

# 中國企業勞動關係的變遷、特點與對人力資源管理的挑戰

## The changes and characteristic of labor relation in Chinese mainland after 1949 and adjustment of HR practice

張麗華<sup>1</sup> 程衛凱<sup>2</sup>

<sup>1</sup>中國人民大學教授博士生導師      <sup>2</sup>中國人民大學博士生

### 摘要

和諧勞動關係是社會健康、有序、高效運行的基本前提。勞動關係受多種因素影響，具有明顯的時代特徵。本文按照前計劃經濟期、計劃經濟期、市場經濟初期與市場經濟加速期四個階段，回顧新中國成立後勞動關係的變遷與特點，幫助讀者瞭解建國後中國企業勞動關係形成的過程與特點，掌握當前中國企業勞動關係現狀。並就人力資源系統如何進行調整，以更好應對當前勞動關係面臨的挑戰，提出了相關對策。

**關鍵字：**勞動關係、歷史變遷、特點。

勞動關係是實現勞動過程中勞動者與勞動力使用者所結成的社會經濟利益關係。和諧勞動關係是社會健康、有序、高效運行的基本前提，也是建設和諧社會的重要基礎。社會系統多種因素影響勞動關係的形成，使勞動關係具有明顯的時代特徵。把握勞動關係的這些時代特徵與制度變遷，有助於深入瞭解勞動關係形成的內在規律與發展趨勢、應對勞動關係面臨的挑戰，調節與完善現時勞動關係。鑒於此，本文將按照前計劃經濟期、計劃經濟期、市場經濟初期與市場經濟加速期四個階段，回顧新中國成立後勞動關係的制度變遷與當前特點，並提出了人力資源管理應該如何改革，以更好的應對勞動關係所帶來的挑戰。

## 1. 建國後勞動關係變遷與特點

### 1.1 前計劃經濟期（1949-1957）

新中國成立之初至 1957 年第一個五年計劃完成期間，國家基本完成對封建土地制度的改革，國家經濟得到好轉。在此階段，多種經濟成分並存，企業性質具有公私雙軌、國營為主的特點。解放前的國有工業企業、官僚資本工業企業與外國資本在華企業轉為國營企業。同時，為了繁榮經濟發展生產，恢復戰爭帶來的創傷，國家實行了保護並有限制的發展民族資本主義工業的政策。民族資本工業得到一定恢復，以三年國民經濟恢復時期的 1952 年為例，私營工業數為 15 萬戶，

職工人數 206 萬人，大部分企業為職工人數 16 人以下的小型企業。(羅仲偉，2009)。同期國有及城鎮集體職工共計 1603 萬人（國家統計局綜合司，2005），數量遠超非公有企業。

爲了協調非公有企業內勞資關係，黨中央提出了“勞資兩利”的政策，並列入了起到臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》之中，在《共同綱領》三十二條中明確提出：“私人經營的企業，爲實現勞資兩利的原則，應由工會代表工人職員與資方訂立集體合同。公私企業目前一般按照八小時至十小時的工作制，特殊情況得斟酌辦理。人民政府應按照各地各業情況規定最低工資。逐步實行勞動保險制度。”並在之後頒佈了一系列法律法規，進一步明確了細節要求。如 1949 年的《關於勞資關係暫行處理辦法》、《關於私營工商企業勞資雙方訂立集體合同的暫行辦法》。1950 年的《關於勞動爭議解決程式的規定》、《失業技術員工登記介紹辦法》、《勞動介紹所組織通則》、《勞動部關於在私營企業中設立勞資協調會議的指示》、《工資條例（草案）》等，對勞資關係的相關問題做出了具體規定。

1951 年，國家頒佈《中華人民共和國勞動保險條例》，規定企業方須繳納相當於該企業工人與職員工資總額的百分之三，作爲勞動保險金，不得在職工工資內扣除與另行徵收。該條例爲企業勞動者提供了較爲全面的保障，覆蓋面廣。據統計，至 1956 年，享受勞動保險待遇的職工人數相當於國營、公私合營、私營企業職工總數的 94%。但該條例主要適用範圍爲雇用工人與職員人數在一百人以上各類企業，以及鐵路、航運、郵電的各企業單位及附屬單位。前面提到，私人企業普遍規模較小，勞動保險逐步發展爲全民所有制企業的特權（鄭秉文、于環、高慶波，2010）。

在促進就業上，爲了解決解放前中國遺留下來的失業問題，國家在 1953 年 8 月提出了“政府介紹就業和群眾自行就業相結合”的就業方針，當時被喻爲“兩扇門”政策。較好地解決了歷史遺留和新出現的就業問題。但是，當生產資料所有制的社會主義改造基本完成以後，群眾自行就業基本消失。

因此，該時期雖然勞動力市場供大於求，非公企業規模小，個體勞動者議價能力差，在勞資關係的談判中處於劣勢，非公企業勞資關係一度出現激烈的對抗、對立現象。但由於非公企業總體數量較小，占比較低，並且政府重視勞資關係問題，從制度與實踐操作中採取了多種措施維護勞資雙方的利益，保護了工人的權益，也打消了民族資本家對於新中國的顧慮，對他們起到了一定的激勵作用，使其能安心投入生產經營活動。勞資關係在矛盾和衝突中得到規範和緩解，處於有序管理之下，爲新中國經濟好轉打下基礎。

## 1.2 計劃經濟期（1958-1977）

爲鼓勵和指導資本主義工業轉變爲公私合營形式的國家資本主義工業，逐步完成社會主義改造。國家制定《公私合營工業企業暫行條例》。對資本主義私股的贖買改行“定息制度”，生產資料由國家統一調配使用，至定息年限期滿後，公私合營企業最後轉變爲社會主義全民所有制。至第一個五年計劃結束時，私有制企業基本蕩然無存，私營企業所有者喪失企業經營管理權，企業的全部生產資料由國家統一管理和使用，初步形成了以公有制企業爲基礎的社會主義國有工業經濟制度（羅仲偉，2009）。

在此期間，企業的經營、生產、用工、分配制度，都由政府佔據主導地位。國家採用統分統配的方式，勞動者的就業由國家統一配置，終身雇用的固定用工制度成爲主要的雇傭模式，工資分配採用平均主義，人員流動率低，工作單位成爲個體的主要依靠。

這期間國家採用的以國家爲實施和管理主體的社會保障制度，國家和企業共同負擔費用，形成了國家和企業的一體化社會保障模式。雖然這種保障模式與當時的計劃經濟模式相吻合，但是保障的覆蓋面小、範圍狹窄，籌資機制不順、籌資管道單一，並且社會化程度低、保障層次單一、抗風險能力差（馬傑、鄭秉文，2005）。

計劃經濟期間，市場對崗位的有效需求不足，爲了更多解決勞動力就業，往往安置超過實際崗位需要的人員，造成人浮於事，生產效率低，不利於國家經濟發展，同時“文化大革命”加劇了這種狀況。加上當時適齡勞動力數量增加迅速，大批知青返城，失業率上升，至1979年，城市居民登記的失業率達到567萬人，相當於勞動力總量的5.4%（Kinglun Ngok,2008）。城鎮就業壓力巨大。

在此期間，勞資關係較爲和諧，員工穩定感與公平感強。但是這種勞資關係屬於表面的和諧，企業和政府處於完全不對等的狀態，政府處於支配地位。勞動力市場缺失，勞動力缺乏正常流動，資源得不到有效的優化配置，失業水準居高不下，員工激勵水準低，難以發揮出最大潛力，不利於員工自身提高與成長。企業也並非真正意義上的企業，只是政府的仲介協調機構，按照政府計畫組織生產，相互之間缺乏競爭，優化管理、提高經營效率的動力不足。勞動關係存在的這些問題，從內在推動著中國經濟體制從計劃經濟向市場經濟轉變。

### 1.3 市場經濟初期（1978-1989）

1978年，黨的十一屆三中全會做出了實行改革開放的重大決策，計劃經濟體制改革開始向社會主義市場經濟體制轉變。國有企業開始了改革進程，改革的目的是建立使企業充滿生機和活力的新體制，重新回復企業所應具有的角色。

在四川省及國家經委六部委開展的試點工作取得成功之後，1979年，國務院頒佈《關於擴大國營企業經營管理自主權的若干規定》，允許企業根據不同行業、不同企業的具體情況，實現利潤留成。並把擴大企業自主權的工作，在國營工業企業中全面推開，使企業在人、財、物等方面，擁有更大的自主權。1984年5月10日，國務院又發出《關於進一步擴大國營工業企業自主權的暫行規定》，進一步下放了生產經營計畫、產品銷售十個方面權力，明確提出在人事勞動管理方面，廠內中層行政幹部由廠長任免。企業可以根據需要從外單位、外地區招聘技術、管理人員，並自行確定報酬。企業有權根據生產需要和行業特點，在勞動部門指導下公開招工，經過考試，擇優錄用。有權抵制任何部門和個人違反國家規定向企業硬性安插人員。1984年10月，黨的十二屆三中全會通過的《關於經濟體制改革的決定》也提出了企業有權選擇靈活經營方式、擁有和支配自留資金，有權按規定自行任免、聘用和選舉企業工作人員，自行決定用工辦法和工資獎勵方式。並且，逐步在國有大中型企業中實行承包經營責任制，於1988年2月頒佈了《全民所有制工業企業承包經營責任制暫行條例》，對承包經營責任制內容和形式等做出規定。這些規定有效解決了國家和企業的分配關係，進一步擴大了企業了自主權，調動了企業和職工的積極性。

國有企業改革同時，非國有經濟不斷發展。1982年12月，我國第四部憲法提出“在法律規定的範圍內的城鄉勞動者個體經濟，是社會主義公有制經濟的補充。國家保護個體經濟的合法權利和權益。國家通過行政管理，指導、幫助和監督個體經濟。”在這個大原則的指導下，個體經濟得到迅速增長，從1978年的15萬增加到1989年的614萬。

在就業方針上，國家實行“三結合”就業政策。1980年8月，首次全國勞動就業工作會議明確提出了新的就業方針，即：“在政府統籌規劃和指導下，勞動部門介紹就業、自願組織起來就業和自謀職業相結合”（通常稱為“三結合”就業方針）。後來，勞動部門的職業介紹職能轉給了職業介紹機構，“勞動部門介紹就業”被改稱為“職業介紹機構介紹就業”。與此同時，勞動力市場開始發展，1981年，國務院頒佈《關於廣開門路、搞活經濟、解決城鎮就業問題的若干決定》，肯定了“三結合”的就業政策，開始由市場機制配置勞動力。由最初的“勞動服務公司”開始，勞動力市場在20世紀90年代後獲得快速發展。

1982年勞動人事部頒發了《關於積極試行勞動合同制的通知》，以此促進固定用工制度改革，而後於1986年頒佈了《國營企業實行勞動合同制暫行規定》《國營企業辭退違紀職工暫行規定》《國營企業招用工作暫行規定》和《國營企業職工待業保險暫行規定》等勞動管理制度文件。對招收錄用、勞動合同的訂立、變更、終止和解除，在職和待業期間的待遇、退休養老期間的待遇等涉及到勞動合同制度及相關制度的諸多內容進行了明確規定，並對勞動實踐產生重大影響。至1987年，全國全民所有制單位從社會上新招工人已全部實行了勞動合同制。國企中只對新招工人實行，由此帶來的雙軌制，對企業勞動管理上造成一定影響。1989年事件後，社會對於改革措施本身出現了不同意見，經濟環境受到影響，勞動合同制度改革基本停滯不前。不過這一時期出臺的各項法律法規，為今後全面推行勞動合同制度打下基礎。

#### 1.4 市場經濟加速期（1990-至今）

1992年，鄧小平同志發表南巡講話，我國經濟體制改革步伐加快。建立社會主義市場經濟成為黨在十四大提出的改革目標。各種經濟形式得到快速發展，勞動者構成產生變化。從表1可以看出，國有和城鎮集體企業職工人數在1997年達到高峰後慢慢下降，而其他非公企業職工從業人數逐年上升，至2008年達到4766萬人，占就業總人數41.4%。與這種新結構相適應，我國的勞動關係也由單一的國有企業的勞動關係，轉變為不同所有制企業內部和之間的不同類型的勞動關係。既有國有、集體所有、混合所有的企業勞動關係，也有私人、外資所有的企業勞動關係。同時，企業內部因身份、地位和利益上的差別而產生各種衝突與矛盾，如國有企業內部的多種用工與合同形式、勞務用工等，也使勞動關係呈現多樣化的態勢。這種多樣化的勞動關係處於當前我國各種結構性失衡的大背景下，如城鄉二元、收入差距不斷擴大、部門利益分化等，使勞動關係更為複雜。勞動關係總體呈現多樣化與複雜化。

表 1 中國 1992 年至 2008 職工人數

年份	合計	國有單位	集體單位	其他單位
1994	14849	10890	3211	747
1995	14908	10955	3076	877
1996	14845	10949	2954	942
1997	14668	10766	2817	1085
1998	12337	8809	1900	1628
1999	11773	8336	1652	1785
2000	11259	7878	1447	1935
2001	10792	7409	1241	2142
2002	10558	6924	1071	2563
2003	10492	6621	951	2920
2004	10576	6438	851	3287
2005	10850	6232	769	3849
2006	11160	6170	726	4264
2007	11427	6148	684	4595
2008	11515	6126	623	4766

資料來源：《中國勞動統計年鑒》，中國統計出版社，2009

勞動力市場與勞動制度不斷完善，規範化、契約化、市場化的勞動關係基本形成。1993年黨的十四屆三中全會通過的《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》提出要改革勞動制度，逐步形成勞動力市場，把開發利用和合理配置人力資源作為發展勞動力市場的出發點，形成用人單位和勞動者雙向選擇、合理流動的就業機制。國務院於1992年頒佈的《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》提出，企業自主決定招工的時間、條件、方式、數量。企業的招工範圍，企業有權決定用工形式。企業可以實行合同化管理或者全員勞動合同制。企業可以與職工簽訂有固定期限、無固定期限或者以完成特定生產工作任務為期限的勞動合同。企業和職工按照勞動合同規定，享有權利和承擔義務。1994年，國家頒佈了《中華人民共和國勞動法》，第一次用專門法律保障勞動者合法權益，成為我國勞動體制改革的標誌性事件，奠定了我國勞動法律體系的基本框架。2007年《中華人民共和國勞動合同法》的通過，全面開始建設勞動合同制度，以此明確勞動合同雙方當事人的權利和義務，保護勞動者的合法權益，構建和發展和諧穩定的勞動關係，由此，中國勞動保障法律體系走向成熟與完善。並深刻影響當前企業勞動關係現狀。

在非公有制領域，其勞動關係從一開始就是典型的市場化勞動關係，勞動關係雙方主體明確，勞動力資源的配置由市場價格決定，勞動關係雙方保持著明確

的契約關係。國有企業原因產權不明晰和所有者缺位等問題導致未能建立起真正市場化的勞動關係，企業經營者難以承擔起真正作為經營者的責任。隨著國有經濟退出戰略與股份制改造的實行，原有的國家統籌統包的勞動用工、勞動管理、勞動分配的計劃經濟的勞動制度已經被打破，勞動關係雙方成為相互獨立的利益群體，利益要求明確。勞動者有支配自己勞動力的權利和自由，等級制、身份制不再是勞動力使用者對勞動力採用的主要約束手段。數千萬國有企業職工的勞動關係發生了徹底變化。據全國總工會統計，《勞動合同法》實施兩年後，多數省（區、市）規模以上企業勞動合同簽訂率在 90%以上，大型國有企業達到 100%。

總體而言，隨著企業用工不斷規範、勞動合同簽訂率不斷提高、勞動者工資收入增長、社會保障水準不斷提升，當前勞動關係總體和諧穩定。但也存在一些問題，表現最為明顯的是進入 21 世紀，勞動爭議數量不斷增加，案件受理數、案件數、涉及勞動者人數數量上升，各類勞動糾紛在 2008 年數量大幅增加（見表 2）。這一方面反映了隨著經濟主體、用工形式的多樣化、就業數量不斷增加，轉軌期間的經濟體制變革所帶來的利益格局更為複雜，易於引發勞動爭議糾紛。也反映了市場經濟的一個特點，在市場經濟條件下，勞資的利益矛盾和衝突成為一種十分自然和不可避免的事。同時可以看出，隨著立法的規範，維權管道增多，人們法制觀與維權觀不斷增強，更加主動拿起法律武器維護自身權益。

表 2 2000-2008 全國勞動爭議統計表

項 目	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
當期案件受理數	135206	154621	184116	226391	260471	313773	317162	350182	693465
集體勞動爭議案件數	8247	9847	11024	10823	19241	16217	13977	12784	21880
勞動者申訴案件數	120043	146781	172253	215512	249335	293710	301233	325590	650077
勞動者當事人數(人)	422617	467150	608396	801042	764981	744195	679312	653472	1214328
集體勞動爭議勞動者	259445	286680	374956	514573	477992	409819	348714	271777	502713
處理結果									
用人單位勝訴	13699	31544	27017	34272	35679	39401	39251	49211	80462
勞動者勝訴	70544	71739	84432	109556	123268	145352	146028	156955	276793
雙方部分勝訴	37247	46996	67295	79475	94041	121274	125501	133864	265464
案外調解案件數		63939	77342	58451	70840	93561	130321	151902	237283

資料來源：《中國勞動統計年鑒》，中國統計出版社，2009

其他還存在的如非公企業的勞動合同簽訂不夠規範，底層員工簽訂率較低，企業內部用工混亂；工作維權作用不夠突出，沒能真正發揮團結和組織職工、增強職工與企業合作與團結、維護職工權益的作用，不能作為真正代表工人利益的角色出現；尚未能建立體現現代市場經濟精神和有效維護勞動者權益的勞動關係調節制度，缺乏有效的集體談判制度平衡勞動關係雙方利益關係，預防和化解衝突；政府的執法和監督力度仍需進一步加強，勞動監察和勞動爭議處理的制度建

設有待進一步加強，需要建立更加強有力的、高效便捷的勞動監察和勞動爭議處理制度等；這些問題都需要得到關注，妥善加以解決，促進勞動關係乃至社會的和諧穩定。

## 2. 加快人力資源轉型，促進勞動關係和諧

勞動關係的諸多問題，也給企業的人力資源管理提出了新的挑戰，促進勞動關係和諧，需要企業加快人力資源轉型，轉變側重點，以更好的應對面臨的問題。

### 2.1 由以往過於關注績效考核、招聘技術、薪酬設計、培訓等技術層面的 HR 管理轉向多關注員工關係的管理

員工關係是強調以員工為主體和出發點的企業內部關係，注重員工個體層次的關係和交流。由於雇傭契約產生的權利義務關係會影響員工關係，而不成文的傳統、習慣等倫理、情感與道義關係也會對員工關係產生重大影響。以往企業過多關注績效考核、招聘技術、薪酬設計、培訓等技術層面的管理，忽視了員工關係的管理，也是導致例如“富士康跳樓”事件的重要原因。

員工關係的核心是和諧與合作，合作的前提是有效的溝通，在加強員工關係管理的過程中，需要構成一個完整的員工成長溝通管理體系，“職前溝通、崗前溝通、任用溝通、考核溝通、離職溝通”等，需要形成正式與制度化的交流途徑。同時公司要鼓勵各種自發、非正式的交流溝通管道。在公司裏營造自由開放、分享資訊的氛圍，幫助員工形成團隊進行工作，而非將員工割裂為一個個單獨的原子，形成員工相互之間積極而和諧的人際關係。注重員工的工作滿意程度，不僅與員工形成合同的契約，而且更重視員工心理契約的重要性，鼓勵員工參與公司的管理活動，激發員工的對公司的信任與奉獻意識。建立員工的情緒管理與服務支援系統，及時監測與處理員工關心的問題，在員工遇到各類壓力事件時，能夠提供有效支援，協助員工平衡生活與工作的關係。

### 2.2 由以往過於關注員工個人的能力素質轉向多關注群體合作的願望與氣氛營造

隨著全球化到來，工作群體與工作環境更加多元化，單一員工完成任務的難度變大，留住優秀員工也比以往變得更具挑戰性。人力資源管理系統需要從以往關注員工個人的能力素質，轉向關注群體合作的願望與營造良好的合作氛圍，從而打造高績效的團隊。

領導者的行為方式、能力素質和領導風格是群體能否合作的決定因素。領導者支持、認可員工的合作行為並率先垂範，帶頭為團隊做出貢獻，不僅會影響員工的價值觀、態度和行為，甚至會直接影響到員工的心態建設，從而影響到組織目標的實現。在組織決策中，需要鼓勵不同員工的參與，貢獻智慧的過程中建立相互溝通瞭解的管道，在產生衝突時，通過程式公正來協調緩和各類的衝突，加強員工公平感。加大集體回饋方式，側重對團體獎賞，建立團隊專案制，明確共同或相關的目標，通過共同目標的建立培養團隊成員的責任感和信心，促進團隊中各種技能的組合，讓團隊成員在富於挑戰和支持的環境中充分協作，促進團隊成員之間的信任感、歸屬感和效能感。



## 2.3 由以往過於關注企業經營的業績經營者的利益轉向多關注員工的權益和福利

微觀經濟學的傳統理論認為企業的目的是追求利潤。亞當·斯密提到，在市場經濟體制條件下，具有自利本性的個人只要在自由競爭中遵守競爭規則，就能從為自己謀求利潤最大化的動機出發，經由市場競爭機制的引導，實現促進社會的利益（亞當·斯密，1981）。弗裏德曼也認為個人的自由和權利神聖不可侵犯，為了保護個人的自由和權利，每個社會機構的存在都是為了履行一種特殊的職責，企業的合法性依賴于經理們完成代理人的角色，為股東的利益服務，因此，“企業的社會責任就是增加利潤”（徐大建，趙永冰，1997）。正是在這些思想的引導下，以往更關注企業經營者和所有者的利益，不論這個所有者是個人、是集體、還是國家。金融危機的爆發讓人們反思，僅僅關注企業利潤，將會產生很多問題，“富士康跳樓事件”更是提醒企業的經營管理者，需要更多關注員工的權益和福利。在企業經營中形成制度保障、機制保障、依法辦事，使職工權益在企業規範化的管理行為中得以體現。

## 2.4 由以往過於關注內部公平轉向兼顧社會公平

企業在管理中能否做到“公平地對待所有員工”，極大地影響著員工工作的積極性、主動性和創造性，甚至員工的去留。內部公平是企業穩定人才、吸引人才最有效的激勵手段。因此，在企業的管理中，“公平與公正”原則，特別是內部公平，是管理者高度關注的問題。組織內部報酬水準高低強調以工作的內容為基礎，或者以工作所需要的技能確定，根據各種工作對組織整體目標實現的相對貢獻大小來支付報酬。但是要建立和諧的勞動關係，不僅僅要注重內部公平，建設好企業內部的小環境，還需要良好的社會大環境。員工在和團體外、群體外的人進行比較時，才能有積極的心態。收入差距過大、兩極分化與收入差距過小乃至平均主義，都是社會公平準則所不能接受的。企業在管理中關注內部公平的同時，需要兼顧社會公平。需要通過使分配制度更加合理，縮小企業，特別是國有企業幹部與職工的收入差距，用政策法律制約侵犯勞動者權益的不法行為，保證職工的最低工資、勞動合同、保險等基本權益，利用國家財政的二次分配縮小貧富差距，確保社會均衡發展等手段，促進社會公平。



### 3. 參考文獻

- 國家統計局綜合司，2005，新中國五十五年統計資料彙編，北京：中國統計出版社
- 國家統計局人口和就業統計司，中國勞動統計年鑒，2009，中國統計出版社
- 郭大力、王亞南譯，Adam Smith 著，1972，國民財富的性質和原因的研究，北京，商務印書館
- 羅仲偉，2009，新中國企業規模演變的歷史軌跡，學習與探索，No 5,20-29
- 劉貫學，魯士海，1996，勞動合同制度的確立是我國勞動制度最成功的改革—我國勞動合同制度改革回顧與展望(上)，No.07，4-7
- 馬傑、鄭秉文，2005，計劃經濟條件下新中國保障制度的再評價，馬克思主義研究，No.1,38-48
- 徐大建、趙永冰，1997，企業的目的，中州學刊,No,3,16-21
- 鄭秉文、于環、高慶波，2010，新中國 60 年社會保障制度回顧，Vol.17 No.2,48-59
- Kinglun Ngok,2008,The changes of Chinese labor policy and labor legislation in the context of market transition, International Labor and Working Class History,No.73,45-64