

中國大陸市場化進程中的勞資衝突及其治理

喬 健*、姜 穎**

目 次

- 壹、中國大陸勞動爭議和勞工群體性事件的現狀和特徵
 - 一、勞動爭議的現狀和特徵
 - 二、勞工群體性事件的現狀和特徵
- 貳、中國大陸勞動爭議和勞工群體性事件頻繁加劇的原因
 - 一、新一輪國有企業重組改制中缺乏職工參與的制度保障
 - 二、經濟轉型時期的勞工政策對勞工權益的保護缺乏力度
 - 三、以廉價勞動力為基礎的經濟增長政策加劇了勞資關係的失衡
- 參、對完善勞工政策，促進勞工權益保障的討論
- 肆、簡要的結論

* 中國勞動關係學院勞動關係系副教授

** 中國勞動關係學院法學系副教授

投稿日：2005 年 6 月 19 日；接受刊登日：2006 年 1 月 24 日

摘 要

隨著經濟的市場化和全球化進程，中國大陸的勞動關係發生了劇烈而深刻的變化，勞資之間的利益分化和利益矛盾越來越突出，由此產生的勞資衝突頻繁不斷，已成為影響經濟和社會協調發展的最嚴重的社會問題。本論文圍繞著中國勞資衝突的兩種主要形式，即勞動爭議和勞工群體性事件的現狀和特徵進行分析，探討勞資衝突的制度性成因，包括國有企業改革、勞工政策和國家經濟增長政策中存在的問題，並對探索治理勞資衝突的勞工政策和勞資關係調整模式提出了政策性建議。

關鍵詞：勞動爭議、勞工群體性事件、治理

隨著經濟的市場化和全球化進程，中國大陸的勞動關係發生了劇烈而深刻的變化，勞資之間的利益分化和利益矛盾越來越突出，由此產生的勞資衝突頻繁不斷，並已成為影響經濟社會協調發展的最嚴重的社會問題。所謂「勞資衝突」，是指勞動關係雙方當事人因實現勞動權利和履行勞動義務而發生的爭議和糾紛，本文擬圍繞著中國勞資衝突的兩種主要形式，即勞動爭議和勞工群體性事件的現狀、特徵和原因進行分析，並探索如何加以「治理」，其意涵是指建立一種既保障經濟發展和秩序穩定，也公正合理地實現勞工權益的勞資衝突治理機制，以促進經濟和社會的協調發展。

壹、中國大陸勞動爭議和勞工群體性事件的現狀和特徵

一、勞動爭議的現狀和特徵

勞動爭議是指「勞動關係當事人由於對相互之間權利義務關係的要求不一致而發生的爭議。」（史探徑，1990：343）勞動爭議可以分為廣義勞動爭議和狹義勞動爭議。廣義的勞動爭議是指「以勞動關係為中心發生的一切爭議」，不僅包括用人單位和勞動者之間因勞動關係發生的爭議，也包括工會與用人單位或用人單位團體因集體合同發生的爭議，以及因社會保險發生在勞動者與雇主和國家之間的爭議。狹義的勞動爭議則「僅以雇傭人與受雇人間所發生之爭議及雇傭人或雇傭人團體與受雇人團體間所發生之爭議為限。」（史尚寬，1978：241）

在許多國家中，勞動爭議一般分為個別爭議和集體爭議。個別爭議指單個雇工或多個雇工與雇主的爭議，集體爭議指雇工集體與雇主或其團體的爭議。在中國大陸，就立法和實踐來看，集體爭議是指多

個職工限於同一類個人行為與用人單位的爭議，因而有必要將勞動爭議區分為個別爭議、集體爭議和團體爭議。個別爭議是指單個職工與用人單位之間的勞動爭議。集體爭議，也可稱多人爭議，是指多個（或稱部分）職工當事人基於共同理由與用人單位發生的勞動爭議，這類爭議中有相當大的部分不經過法定爭議處理程式而採取街頭行動的形式，因而也被稱之為「勞工群體性事件」。團體爭議，亦稱集體合同爭議，是工會與用人單位或其團體之間因集體合同而發生的爭議，在中國大陸，這類爭議非常鮮見。從爭議內容看，也可以將爭議分為權利爭議和利益爭議。權利爭議是指因實現勞動法、集體合同和勞動合同所規定的權利和義務所發生的爭議。利益爭議是指因主張有待確定的權利和義務所發生的爭議。因而這種爭議，不應作為勞動爭議。所以，利益爭議一般發生在勞動關係運行過程中的集體合同訂立或變更環節，較多表現為訂立、變更集體合同的集體談判陷入僵局或者失敗。利益爭議一般不是通過調解、仲裁、訴訟程式解決，而是在政府幹預下由雙方協商解決。（王全興，2004：37）本題所指稱之勞動爭議是從主體來看指個別爭議和經過法律程式的集體爭議，從爭議內容來看，僅指權利爭議，不包括團體爭議和利益爭議。

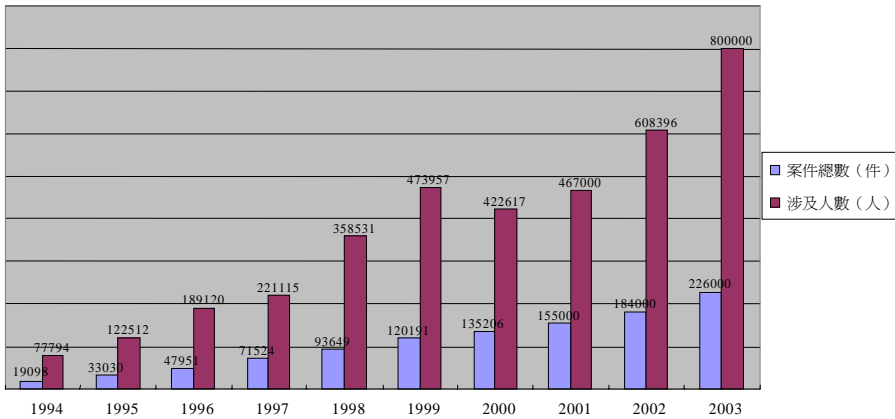
近年來，中國勞動爭議狀況呈現出下列特點：

切勞動爭議數量和涉及勞動者人數不斷上升並大幅度增長（參見下圖）

自一九九四年《勞動法》頒佈後，勞動爭議的數量便急劇上升，且涉及勞動者人數也越來越多。據統計，一九九四年全國各級勞動爭議仲裁委員會共受理勞動爭議案件 19,098 件，共涉及勞動者 77,794 人，而二〇〇三年勞動爭議案件已迅速飆升至 226,000 件，涉及勞動者人數達 800,000 人，不到十年間，勞動爭議的數量和涉及勞動者人數的增幅分別達到 10 多倍，而且平均每年增長均高於同期法院受理的

刑事案件和其他民事案件的增幅，突出反映了勞動關係的動蕩不安。

圖 1 一九九四至二〇〇三年案件總數和涉及人數比較



1994~2003 年案件總數和涉及人數比較

資料來源：一九九五至二〇〇三年《中國勞動統計年鑒》，《2003 年度勞動和社會保障事業發展公報》。

物集體勞動爭議是目前中國勞動爭議的主要形式，凸現勞動關係的不穩定因素加劇

集體勞動爭議是指勞動者一方在 30 人以上的勞動爭議以及因履行集體合同發生的爭議。中國目前的集體勞動爭議以前一種為主。集體勞動爭議大量增加是近年來中國勞動爭議的一個顯著特點（參見表 1），表明中國已進入集體勞動爭議的高發期，且涉及的勞動者人數有增無減，顯示出勞動關係不穩定的波及範圍擴大。

表 1 一九九四至二〇〇三年全國集體爭議數量及人數情況

年 度	集體爭議數量 (件)	年增長率 (%)	集體爭議人數 (人)	勞動爭議總人數 (人)	集體爭議人數占勞動爭 議總人數的比例 (%)
1994	1,482	-----	52,637	77,794	67.66
1995	2,588	74.63	77,340	122,512	63.13
1996	3,150	21.72	92,203	189,120	48.75
1997	4,109	30.44	132,647	221,115	59.99
1998	6,767	64.69	251,268	358,531	70.08
1999	9,043	33.63	319,241	473,957	67.36
2000	8,247	-8.80	259,445	422,617	61.39
2001	9,847	19.40	287,000	467,000	61.46
2002	11,024	12.00	374,956	608,396	61.60
2003	11,000	-1.80	515,000	800,000	61.60

資料來源：一九九五至二〇〇三年《中國勞動統計年鑒》，《2003 年度勞動和社會保障事業發展公報》。

除數量和勞動者人數大幅上升外，集體爭議還顯現出下列特點：一是集體爭議中的勞動者是勞動爭議中的主要組成部分。雖然集體爭議數量在勞動爭議總數中所占比例不高，但涉及的勞動者人數卻在勞動爭議的總人數中佔有相當高的比重。二〇〇三年全國共受理勞動爭議案件 226,000 件，集體爭議案件的數量為 11,000 件，只占總數的 5%，而在 800,000 萬人的勞動者當事人中，集體爭議的勞動者達到 515,000 人，占勞動爭議總人數的 61.6%。二是從集體爭議發生的企業性質看，集體爭議發生在各類企業中。三是集體爭議處理的後果往往涉及眾多勞動者，爭議內容關係到如拖欠工資、欠繳社會保險、解除勞動關係等勞動者基本生存權的敏感問題，當事人情緒易激化，具有突發性強，發展快等特點，不僅影響面廣，處理難度大，而且處理稍有不慎，極易導致擾亂社會秩序的群體性事件，影響社會穩定和經濟發展。

狂引發勞動爭議的原因多集中在勞動報酬和經濟補償、賠償及保險福利

等勞動者基本勞動權益方面，利益矛盾成爲勞動關係中的主要矛盾。

近十年來，因勞動報酬、經濟補償和保險福利引發的爭議一直是勞動爭議的焦點，連續多年均占全部受理案件的 50% 以上，居各類爭議之首。二〇〇三年這類案件數量達到 12.1 萬件，占全部受理案件的 53.5%，仍居第一位。其中，勞動報酬案件 7.7 萬件，占 33.9%；保險福利案件 4.4 萬件，占 19.6%。可見，這兩類爭議已成爲勞動關係中的主要矛盾（參見表 2）。

表 2 一九九七至二〇〇三年勞動爭議發生原因情況

年度	案件總數 (件)	勞動報酬 保險福利 (件)	所占比例 (%)	職業安全 與 衛 生 (件)	所占比例 (%)	變更解除 終止勞動 合 同 (件)	所占比例 (%)	其他案件 (件)	所占比例 (%)
1997	71,524	41,145	57.53	2,256	3.20	18,673	26.10	9,450	13.20
1998	93,649	51,602	55.10	6,931	7.40	20,661	22.10	14,455	15.40
1999	120,191	73,522	61.17	7,820	6.50	29,608	24.63	9,241	7.70
2000	135,206	73,021	54.01	13,008	9.60	35,794	26.47	13,383	9.90
2001	155,000	76,330	49.20	18,171	11.70	43,590	28.10	15,276	9.90
2002	184,000	91,766	49.90	23,936	13.00	47,613	25.90	17,562	9.50
2003	226,000	121,000	53.50	32,000	14.00	58,000	25.40	16,046	7.10

資料來源：一九九八至二〇〇三年《中國勞動統計年鑒》，〈2003' 勞動爭議案件持續增長〉，《中國勞動保障報》二〇〇四年三月九日。

斂案件處理難度增大，雙方矛盾的對抗性增強

一九九七年在全國受理的勞動爭議案件中，以調解方式結案的占結案總數的 46.3%，以仲裁方式結案的占結案總數的 21.3%，其他方式

占 32.4%。隨後的幾年調解結案的比例逐年下降，仲裁結案的比例逐年上升。二〇〇二年調解結案的比例已下降至 28.5%，仲裁結案的比例上升至 43.3%。二〇〇三年的比例也基本持平。仲裁裁決率不斷攀高表明，當事人雙方調解的意願和調解的可能性明顯降低，案件的處理難度增大，勞動爭議雙方當事人的矛盾呈現比較強的對立性和不可調和性（參見表 3）。

表 3 一九九七至二〇〇三年全國勞動爭議案件處理方式情況

年 度	結案總數 (件)	調 解 結 案		裁 決 結 案		其 他 方 式	
		數 量 (件)	所占比例 (%)	數 量 (件)	所占比例 (%)	數 量 (件)	所占比例 (%)
1997	70,792	32,793	46.3	15,060	21.3	22,939	32.4
1998	92,288	31,483	34.1	25,389	27.5	35,155	38.1
1999	121,289	39,550	32.6	34,712	28.6	47,027	38.8
2000	130,688	41,877	32.0	54,142	41.4	34,669	26.6
2001	150,279	42,933	28.6	72,250	48.1	35,096	23.4
2002	178,744	50,925	28.5	77,340	43.3	50,479	28.2
2003	2,240,000	68,000	30.3	96,000	42.9	60,000	26.8

資料來源：一九九八至二〇〇三年《中國勞動統計年鑒》，〈2003' 勞動爭議案件持續增長〉，《中國勞動保障報》二〇〇四年三月九日。

玎勞動者的申訴率和勝訴率高於用人單位

近年來，勞動者的申訴率和勝訴率都遠遠高於用人單位。一九九七年用人單位申請仲裁的只占全部申請的 3.8%，而勞動者為 96.2%；用人單位勝訴為 16.2%，勞動者勝訴為 56.6%，雙方勝訴為 27.2%。二〇〇二年用人單位申請仲裁為 6.4%，勞動者為 93.6%；用人單位勝訴為 15.1%，勞動者勝訴為 47.2%，雙方勝訴為 37.7%，企業敗訴率居高不下。這反映出企業不遵守勞動法律法規，侵犯職工合法權益的現象十分普遍（參見表 4）。

表 4 一九九七至二〇〇二全國勞動爭議申訴和勝訴情況

年 度	受理案件數 (件)	勞 動 者 申訴案件數 (件)	所 占 比 例 (%)	用 人 單 位 申訴案件數 (件)	所 占 比 例 (%)
1997	71,524	68,773	96.2	2,751	3.8
1998	93,649	84,829	90.1	4,446	4.7
1999	120,191	114,152	95.0	6,039	5.0
2000	135,206	120,043	88.9	5,985	4.4
2001	154,621	146,781	94.9	7,840	5.1
2002	184,116	172,253	93.6	11,863	6.4

表 4-1 一九九七至二〇〇二年全國勞動爭議申訴和勝訴情況

年 度	結案總數 (件)	用人單位 勝訴案件 數(件)	所 占 比 例 (%)	勞 動 者 勝 訴案件數 (件)	所 占 比 例 (%)	雙 方 部 分 勝訴案件 數(件)	所 占 比 例 (%)
1997	70,792	11,488	16.2	40,063	56.6	19,241	27.2
1998	92,288	11,937	12.9	48,650	52.7	27,365	29.7
1999	121,289	15,674	12.9	63,030	60.0	37,459	30.9
2000	130,688	13,699	10.5	70,544	54.0	37,247	28.5
2001	150,279	31,544	21.0	71,739	47.7	46,996	31.3
2002	178,744	27,017	15.1	84,432	47.2	67,295	37.7

資料來源：一九九八至二〇〇三年《中國勞動統計年鑒》。

近年勞動爭議的特點顯示，隨著經濟轉型，勞動關係複雜多變，矛盾日益突出，勞動者權益受到侵害的現象嚴重，集體爭議越來越多，勞動爭議呈繼續上升和更加劇烈的發展趨勢，且爭議的複雜性和處理難度都將加大。勞動關係的穩定和社會穩定將受到嚴峻的挑戰。

二、勞工群體性事件的現狀和特徵

勞工群體性事件，也稱突發性事件，一般是指集體爭議中，勞動者不經過中國大陸現行的「一調一裁兩審」的勞動爭議處理程式，而

直接採取罷工、上訪、遊行、示威等集體行動，以期達到維護自己切身利益目標的行為。以往，勞工群體性事件也曾被冠以「鬧事」、「工潮」等貶義性稱謂，以示與「穩定壓倒一切」的政策之不協調。目前採用的「群體性事件」的概念，雖不具貶義色彩，但也並不反映勞工集體行動的性質及其背後爭議內容的是非曲直。考慮到目前中國絕大多數的勞工群體性事件的起因是勞工無法通過正常合法的管道去爭取自己的經濟權益從而訴諸集體行動，越來越多的學者傾向用「勞工抗議」或「勞工抗爭」來概念此類群體性事件。（陳峰，2002）

改革開放以來，中國發生的勞工群體性事件與市場化進程和經濟結構的調整密切相關，大致可以分為兩個階段：

第一個階段是一九九七年以前。這一階段勞工群體性事件出現的原因，主要是由於國有企業轉換經營機制及就業、分配和社會保障等「三項制度改革」所引起的勞動者利益受損。此外，所有制結構的變動和私營企業、外資企業的快速發展，在這些企業中的勞動者權益被侵害而引起的群體性事件也有迅速上升。另一方面，由於一九九五年《勞動法》的實施，勞動者權益保障被社會廣為關注，使群體性事件的上升勢頭得到了暫時的遏制。

第二個階段是從一九九七年至今。中共十五大之後，公有制企業推行產權制度改革和以「減人增效」為標誌的人力資源制度改革。國有企業改制使勞動者大量下崗失業，其勞動權益和產權權益均受到嚴重侵害，導致群體性事件增多，這在二〇〇一年中國加入世界貿易組織（WTO）後的新一輪結構調整中表現得有增無減。而在使用農民工為主的私營和外資企業中，《勞動法》無法得到有效貫徹，勞資衝突日益加劇。其中，國有企業工人的群體性事件主要是請願、遊行和示威，私營和外資企業勞資衝突的形式主要是罷工。（常凱，2004：293）

到目前為止，中國尚未建立一套公開的勞工群體性事件的統計指標體系，並且，出於維護社會穩定的需要，這方面的有關統計數位也

處於不公開的狀態。研究者只能從某一時期、某一地區前後統計資料的比較分析和個案研究，對勞工群體性事件的性質、規模和數量作出推測。例如，二〇〇二年上半年，全國共發生百人以上企業職工及退休人員群體性事件 280 起，同比增長 53%；涉及 16.2 萬人，是上年同期的 2.6 倍。其中，1,000 人以上群體性事件 39 起，是上年同期的 3.9 倍；涉及 10.2 萬人，是上年同期的 4.4 倍。二〇〇三年，全國在崗職工、下崗職工及離退休人員參與群體性事件為 140 多萬人次，占全國各類群體性事件參與人次總數的 46.9%，位居第一¹。因此，我們可以作出大致的判斷：近年來，中國勞工群體性事件呈急劇增加的態勢，並已成為影響經濟社會協調發展的重大社會問題，是困擾當前社會穩定的第一位的重要因素。

概括起來，勞工群體性事件主要涉及以下事項：

其一，是退休職工要求提高養老保險待遇。近年來，伴隨著經濟高速增長，消費物價也逐年上漲，而退休職工的養老金標準少有調整，其生活境況日益艱難，矛盾不斷加劇，致使這方面的群體性事件最為頻繁。從二〇〇二年上半年情況看，發生 100 人以上群體性事件 58 起，占總數的 21%，是上年同期的近三倍；涉及 4.7 萬人，占涉及總人數的 29%，是上年同期的 5.2 倍。主要表現在：一是企業退休人員要求提高基本養老保險標準。例如，二〇〇四年十月，安徽蚌埠市紡織廠數千名退休工人連續三天佔據市中心主幹道，阻斷交通，舉行示威，要求提高養老金標準²。二是一些企業退休人員集體上訪，要求發放養老保險統籌外專案費用。三是大量集體所有制企業職工通過上訪、圍堵公路等方式要求參加養老保險統籌。

¹ 勞動和社會保障部編，2003，《中國勞動和社會保障年鑒 2003》，北京：中國勞動社會保障出版社，頁 142。

² 張林，2004 年 10 月 22 日，〈安徽蚌埠萬名退休工人集會示威〉，《博訊新聞網》。

其二，企業大規模裁員，解除職工的勞動關係。以二〇〇二年上半年為例，發生 100 人以上的群體性事件 32 起，占總數的 11%，是上年同期的 3.6 倍；群體性事件涉及 4.5 萬人，占涉及總人數的 28%，是上年同期的 3.8 倍。主要表現在：一是要求返崗或增加解除勞動關係的經濟補償金。比如，二〇〇四年九月，陝西省鹹陽市某紡織公司 6,000 名職工舉行罷工，抗議收購該企業的某集團拒絕支付職工的所有制身份置換補償金、以及強迫返聘職工簽訂不合理勞動合同³。二是要求接續社會保險關係。二〇〇二年五月，大港油田 1,000 餘名有償解除勞動合同人員集體上訪，要求接續醫療保險，並享受失業保險待遇。二〇〇二年六月，勝利油田百餘名有償解除勞動合同人員要求恢復養老保險、醫療保險及住房公積金等福利待遇，集體上訪⁴。

其三，企業拖欠職工工資嚴重和工資水準過低。以二〇〇二年上半年為例，引發 100 人以上群體性事件 91 起，占總數的 33%，比上年同期減少了 8 個百分點；涉及近 3 萬人，占涉及總人數的 19%。主要表現在：一是部分非公有制企業，特別是外商及港澳臺投資企業（主要集中在廣東、福建、江蘇等省）惡意拖欠職工工資，特別是農民工工資情況突出，導致職工集體上訪、罷工和堵路。二〇〇四年十月，深圳美芝海燕電子廠 3,000 多名員工因不滿工資太低，走上街頭示威，致使深圳市交通要道被堵塞長達 4 小時之久⁵。二是一些經營困難的國有企業亦拖欠職工工資。

其四，企業改制，特別是關閉破產企業的職工安置問題引發糾紛。以二〇〇二年上半年為例，引發 100 人以上的群體性事件 26 起，占總數的 9.3%，與上年同期基本持平；涉及 2 萬人，占涉及總人數的 12%，

³ 本刊訊，2004 年 9 月 21 日，〈鹹陽陝棉七廠萬餘人工人大罷工〉，《博訊新聞網》。

⁴ 本刊訊，2002，〈勝利油田買斷工齡工人堵路一星期抗議買斷工齡〉，《中國勞工通訊》行動號外，vol.4。

⁵ 林一強，2004 年 10 月 16 日，〈深圳三千民工悲情抗爭〉，《多維新聞網》。

是上年同期的 2.5 倍。主要表現在：一是破產企業職工認為安置費過低。比如，二〇〇二年三月，遼寧省遼陽市鐵合金廠 600 名職工為此連續十幾天集體上訪⁶。二是破產企業改制方案不完善或落實難，一些企業資產的出資購買人不履行合同的規定，損害職工權益。比如，陝西第二毛紡廠改制方案劃定，50 歲以上才可以辦理退休，其餘工人全部買斷工齡自謀生路。大批差幾年甚至幾個月就到 50 歲的工人突然喪失了本以為很快就能享受的退休待遇。二〇〇四年七月，2,000 多名職工上街堵路，抗議不合理的一刀切政策⁷。

從勞工抗爭和群體性事件的做法來看，主要有以下幾種形式：

其一，是原始反抗形式，諸如絕食、自殺或拘禁、殺害雇主等。這一階段的勞動者並未形成一種自覺意識，即通過有組織的方式或訴諸法律來爭取自己的權益。他們或者悲觀失望，消極厭世。比如，二〇〇四年十月，瀋陽市某建築工地，由於工頭捲款逃走，7 名來沈打工的農民工因得不到工錢，吞食安眠藥自殺，所幸被及時救下⁸。也有職工在被裁員失業時，鋌而走險，對其雇主進行人身傷害。二〇〇一年，湖北省的三家國有企業廠長經理由於勞資糾紛，接連被其員工殺害，引發了社會的廣泛關注⁹。通常，上述做法，前者雖能博得社會公眾的同情，但無助於問題的解決。後者公然採取刑事犯罪的方式，更不能得到社會輿論的理解，也不能達到維權的目的。

其二，停工、罷工。儘管《工會法》第二十七條規定，企業、事業單位發生停工、怠工事件，工會應當代表職工同企業、事業單位或

⁶ 本刊訊，2002 年 3 月 24 日，〈遼寧省遼陽市上千工人示威抗議破〉，《博訊新聞網》。

⁷ 本刊訊，2004 年 7 月 20 日，〈陝西毛紡工人抗議失去生活保障〉，《多維新聞網》。

⁸ 本刊訊，2004 年 10 月 26 日，〈瀋陽七農民工討薪不成集體自殺〉，《多維新聞網》。

⁹ 本刊訊，2002 年 2 月 24 日，〈官方媒體披露湖北三位老總廠長慘死職工刀下〉，《中國新聞網》。

者有關方面協商，反映職工的意見和要求並提出解決意見。但是，由工會組織的停工或罷工行為十分罕見¹⁰。從這個意義上說，中國的停工、罷工行為具有自發性。較之國有企業，非公有制企業更易發生員工罷工事件，以抗議拖欠工資、工資過低或惡劣的勞動條件。比如，二〇〇四年六月，深圳布吉鎮一家港資企業約 5,000 名工人集體罷工，在廠門口抗議廠方克扣工資¹¹。二〇〇四年十月，北京百余名民工因承包商拖欠工資到三環路雙井橋附近的富力城公司門口討要欠薪，竟遭到幾十名手持鐵棍者的毆打，導致 24 名民工受傷送醫¹²。此外，層出不窮的各地計程車司機的“罷駛”事件不僅將鬥爭矛頭指向政府主管部門的相關產業政策，更有甚者，有些地方的罷駛司機還對那些不聽招呼、正常運營的計程車實施了打砸行動，以保證罷駛的步調一致並使之取得預期效果¹³。

其三，遊行、示威、請願、靜坐、上訪。這些行為是國有或城鎮集體企業勞工群體性事件的主要形式。通常面臨改制的國企資產和經營狀況不佳，自身無力解決職工的勞動關係問題，加之國企改制決策一般由政府主管部門制定，而由此引發的爭議，仲裁機構和法院或者不予受理，或者久拖不決，故職工才採取上述集體行為來表達自己的意願。這方面比較有影響的有二〇〇二年春季大慶油田和遼陽鐵合金廠的大規模工潮，以及吉林松原油田連續和平請願上訪 100 天的工人行動。較之罷工而言，上述行為會造成更大的社會反響，但也會影響

¹⁰ 筆者注：曾有工會主席向筆者介紹，「停止加班」在外資企業中是工會與雇主鬥爭的一種重要形式。

¹¹ 本刊訊，2004 年 6 月 6 日，〈深圳五千工人抗議苛扣工資與警方暴力衝突〉，《多維新聞網》。

¹² 本刊訊，2004 年 10 月 26 日，〈北京上百民工討薪不成反遭打〉，《多維新聞網》。

¹³ 筆者注：這種做法見諸 2004 年 8 月寧夏銀川的計程車罷駛事件，類似工業化國家罷工中的糾察（mass picketing）行。參見唐建光，2004，〈銀川計程車停運風波：政府何以「投降」？〉，《中國新聞週刊》，vol.30，頁 45。

正常的社會秩序，故職工們一般都會保持低調，其內部的組織性也比較差。比如，他們不注重宣傳，遊行、請願時通常沒有標語、旗幟和橫幅。他們也大多沒有演講活動，致使路人根本不知道他們在幹什麼。他們也不會建立以原有單位（例如車間班組）為單元的臨時組織，致使參與成員很快流失。

其四，「跳樓秀」、堵鐵路、堵國道、堵橋梁。這些做法是比上述行為更激烈的集體行動，意味著群體性事件的升級和勞資衝突的激化。工人們把主要力量用於威脅跳樓或阻塞交通，以期引起政府和社會的關注，促進利益問題的解決。例如，二〇〇四年七月，3,000餘名黑龍江礦工以集體堵塞鐵路的行動，要求發還工資¹⁴。抗議工人使用了「騷擾的權力」（disruptive power）去爭取自己的利益。堵塞交通造成社會秩序的混亂和它所產生的社會影響，是政府部門無法回避的，它迫使政府做出反應，這種反應往往都是政府做出一些讓步。因此，在工人的抗爭活動中，堵塞交通已經成了工人「以騷亂迫使集體談判」（collective bargaining by riots）的一種形式。（陳峰，2002）但因為這些做法極大地擾亂社會秩序，也會使示威者處在孤立和不利的境地。

其五，召開職代會和「護廠運動」。這是國企改制、兼併重組過程中，為了制止企業少數負責人暗箱操作，致使國有資產流失和損害職工權益，一些企業職工奮起有組織抗爭的一種形式。職工訴諸職代會這個傳統的職工民主管理的組織形式，宣佈企業兼併為非法，並作出由職代會接管企業經營管理權的決議，成立工人護廠隊，使企業兼併方無法正常經營企業，以便最大限度地爭取自己的利益。這種做法並不多見，也很難善始善終，但它是職工依託一個正式組織進行抗爭的重要形式。

¹⁴ 本刊訊，2004年7月23日，〈黑龍江三千礦工為討欠薪集體堵塞鐵路〉，《多維新聞網》。

其六，同盟罷工和聯合的趨向。這是工人們意識到自身利益一致，希望通過團結協作、壯大力量來爭取自己權益的結果，也是罷工行爲的高級階段。例如，一九九四年珠海市某公司 1,700 人罷工後，鄰近有關企業的工人也蜂起回應，罷工人數迅速增加到 4,500 多人。（常凱，2004：294）近年部分群體性事件涉及人員也發現有暗中串聯、橫向聯合和相互呼應的趨向。二〇〇二年以來，石油石化系統企業普遍改制，被裁減職工相互聯繫較爲頻繁。此外，退休人員、下崗失業人員以及改制國企被裁減人員也經常串聯。這部分職工經常聚會，漸趨成爲一個有組織、有行動計劃的特殊群體。

總之，近年來中國的勞工群體性事件呈較快的增長趨勢。根據已有的研究統計，在 17 個國家和地區中，中國罷工行爲的增長率是最高的。（勞動科學研究所課題組，1997）這表明，中國雖沒有合法罷工權，但已成爲一個勞工群體性事件頻率最高、形式複雜多樣，且發展漸趨深入的國家之一。從現階段勞工群體性事件的性質來看，筆者贊同有的學者的判斷，主要是由於勞動者的基本經濟權益被侵害，而又長期找不到適宜的管道加以解決所導致，群體性行爲的直接目的是爲了維護勞動者自身的經濟權益，且自發性是其最主要的特點。（常凱，2004：294）

貳、中國大陸勞動爭議和勞工群體性事件頻繁加劇的原因

中國大陸勞動爭議和勞工群體性事件頻繁加劇，既是經濟市場化和全球化長期對勞動關係施加影響的必然結果，也與近年來中國入世、經濟體制改革深化、結構調整力度加大以及經濟與社會的發展不平衡有密切的內在聯繫。概括起來，主要有以下幾個方面的原因。

一、新一輪國有企業重組改制中缺乏職工參與的制度保障

中國國有企業產權制度改革大體經過了三個階段：一九九四年以建立現代企業制度試點起步。一九九七年以後通過增量擴股、先售後股、租售結合和產權重組等多種形式，使產權制度改革在各類國有企業中全面啓動，逐步推開。同時實施減員增效、下崗分流、促進再就業的人力資源配套政策。從二〇〇三年開始，各地又啓動了針對大型國有企業的以主輔分離、輔業改制為特徵的新一輪結構調整和改制進程，以完成國有資本的退出、職工身份向市場化雇傭轉化和債權債務處理等深化改革的任務。

但是，一些地方主管部門對企業改制不切實際地下指標、限時間、搶速度，一些企業無視實現條件而倉促改制，存在諸多不規範和侵害職工合法權益的現象，對企業職工隊伍的穩定和社會穩定帶來了一系列問題。

一是一些企業未將企業改制方案提交職代會審議通過，有的企業儘管也履行了職代會程式，但通過種種手段架空職代會的審議通過權，使職代會程式流於形式。特別是一些中央管理企業集團的改革改制方案，在無條件履行職代會程式又沒有充分徵求下屬企業和全國產業工會意見的情況下即付諸實施，職工群眾不理解、不支援，釀成多起波及全系統的群體性事件。

二是改制程式尚不健全，尤其缺乏嚴格的評估監督。目前決策部門更多地關注改制過程中有關問題的解決處理方案，而對於企業改制後是否能夠兌現有關承諾，職工安置方案是否得到落實，還缺乏有效的評估驗收和監督檢查。

三是經濟補償金標準偏低，「補償金股權化」現象普遍存在。絕大多數地方國有企業實施改制時，支付給職工經濟補償金多則一兩萬元，少則幾千元，而且一些企業把「補償金股權化」作為職工重新競

聘上崗的先決條件，規定「要錢不留人，留人不給錢」，職工必須「花錢買崗位」。

四是部分企業違背改制合同，拖欠職工的工資、醫藥費和集資款沒有得到清償，而且拖欠應交納給保險部門的職工保險金，致使職工的社會保險關係未能有效接續。

五是改制一般都伴隨著大規模裁員，「勞動合同短期化」趨勢明顯。從各地情況看，企業改制過程中所產生的裁員（其中包括內退和協保人員）一般都達到 50% 左右。由於職工得不到具體安置，也引發了上訪和請願等群體性事件。此外，多數企業改制後勞動合同變成一年一訂，簽訂中長期勞動合同的現象幾近消失。

六是相當一部分企業改制後，在執行法定勞動標準方面出現了明顯倒退，職工工資失去正常增長機制，職工勞動強度大幅度提高。與此同時，一些企業在改制過程中使用資產評估「縮水」、做大「激勵股」、逃廢債務、隱匿資產、自賣自買、權錢交易等手段，大肆鯨吞國有資產，一些地方官員和企業領導人混水摸魚，一夜暴富。還有一些改制企業借「二次改制」的名義，對職工股權巧取豪奪。

七是企業改制後職工民主參與和工會工作出現滑坡。企業改制後仍然堅持職代會制度的，主要原因是老闆開明、職工的參與意識強。但由於沒有法律依據，職工民主管理大多限定在知情、監督和建議等權利方面。在更多的企業中，職代會制度或被廢止，或僅僅變成了諮詢機構，難以有效發揮作用。

總的來看，由於國企改制始終回避職工群體在計劃經濟時代參與國有資產的形成而具有的共同所有者地位這一根本問題，加之中央政府未能出臺統一的操作規範和補償標準，放任地方各行其是，導致職工權益失衡。

據公安部門統計，二〇〇四年因企業改組、改制、兼併、破產而

引發群體性事件占總數的 10.5%，排在第四位¹⁵。而且，由此類國企改制所引發的集體勞動爭議，許多地方的勞動爭議處理機構不予受理，使這部分爭議無法通過法律途徑予以解決，也加劇了勞動關係和社會的不穩定。這是經濟轉型期集體勞動爭議加劇的直接原因。

二、經濟轉型時期的勞工政策對勞工權益的保護缺乏力度

中國正處在一個經濟轉型發展時期，其中，政府管理職能的轉變和市場機制的發育完善，是經濟轉型的核心內容。從勞動力市場機制的發育來看，中國正在努力建構一個適應市場經濟要求的勞工政策體系。所謂勞工政策，主要是指由國家向勞動者提供制度化的權益保障，包括勞動合同制度、工人組織工會和集體談判制度、勞動監察制度和勞動爭議處理制度。這一勞工政策體系與以往計劃經濟時代的勞工政策相比，在諸多方面存在著差異：一是政策目標不同。計劃經濟的勞工政策主要反映了工人階級是領導階級的意識形態目標，體現社會主義制度的「優越性」；現行勞工政策體系則是經濟市場化和「效率優先、兼顧公平」方針的產物，在保護勞工合法權利的同時，更強調經濟增長、促進勞動力市場自由化和保障企業的經營自主權。二是政策主體不同。計劃經濟下的政策主體是政府，協調勞動關係就是處理政府與工人的關係；轉型時期的勞工政策主體除了政府，還包括工會、工人和雇主及其組織等。三是政策手段不同。計劃經濟下的政策手段就是行政手段，而轉型時期的政策手段既有行政手段，也包括了越來越多的法律手段和經濟手段。

那麼，轉型時期的勞工政策體系究竟在多大程度上保護了勞工權益？這可以從政策的覆蓋範圍和實施效果兩個方面作出評估。

—— 勞動合同制度是實施最久的規範勞動關係的制度，但覆蓋範

¹⁵ 陳利華，2005，〈群體性事件考驗中國〉，《環球》，vol.8，頁 36。

圍主要在城鎮，對鄉鎮企業和進城農民工還存在較大空白。截止到二〇〇〇年末，全國城鎮企業簽訂勞動合同的職工達 10,700 萬人，占同口徑職工總數的 95% 以上；城鎮私營企業從業人員有一半以上簽訂了勞動合同；鄉村集體企業簽訂勞動合同的職工有 2,300 萬人。伴隨著市場化的發展，相當多的企業不與職工簽訂勞動合同。二〇〇三年全國職工隊伍狀況抽樣調查表明，全國勞動合同的簽訂率僅為 57.1%，其中，私營企業勞動合同簽訂率只有 30.5%，不僅使勞動關係處於一種無序狀態，而且法律賦予職工的基本權益也難以得到保障。事實勞動關係大量存在，除用人單位和勞動者的勞動法律意識淡薄，勞動者處於弱者地位外，也與勞動法律政策的不協調有關。例如，在勞動者處於弱者地位的條件下，強調雙方協商一致，無異於賦予用人單位的單方自由。越來越多的用人單位用勞務合同代替勞動合同，以逃避承擔相應的勞動法律責任。現行勞動法律政策對用人單位的用工自主權和用工形式也缺乏有效監督管理。總的來看，勞動合同在維護勞動者權益方面存在一些先天不足和設計缺陷，起不到應有的作用。

—— 集體談判制度能否發揮維護勞工權益的作用，有待制度的進一步完善。集體談判是指工人通過自己的組織或代表與相應的雇主或雇主組織為簽訂集體合同進行談判的行為。集體談判制度已覆蓋城鎮相當多的企業和職工，根據勞動保障部的統計，截至二〇〇三年底，全國共簽訂集體合同 63.5 萬份，涉及職工 8,000 多萬人。但目前集體談判主要在企業一級進行，區域和行業、產業層面的集體談判還沒有法律規定，雖然近年也有一些地方對此進行嘗試，但缺乏相應的法律依據。相當多的企業中存在著集體談判和集體合同嚴重流於形

式的現象。這表現在：一些工會和企業重簽訂輕談判，集體合同部分照抄法律法規的規定且不符合企業實際。由於在多數非公有制企業中工會的談判能力有限，國家對一些國有企業的工資總額仍保持相對的控制權，因而在這些企業中工資集體談判還難以真正開展。其根本原因在於談判主體之一工會或勞工力量的薄弱，亟待通過工會內部組織體制的改革和談判鬥爭手段的豐富來加以彌補。

- 勞動監察制度是最重要的勞動執法手段，但由於勞動執法人員的嚴重不足和素質低下，加上執法手段單一，且處罰力度不夠，違法成本低，導致不能有效地威懾和遏制用人單位的違法行爲，使這項制度難以發揮應有作用。至二〇〇三年末，全國共有勞動保障監察機構 3,223 個，配備勞動保障監察員 4.3 萬人，其中專職監察員 1.9 萬人，兼職監察員 2.4 萬人。但面對全國數以萬計的各類企業和 2.4 億城鎮勞動者，人少案多、執法不力等問題不會很快得到緩解¹⁶。
- 勞動爭議處理制度存在許多制度設計上的缺陷，已不能適應勞動關係變化和勞動爭議激增的現實，亟待變革。企業職工因自身權益受到侵犯，向當地勞動仲裁機構、法院提出申訴、起訴時，由於地方政府進行幹預，仲裁機構和法院不受理，當地律師事務所也不願意代理委託，職工不能通過正常的法律途徑解決問題，致使「小事拖大，大事拖炸」，最後釀成群體性事件，加劇了勞動關係的不穩。勞動爭議處理機構受理範圍較窄，也使相當一部分爭議無法通過法律途徑予以解決。爭議處理程式複雜且銜接不暢，爭議處理時間長，不利於及時有效地保護勞動者的權益。爭議處理程式中的具體制

¹⁶ 同註 1，頁 276。

度不完善，仲裁時效不僅時間短，時效的起算點不明確，導致勞動者常常超過仲裁時效，從而喪失通過仲裁和訴訟解決爭議的權利。爭議仲裁機構案多人少，不堪重負，致使裁決的質量難以提高。法院受理的爭議案件由民事審判庭審理，往往以民事審判的思維審理勞動爭議案件，容易造成仲裁和審判適用法律的不統一，不利於保護勞動者權益。企業勞動爭議調解委員會弱化，一些企業勞動爭議調解組織流失或缺位元，使防範勞動爭議的第一道防線形同虛設。

總之，中國轉型時期的勞工政策體系已經形成，但其對勞工權益的保護是初步的和低水準的，尤以進城務工的農民工、彈性就業人員及下崗失業人員等社會弱勢群體的權益保護亟待加強。勞工政策的失衡是導致勞資衝突頻繁不斷的深層次原因。

三、以廉價勞動力為基礎的經濟增長政策加劇了勞資關係的失衡

經濟轉型時期中國勞工政策在保護勞工權益方面存在的缺陷，既與市場經濟發育不成熟有關，也同勞動力資源絕對過剩相連，更主要是受制於強調效率優先的經濟增長政策。在中國大陸，一定時期的勞工政策總是從屬和服務於特定的經濟政策。改革開放二十多年來，政府將經濟增長作為優先考慮的發展目標和統治合法性的基礎，勞工政策在如何處理促進勞動力市場自由化、賦予企業更大的用工自主權與保障勞工權益之間關係的問題上更多地傾向於前者。特別是九〇年代後期，隨著經濟全球化程度的加深，特別是二〇〇一年中國加入 WTO 以後，經濟增長主要得益於國外市場需求和外向型經濟的拉動，國民經濟對外貿的依存度已上升到 45%。由於中國參與全球化和國際分工的比較優勢是廉價勞動力資源，故而，一些地方政府出於引資和單純

經濟增長的動機，期望以低廉的勞動力價格吸引外資，便愈加嚴密地控制勞工成本和勞動關係，限制工會維權作用的發揮，甚至是放任企業違法用工，這突出表現在沿海的出口加工企業中的農民工權益普遍受到侵害，致使經濟與社會發展相互脫節，貧富分化差距懸殊，勞動關係愈加動蕩不安，同時也損害了經濟增長的內在質量。

以廉價勞動力為基礎的經濟增長政策對勞工權益的危害主要表現在：

一是拖欠職工工資問題較為嚴重，前清後欠現象仍然存在。據全國總工會統計，二〇〇三年共清欠歷史拖欠工資 288.9 億元，但當年新增拖欠達 301.7 億元。以建築行業為例，拖欠工程款和農民工工資問題十分突出，二〇〇四年全國累計拖欠工程款 3,660 多億元，直接造成社會的不穩定。

二是收入分配差距不斷擴大。基尼係數不斷提高，已超過國際公認的警戒線。城鄉居民收入差距、地區間、行業間的收入差距、不同經濟性質的單位職工收入差距、城鎮內部各階層之間的收入差距不斷擴大。同一行業、同一企業經營者和勞動者收入差距不斷拉大。

三是工人群體收入過低問題日益突出，勞動者收入在國民收入中的比例逐年下降。從一九七八年到二〇〇二年，企業職工工資的增長低於國內生產總值，也低於非企業職工工資收入增長。企業職工工資絕對數額雖然大幅度提高，但在企業創造的國內生產總值中所占比例明顯下降。根據全國總工會對 17,000 戶城鎮居民家庭的抽樣調查統計，低於當地平均工資一半的職工人數為 4,349 人，占全部調查職工人數的 19.58%。工資低於當地最低工資標準的職工人數為 3,017 人，占全部調查職工人數的 13.58%。如果以低於當地平均工資一半的標準來界定低收入群體的話，接近全部職工人數的五分之一屬於低收入群體。

在廣東，農民工打工收入水準近二十年沒有實質性增長，近五年

呈現絕對下降，導致二〇〇四年出現「民工荒」現象。有關報告顯示，全國 24 個城市企業的新員工工資平均為每月 660 元，長三角六城市的新員工平均月薪比平均數高 8.5%，而東莞卻低了 16.8%。有學者估計，二〇〇四年珠三角的缺工人數在 200 萬人左右，其主要原因是「普遍的企業用工條件不好所致」。（劉開明，2004，vol.8：5）據有關方面統計，從二〇〇二年十二月到二〇〇三年六月，全國因拖欠職工工資、福利待遇問題引發的群體性事件占總數的 26.7%。據全國職工隊伍狀況調查顯示，56.4% 的職工認為社會收入差距很大，34% 的職工認為差距較大；在引發勞動爭議的原因中，勞動報酬占 42.6%，列第一位。

四是社會保險覆蓋率不高，部分職工缺乏社會保障。二〇〇三年參加養老保險的企業在職職工人數為 11,600 萬人，離退休人員 4,500 萬（含機關事業單位退休人員），加上享有養老保障的機關事業單位在職職工 3,800 萬人，城鎮就業人員的總體參保率僅為 66.1%，而參加醫療、失業、工傷、生育保險的不到應參保人員的一半甚至三分之一。大量的進城務工人員和城鎮靈活就業人員沒有被社會保險制度所覆蓋。部分困難企業、困難職工參加醫療保險的問題還沒有完全解決，社會醫療救助制度還沒有普遍建立，據全國總工會調查，全國有三分之一的省份，尚未開展醫療救助。在許多貧困職工家庭，出現了疾病—貧困—無力醫治—更加貧困—病情加重的惡性循環。企業退休人員養老金偏低，特別是上個世紀九〇年代前退休職工由於時間早、退休時的基礎工資低，養老金的基數水準更低，有的每月只能拿到社會統籌部分的三四百元，甚至有的職工還拿不到三百元。現在生活必需品以及水、電費價格的上漲，給大多數低收入的退休人員的生活造成很大影響，部分老職工生活陷入極度困難中。

五是部分企業的勞動條件極為惡劣，職工生命安全和身心健康受到嚴重威脅。一些企業無視國家有關的法律法規，通過減少勞動安全

衛生投入來降低成本，有的企業使用的是淘汰的陳舊設備和落後的生產工藝，生產條件惡劣，沒有任何勞動保護設施，致使重大、特重大事故發生率和職業病發病率居高不下。企業隨意延長勞動時間現象較為嚴重。全國職工隊伍狀況抽樣調查表明，私營企業認真執行法定工時的僅為 15.8%，實際工時平均每週為 50.05 小時，外商投資企業也大大超過法定工作時間。還有不少私營企業強令職工加班加點或從事起強度體力勞動，職工每天勞動時間平均在 12 個小時以上。如珠江三角洲的一些企業，每月工作時間長達 300 小時以上，平均每月加班超過 100 小時。

綜上所述，筆者認為，正是建立在廉價勞動力基礎上的單純經濟增長的發展觀從根本上導致了勞資衝突加劇和勞動關係不穩。因此，要緩解目前勞動爭議和群體性事件激增的狀況，必須從根本上轉變發展思路，確立以人為本、以勞動者為本的新發展觀。

參、對完善勞工政策，促進勞工權益保障的討論

二〇〇三年以來，新一屆中國政府在認真反思單純追求經濟增長所帶來的危害後，提出了以人為本，協調和可持續的新發展觀，強調經濟與社會、人與自然、城鄉、地區之間以及國內發展與對外開放的統籌協調。在推動物質文明建設的同時，也強調精神文明和政治文明的建設。其積極影響是，以溫家寶總理為農民工討工資為契機，第一次在整體上將工業化帶來的農民工權益保障問題納入勞工政策之內，擴大了勞工政策的調整範圍，向均衡、協調處理經濟增長、促進勞動力市場效率、賦予企業用工自主權與保障勞工權益之間關係邁出了正確的一步。

筆者認為，要遏制當前勞資衝突上升的勢頭，促進職工隊伍穩定，

特別是在經濟轉型期強資本、弱勞工的大格局之下，勞工自身的組織性較差，工會的獨立性不強，無法通過勞資自治來達成和諧勞動關係，因而，發揮政府主導的勞工政策的平衡作用最為重要，而當前調整勞工政策的價值取向更是重中之重。以往，中國勞工政策更多的因應經濟市場化的要求，工作重心放在促進勞動力市場的自由化上。勞工政策進一步改革的原則應當是處理好經濟增長與社會進步、促進市場效率與保持規則公正以及保障企業自主用工和增進勞工權益等三對關係，使它們都能得到均衡、協調的發展，以達到勞資和諧。在此基礎上，針對前述引發勞動爭議和勞工群體性事件頻繁加劇的原因，特提出以下政策建議：

其一，在國企改制的過程中，要把職工安置問題放在優先位置，協調處理好涉及職工權益的有關問題。下一步國企改制的重心是中央管理企業和省屬國有企業。在推進大中型國有企業改革改制過程中，要按照國務院轉發的《關於規範國有企業改制工作的意見》和《企業國有資產轉讓管理暫行辦法》兩個文件精神，在國有資產交易和落實職工合法權益方面實施規範操作。在制定企業改革改制方案時，國有淨資產的使用要考慮優先用於安置職工，打足支付職工經濟補償金、清償勞動債務和為職工接續社會保險關係等方面的費用。儘量減少裁員，特別是對系統性或規模裁員要加以遏制。要充分尊重廣大職工的民主權利，規範履行職代會程式。在重申企業改制方案、職工安置方案必須分別經職代會審議和通過的基礎上，對職工代表結構、審議內容的提交程式、有效通過比例、表決方式等做出具體規定。當政府部門審批意見與職工會決議存在分歧的情況下，不得強制推行改制方案，而要通過耐心細緻的政策解釋工作和協商對話解決分歧。由於中央管理企業沒有建立覆蓋全系統的職代會制度，其改革改制方案須徵求全總和相關全國產業工會的意見。國有資產交易要實行「陽光操作」，切實抓好清產核資、財務審計、底價管理、公開交易等環節的

工作。實行管理層收購方式的企業，收購人的確定要引入職工民主推薦。要加強對改制工作的政府監管，組織企業主管部門、審計、紀檢和工會等方面，對企業改制進行驗收。一經發現在資產交易和職工安置等方面存在違規操作，可作出終止產權轉讓或宣佈改制行為無效的決定。

其二，全面推行勞動合同制度，促進勞動關係和諧穩定。建議全國人大儘快通過《勞動合同法》，開展勞動合同制度實施情況的檢查，摸清底數，採取有效措施，用三年時間實現各類企業與勞動者依法簽訂勞動合同。同時，有關部門要制定和完善適用於不同行業的勞動合同示範文本，指導用人單位與勞動者簽訂內容規範的勞動合同。加強研究勞務派遣用工、小時工等新興靈活雇傭形式，及時出臺規範措施。

其三，幫助工人組建自主工會，通過工會凝聚勞工的集體力量來爭取自身的權益。在市場化的私營和外資企業裏，勞資力量對比極為懸殊，勞工惟有依靠自身集體的力量——工會，才能爭得自身權益。但是，目前工會恰恰是勞動關係調整機制中最薄弱的一環。應當根據市場化的要求，採取自下而上的方式組建工會和發展會員。工會可從穩定勞工隊伍入手，減少農民工的流動，以便形成共同的利益紐帶和工會意識。應加強工會民主，推動中小企業直選工會領導人，尊重會員在工會中的主體地位，使工會真正得到會員的支援和認可。針對市場競爭加劇，結構性失業突出，工會要大力開展職業培訓，幫助工人掌握新知識、新技能，通過各種途徑提高其素質和市場競爭能力。

其四，培育勞動關係兩大主體工會和雇主的協商談判能力，逐步形成勞資雙方自主談判，決定勞動關係事項的格局。其中，發育工會組織的自主協商談判能力和作用至為重要。為此，需要在制度建設上有所突破：一是要推進工會的組織體制改革，以形成對其協商談判機制的有力支援。針對目前非公有制企業工會數量較少，而且，即便建立了工會，由於自身利益的制約和雇主的控制，一般也很難發揮作用

的現實，要求充分發揮產業和行業工會的作用，利用產業和行業工會具有更大的獨立性、更便於凝聚集體勞工力量和更適合於針對中國入世和結構調整對不同產業的不同影響制定突出維權的策略等優勢，幫助企業工會履行職能，建議在一些非公有制企業較為集中的市縣先行試點。二是在非公有制企業中率先開展落實罷工權的試點，以此來真正促進平等協商和集體談判機制的建立。

其五，完善勞動保障監察制度，規範監察執法行爲，增強執法力度。中國勞工政策體系已初步形成，但執法力度相當欠缺。二〇〇四年末，國務院頒佈了《勞動保障監察條例》並已付諸實施，這部行政法規對勞動保障監察作了具體明確地規範，特別是加大了對違反勞動法行爲的處罰力度，爲勞動監察工作提供有力的法律依據。要健全勞動保障監察執法機制，擴大人員編制，提高人員素質。採取日常巡視檢查、專項檢查、群眾舉報專查、會同有關部門共同檢查以及年度檢查等多種工作方式，依法行使國家賦予的監督檢查權，加強對社會保險費征繳、勞動力市場秩序、勞動合同和集體合同等方面的監督檢查，依法處理各種違反勞動和社會保險法律法規的行爲，保障法律法規的有效實施。此外，通過改革勞動行政管理體制，改變勞動執法監督部門受制於地方利益而偏袒資方的局面，做到公正執法。

其六，鑒於勞動爭議和群體性事件往往是由現行勞動爭議處理制度存在的管道不暢所引發，因此改革和完善現行勞動爭議處理體制，最大限度地將所有勞動爭議納入到法律救濟途徑，及時公正地處理勞動爭議，是解決勞動關係矛盾，消除隱患，維護社會穩定的重要手段。筆者認爲，制定新的《勞動爭議處理法》，完善勞動爭議處理制度應從以下幾方面進行：

- 擴大勞動爭議的受理範圍，將所有涉及勞動關係的爭議均納入到受理範圍中。
- 改革和完善勞動爭議處理體制，提高勞動爭議處理的質量和

效率，將完善的重點放在優化仲裁和訴訟的銜接關係，突出和強化勞動仲裁的功能。

- 以最大限度保護勞動者權益為目標，修改勞動爭議仲裁時效制度。
- 適當增強勞動爭議調解制度的剛性，賦予調解協定具有合同約束力，擴大第一道防線的輻射和影響，減少和及時化解糾紛。
- 充分發揮工會組織的作用。加大在非公企業組建工會的力度，健全和完善企業乃至產業和區域勞動爭議調解組織，並在多層次三方協商機制中積極發揮防範和處理勞動爭議的作用。
- 貫徹《法律援助條例》，推進來自民間的勞動法律援助活動，培養勞工律師，為工人提供收費低廉的法律服務，讓他們都能通過勞動爭議仲裁和訴訟維護自身的合法權益。
- 推進罷工權立法。罷工權是指一定數量的勞動者為改善勞動條件等經濟目的而集體停止工作的權利，它是市場經濟條件下工資勞動者對抗雇主以維護自身利益的主要抗爭手段之一。（常凱，2004：276）大多數市場經濟國家都對這一權利予以承認並規定在法律中，同時這也是國際勞工立法中的重要內容。中國雖然沒有禁止罷工，但卻沒有在法律中明確賦予職工和工會罷工的權利，其結果就是罷工行為並不為法律所保障。而現實中，罷工作為勞動者的一項自然權利，卻不因法律沒有規定而消失，近年來的群體性事件頻發足以說明這一點。這些罷工因沒有法律規範往往難以取得成功，也極易使事態失控，加劇勞資矛盾。因此，推進罷工權立法是未來平衡勞資關係，維護勞工權益的重要手段。目前，在國家立法條件還不成熟的情況下，可以先由地方立法來加以規

範，並在立法中率先對私營企業和外資企業的罷工作出規定。

其七，針對經濟轉型期強資本弱勞工的勞動關係現狀和以往中央政府在調整勞動關係方面的強勢地位，以及勞工和雇主組織有待進一步發育和形成自主協商能力的現實，加之地方政府總是以促進經濟建設和保護投資環境為名，不恰當地偏袒資方，筆者認為，在現階段，調整勞動關係的主要模式宜以中央政府召集工會和雇主組織，從源頭促進政勞資三方協商機制的建立完善，以出臺勞動法律法規、行政規章和三方會簽檔和政策等形式，調整和解決勞動關係和勞工政策中的重大問題，如縮小貧富兩極分化、工業化過程中的農民工權益保障等問題。此外，全國人大也應建立相應的勞動關係專門委員會，對解決重大的勞動關係問題進行立法規劃和提出政策動議。

肆、簡要的結論

從根本上說，當前中國大陸勞資衝突激增是不公正的以廉價勞動為基礎的單純經濟增長政策的直接後果。而只有以消除貧困為正義目標的經濟發展才能成為可持續的經濟發展，也只有這樣的經濟發展才能營造勞資和諧、社會融洽和長遠安定。正如《聯合國發展計劃》所指出：「為了增強人的安全，需要一種新型的發展，需要把人放在發展的中心位置，把經濟增長當作手段而非目的。」要實現可持續發展，就必須使勞工階層「變得更有力量」，更能有效地「參與到他們生活的過程和事件中去」，因為公正合理的經濟分配與自由平等的社會、政治參與是相輔相成、密不可分的¹⁷。

¹⁷ United Nations Development Program, 1995, *Human Development Report 1994*.
<http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/94.htm>

參考文獻

一、中英文部分

- 王全興著，2004，《勞動法》，北京：法律出版社。
- 史尚寬著，1978，《勞動法原論》，臺北：臺灣正大印書館。
- 史探徑著，1990，《勞動法》，北京：經濟科學出版社。
- 本刊訊，2002，〈勝利油田買斷工齡工人堵路一星期抗議買斷工齡〉，《中國勞工通訊》行動號外，vol.4。
- 全國總工會，2003，《2002 年全國職工狀況調查資料文獻集》（未刊印）。
- 常凱、鄭宇碩、喬健、傅麟主編，2003，《全球化下的勞資關係與勞工政策》，北京：中國工人出版社。
- 常凱著，2004，《勞權論——當代中國勞動關係的法律調整研究》，北京：中國勞動社會保障出版社。
- 姜穎著，2003，《勞動爭議處理教程》，北京：法律出版社。
- 唐建光，2004，〈銀川計程車停運風波：政府何以「投降」？〉，《中國新聞週刊》，vol.30。
- 陳利華，2005，〈群體性事件考驗中國〉，《環球》，vol.8。
- 勞動和社會保障部編，2003，《中國勞動和社會保障年鑒 2003》，北京：中國勞動社會保障出版社。
- 喬健、林燕玲、姜穎，2004，《中國勞動力市場政策評論》，世界銀行諮詢報告（未刊印）。
- 勞動科學研究所課題組，1997，〈勞動關係中突發事件的成因及其對策探討〉，附件五：部分國家和地區罷工鬥爭規模（未刊印）。
- 勞動科學研究院課題組（郭悅執筆），2003，《轉型時期中國勞動關係研究》（未刊印）。

衛民、許繼峰合著，2005，《勞資關係與爭議問題》，第二版，
臺北縣：國立空中大學。

劉開明，2004，〈2004：中國遭遇「民工荒」〉，《FORUM——
中國勞工研究支援網路》，vol.8: 5，深圳：社會觀察研究所。

二、網路部分

本刊訊，2002 年 2 月 24 日，〈官方媒體披露湖北三位老總廠長
慘死職工刀下〉，《中國新聞網》。

本刊訊，2002 年 3 月 24 日，〈遼寧省遼陽市上千工人示威抗議
破產〉，《博訊新聞網》。

本刊訊，2004 年 6 月 6 日，〈深圳五千工人抗議苛扣工資與警方
暴力衝突〉，《多維新聞網》。

本刊訊，2004 年 7 月 20 日，〈陝西毛紡工人抗議失去生活保障〉，
《多維新聞網》。

本刊訊，2004 年 7 月 23 日，〈黑龍江三千礦工為討欠薪集體堵
塞鐵路〉，《多維新聞網》。

本刊訊，2004 年 9 月 21 日，〈鹹陽陝棉七廠萬餘人工人大罷工〉，
《博訊新聞網》。

本刊訊，2004 年 10 月 26 日，〈北京上百民工討薪不成反遭打〉，
《多維新聞網》。

本刊訊，2004 年 10 月 26 日，〈瀋陽七農民工討薪不成集體自殺〉，
《多維新聞網》。

林一強，2004 年 10 月 16 日，〈深圳三千民工悲情抗爭〉，《多
維新聞網》。

張林，2004 年 10 月 22 日，〈安徽蚌埠萬名退休工人集會示威〉，
《博訊新聞網》。

陳峰，2002，〈國企改制與工人抗爭〉，<http://www.usc.cuhk.edu>.

hk/wkgb.asp。

United Nations Development Program, 1995, *Human Development Report 1994*. <http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/94.htm>

Labor-Management Conflicts in the Marketization of Mainland China and Solutions

*Jeff QIAO** & *JIANG Ying***

Abstract

Something has taken place of the Labor Relations in Mainland China acutely, along with the extent of economy marketization and globalization. Influenced by the more and more serious benefit polarization and contradiction between labor and management, labor-management conflict occurs frequently, and has become one of the most serious social problems which influences the harmonious development of economy and society. This paper aims at two main kinds of the labor-management conflict, named labor disputes and collective labor incidents. It analyzes the situation, the characteristics and the institutional causations of the labor-management conflicts, such as problems in the reform of state-owned enterprises, labor policy and economic policy making. It also tables some policy proposals on managing the labor-management conflicts and on labor relations mode of China.

Keywords: labor disputes, collective labor incidents, solutions

* Associate Professor, Department of Labor Relations, China Institute of Industrial Relations.

** Associate Professor, Department of Law, China Institute of Industrial Relations.