



中国
公共政策
丛书

中国劳动政策： 市场化与 全球化的视野

Labour Policy in China:

Marketization and
Globalization Perspectives

岳
经
纶

著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国
公共政策
丛书

中国劳动政策： 市场化与 全球化的视野

Labour Policy in China:

Marketization and
Globalization Perspectives

岳经纶 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 中国公共政策丛书

中国劳动政策：市场化与全球化的视野

著 者 / 岳经纶

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 范 迎

责任校对 / 林 星

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 12

字 数 / 285 千字

版 次 / 2007 年 4 月第 1 版

印 次 / 2007 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 508 - 3/D · 129

定 价 / 29.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国劳动政策：市场化与全球化的视野/岳经纶著.
- 北京：社会科学文献出版社，2007. 4
(中国公共政策丛书)

ISBN 978-7-80230-508-3

I . 中... II . 岳... III . 劳动政策 - 中国
IV . F249. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 025422 号



岳经纶 (Ngok Kinglun) 哲学博士，中山大学行政管理研究中心专职研究员，中山大学政治与公共事务管理学院副教授，香港城市大学亚洲管治研究中心名誉研究员，香港城市大学公共及社会行政学系客席副教授，英国布里斯托大学访问教授。研究与教学领域包括公共政策与公共管理、社会政策、就业与教育政策比较研究；研究论文发表于 *Asian Review*; *Issues & Studies*; *Problems of Post-Communism*; *Chinese Law & Government*; *Education and Society*; *Social Policy and Administration*; *Journal of Social and Societal Policy* 等国际性刊物。《中国公共政策分析年报》编者之一。

目 录

导 论 / 1

- 一 市场化、全球化与中国的劳动危机 / 1
- 二 劳动危机与中国的劳动政策 / 9
- 三 劳动政策及其基本内容 / 14
- 四 中国劳工与劳动政策研究：文献回顾 / 17
- 五 本书的分析框架 / 23
- 六 本书的结构 / 26

第一章 市场转型与中国劳动政策的演变 / 28

- 一 市场转型前的中国劳动政策 / 29
- 二 市场转型中的中国劳动政策 / 33
- 三 当代中国的劳动政策体系及其主要内容 / 39
- 四 中国的积极就业政策 / 53

第二章 中国劳动政策的制定过程 / 62

- 一 中国公共政策制定的制度框架 / 63
- 二 中国劳动政策的制定过程和政策行动者 / 70

三 个案研究：《劳动法》的制定 / 81

第三章 当代中国的主要劳动问题 / 92

- 一 劳动问题的界定 / 92
- 二 中国的失业问题 / 97
- 三 频繁的工业意外 / 112
- 四 中国的劳动力市场歧视问题 / 116

第四章 中央劳动行政部门与劳动政策 / 122

- 一 中央劳动行政部门的机构演变 / 122
- 二 计划经济与中央劳动部的职能 / 125
- 三 经济改革与劳动部职能的初步调整
(1982 ~ 1992) / 130
- 四 市场经济体制的确立与劳动部的重组
(1992 年以后) / 135
- 五 市场转型期中国劳动政策和劳动管理的新模式 / 144

第五章 工会与劳动政策 / 153

- 一 中华全国总工会：重要的劳动政策行动者 / 154
- 二 工会参与劳动政策和立法的主要途径 / 160
- 三 中华全国总工会与劳动立法和劳动政策 / 163
- 四 中华全国总工会与集体合同 / 171
- 五 中华全国总工会与工人的结社权 / 179

第六章 地方政府与劳动政策 / 191

- 一 地方政府在劳动政策过程的作用 / 192
- 二 市场转型、下岗失业和“再就业工程”的出台 / 197
- 三 “内部消化”：以企业为主的策略 / 201
- 四 从企业转向政府：“再就业服务中心”在上海的源起 / 205
- 五 “中心”建在企业：“再就业服务中心”上升为国家政策 / 210
- 六 “再就业服务中心”的局限及其关闭 / 214
- 七 中央政府、地方政府和企业劳动政策执行中的博弈 / 218

第七章 跨国公司与中国劳动政策 / 223

- 一 全球化与跨国公司 / 223
- 二 跨国公司与国际劳工 / 226
- 三 跨国公司与中国劳工 / 231
- 四 企业社会责任：跨国公司的生产守则运动和全球契约 / 233
- 五 跨国公司与中国劳动政策 / 251

第八章 国际组织与中国劳动政策 / 261

- 一 国际劳工组织与中国 / 262
- 二 国际劳工标准与中国劳动政策 / 268
- 三 世界贸易组织与社会条款 / 281
- 四 社会条款与中国劳动政策 / 292

第九章 农民工：正在崛起的劳动政策行动者 / 296

- 一 农民工的产生与发展：在市场驱动与行政束缚之间 / 297
- 二 农民工与中国劳动力市场的分割 / 304
- 三 谁来保护农民工？ / 312
- 四 农民工与中国劳动政策 / 317

结 语 构建以劳工为本的劳动政策 / 330

- 一 中国劳动政策的反思 / 331
- 二 培育劳动政策力量，完善劳动政策网络 / 337
- 三 建构以劳工为本的劳动政策 / 349
- 四 建立“劳”、“资”、“政”之间的力量平衡 / 354

参考资料 / 355**后 记 / 372**

图表专栏目录

-
- 表 2-1 《劳动法》的制定过程 / 82
- 表 3-1 中国城镇登记失业率 (1987 ~ 2004) / 102
- 表 3-2 对中国城镇失业情况的各种估算 / 105
- 表 3-3 1993 ~ 2003 年下岗职工人数 (年底累计) / 107
- 表 3-4 中国普通高等教育 (本专科) 招生数和毕业生数
(1998 ~ 2004) / 112
- 表 3-5 中国的重大矿难 (2003 ~ 2005) / 115
- 表 3-6 就业歧视的主要类别 / 119
- 表 4-1 中央劳动行政部门的机构演变 / 124
- 表 4-2 中央劳动行政部门内部组织与结构的变化
(1988 年以来) / 142
- 表 4-3 1949 ~ 1983 年间的劳动人事法规 / 146
- 表 5-1 中国工会历次全国代表大会 / 156
- 表 8-1 国际劳工组织核心劳工标准 / 271
- 表 8-2 中国已经批准的国际劳工公约 / 273
- 表 9-1 农村劳动力流动规模 / 301

-
- 专栏 5-1 《中华人民共和国工会法》（第一章 总则）/ 168
- 专栏 5-2 《中国工会章程》（第一章 会员）/ 187
- 专栏 7-1 社会责任 SA8000 标准（2001 版本）/ 238
- 专栏 7-2 “全球契约”倡导的十项原则（英文原文）/ 249
- 专栏 7-3 《中华人民共和国劳动法》的有关规定摘录 / 259
- 专栏 9-1 21 世纪初中国农民工流动的基本态势 / 302
- 专栏 9-2 《国务院关于解决农民工问题的若干意见》
内容要点（2006 年 1 月 18 日）/ 326

导 论

一 市场化、全球化与中国的劳动危机

自 20 世纪 70 年代末实行改革开放政策以来，中国开始了大规模的社会经济变革（Large-scale Socio-economic Transformation）过程。这场社会经济变革，历时之长、范围之广、程度之深，是中国历史上所不多见的。人们用不同的词汇来描述这场大规模的社会经济变革，有的说是社会转型，有的说是经济转轨，有的说是市场过渡。

对于这一大规模的社会经济变革，我们可以从多个层面来进行解读。首先，它是一场大规模的产业革命，是中国从农业社会向工业社会的转变。从这个意义上讲，中国目前的这场社会经济变革可以说是中国的工业化（Industrialization）过程。其次，它是一场大规模的经济体制转型过程，是中国从计划经济向市场经济的过渡。从这个意义上讲，中国目前的这场社会经济变革可以说是中国的市场化（Marketization）过程。再次，它是一场大规模的多元化运动，是中国从家长制国家向公民社会的演变。从这个意义上讲，中国目前的这场社会经济变革可以说是中国社会的多元化（Pluralization/Liberalization）过程。无论是工业化、市场化，还是多元化，都与中国的劳工密切

相关。

推动当代世界进程的基本动力有三：一曰市场化，二曰民主化，三曰全球化。在中国，推动社会经济大规模变革的基本动力则是市场化（或者说市场改革）和经济全球化。市场化推动着中国的经济体制从计划经济转向市场经济。市场化带来了私营经济的发展和所有制结构的多元化，带来了快速的工业化和城市化，带来了市场导向的价值观和文化，也带来了劳动力市场的发育和成长。中国政府的开放政策使中国融入了全球化进程。全球化为中国带来了源源不断的国际资本，推动中国参与国际经济竞争以及跟随国际规范和惯例，带动中国成为“世界工厂”，使中国劳工与国际资本相联系，并且制造出了一个以农民工为主体的新兴产业工人阶层。

市场化和经济全球化为中国带来了超过 1/4 世纪的持续高速增长。从 1978 年到 2004 年，中国的国内生产总值从 1473 亿美元剧增到 16494 亿美元，年均增长率为 9.4%；对外贸易额从 206 亿美元飙升到 11548 亿美元，年均增长率超过 16%；外汇储备从 167 亿美元猛增至 6099 亿美元。由市场化和经济全球化驱动这场大规模的社会经济变革及其创造的经济奇迹，对中国的劳工和劳动关系带来了深远的影响。可以说，市场化经济改革和经济全球化重塑了中国劳工（Reshaping Chinese Labor）^①，或者说，带来了中国工人阶级的转型（Working-class Transition）^②。市场

① Rocca, Jean-Louis, “Three at Once: The Multidimensional Scope of Labor Crisis in China”, in Francoise Mengin and Jean-Louis Rocca eds., *Politics in China: Moving Frontiers*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 4–30.

② Lee, Ching Kwan, “Three Patterns of Working-Class Transition in China”, in Francoise Mengin and Jean-Louis Rocca eds., *Politics in China: Moving Frontiers*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 62–90.

化改革使工人与国家相分离，带来了劳动力的商品化和劳动力市场的发展。国有企业的改革不仅使失业成为不可避免的社会经济后果，也导致传统国有企业工人就业关系市场化（setting state workers to capital labor）。经济全球化则为中国带来了资本主义的劳动规范，使劳工屈服于资本成为常态。中国劳工不仅要面对中国内部的资本及其所有者，而且要面对全世界的资产阶级。而工业化和私营经济的发展，则使大批农民离开土地，成为新兴产业工人。把中国劳工的变迁放在中国社会经济变革的大背景下，我们可以看到两种基本的运动轨迹：一种是由传统的、以国企工人为代表的城市产业工人阶层所主导的向下的运动轨迹——他们由计划经济所创造，也因计划经济而获得了过高的政治经济地位，如今随着计划经济的改革而发生演变，他们当中的相当一部分人已经下岗失业，失去了工人身份，其余的则需重新适应市场经济条件下的劳动规范；另一种是由新兴的、以农民工为主体的、成长中的工人阶层所主导的向上的运动轨迹——他们由市场经济所创造，也因为市场经济的粗陋而得不到应有的政治经济地位，但是他们肯定会随着市场经济的发展而发展，并取得应有的权利和地位。到最后，这两种运动轨迹将会重合，从而产生一个统一的产业工人阶层。海外著名劳工社会学家李静君（Ching Kwan Lee）认为，在经济全球化和市场改革的过程中，中国工人阶级出现了三种转型模式：一是农民工的产生（Making），二是社会主义工人的再造（Remaking），三是富余工人的下岗（Unmaking）。^①

① Lee, Ching Kwan, "Three Patterns of Working-Class Transition in China", in Francoise Mengin and Jean-Louis Rocca eds., *Politics in China: Moving Frontiers*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 62 - 90.

在市场化 and 经济全球化的交互作用下，中国出现了前所未有的经济增长，同时也爆发了深层的劳动危机。中国的劳动危机，不仅因为中国劳动力资源总量过剩和质量不高，而且因为中国劳工处于独特的历史阶段：它同时经历着资本主义劳工演变的三个阶段。^① 在资本主义长达 200 ~ 300 年的发展历程中，劳工随着资本主义的演变而经历了三个阶段：原始资本主义阶段、现代资本主义阶段和后工业资本主义阶段。在原始资本主义阶段，国家采取自由放任政策，很少干预劳动力的再生产，任由资本和市场宰制劳工，劳工仅仅依靠地缘和亲缘网络得到保护。在这一阶段，劳工形式上屈服于资本，受到资本的盘剥。在现代资本主义阶段，国家开始积极干预劳动力再生产，福利国家为劳工提供了较全面的社会保护。在这一阶段，劳动力市场更加成熟，劳工不再任由资本宰割，而是通过集体谈判与资本讨价还价，劳工利益与资本利益开始得到协调。到了后工业资本主义阶段，随着制造业的衰落和服务业的兴起，工人的就业保障程度下降，劳动力市场的弹性越来越大，越来越多的工人从事临时性的和部分时间的工作，工作场所不再为就业者提供社会身份和个人保护。

资本主义劳工的演变经历了 200 ~ 300 年的历程。可是，在市场化 and 经济全球化的交互作用下，中国的劳工却在短短 20 多年时间里同时经历了这三个阶段。套用资本主义劳工演变的三个阶段，中国劳工演变的第一阶段是随着非国有经济部门的出现而发生在 20 世纪 80 ~ 90 年代。在这一阶段，中国出现了若干

① Rocca, Jean-Louis, "Three at Once: The Multidimensional Scope of Labor Crisis in China", in Françoise Mengin and Jean-Louis Rocca eds., *Politics in China: Moving Frontiers*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 4 - 30.

新经济领域，如乡镇企业、私营经济、外资企业。随着新经济领域的发展，中国开始出现劳动力市场。不过，这一时期的劳动力市场极不规范。来自农村的劳动力主要通过地缘和亲缘关系与资本结合，他们势单力薄，在恶劣的劳动环境中从事繁重的工作，工资低、工时长，劳动权益得不到保障。有些地方，政府为了鼓励投资和发展经济，往往对劳动力市场采取不干预政策，任由资本支配劳工。

从20世纪90年代中期开始，随着国有企业改革的深化，中国劳工演变进入第二阶段。国有经济的深化改革，为中国劳动力市场带来了新的变化：优化劳动组合，大规模下岗和失业、就业关系契约化及劳动关系的市场化。在这一时期，国家所扮演的角色有了调整。以《中华人民共和国劳动法》（以下简称《劳动法》）的颁布和实施为标志，国家尝试通过劳动立法和社会保障制度的建立来干预劳动力的再生产和劳动关系过程。

然而，在经济全球化的驱动下，中国劳工也同时出现了后工业资本主义社会劳动的演变特征。这主要表现在工人的经济领域边缘化。这种边缘化具体表现在：随着服务业的发展、科技进步与新兴工业部门的出现，工人在财富创造中的作用日趋边缘化，再就业率下降。工人在经济领域的边缘化也导致了他们在社会和政治领域的边缘化。由于下岗失业工人的再就业率下降，工人难以重返劳动力市场，因而成为社会救助的对象。为照顾这些工人，中国政府提供了“三条保障线”（下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障）^①。统计表明，

① 吴邦国：《以“三个代表”重要思想为指导，切实做好下岗失业人员再就业工作——在全国再就业工作会议上的报告》（2002年9月12日），转引自劳动和社会保障部编《中国积极的就业政策》，北京，中国劳动社会保障出版社，2003，第18～35页。

到2004年9月底，全国共有领取养老金的离退休人员4025万人；领取失业保险金的失业人员674万人；领取最低生活保障金的城镇居民2199.5万人，其中超过一半是下岗人员、失业人员、退休人员和在职工人。^①

在劳工急剧转变的时期，国家的角色却变得模糊起来。面对经济全球化带来的国际经济竞争，廉价劳动力在事实上成了中国提升国家全球竞争力的重要手段。因此，在这一时期，国家虽然强调建立社会保障制度来保护工人利益，但是在处理劳资冲突时往往贯彻不力；虽然重视劳动立法，却没有严格执法；虽然也不时提出关注公平，但却更重视效率。由于国家角色变得模糊，劳资利益和权力关系严重失衡，在“强资本、弱劳动”的格局下，劳工不能通过集体力量与资本进行协商和谈判，劳工利益受到严重侵犯。劳工的弱势，更由于各级政府采取以利用廉价劳工作为比较优势参与经济全球化这一基本经济政策而进一步加剧。为了保持廉价劳工这一吸引外资和增加出口的战略优势，一些地方政府自觉不自觉地滋生出偏重资本效益的施政风格。上述各种因素的交织带来了中国的劳动危机。中国的劳动危机主要表现在就业危机、劳资冲突和工业意外事故上。

如果说中国的农村改革是从解决农民饥饿问题开始的话，那么，中国的城市经济改革可以说是肇始于就业危机。20世纪70年代末因劳动力自然增长和大量下乡知识青年返城而导致的失业高峰，迫使中国政府放弃对劳动力和就业的控制与垄断，

① 中国社会科学院“社会形势分析与预测”课题组：《构建和谐社会：科学发展观指导下的中国》，载汝信、陆学艺、李培林主编《2005年：中国社会形势分析与预测》，北京，社会科学文献出版社，2005，第5页。