

中共就業政策對外資企業人力資源 運用影響之初探：總體面分析

成之約*

摘 要

中國大陸人力資源的豐沛已經成為許多外資企業投資的主要考量。然而，儘管中共為配合經濟改革、吸引外資，對企業人力資源的運用賦與自主權，但是基於勞動就業與流動巨大壓力的考量，宏觀的調控、管理與制約依舊扮演著重要角色。據此，本文首先就中共勞動市場的管理理念與就業政策的目標加以討論；進而探討執行就業政策的機制；最後，則引用相關政策立法規定來說明就業政策對企業人力資源運用的可能影響。本文之目的在突顯：即使在經濟改革開放之後，外資企業在勞動市場中所扮演的積極性和多面向角色，依然會受到國家宏觀就業政策的強力制約。對此，外資企業必須謹慎因應之。

關鍵字：勞動服務，人力資源，戶籍管理，就業政策。

* 作者為美國夏威夷大學(University of Hawaii)政治學博士，現任國立政治大學勞工研究所教授，國立空中大學「勞動經濟學」電視教學節目主講教授群之一。

A Primary Study on the Impact of Chinese Communist Employment Policy on Foreign-invested Enterprises' Human Resources Utilization: Analysis from a Macro Perspective

Chih-Yu Cheng*

Abstract

Abundance of human resources in the Mainland China has become a major concern to many foreign-owned enterprises while considering to make investments in the Mainland China. Even though the Communist regime in order to attract foreign direct investments has delegated autonomous power to foreign-invested enterprises in hiring and dismissing workers, in consideration of the pressure of labor employment and migration, policy aimed at managing and controlling labor employment and migration is still playing a role of great necessity. Accordingly, this essay starts with a brief discussion of the objectives of employment policy; and then, mechanisms to carry out the policy will be depicted; finally, the essay will end with the discussion on possible impact that employment policy would have on enterprises in human resources employment. On a whole, the purpose of this essay is to highlight that government employment policy exerts a great deal of influence on enterprises' human resources employment, even after the economic reform in 1979 and free market forces have been brought in.

Key Words : Labor Services, Human Resources, Domicile Management, Employment Policy.

*Ph.D., Professor, Institute for Labor Research, National Chengchi University.

中共就業政策對外資企業人力資源 運用影響之初探：總體面分析

壹、前言

中國大陸人力資源豐沛，眾所週知，依據一九九〇年統計，中國大陸人口已達十一點四三億，其中勞動適齡人口約六點八億。導致如此龐大人口存在的原因，主要可歸之於人口政策的偏差和人口計畫生育的失控。但是，也由於人口眾多和勞動力價廉等特徵，自經濟改革開放之後，許多勞力密集產業和中級技術產業，以及許多以消費市場導向為主之外資企業紛紛轉移其生產重心至中國大陸，台資企業也自無例外。

隨著外資企業的紛紛登陸，如何尋找適當的勞工、投入生產行列，以維持企業本身之獲利能力，成為許多企業經營者最感關切之課題。儘管中共政權為擴大經濟改革成果，希望藉由市場機制的引進，活絡商品經濟市場和勞動市場；但是，由於計劃經濟體制長期以來的主導地位，中共關於勞動市場的概念是迥然不同於一般市場經濟體制下的勞動市場者。因此，中國大陸外資企業在人力的聘用與開發上，做法也理應有所不同。

為了瞭解及探討在計劃經濟體制之下，外資企業該如何從事人力資源的開發及運用，本文擬自中共就業政策如何形成與執行為出發，進而對就業政策對企業人力資源運用的可能影響進行討論，最後則提出適當之建議以供參考。然而，因為囿於實證資料的不足，以致於無法對就業政策對企業人力資源的影響做深入評估，實為本文在研究上的缺失。

貳、中共勞動市場管理理念的發展

以一九七九年經濟改革為分水嶺，中共勞動市場管理理念的發展可以分為兩個階段，一為經濟改革前「大計劃」模式，一為經濟改革後的「雙軌制」模式。（劉慶唐、王守志，1991，頁二九二～二九三）所謂「大計劃」模式，乃基於社會主義計劃經濟理念所導生出的勞動市場管理模式。基於社會主義理念，中共是在生產資料

公有制基礎上實行計劃商品經濟的社會主義國家。有計劃地安排勞動力的生產和組織勞動者參加社會活動，是社會主義基本經濟規律和國民經濟有計劃發展規律的客觀要求，也是社會主義勞動就業的重要特徵。為期使勞動者與生產資料緊密結合，避免「勞動力資本化」之可能剝削，以及達到勞動力充分配置或充分就業的目標，國家因此必須在勞動市場中扮演主控的角色。在勞動者為社會生活主體的前題下，國家必須透過就業計劃對勞動就業進行管理，使勞動資源得到充分的利用。換言之，國家分別擬定指令性、指導性和參考性指標，提出勞動就業計劃，使勞動力得於公有制經濟中充份配置，得與生產資料緊密結合。因此，在此階段，中國大陸的勞動市場是計劃指令下的市場。勞動市場的運行是在國家計畫指令下進行，並在國家積極參與的情況下發揮其功能。

然而，經濟改革之後，有鑑於長久以來生產力的不振，經濟建設和管理經驗的不夠豐富，因此對市場經濟機制的借重有其必要。但是為了取得意識型態之合理基礎，中共稱之為「社會主義初級階段」。由於社會主義初級階段是承繼資本主義的部分特質，市場經濟機制的運用即取得合理基礎。據此，而有經濟發展「雙軌制」模式的產生，乃政府的計劃管理體制和市場機制並存的一種模式。儘管，「雙軌制」模式的特點在於：一、計劃與市場分別具有完備的體系，並在各自控制的勢力範圍內自成系統；二、計畫與市場做為體系和系統各自具有強烈的擴張慾望和增長機制。（劉慶堂、王守志，1991，頁二九三）實際上，計劃體制仍然具有主導地位，也因此與市場機制在某種形式上處於相對立的情境。由於經濟改革時期必須借助市場機制以提昇勞動者之生產力水平，因此在社會主義初級階段，兩者間之對立及可能之磨擦是被允許存在的。一旦擺脫此過渡時期之尷尬階段，市場機制之輔助地位將更形突顯，而計劃體制之主導地位將更加確立。

依據中國大陸學者的研究，「雙軌制」模式之後，中共之經濟發展模式將步入所謂的「一體兩制」模式階段，「在堅持社會主義體制這「一體」的條件下，允許計劃機制和市場機制同時發揮作用，也就是在一種制度或一種體制下，實行兩種機制並存。」（劉慶堂、王守志，1991，頁二九三）「一體兩制」模式可稱之為社會主義初級階段下的目標模式，其主要特性可歸納為：一、社會主義制度的根基即生產資料公有制度必須堅持；二、政府宏觀決策的參與必須存在；和三、勞動者主人翁的地位必須予以保障。（劉慶堂、王守志，1981，頁二九五）

綜合前述可知，不論是經濟改革前或後，計畫體制所衍生出的「行政配置就業制」皆是居於主導地位；所不同的是，在經濟改革之後，用工制度的合同化使勞動供求決策權由政府部份下放至勞動者和企業（即微觀主體）。因此，中共於一九八

○年提出「三結合」的就業政策方針，即在國家統籌規劃指導下，勞動部門介紹就業、自願組織起來就業和自謀職業三者相結合。（方亦元、潘功勝，1991，頁十二）

據上可知，中共就業政策之上層結構是由經濟改革前之計畫體制的一元制發展到經濟改革後的以計畫體制為主導的計畫、市場並存的二元制。在現階段二元制下之中共勞動市場具有以下之特點：第一、堅持及保證計畫體制之主導地位；第二、調節計畫指導與市場調節兩種機制，允許市場調節發揮作用；第三、計畫體制與市場機制是內在統一與合理分工關係，換言之，計畫側重于宏觀決策與規劃指導，市場調節則側重於參與決策和具體實施。

參、中共就業政策和其執行機能

中共就業政策的演進，大致上可分為以下幾個時期：第一時期自一九四九年至一九五二年為「就業規模急遽膨脹期」，城鎮職工人數由一九四九年約八百萬人增加至一九五二年的一千六百零三萬人，主要原因是因應戰後復原之需要；第二時期為一九五三年至一九五七年，由於時值第一個五年經濟期，為因應國民經濟工業化的推動，對勞動力的需求持續擴張，故為「就業規模持續擴張期」；第三時期自一九五八年至一九六五年，這個時期的就業政策受「大躍進」運動影響深刻。「大躍進」運動初期，由於工業基本建設的推動，導致城市勞動力的不足，乃自農村吸收大量勞動人口，使得城市就業規模擴大。然而，由於「大躍進」運動的失敗，原先被吸收至城市之勞動人口被迫吐出，返回農村地區。第四時期（一九六六～一九六七年）為「統包統配」政策時期。由於面臨生育高峰期出生的大量人口陸續進入勞動年齡，在維持城鎮就業穩定的前提下，勞動人口的就業由國家統一安置，個人無選擇的自由。這種「統包統配」的勞動管理政策所導致的結果，無論是在城鎮或農村地區，是產生了近乎「完全就業」的情況。然而，這種「完全就業」的達成並非取決於市場的供需法則，而是政府強力介入，干預勞動市場運作下的產物。結果，不僅導致隱蔽性失業，更由於「大鍋飯」心態使得生產總值無法與勞動力的投入密切結合。第五時期為經改時期，自一九七九年迄今。這個時期的特色為「統包統配」政策鬆動，出現了勞動力流動和自由就業的傾向及趨勢；同時，所有制結構也因經濟改革，配合著勞動力流動和自由就業的趨勢，產生了急遽的變化。（方生，民七十九，頁四十二～四十四）

儘管如此，須謹記者，中共經濟改革時期仍是以計畫體制為主，市場機制為副的社會主義初級階段。因此，其就業政策在本質上並未脫離以往計畫體制下之特色，即

以「城鄉分隔」為指導之「行政配置就業」政策。只不過是在經濟改革之後，為配合市場機制之借用，為滿足外資企業用人之需求，和為彌補城市地區因經濟建設所出現之勞動力短缺現象，而允許勞動人口在計劃體制下取得部份的選擇職業和流動的自由。但是，因為中國大陸存在著極嚴重的新增勞動力、農村富餘勞動力，和城市隱藏性失業等問題，為避免釋放出過多的富餘勞動力 and 允許充分的流動及選擇職業的自由所可能導致的社會不安定，因此，以往的「城鄉分隔」和「行政配置就業」政策仍然居於主要地位。換言之，透過國家積極參與勞動市場運作，提出勞動計劃做勞動力的宏觀配置，依然是經濟改革時期就業政策之主要特質。

為達到現階段「城鄉分隔」與「行政配置就業」、以及「三結合」政策等政策目標，大體上，中共於是而有「勞動服務」和「戶籍管理」措施等機制（Mechanism）的運作。有關中共「勞動服務」和「戶籍管理」與一般民主國家主要不同之處，乃前者屬於強制性作為，故其對勞動市場人力供需和企業人力資源運用影響的範圍既深且廣。

一、中共的「勞動服務」

參考中國大陸研究學者之論點，勞動服務的範圍大致包括下列二種意涵：

第一、勞動服務乃指勞務市場所具有之行政意義。

勞務市場既然稱之為市場，理應具備有經濟之意義。然而，對中共而言，為達到計畫體制對市場監督管理的目的，特別賦予勞務市場某程度的行政意義。同時，由於中共只認定勞務市場的存在，而勞動服務的介入是為解決勞務市場中勞動力流動與就業轉業問題，使得勞務市場似乎具備著有勞動服務之意義。根據中國大陸學者論點（趙正良，1993，頁四十六），勞務市場是社會主義市場經濟體制下的市場體系，具有以下的特徵：有組織，具有專門機構與工作人員從事服務工作；多功能，勞務市場應具有勞動力供需調節、競爭激勵使勞動力資源配置效率化、傳遞訊息、諮詢、供需訊息、職業介紹和技術培訓等服務的提供；多層次多形式，由不同部門、團體舉辦之勞務市場和人才交流、保姆和勞動力交流等不同形式之勞務市場；和全方位開放，服務對象全方位開放。因此，我們可以瞭解勞務市場既是一種市場機制，更是一個機構，「它在調節勞動力的功能上是個有機的統一體，把其中的任何一部份割裂開來都不能稱之為市場。」（高占山、劉鳳悅，1993，頁二十七）

第二、勞動服務乃指社會勞動力流動與就業轉業的調節機制。

原則上包括勞動就業服務企業（勞服企業）與勞動服務公司主要兩類。中國大陸目前存在著極為嚴重之勞動就業和勞動力流動等問題，為了設法紓緩勞動力流動

和就業壓力之巨大之衝擊和負面影響，必要的行政、計畫和市場手段的運用扮演著重大的角色和功能。在其中，勞服企業與勞動服務公司分別代表著市場和行政計畫手段的介入。

為解決勞動就業問題，勞服企業扮演著舉足輕重的角色。現有勞服企業「二十多萬戶，八百七十萬從業人員，為國有企業培訓輸送六百萬名生產急需的合格勞動力，安排了國有企業富餘人員一百二十萬，每年能培訓二百多萬職工。．．．二十多萬戶勞服企業有70%左右屬於第三產業。」（康永和，1993，頁三十八）因此，無疑地，勞服企業在安置失業青年和解決企業富餘人員工作上擔負起重大的調節功能。否則，龐大的失業和企業富餘人員若被遽然的推向社會，則社會穩定性必然受到威脅、破壞。由於勞服企業事業性質多屬於第三產業，因此勞服企業在對勞動力的蓄養上功能顯著。

勞服企業的創辦有企業創辦和行政機關創辦者，前者負責安置企業本身所釋放出來的富餘勞動力，而後者則負責解決被推向社會失業或再就業的富餘勞動力。前者是指國有企業創辦勞服企業以承擔本企業富餘職工的任務（中共國務院《國有企業富餘職工安置規定》，1993），後者則指行政調節機制如勞動服務公司之經濟職能。總而言之，勞服企業旨在利用富餘勞動力之創造能力，一方面可解決企業富餘人員問題，另一方面則可發展服務性產業，進而達到維持社會安定的目的。勞服企業旨在解決就業問題，勞動服務公司則旨在解決社會勞動力流動問題；勞服企業旨在滿足企業間轉業需要，勞動服務公司則是在滿足企業與社會間之轉業和再就業需要。又由於勞動力的流動不僅表現出勞動者個人的行為，在計劃經濟體制下也表現出勞動者集體與社會行為，勞動力流動的調節權也因此分屬於「勞動者個人、勞動者集體（社會經濟活動單位）和勞動者全體（國家）。」（李享揚，1986，頁四）因此，就調節權的歸屬而言，勞服企業代表著勞動者集體的調節權，而勞動服務公司則代表著勞動者全體的調節權。彼此之間在功能上是互補的，但是在位階上勞動者全體的調節權代表著行政手段和指令性計畫指標，對勞動者個人和集體調節權進行計畫管理工作。

中共「勞動服務」的發展起源，可追溯至一九七九年至一九八四年經濟改革初期。在當時，為適應經濟發展和解決上千萬城鎮青年就業的需要，而設立了一種新型社會勞動組織——勞動服務公司。根據中共國務院在一九八一年發布的「關於廣開門路，搞活經濟，解決城鎮就業的若干決定」，勞動服務公司是一種組織經濟事業、統籌勞動就業、輸送和管理企業臨時用工，開展就業訓練的綜合性機構。此外，根據中共勞動部在一九八一年所發出的「關於勞動服務公司發展和建設中若干問題的

意見」，勞動服務公司是貫徹「三結合」就業方針，實施勞動就業政策的組織，不同於一般的經營性公司。（唐雲歧，1989，頁十五～十六）

一般而言，勞動服務公司既擔負著組織社會勞動力，進行經濟活動的任務，又擔負著勞動部門的部分行政職能，發揮勞動力「蓄水池」的作用。勞動服務公司具有「部分行政職能」，乃指其運用行政手段承擔了部分勞動行政部門所從事的工作，如「貫徹執行有關管理社會勞動力和勞動就業的方針政策；為待業青年組織起來就業和自謀職業疏通渠道，協調政策；進行待業登記和對待業人員進行管理（可同時參考一九八四年三月二十日勞動人事部發布「城鎮待業人員登記管理辦法」之相關規定）；有計劃地安置、分配社會勞動力；發放失業救濟金；進行就業訓練和為社會輸送合格勞動力等。進行這些工作，採取行政手段是必須的，甚至勞動服務公司還要協助勞動行政部門制定政策、制定各項法規，這是其行政職能的體現。」（陳剛，1990，頁四十七）至於勞動服務公司的經濟職能，是指「它可以舉辦經濟事務，開展營利性的經濟活動，如創辦生產性的企業，建立服務性的商業網點，組織勞務性的專業隊伍提供有償服務，取得經濟收入等。這些經濟事業獨立核算，自負盈虧，完全按照一般企業經濟活動方式經營。」（陳剛，1990，頁四十七）總而言之，不論勞動服務公司從事何種的經濟活動或採取何種的行政措施，其功能和活動範圍都是以「勞動力管理」為核心而運作。

由勞動部門開辦的勞動服務機構（涵蓋勞動服務公司）不僅數量多，而且分佈的層級相當廣泛。依據統計，省、自治區、直轄市級的服務機構有九所，地（市）級有二百八十一所，縣（區）級有一千八百八十所，街道（鄉鎮）級有七千五百〇四所。（勞動部，1993年，頁四十七）由此可知，勞動服務公司或服務機構分佈既廣且深。各級勞動服務公司是在各級勞動部門直接領導下實現勞動就業任務的工作機構，在全面展開勞動就業服務工作的同時，負責有關勞動服務公司的管理和指導。

綜合而論，勞動服務公司的功能在服務，服務的對象不拘，無論國有、集體、三資企業、鄉鎮企業或私營企業，也不論是城鎮或鄉村人員都是勞動服務公司服務對象。在此宗旨下，勞動服務公司大概從事下列六項服務功能：第一、為城鎮失業人員服務，進行管理和職業技術培訓工作；第二、為企業單位服務，調節企業與社會間勞動力供需、流動，一是提供企業所需之勞動力，另一是吸收企業所釋放出的剩餘勞動力；第三、為所管理的集體企業服務，培訓管理技術人才、提供訊息和疏通產供銷管道等；第四、為農村剩餘勞動力服務，調節由農轉非農之勞動力流動、提供必要之就業訊息；第五、為勞動制度改革服務，配合「三結合」就業政策，推動多種用工制度和促進勞動力合理流動；以及第六、為勞務輸出服務。（謝繼沖，

1986，頁十四)

具體而言，勞動服務公司的職責與任務為：

1. 對社會勞動力（包括農村進城務工人員）進行就業登記及組織管理，全面掌握社會勞動力資源的情況；
2. 舉辦職業介紹，開展勞務交流，促進勞務市場的形成和發展；
3. 舉辦就業訓練和提供轉業訓練，為求職者創造就業條件；
4. 發展集體經濟，建立勞動生產基地，廣開就業門路，為待業人員和企業冗員提供就業機會；
5. 管理職工待（失）業保險金的收繳、使用和發收；
6. 管理直接興辦的經濟實體；
7. 為勞務輸出提供服務；
8. 行使勞動部門賦予的其他行政職權。（唐雲歧，1989，頁十六～十七）

自上述可知，中共為「勞動力管理」而設立的各級勞動服務公司分佈之範圍和層面既廣且深，與整體社會勞動力生活與職業生涯之各個環節緊密結合；因此，也自然而然與三資企業在人力資源的招用方面產生互動關係。因為勞動服務公司不僅掌握社會勞動力資源情況，同時更牽涉到職業的介紹和信息資訊，三資企業在人力的開發及運用必然對勞動服務公司的「服務」發生關聯性。一般情況，合資經營企業可透過勞務合同的簽訂與提供人員的單位或者所在地區勞動服務公司，就職工的招收、錄用、辭退等事項達成協議。（「中外合資經營企業勞動管理規定實施辦法」中規定；唐雲歧，1989，頁三五〇）

二、中共之戶籍管理

中國大陸戶籍管理制度的實施與農民流入城市問題是有密切關係的。換言之，在龐大人口流動壓力下，實施戶籍管理制度有助於紓緩農民流入城市壓力，卻也對勞動力的流動產生極強之制約效果。

基本上，戶籍管理制度的實施與前述就業政策的演進具有互動關係。一九五三年至一九五七年為中國大陸第一個五年經濟期，由於工業生產的需要，大量的農民進城工作。有鑒於此，中共當局於一九五五年六月通過《國務院關於建立經常戶口登記制度的指示》，成為嚴格戶籍制度實施的開端。此後，在大躍進時期，為了對大量流入城市的農民潮進一步的加以控制，不僅於一九五八年通過了「戶口登記條例」，更進一步的實施人民公社管理制度，使農民束縛於土地之上，無法自由流動。事實上，戶籍管理制度的實施不僅限制了農民的流動，在控制城市規模的政策目標下，地

區間勞動人口的流動一切也都在計畫下進行。譬如，在一九六〇年以後，中共國務院規定，全國各地每年「農轉非」的指標不得超過千分之一點五。此外，配合經濟情況變動下，中共必要時也多會採取壓縮城市人口、精簡職工、動員城市人口下鄉等政策來加以因應，如一九六一年和一九六六年的城市職工與知識青年下鄉等。（李強，1993，頁一〇九）

依據中共於一九五八年通過的「戶口登記條例」規定，中國大陸公民都應當履行戶口登記之規定（該條例第二條），其目的乃為「維持社會秩序，保護公民的權利和利益，服務於社會主義建設……」（第一條）由於「城鄉分隔」目標一向為中共就業政策重點之一，因此「戶口登記條例」中處處可見對城鄉戶口管理措施的歧異性。自該條例第十條及第十五條的規定可知，城鄉人口之遷移顯然面對著不同的待遇。第十條第二項規定：「公民由農村遷往城市，必須持有城市勞動部門的錄用證明、學校的錄取證明、或者城市戶口登記機關的准予遷入證明」；但是對城市公民遷往農村，卻無任何類似嚴格之規定。此外，根據第十五條之規定：「公民在常住地市、縣範圍以外的城市暫住三日以上的，由暫住地的戶主或者本人在三日以內向戶口登記機關申報暫住登記，離開前申報註銷；暫住在旅店的，由旅館設置旅客登記簿隨時登記。公民在常住地市、縣範圍以內暫住，或者在常住地市、縣以外的農村暫住，除暫住在旅店的由旅店設置旅客登記簿隨時登記以外，不辦理暫住登記。」由此可見，中共對由農村遷往城市之人民，不論時間長短，仍然堅持一貫的「城鄉分隔」政策，進行嚴格的戶籍管理措施。

至於戶籍管理與外資企業在僱用城市以外的職工有何關聯呢？除了三資企業在招工、用工方面必須遵守城市優先、郊縣次之和跨省再次之的政策規定外，對僱用城市外職工的僱用單位，中共公安部門採用僱用單位和常住戶口所在地主管部門管理相結合的辦法，僱用單位按照戶口登記機關的規定登記造冊，並由所在地公安派出所進行嚴密管理。（一九八五年公安部發布之「公安部關於城鎮暫住人口管理的暫行規定」）對違反者，主管公安機關可視情節輕重，給予處罰。

雖然，中共對戶籍管理之相關法規不多，但自前述可知，中共對非城市公民至城市就業是透過嚴格的戶籍管理規定予以約制。這點顯然不同於一般民主國家，後者對於人民遷移及就業自由提供最大的保障和活動空間；這是外資企業至中國大陸進行生產等經營活動所必須瞭解的。

總結對「勞動服務」和「戶籍管理」之討論，吾人可瞭解這兩項機能對中共一貫主張就業政策執行所發揮之功能和角色。基本上，即使邁入經濟改革時期、引進市場機制，但是中共仍未脫離以往計劃經濟體制一元制時期對人的控制和對勞動力

管理的框框。這點應該是外資企業所必須認知到的。

肆、中共就業政策之影響

根據上述分析，現階段中共就業政策體系自上而下包括二層結構：上層結構為計畫體制為主、市場機制為副的二元制；中層結構為「城鄉分隔」、「統包統配」、「三結合」等政策在服膺國家勞動計畫指導之基礎上，達成前述政策之目標；下層結構則為執行前述政策之機能，包括「勞動服務」體系和戶籍管理措施等。

在現行就業政策體系之基礎上，中國大陸對於企業人力之開發和運用的規定，大體上可歸納為以下幾點：

第一、根據一九八〇年七月二十六日中共國務院發布的「中外合資經營企業勞動管理規定」規章，合資經營企業職工，或者由企業所在地的企業主管部門、勞動部門推薦，或者經勞動管理部門同意後由企業自行招收，都需由合資經營企業進行考試，擇優錄用。

第二、根據一九八四年一月十九日勞動人事部發布的「中外合資經營企業勞動管理規定實施辦法」規定，合資經營企業的勞動計畫，經董事會決定後，報企業主管部門和所在地區勞動人事部門備案專項納入國家勞動計畫。此外，該辦法又規定，合資經營企業根據勞動計畫招收新進人員時，須按照國家有關政策，在勞動人事部門規定的地區內公開招收，通過考試，擇優錄用。同時還規定，合資經營企業用人，應盡可能招用中方人員並實行勞動合同制。

第三、同樣根據上述實施辦法規定，合資經營企業所需要的工程技術人員和經營管理人員，在當地確實無法解決的，經省、市、自治區勞動人事部門批准，並徵得有關地區勞動人事部門同意，可到外地招聘。這項規定近來則有放寬趨勢，即跨省、自治區、直轄市招聘職工，不再報省級勞動、人事部門批准。此外，根據中共勞動部官員之說明，外資企業跨省、自治區和直轄市招聘職工，適用國營企業招聘規定。根據中共國務院於一九八六年七月十二日發布之「國營企業招用工人暫行規定」之規定，「企業招工工作，應當在地方人民政府的領導下，由勞動行政主管部門負責管理。」（該規定第十條）「企業招用工人，應向當地勞動行政主管部門辦理錄用手續，並……簽訂勞動合同。」（該規定第十一條）此外，該規定第十二條又規定「企業招用工人，應當在城鎮招收，需要從農村招收工人時，除國家規定外，必須報經省、自治區、直轄市人民政府批准。」（唐雲歧，1989，頁三四一～三四六）

第四、企業在城市招工，需招用具有城市戶籍勞動者，非經政府允許，不得招募農民工；城鄉勞動力流動，為政策所不允許。對農村富餘勞動力問題，則採取就地移轉、就地開發和就地消化的「三就政策」來加以解決。因此在政府宏觀就業政策的指導下，企業人力之開發是先城市、再郊縣，然後才可跨省招募。

總體而論，即使在經濟改革之後，中共就業政策仍服膺「城鄉分隔」、先城市、後鄉村，和宏觀控制、微觀放鬆等政策目標。據此，有關企業在招工、用流的流程，可歸納為：企業在招工用工前必須取得僱工許可並公開招募，接著無論城市工或農民工均需具備身分證明、審檢證（計畫生育證）、務工介紹信向勞務機關申請工作，在經企業錄用之後，勞動行政主管機關發給務工許可證，若為非企業所在地區之勞動者則再向公安部門申請暫住證（寄宿證）；在整個過程中，尚有勞動檢查部門負責監督，監督企業是否有私自招工而未向勞動行政主管機關報備之情況，對違反企業則施以處罰。依據這項流程可知，對僱主而言，在招工及用工時，必須第一、事先報備勞動計畫，取得僱工許可；第二、招工範圍應先城市、次郊縣、再次跨省；和第三、招工方式可自行公開招工或委託勞動服務機構代為招工。至於對勞動者而言，在謀職時需備齊身分證、寄宿證（外地工）和審檢證等相關文件。最後，需強調者，外資企業在招募職工時須向勞動服務機構報備；而且雖可由企業自行招工，但原則上多倚賴勞動服務機構代為招募。尤其在招募外地工和需跨省、自治區和直轄市聘僱技術人員時，經由勞動服務機構的「服務」仍為妥當的途徑。

此外，雖然在經濟改革之後，對於外資企業的招工用工給予相當之自主權利，譬如對經培訓期或適用期期滿後的不合格職工，可予辭退，並且可透過勞動合同的簽訂來規範勞僱雙方之權利義務和有關辭退、解僱等事宜。但是，勞動合同簽訂後，須經省、自治區、直轄市人民政府勞動管理部門批准；若合同簽訂後經勞僱任何一方要求修改時，須經雙方協商同意，並報原審批機關批准。因此可知，外資企業招工、用工權利依然受到諸多限制。而這些限制較諸以市場體制為導向的國家之相關規定嚴格許多，依然充滿著計畫體制之色彩和作法。

伍、結 論

儘管，中共在一九八八年發布的「國務院關於鼓勵臺灣同胞投資」的規定中，以及歷年來所發布的各項規定中，如一九七九年之「中外合資經營企業法」、一九八三年之「中外合資經營企業之實施條例」、一九八六年之「關於鼓勵外商投資的規定」和一九八〇年之「中外合資經營企業勞動管理規定」等，明確規定外資企業

的用人自主權和以勞動合同制的用工制度，但是這只是微觀的放鬆。在宏觀上，中共參與勞動市場的運作更是積極。換言之，宏觀控制的優勢力量，凌駕微觀的自主之上，宏觀的控制乃相對地約束了微觀自主的活動空間。

雖然，以往在單一計劃經濟體制下，國有企業單位是招工計劃的主要承擔者之單一所有制結構已然瓦解，多種所有制形式對城鎮勞動力資源分別使用的格局已初步形成，但計劃體制的主導力量依然存在，且制約力量不減。而且，可預期者，由於中國大陸內部不僅農村存在有大量的富餘勞動力和數量急遽增加的新增勞動人口，同時國營企業內部普遍存在著勞動力總量過剩問題（方亦元、潘功勝，1991，頁十三），為避免勞動人口的任意流動，或勞動市場全方位開放所可能導致的社會不安定，進而衝擊著政權的穩定性，計劃體制為主的勞動力管理目標不會輕易為中共政權所輕易放棄。因此，發揮勞動服務公司的積極作用，使其成為求職人員實現就業的主要途徑，加強城鄉勞動力的統籌管理，以及控制農村富餘勞動力向城鎮轉移的流量、流速和流向，仍將是中共就業政策之主要目標。（倪松祈，1991，頁三十一）

倘若前述目標之真實性可資確定，則可瞭解者，即使在經濟改革開放之後，外資企業在勞動市場中所扮演的積極性和多面向角色，依然會受到國家宏觀政策的強力制約。雖然，來自宏觀的限制尚不致於使得外資企業的人力需求量之滿足上受到限制，但在質的滿足上則或多或少有其影響。因此，外資企業在現行就業政策之主導下，必須在微觀自主的活動範圍內就人力資源的開發和運用擬訂有利於企業發展的人力資源計劃。

【參考書目】

- 方山，民七十九，「大陸人民的就業與失業問題」，中國大陸研究，第三十三卷第一期，頁四十二～四十九。
- 方亦元、潘功勝，1991，「勞動就業制度與勞動資源利用效果比較研究」，中國人力資源，試刊，頁十一～十五。
- 「中共戶口登記條例」，1958.1.9。
- 中共公安部，「公安部關於城鎮暫住人口管理的暫行規定」，1985.7.13。
- 中共國務院，1993，「國有富餘職工安置規定」，中國勞動科學，第九十一期，頁四十二～四十三。
- 中共國務院，「國營企業招用工人暫行規定」，1986.7.12。
- 中共國務院第七號令，「國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定」，1988.6.25。

- 中共勞動部，1993，「1992年上半年職工待業人數明顯增加」，中國勞動科學，第八十五期，頁四十八。
- 中共勞動人事部，「城鎮待業人員登記管理辦法」，1984.3.20。
- 李 強，1993，當代中國社會分層與流動，（北京：中國經濟出版社）。
- 李享陽，1986，「淺談勞動力流動的調節機制」，中國勞動科學，第十二期，頁四～六。
- 林兆木，1991，「充份重視人力資源開發利用之研究」，中國人力資源，一月，頁十二～十三。
- 高占山、劉鳳悅，1993，「建議加快發展縣級勞務市場」，中國勞動科學，第九十三期，頁二十七～二十八。
- 唐雲歧 編，1989，新編勞動政策問題解答，（北京：勞動人事出版社）。
- 夏積智、黨曉捷編，1991，中國的就業與失業，（北京：中國勞動出版社）。
- 倪松祈，1991，「我國勞務市場的現狀與改革」，中國人力資源，一月，頁三十～三十一。
- 康永和，1993，「勞服企業需要大力發展」，中國勞動科學，第八十七期，頁三十七～三十九。
- 梁達均 編，1991，深圳暫住人員必讀，（廣東順德：同濟大學出版社）。
- 陳 剛 編，中國勞動服務公司，（北京：農業出版社）。
- 趙正良，1993，「我國勞務市場特徵簡介」，中國勞動科學，第八十九期，頁四十六。
- 劉慶唐、王守志編，1991，勞動就業原理，（北京：北京經濟學院出版社）。
- 謝繼沖，1986，「關於加強勞動服務公司建設的若干問題」，中國勞動科學，第四期，頁十四～十七。