

經濟與社會

中國的開放政策與勞動關係

庇樂*

澳門作為疆域遼闊的中國的一扇開啟的窗戶，那些在澳門及有注意到中國正在實行龐大經濟改革的人，會明顯地看到中國的勞動關係體制也正在發生演變，更成為由經濟改革和對外開放政策所帶來的其中一個較為突出的問題。

八十年代初，隨著經濟特區的設立，外來投資如潮水般湧入中國，勞動關係在外資企業中按照投資者的“慷慨”程度而有所不同。

難怪中國內陸的工人，尤其以務農為生的人，他們不惜違反政府用以控制就業市場的規則，像潮水般湧到城市找尋收入較好的工作。

這個廉價勞工浪潮面對了一個社會勞動的情況，對市場經濟而言，勞動關係在那裡是不存在的，因當時還沒有管制這方面的法例。

1994年7月5日，全國人民代表大會採用了第一套勞工法規。這套具遠大目標的法規旨在保護工人的權利，規範工作關係及訂立一個“社會主義市場經濟”的勞動關係體制。誠然，該新法規的通用及其是否能提供有效的管制則產生了一些問題：首先，儘管法規的措施可應付正在發生的變動，但是，勞動關係的傳統體制仍然處於主導地位；其次，企業之間各自的管理形式存在很大的差別，使勞動關係更為複雜；再者，為了維持對企業的宏觀調控，中央政權和地方政府則採用不同的預算及行政政策；此外，由於在沿海地區開始施行開放政策，內陸與沿海的地緣政治和經濟情況就有所差別，這個不平衡使勞動關係也受到限制。以上這些差異加上某些政策的不明朗，增加了保護工人權利的困難。

放在我們面前的可以說是是一個經濟層面多於政治層面的巨大變化的範疇內對中國勞動關係體制進行一個良好的嚴格的分析練習，本人在此嘗試指出國家、企業領導

* 勞工暨就業司司長

和工會在正處於巨變的中國裡所擔當的新角色。為此，讓我們借助澳洲維多利亞大學研究部 Yug Zhu所作的出色分析。

勞動關係的傳統體制

一個國家計劃經濟的傳統體制是基於一個意念，就是把經濟看作一所大企業來管理，一切祇服從一把聲音。

因此，人員錄用、財政、產業、生產、原料和其本身的市場是按照一個整體計劃來統籌，從宏觀調控政策的構思和推行，以至企業本身的直接管理都由政府領導。這種集中管理方式，加上不適當的計劃，就會使產品的供求關係產生不平衡現象，並使收入蒙受相當的損失。

傳統體制的職位有兩種：永打不破的鐵飯碗這個永久僱用的職位和臨時職位。擔任臨時職位的工人，包括那些季節工人或曾經任職工業界的農民，他們透過與國家或集體的城市企業簽訂的一份限制性的工作合同而得益。

工人的基本工資可以分為八個幅度，工資的差異反映了區域、行業和按勞分配三者之間的不同。中國曾建立過一個稍為複雜的社會保障制度，其中包括退休的給付、撫恤金、醫療護理費用、低收入工人援助、糧食價格補助、娛樂活動，免費上落班接送服務和家庭計劃等。直至80年代，用於社會給付的金額達到總工資的20 - 30%。

工會主義

共和國成立（1949）後，工會運動受到中國共產黨和中國政府（黨政府）所控制。所以，無可否認，黨政府領導認為國家（公有財產的持有者）與工人之間所建立的勞動關係應以合作或不對抗（階級鬥爭）的態度來維繫。1925年，正式的國家工會——中華全國總工會（全總），在爭取中國獨立的鬥爭過程中嶄露頭角，並在解放政治運動中茁壯成長。這個總工會穩固後，中國共產黨認為不需要成立任何其他的工會組織，並不斷利用全總作為黨與工人溝通的橋樑。

中華全國總工會現約有1億3百萬名會員，及至現時為止有超過54萬個基層工會，工會所扮演的角色基本上因工人而存在，並保障他們的社會福利，例如：培訓、會所、康樂場所及提供失業援助服務等。

1992年4月3日，全國人民代表大會採用了新的工會法，內裡確立了工會組織的基礎，有關的權利和義務，然而，1950年的法例中存在的矛盾卻仍然被保留下來。這個一直想要解決而又很難解決的矛盾表現在：一方面希望工會能維護工人在企業內的利益，而另一方面卻全力鼓勵工人為企業、工人本身和國家的整體利益而工作。這種干預的政策導致非法工會的產生，並帶來許多可以預見的後果，尤其造成間接的壓力，促使合法的工會修正對工人利益所持的態度，從而產生的衝突浪潮是值得關注的。

轉 變

為調整國家功能及促進效率而進行的巨大改革帶來了一些困難。

我們所提及的經濟改革主要是為了國家不直接干預企業，並賦予企業自主權，以便能面對競爭日趨激烈的市場而運作，在這類市場內除了資金和工作崗位外，更可獲得大量的訊息。

此外，改革的第一個階段，並沒有就工作的問題進行大型立法工作。但在不久前採用了一些規範，其中一些措施來自省級或部級機關，並以內部規章，最起碼的法律甚至“半法律性”的名義來執行。

1986年後，四個為人所熟悉的，用以針對國家及集體企業的職位改革方面的臨時規章，反映了政府的四個目的，這些規章的基本目的如下：a) 勞動合同；b) 就業；c) 解僱；d) 工人的社會保障。

這些改變自然會影響企業的勞動關係體制。

企業的轉變

在社會勞動世界內，國家角色的改變給予企業很大的自主權，這對已轉變的國家本身的企業也起著同樣的作用；它們當中大部分已產生變化，或轉變為具目的合同企業，或具有直接管理系統的企業。以至整個國家的國營企業最近也轉變為股份企業。個人可以有第二份工作，以及可離開工作單位從而自立門戶。此種改變鼓勵了城市或鄉村的集體和私人企業的出現，同時，外來投資也有強勁的增長，那些由中外合資的公司扮演著一個重要的角色。在完結這部分的分析之前，值得一提的是按統計資料顯示，1992私人界別在國民生產總值中佔50%。

就業制度的轉變

在開放的新局面中，政府對一貫的傳統作了一些讓步，容許企業擁有土地，並在招聘、就業條件以至解僱方面取得自主權。

這樣，糾正社會主義制度遺留下來的一些缺點的因而敞開，讓那些擠滿工人但生產率極低的企業終能以勞動合同制取代名噪一時的鐵飯碗。

一九八三年初，合同制度開始試用，至一九八六年透過有關的法律正式推行。根據法律的規定，新的產業工人被稱為合同工人，而以前受聘的長期工人亦繼續得到就業保障。合同期限為一年或少於一年，內容規定生產率、試用期限、工作條件、報酬、工作守則和紀律制度。

另一方面，以前的臨時工人必須簽訂合同，但並不表示在簽訂合同的一刻便享有“合同制工人”的地位，他們仍然維持臨時性質，其所享有的給付亦有別於“合同制

工人”的待遇。職位類別的分配視企業的類別而定，國營企業和集體企業的員工包括長期工人、合同工人和臨時工人，外資企業員工則包括合同工人和臨時工人。

國家私營企業祇有臨時工人提供服務。

工資和社會福利

根據新的工資和社會福利制度，薪酬視職位類別而不同。這個改革是來自將工資與企業生產率和個人生產成績掛鈎的意念。新的工資制度自一九八五年開始試行，工資由基本工資（傳統的一般工資）、職務工資（根據身份和年資）及一個可變部分（與企業的業績和目標掛鈎）組成。

至於工人的社會福利制度，企業將之視為一種財政負擔，並盡量減低它的成本。為此，企業普遍以購買保險的方式抵償退休金、失業津貼、醫療衛生服務等的負擔。

可以中肯地說，改革後祇有少部分工人繼續享有終身就業的保障。在企業領域出現了新詞匯，如破產、生產重整、裁員及終止合同等，凡此種種已導致工人失業，以及由於尚未習慣正採用新規則的勞動市場而感到徬徨。

自一九八六年，工作滿五年的工人開始獲得一項失業津貼，以二十四個月為限，數額為基礎工資的50 - 70%；工作不足五年者最多祇可取得十二個月的津貼。

最近，政府修改了失業政策，被提高了的津貼水平，視各地區的生活水平而有不同。

企業的供款過去相等於基本工資的1%，而現在定為總工資的1%。

目前，大部分的外資企業都設有社會保障制度承擔所有的風險，成本相當於總工資的25%。

而國營企業和集體企業則正面對一個從福利制度轉變為社會保險制度的過渡階段，因此，新僱用的工人一般享有保險保障，而“舊有”的固定工人繼續與傳統的制度掛鈎。

結 論

新中國的建設自十五年前開始，帶來了一些涉及社會勞動領域的新問題，尤其是就業、職業培訓和勞動市場的問題。企業與國家之間、工人與國家之間或員工與企業之間的關係都發生了實質變化，倘未能平衡管理，將會令社會付出嚴重的代價。另一方面，較為洞悉自己的權利且更有能力去爭取改善自己的工作和生活條件的另一工人階級，已因企業架構的改變應運而生。

據估計，目前人們對於勞動關係的理解，可能正在發生深層的變化。

湧到城市“掘金”的數以千萬計的鄉村工人的失業所可能引發的複雜後果，若現在要作全面預測則言之尚早。然而，中國的新勞動法公佈背後所隱藏的種種困難肯定

會相繼出現。雖然新法典在大原則方面仍存有一些漏洞，但重要的問題已得到處理，其中包括：

1. 企業家與工人之間訂立書面合同的強制性；
2. 每週工作時間不超過四十四小時，強制性超時工作時間為一小時；
3. 增加超時工作補貼由15%至300%，視正常工作日或假期而定；
4. 最低工資；
5. 工作安全及衛生；
6. 社會保障；
7. 工作條件和關係的監察及控制。

以上項目對不同法律社會秩序的發達國家而言是常見的根本問題，但對於一個正在發生巨變的國家來說卻是“改革”，並為某些區域造就成功的例子。然而，要有長足的發展必須在極短的時間內能回應企業破產、失業、產業結構重整、競爭、新的生產方式及工作組織等問題為中國社會帶來的種種新挑戰。事實上，目前在中國所進行的是一個驚人的試驗，但願它不會導致社會付出嚴重的代價。

本人相信，短期內即將出現在經濟和社會上的各種困難將成為討論的焦點：就是在競爭愈烈的市場中，中國企業經濟成就的目標達到的同時又能顧及就業的問題、工作的各種制度和社會保障的情況。

簡而言之，中國人亦將會致力探討社會和經濟措施的調和之道，他們察覺到在新時期裡，經濟、社會和政治整合的需要與日俱增。因此，要縮短不惜一切而取得的經濟增長與社會要求之間的距離，並要緊密且順當地加強社會與經濟政策之間的聯繫。誠然，毫無疑問中國目前的社會經濟格局，是一個全新的實況，這體現在鞏固其載體以及經濟和社會計劃的形式上。期望在經濟增長的每一刻，中國懂得肯定基本的社會權利。