

研究論文

# 差序壓制型勞動體制： 中國兩次勞動法在台資企業治理結果 的政治經濟學分析

鄭志鵬

鄭志鵬，清華大學通識教育中心與社會學研究所合聘助理教授。E-mail: chengcp@mx.nthu.edu.tw，聯絡地址：30013新竹市光復路二段101號。本文承蒙國家科學委員會新進人員研究計畫NSC1012410H007033MY2號資助與中研院社會所訪問學人經費補助，並特別感謝陳志柔教授閱讀本文初稿時給予的建議。本文曾在2010年的中國研究年會與2013年的臺灣社會學年會上宣讀，感謝魏玫娟、陳明祺與楊友仁教授提供的寶貴修改建議。此外，筆者也感謝所有受訪者、清華大學社會所寫作工作坊師生，以及研究助理王柏期與高國皓對於完成本文提供的重要協助。最後，感謝兩位匿名審查人與編委會對本文修訂貢獻良多，使本文得以呈現更為清晰周延的面貌，但文中若有任何錯誤疏漏之處，概由筆者負責。

收稿日期：2013/5/13，接受刊登：2014/2/18。

## 中文摘要

不同於先前社會政策研究強調內部國家與社會關係的面向，本文企圖加入「全球商品鍊」的視角，以台資鞋廠作為分析場域（firm-level），審視三者之間的權力不對稱關係如何形塑中國兩次勞動法（1995年與2008年）的執行結果。中國自1978年改革開放以來，正在進行一個嶄新的國家建構過程，在以東亞發展型國家作為範本，全力追求經濟成長的同時，中國政府主導制定的兩次勞動法被認為是對市場力量的制衡，並且進一步回應日漸頻繁發生的勞資爭議事件。然而深究兩項政策的執行結果，卻發現跨國資本（台商與國際買主）竟弔詭地成為影響中國兩次勞動法「能否執行」的主要行動者，只是這種受到全球商品鍊影響的勞動法在廠商與地方政府執行層面上卻呈現出一種差別的選擇性現象，特別是在第二次勞動法上更是如此。於是藉由檢視「國家－工人－資本家」各個角色範疇下的內部行動者對於兩次勞動法執行成效的影響，本文提出「差序壓制型勞動體制」（differential labor regime of repressiveness）這個概念，來說明解釋中國勞動社會政策的治理結果為何會出現低度管制以及差序的情形，而這種經驗現象不僅凸顯對於中國社會政策的研究，需要從多重複雜制度形構的角度出發，同時也有助於我們理解中國現階段社會福利體制的轉變意涵。

**關鍵詞：**中國勞動法（勞動合同法）、全球商品鍊、企業治理、差序壓制型勞動體制、福利體制

## **Differential Labor Regime of Repressiveness: The Political Economy of Chinese Labor Law Governance in Taiwanese Factories**

Chih-peng CHENG

Center for General Education and Institute of Sociology

National Tsing Hua University

### **Abstract**

Emphasizing relations between state and society, the author examines Chinese labor laws from a global supply chain perspective, highlighting the roles of international buyers and Taiwanese investors in their interactions with labor laws. State-driven labor laws in post-socialist China are regarded as state policies in opposition to capitalist market power. However, transnational capitalists (rather than the state and workers) unexpectedly serve as key actors influencing labor policies. Further, labor contract laws are perceived as differential situations by international buyers and local governments. By re-analyzing relations among the state, workers, and capitalists according to their positions in the current Chinese economic transition, the author introduces the concept of “differential labor regime of repressiveness” to explain how and why labor law outcomes are both differential and insufficiently regulated. These outcomes underscore the fact that a better understanding of Chinese labor policies and welfare regime are achievable if they are examined via multifarious institutional configurations.

**Keywords:** Chinese Labor Law (Chinese Labor Contract Law), Global Commodity Chains, Corporate Governance, Differential Labor Regime of Repressiveness, Welfare Regime

## 一、前言：台商大逃亡的背後

2008年6月出刊的臺灣商業週刊，在封面以斗大的標題點出「台商大逃亡」這個至今為止，所有人仍持續關注於中國正在發生的跨國資本遷徙的現象。2010年發生於富士康深圳龍華廠的員工連續跳樓事件與日商本田位於廣東佛山汽車零件廠的罷工風潮，更凸顯外資在中國的投資已進入轉型的階段。在面對中央勞動社會政策改變以及勞工意識覺醒的情況下，能夠負擔勞動成本上升的外資，調整工資加以因應，無法承受的廠商則是出走經營多年的珠江三角洲，他們要不是外移到東南亞的印尼與越南，或者是更遠位於南亞的印度與孟加拉，便是遷移到工資相對沿海便宜的四川、湖北、安徽、河南等中國內陸省分，希望重起爐灶。

引燃這股台商大逃亡風潮的最後導火線便是2008年1月1日起實施的《中華人民共和國勞動合同法》（以下簡稱新勞動合同法）。的確，新勞動合同法的制定勢必會增加出口型台商的勞動成本，壓縮獲利空間，這也是為何會有「台商大逃亡」的說法出現。根據筆者2012年7月訪談一位鞋廠經理，請他大約估計在世界鞋都中國東莞地區，目前的鞋廠數目相較於2008年之前減少的比例？這位經理的回答是介於35%-40%之間。然而從總體經濟層次來看，新勞動合同法只是國家宏觀調控政策下的一環，出口退稅比例降低、兩稅合一制以及存在多年的民工荒等，對出口型台商也都造成一定程度的影響。因此新勞動合同法的實施是否如台商所說是壓垮駱駝的最後一根稻草，我們需要仔細檢視新勞動合同法的治理成效，然後才能做出判斷，尤其是針對那些還留在珠三角沒有出走或關廠的台資鞋廠，因為他們應該都是體質健全並且已經與工人簽訂勞動合同的外資企業。

不過仔細深究，簽訂勞動合同並不等於勞動合同規定的內容已經付諸實施，因為依照中國過去實施《中華人民共和國勞動法》（1995年制定，以下簡稱勞動法）的經驗，一直要等到2000年之後才獲得台商的重視，開始改善用工環境，並且注意到員工加班費給付與加班時數等問題。是什麼原因造成這種政策與執行結果的落差？相隔13年之後出台的新勞動合同法也處於同樣的歷史情境，因為台商與地方政府當時都預期新版本的勞動法將會給中國外銷製造產業帶來極大衝擊，但是這並不代表包括新勞動合同法在內中國加工貿易政策的改變是驅動台商遷移或關廠的唯一因素，2008年發生的全球金融危機導致外銷訂單急遽減少也是其中之一。重點是，留在沿海地區的台資工廠也不見得完全都與工人簽訂勞動合同，並且遵守新勞動合同法的相關規定。因此，綜觀兩次勞動法<sup>1</sup>的實施過程，到底是什麼因素左右了這兩項勞動社會政策的施行結果？

中國自1978年改革開放以來，正在進行一個嶄新的國家建構過程，在以東亞發展型國家作為範本，全力追求資本主義式經濟成長的同時，由中國政府主導制定的兩次勞動法被認為是對市場力量的制衡，也同時趁機展示社會政策是國家治理結構的一環。然而「政策如何被執行」，一直是困擾中國共產黨國家治理的核心議題，再加上跨國資本的介入，使得原本只是在地社會政策的實施情況變得更為複雜。於是在思索形塑中國勞動條件的問題脈絡時，本文企圖加入「全球供應鍊」的觀點，透過檢視兩次勞動法在台資企業的實施過程，分析傳統工業關係下「國家—工人—資本家」三個範疇中內部行動者如何在經濟轉型與國際分工兩者互動過程中，影響在地社會政策的執行成效，進而建構出能夠滿足全球供應鍊需求、具有中國特色的勞動體制。

---

<sup>1</sup> 本文所指的兩次勞動法，便是1995年與2008年頒布實施的勞動法與新勞動合同法。

## 二、文獻回顧：改革開放後中國社會政策的研究發展

中國經濟在經歷30多年的發展過程中，不論是年成長率、GDP或者是外匯存底，都已經取得極大成就，但於此同時，社會也開始發生劇烈變化。由於中國推進的是雙元的結構轉型，一方面從社會主義轉向資本主義，另一方面則從農業社會邁向工業社會，因此對於人民的衝擊更是巨大，也吸引許多學者投入相關議題研究，企圖釐清在雙元的結構轉型下，社會政策如何隨著經濟改革的深化而變化，以及這種政策轉變的內涵與本質，對於人民在中國社會生存權利的影響。

目前對於中國改革開放後社會政策的研究，存在以下幾種不同觀點。首先，「功能取向」的觀點強調社會政策的產生是為了回應經濟改革後社會的變化，亦即，社會政策被視為是國家對於社會問題的回應（Duckett 1997; Saunders and Shang 2001; Guan 2005），例如國有企業因軟預算限制（soft budget constraint）以及鐵飯碗政策所導致長期無效率的經營模式，使得政府自80年代開始進行國有企業改革，然而在追求生產效率的同時，這種改革卻也造成社會福利制度的邊緣化，許多國企下崗工人頓時失去社會保障。更為重要的是，因為整體經濟發展走向私有化，使得勞資雙方這種原本不存在於共產主義計畫經濟體制下的生產關係，在市場轉型中得以出現，而且隨著改革日漸深化，勞資衝突也成為是中國社會騷動與抗爭的一種重要類型（Chen 2009）。因此，屬於勞動社會政策一環的勞動法與新勞動合同法的出台，便是政府企圖以此規範勞方與資方兩造關係的權利與義務，也就是說必須等到勞資衝突問題浮現，造成社會秩序不穩定，國家才會訂定相關的勞動政策加以回應。只是從這種觀點中我們卻看不到政策背後的產出過程，也無法理解政策

制定與執行結果之間為何會存在落差的情形。

第二種研究觀點則跳脫功能主義取向，從「地方政府」的角度解釋社會政策的形成與差異。這種對地方政府角色的重視來自於Oi等人（1992, 1999; Walder 1995）研究中國鄉村工業而提出的地方政府公司法人（local state corporatism）觀點。延續自這種地方制度分析視角的問題意識，在經濟發展之後出現對社會政策的需求，將會因各地經濟發展程度的不同而產生地區性的落差。<sup>2</sup> 施世駿（2009）便明確指出地方政府（特別是富裕地區）在社會福利制度制定過程中扮演的關鍵角色，他以近年來地方政府在社會保障與養老保險的積極創新作為，說明這些區域政策創新對於各地地方政府之間，以及對於全國性社會政策發展產生的正面效用。這種社會保障的地域化，使得戶口制度對於人民的影響，在空間上逐漸被「外來／本地」的分類標準所取代，富裕的省分開始進行城鄉統籌，將省內的福利制度擴及整體。<sup>3</sup>

然而上述這種對地方政府角色的過度樂觀期待，卻會讓我們忽略掉沿海地方官員與外資企業的合謀共生關係，特別是台商擅長以「假合

---

<sup>2</sup> 除了經濟發展程度之外，中國地方福利制度的差異也與人民對地方政府的非正式課責能力（informal accountability）有關。雖然少了民主制度的監督，但受到非正式社會團體的道德約束，使得鑲嵌入社區宗教與氏族網絡的農村官員仍然感到有責任必須提供公共財以滿足社群的道德期望（Tsai 2007）。這種對在地團結性社會團體（solidary groups）的強調，不僅補足只從地方正式制度出發的分析視角，同時也間接說明為何離鄉出外打工的農民工無法對沿海地方政府官員產生課責能力的其中一個重要原因。筆者在此感謝審查人之一的提醒。

<sup>3</sup> 不過值得注意的是，中國農村基層政府，包括沿海富裕省分如長江三角洲在內，普遍存在嚴重的財政赤字與債務問題（劉雅靈 2010）。而地方政府的高負債比例，也同時提醒我們注意在這些地方創新性社會福利制度的落實過程中可能將會遭遇到的阻礙。

資」的方式獲取地方政治保護，取得稅收、土地與工人各項保險費用的降低，以增強在國際上接單的競爭力，而地方政府也藉此充實財政收入，滿足地方建設所需；當然，這同時也造成地方個別官員猖獗的尋租行爲（Hsing 1996; Wu 1997；鄭陸霖 1999；鄭志鵬 2008）。換句話說，並不是所有的地方政府都會確實執行中央出台的社會政策，因為勞動法與新勞動合同的執行將會影響到地方政府自身的資本積累，於是各地才會出現勞動合同簽訂率與社會保險覆蓋率（以下簡稱社保覆蓋率）可以彈性調整這種不成文的作法。這也是中國式社會福利體制的特色，地方比中央具有更關鍵性的影響，只是在地方政府與外資企業利益共生的政商聯盟之下，我們不應該高估地方政府執行社會政策的決心與能力。

「身分差序」則為第三種解釋社會政策的觀點，這種觀點從社會階層的角度出發，探索在戶口制度下城鎮／鄉村居民在社會政策方面出現的二元差異待遇。改革開放後在城鎮打工的農民工不僅受到市場力量的剝削，社會主義國家制度遺產仍持續剝奪他們社會公民身分背後的社會權，影響他們的社會福利資源分配（Solinger 1999）。吳介民（2000, 2011）持續多年的研究，更是奠定「公民身分差序」（*differential citizenship*）作為一個解釋中國內部社會不平等有效概念的基礎。這種奠基於戶口制度的身分差異，不僅使得農民工相對於城市居民、地方幹部與本地人口來說，在社會福利資源與經濟利益的分配上處於最弱勢的地位，也有助於外資壓制性勞動體制的形成。於是相較於地方政府與台資企業，農民工在公民身分差序格局的限制下，對於兩次勞動法實施結果的議價能力將落在一個較為被動的結構位置。

上述三種觀點各自從不同角度論述社會政策在中國的形成與發展，對比功能論與地方政府觀點，本文以為身分差序更能說明兩次勞動法的實施過程，因為它切開了一道縫隙，讓我們得以一窺地方政府與外資企



業如何利用戶口制度這個社會主義歷史遺緒，在中央政府默會的共識下，勞動法令被寬鬆執行卻沒有遭遇農民工積極反抗的原因。不僅如此，許多對中國外資企業勞動過程的經驗研究也顯示出農民工的工作環境與勞動條件皆不符合人權標準（Lee 1998; Chan 2001; Pun 2005；潘毅、盧暉臨、郭于華、沈原 2011）。以上這些情況都顯現出中國的工廠體制（factory regime）基本上仍處於Burawoy（1979）所說的以強制威嚇（coercion）為基礎的專制（despotic）階段（本文以下簡稱這種體制為壓制型勞動體制）。不過中央政府最終仍是頒布了兩次勞動法，企圖改善工人的用工條件，這的確也促成工人權益在某種程度上獲得保障，只是在政策落實的過程中卻出現一種多樣性面貌的非預期結果，而這種情況就不是單使用壓制型勞動體制這個理念型概念就可以完全說明清楚的。因此，我們需要一個新的分析勞動社會政策的視角（approach），幫助釐清中國勞動體制的現階段樣貌。

總結來說，本文認為儘管身分差序指出了中國公民社會權差異化與工廠壓制型勞動體制背後的制度因素，但是這個源自於費孝通（1937）的「差序格局」概念卻也將問題焦點導引至中國社會本身的鄉土歷史傳統，以致忽略國內社會政策實施的差異性結果可能也與中國日漸鑲嵌進入資本主義世界經濟的這個事實有關。許多關於福利國家興起與社會政策的研究，其實也都將關注焦點放在國家與社會的互動層次（Offe 1973; Esping-Anderson 1990; Skocpol 1992），尤其對於東亞發展型國家以及威權主義政體來說，國家更被認為是影響社會政策制定的一個關鍵變項（林萬億 1994; Holliday 2000; Holliday and Wilding 2003；李易駿、古允文 2003），這也是一種國家中心論的分析觀點。然而本文將試著跳脫以往「在地的國家－社會」視角，企圖帶入「全球商品鍊」（global

commodity chain)<sup>4</sup> 這個銜接發展與經濟社會學的核心概念，重新審視中國勞動社會政策的治理結果。

### 三、將企業帶回：「在地」社會政策的 「全球性」意涵

改革開放後30多年，中國迄今為止尚未隨著經濟發展而出現威權政體鬆動的現象，國家對於社會的控制仍未放鬆，在人民無法透過體制參與監督政府施政的情況下，國家理所當然成為社會政策制定最主要的行動者。雖然市場轉型導致社會貧富差距擴大與勞資衝突事件頻傳，但是這些衝突目前都還只是局限於個別地區的層次，尚未串連成為全國性的工人運動。因此，不管是勞動法還是新勞動合同法，基本上都符合國家中心論對於社會政策形成的解釋觀點，國家是在自主性尚未遭受工人集體挑戰的情況下，由上而下制定了勞動法與新勞動合同法。

然而不同於東亞國家普遍以中央政府當作發展引擎，中國在經濟轉型過程中，給了地方政府更多發展的能動性，特別是沿海地區，富裕起來的地方政府有更多的政治空間與中央政府討價還價，並且更有彈性地解釋中央政府頒布的各项政治、經濟與社會政策，減少因不必要的財政負擔而影響地方的經濟表現（Walder 1995），這也是為什麼勞動法雖然在1995年已經公布實施，但是地方政府卻有能力採取一種寬鬆的執行方式，以致於這項社會政策並沒有發揮保障農民工權益的預期效果。因此，2008年頒布的新勞動合同法被認為是中央政府對於1995年勞動法的再確認，並且有意藉此限縮地方政府的自由裁量權。只是這項勞動政策

---

<sup>4</sup> 雖然社會科學通常偏向使用強調權力關係的商品鍊來描述行動者之間的協商互動，但是供應鍊的說法卻更符合廠商日常工作用語。因此，在本文中這兩個概念是可以相通的。

如何被落實，則必須一併將與地方政府關係密切的外資企業在中國經濟轉型中所扮演的角色列入考慮，才能得到較為完整的理解。

換句話說，審視兩次勞動法的執行成效，不能只將焦點放在國家/國家代理人（中央與地方政府），以及國家/社會（政府與農民工）之間的互動對於勞動社會政策產生的影響，企業作為市場運轉的核心，更是各方行動者角力的主要場域。因此，「將企業帶回」（bring the firm back in）社會政策執行面加以檢視，將可以進一步體現政策實行過程中的權力協商性質。因為不僅是國家，企業也必須面臨克服資本積累與合法性兩相衝突的問題，而對於「企業如何解決市場不確定性」這個問題的研究，更是促使經濟社會學在1980年代後復興的焦點所在（Granovetter 1985; Uzzi 1997; Fligstein 2001; Zelizer 2010）。因此嘗試對企業進行中層/微觀層次的分析，可以使我們掌握更多勞動關係治理的細節。

再者，藉由釐清企業所在的供應鍊位置，筆者可以就近觀察全球市場力量對於在地社會政策執行層面可能產生的影響，這是將企業帶回這個分析取徑的另一個優點，也可以凸顯傳統社會政策研究內部化分析視角的不足，進一步幫助我們揭露影響中國兩次勞動法在台資企業實施結果多重複雜的制度因素。亦即，如果我們將分析視角從政府決策的層次，移向企業經營的產業動態，那麼藉由實際瞭解企業如何回應組織環境（organization fields）挑戰的過程中，我們將會發現在地社會政策內含的全球化特質。而台資企業作為參與中國經濟轉型不可或缺的跨國投資者（Hsing 1996; Wu 1997; Cheng 2007），正好成為本文觀察兩次勞動法實施結果的重要平台。

其實發展社會學中的依賴理論早已提醒我們注意，「核心/邊陲」與「全球/在地」是兩組影響資本主義後進國家發展結果的重要軸線

(Frank 1972; Amin 1976)，即使後進國家存在發展的可能性，仍然無法擺脫對核心地區跨國資本的依賴情境 (Cardoso and Faletto 1979; Evans 1979)。然而以國家作為分析單位的依賴理論卻已經無法進一步貼近說明產品生產分工已經逐步走向全球在地化的這個事實，而全球商品鍊概念在1990年代初期的出現則適時填補了這個空缺，也讓70年代蔚為主流的發展社會學關注焦點可以銜接上80年代中期以後復興的經濟社會學。

換句話說，全球商品鍊理論 (Gereffi, Korzeniewicz, and Korzeniewicz 1994; Bair and Gereffi 2002) 不再從抽象模糊的國家利益著手，而是以個別產業作為分析的焦點，論證說明一項商品從上游的設計製造一直到下游的零售行銷過程中，在不同地區負責不同步驟的廠商已經「鍊結 chained」成一個跨地域性、彼此相互依賴的交易網絡。然而全球商品鍊不僅止於探究產業的具體分工狀態，Gereffi (1994) 在討論這個跨國交易網絡的治理結構時，還依行動者權力關係將它區分成兩種不同類型：生產者驅動 (producer-driven) 與買者驅動 (buyer-driven)。在生產者驅動的商品鍊中，擁有關鍵生產技術的廠商不僅可以控制商品鍊的運轉，也掌握了最多的利潤分配比例，像是資本與技術密集的航太、汽車與半導體產業便是屬於此種類型；相反地，在買者驅動的商品鍊中，掌控商品鍊與最大利潤的是不涉及生產領域、但卻占據設計研發與銷售通路端的品牌商、貿易商與大型零售商，鞋業、成衣與玩具等勞力密集型產業便是歸在此類，而擅長OEM代工的台商被鑲嵌入全球分工市場的途徑正是以買者驅動為主的商品鍊類型 (Korzeniewicz 1994; Gereffi and Pan 1994; 鄭陸霖 1999)。上述這種強調全球商品鍊治理結構的分析凸顯了一個重要事實：即使在相互依賴的跨國交易網絡中，仍然存在地位階層 (status hierarchy) 的差異。這種差序生產位階讓占據核心位置的廠商，得以驅使其他行動者為其利益服務，並且有機會進一步

左右商品鍊內各地勞動體制與人權政策的實施結果。

因此對於誰有可能占據支配位置，成為落實中國勞動社會政策主要行動者的這個問題，從廠商層次（firm-level）來說，作為首波成功進入中國的跨國投資者，台商當然會是第一個需要被檢視的對象，然而假使從全球商品鍊的各個環節著手進行分析，可以清楚得知國際買主有可能才是隱身生產過程幕後的藏鏡人。在中國以代工為主要整合進入世界市場途徑的沿海地區，台商與地方政府結合生成的半邊陲手肘以其管家（butler）身分，替國際買主張羅完成產品訂單的一切相關手續，滿足主人的需求（Cheng 2007），而這個半邊陲手肘之所以可以發揮效用，是得力於中國的發展型意識型態與禁錮農民工的戶口制度這兩者共同的支持，同時也奠定了國際買主影響兩次勞動法實施 / 不實施結果的基礎。

結合經濟社會學對企業治理的強調與發展社會學對於世界分工體系的關懷，圖1展示的便是本文用來分析兩次勞動法實施過程與結果的政治經濟學研究架構。延續傳統工業與勞工研究關注的「國家－資本－工人」這組社會關係，是構成這個分析架構的最主要行動者，藉此，我們可以檢視「國家 / 社會」與「全球 / 在地」這兩條軸線在這個場域中的互動過程，而由這兩條軸線劃分的四個象限便是各自代表兩個行動者之間的關係型態。建構這個研究架構的主要目的，是企圖將中國後社會主義經濟轉型的獨特過程鑲嵌在全球商品鍊的運轉之中，並以台資企業作為分析場域，探討以下兩個研究問題：（1）勞動法在1995年公布，為何等到2000年之後才在台資企業得到部分落實？（2）為什麼2008年中央政府出台的新勞動合同法，在引起地方政府與外資企業高度重視後，卻又出現低度管制以及選擇性執行的現象？上述這兩種情形已經不是政府 / 工人這組內部變項所能單獨解釋，我們得從企業跨界（trans-

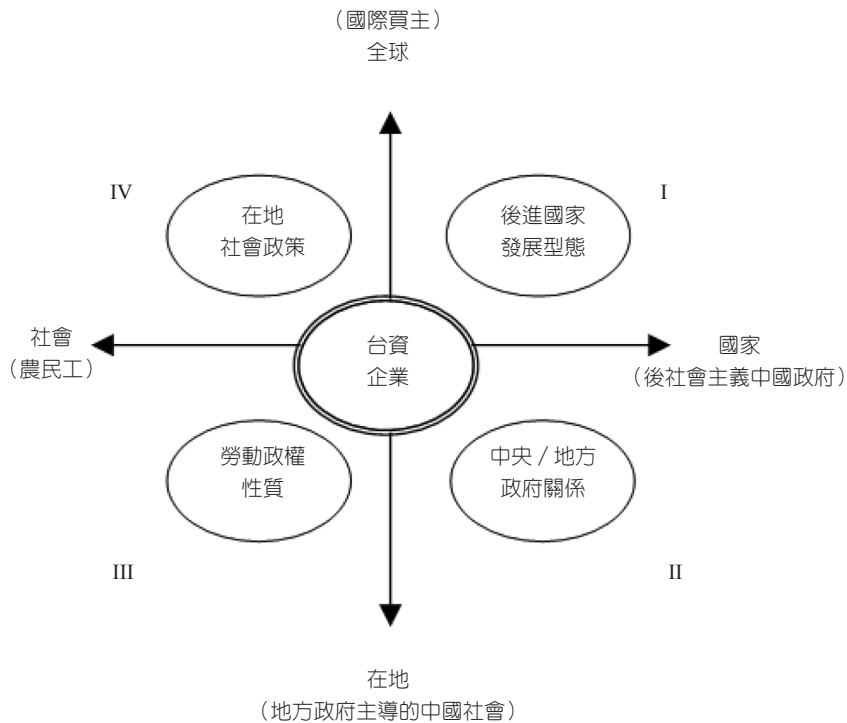


圖 1 「政治經濟學」的研究架構

border) 的全球空間層次著手探索，才能得到較為完整的答案。

「差序壓制型勞動體制」是本文企圖提出用來分析中國兩次勞動法實施結果的核心概念。這裡所指的差序，不單只是因戶口制度造成公民身分上的差序，更包含全球商品鍊下行動者生產位階的差序，因此，是一種「雙重身分差序」的意涵。亦即，本文對差序的意義進行了轉換，由一種國內社會公民權制度上的歧視，進一步擴大到涵蓋全球生產位階上的不對稱依賴。正是這種因不對稱依賴所產生的權力不平等，使得中央政府主導頒布的勞動社會政策，在跨國企業因全球反血汗工廠運動而介入做人權的基礎上出現複雜多變的樣貌，而這也會對原先即存在於中

國沿海、以OEM代工製造業為主的壓制型勞動體制產生新的轉型挑戰。

在進入經驗分析之前需要說明的是，雖然第四象限的互動關係（國際買主vs.農民工）是本文的探討重點，這是為了彌補以往社會政策研究內部化視角的不足，但是釐清形塑另外三個象限關係型態的制度條件也不可或缺，這也是筆者在第二與第三小節鋪陳中國正同時處於後社會主義經濟轉型與後進資本主義國家脈絡的原因：替跨國資本的在地化型態鋪下底蘊。雖然在買者驅動的全球商品鍊類型中，國際買主的確擁有最終發言權，可以決定是否要接單廠商貫徹執行勞動人權準則，但是受到經濟社會學鑲嵌（embeddedness）概念影響的全球商品鍊同時也強調跨國企業必須要鑲嵌進在地的歷史脈絡之中，才能夠順利回應並解決當地環境的不確定性對生產過程可能帶來的挑戰（Gereffi et al. 1994）。因此，跨國企業對在地勞動社會政策的影響將會隨著中國當地政經制度的轉型而有所變化，換句話說，中國勞動社會政策的執行成效之所以出現多重複雜面貌，是全球商品鍊與在地政經體制交互形構下產生的結果。

本文所使用的資料主要是來自筆者2004、2007、2008、2010、2012、2013這六年在中國珠三角與長三角地區以及臺灣進行的田野調查，訪問對象包括成型鞋廠、協力廠、台資貿易公司、國際買主的採購代理商、<sup>5</sup> 陸資廠、地方官員以及農民工等。此外，筆者也蒐集閱讀中國立法當局與地方政府的官方文獻以及新聞媒體報導，作為分析兩次勞動法在台資企業實施結果的背景基礎。為什麼選擇外銷製鞋產業作為研究對象？因為過去20多年來，中國已經成為世界上最大的鞋業製造基

---

<sup>5</sup> 本文的一個主要限制是不容易取得國際買主的訪談，因此將以台資貿易商代替國際買主作為替代解決方案。因為台資貿易商除了替國際買主採購鞋子之外，有些貿易商也同時自創品牌向鞋廠下單，搖身一變成爲國際買主。於是藉由訪談貿易商兼買主的採購經驗，希望能彌補本文訪談對象的限制。

地，根據2012年世界鞋業年鑑（World Footwear Yearbook）的統計，全世界有60.5%的鞋子是由中國製造，而鞋業台商在中國出口導向製鞋產業的發展過程中一直扮演一個不可或缺的重要角色（鄭志鵬 2008）。中國長期位居鞋業世界霸主的地位，也讓數目龐大的農民工進入這個勞力密集型產業之中，成為主要的勞動參與者，因此從出口導向製鞋產業審視勞動法與新勞動合同法的實施結果對於農民工社會權的保障，也就具有了分析上的意義。

#### 四、兩次勞動法的治理過程：誰在「做人權」？

1978年改革開放前，中國已經有規範勞動關係的相關法律，例如《工會法》、《勞動保險條例》、《勞動爭議解決程序的規定》、《工廠安全衛生規程》與《關於工人、職員退休處理暫行規定》等文件的頒布，但是因為遇上文革十年，所有法制建置的工作遭到擱置。直到共產黨十一屆三中全會的召開，當時的國家領導人鄧小平決定制定勞動法，各部門單位才又開始相關的準備工作，總共起草將近30次，終於在1994年7月5日由全國人大會議通過，並決定於1995年1月1日正式實施（1997年起也適用於所有在中國設廠的外資企業），中國也有了第一部基本法律，將憲法中有關勞動關係的規定具體化，並為其他相關勞動法律的制定提供依循的準則。然而重點是，政策的出台並不等於政策的落實，這也是為什麼會有2008年新勞動合同法產生的原因，希望解決勞動法實行之後衍生的問題與爭議，因此，新勞動合同法也被視為是2.0版的勞動法，是對勞動法的進一步補充。



## （一）互補的勞動法與新勞動合同法

2008年開始實施的新勞動合同法並不是一個新法，事實上，新勞動合同法並沒有排除勞動法繼續適用的效力，新政策的出台是為了解決勞動法實施以來普遍存在的用工問題。舉例來說，雖然用人單位與勞動者之間存在事實的勞動關係，但是雙方並沒有依照法律的規定訂定合法形式的勞動合同，這不是說勞動法不要求勞動合同的簽訂，而是用人單位違反規定的成本不高，於是隨著工人維權意識的提高，造成社會上勞動爭議事件逐年上升。因此，新勞動合同法第82條規定，用人單位自用工之日起超過一個月不滿一年未與勞動者訂立書面合同，應向勞動者每月支付二倍的工資；新勞動合同法第14條也規定，自用工之日起一年內，用人單位仍然不與勞動者簽定書面合同，視為用人單位與勞動者已經訂立無固定期限的勞動合同。<sup>6</sup>換句話說，新勞動合同法將用人單位未依法與勞動者簽訂書面合同所應承擔的法律責任以貨幣數額量化處理，加大了企業與工人簽訂勞動合同的力道，讓勞動爭議的解決有所依據。

除此之外，在必備條款方面，新勞動合同法與原先勞動法中對於勞動合同的規定也有所差異。新勞動合同法第17條規定，勞動合同必須具備的條款主要有九項（見表1）。其中第1、2、5、7、9項，雖然也存在於勞動法各項規定，但是並不列入勞動合同必備條款，因此當初政策在執行的過程中，便出現一些彈性的解釋空間，也讓用人單位與地方政

---

<sup>6</sup> 這裡的「無固定期限」，指的是勞動合同沒有一個確切的終止時間，可以直到法定退休年齡為止，但並不是說合同不能被終止，亦即，勞資雙方是可以依據新勞動合同法的相關規定解除無固定期限勞動合同。因此中國這種無固定期限勞動合同與在日本特殊文化脈絡下產生的終身雇用制是有所不同的，但是中國用人單位與勞動者在話語使用上，卻經常將兩者混為一談。

府有了規避合同實施的可能性，這也是中央政府希望能夠在新勞動合同中以增加必備條款的方式，來進一步保護勞動者權益的主要原因。特別值得一提的是，2011年7月1日開始實施的《中華人民共和國社會保險法》（以下簡稱社會保險法），對於不履行社會保險責任的用人單位訂定了明確的罰則，例如第84條中便規定用人單位不替勞動者辦理保險登記，社會保險行政部門可以依法處以應繳社會保險費額一倍以上、三倍以下的罰款；對用人單位負責人可以處以五百元以上、三千元以下罰款。因此，社會保險法的出台也可以視為是對新勞動合同中社會保險的規定作出了補充，一如新勞動合同法之於勞動法在落實書面合同上的意義。

**表 1 勞動合同必備條款內容比較**

新勞動合同法 (2008)	勞動法 (1995)
1. 用人單位的名稱、住所和法定代表人或主要負責人	無
2. 勞動者的姓名、住址和居民身分證或者其他有效身分證件號碼	無
3. 勞動合同期限	勞動合同期限
4. 工作內容和工作地點	工作內容
5. 工作時間和休息規定	無
6. 勞動報酬	勞動報酬
7. 社會保險	無
8. 勞動保護、勞動條件和職業危害防護	勞動保護和勞動條件
9. 法律、法規規定應當納入勞動合同的其他事項	無

從外資企業，特別是台商的角度來說，受訪的企業主都表示新勞動合同法不僅增加了他們的勞動成本，也促使他們開始認真考慮生產基地轉移的可能性，但是當初勞動法剛實施的時候，台商也曾經表達過相同的憂慮，最後卻安然度過。因此本文選定「工時規定（含加班費）」和「社會保險」這兩種能夠立即改善工人權益並且與外資企業生產成本直

接相關的項目，分別作為各自檢視勞動法與新勞動合同法是否真正落實的代表性指標，並以珠江三角洲的台資鞋廠為例，長江三角洲與浙江北部的台資企業（成衣廠與電子廠）為輔，解釋說明影響兩次勞動法實施／不實施過程的主要因素。

## （二）1995-2007年：勞動法與反血汗工廠運動

先前本文已經指出，台商與地方政府存在密切的政商聯盟，正是在這種台商與地方官員共生的關係之下，勞動法一開始在台商圈子之間並沒有引起太多漣漪，因為台商明白，外資企業不僅是地方政府從事基礎建設的主要財政來源，更是地方官員個人的衣食父母，他們透過制度性／非制度性的尋租行為，已經為自己累積了龐大的財富。筆者2000年因業務身分第一次進入中國珠江三角洲，即便當時已是深夜時分，在從深圳福永港前往東莞厚街鎮的莞深高速公路上還是可以看到兩旁的台資工廠幾乎燈火通明，加班對這些台商來說早已是家常便飯，有些工廠甚至是兩班制輪流，24小時不眠不休趕工出貨，希望成品能準時送達國際買主手中。儘管如此，當時卻很少聽到台商提起這種常態性的加班制度可能會違反勞動法的相關規定，地方政府的態度是一個重要關鍵。因為即使偶而會發生有工人因為抗議工時過長或者沒有給付加班費的罷工事件，地方官員作為台資工廠的後台，甚至是台資廠名義上的廠長，通常都會出面協助處理這些勞動糾紛，讓工廠維持順利運轉。

一間在1990年便已在厚街設廠的老牌台資鞋廠，2004年曾發生一起勞資糾紛。當時工廠裡的一個資深中國男性員工正好要離職返鄉，卻因為養老保險金的問題與台幹爭論不休，因為他並不在公司參加社保的工人名單之內。這位在工廠裡擔任警衛的資深員工覺得公司虧待了他，兩

者僵持不下，最後是由擔任公司廠長的村長姪子出面，解決了這位老員工的抗議事件，打發他回鄉。這個看似單一個案的抗議事件，背後顯現的是台商通常並沒有按照勞動法的規定，替所有員工申辦社會保險，一旦出現工人抗爭，則訴諸所在地地方官員的協助，救平勞資衝突。因此在地方政府的保護傘下，這種事前規避、事後卸責的勞資互動模式，使得台商可以忽略勞動法的實施加諸於生產成本的效應，繼續保持以低廉的價格承接國際買主的訂單，維持國際競爭力。當然地方政府並不是無償替台商處理這些勞資糾紛，最常見到的情況就是台商必須私下額外支付一筆費用給地方幹部，作為他們出面解決問題的「服務費」，費用多寡則依台商跟地方幹部的關係而定，上述這間台資鞋廠付出的費用是一年人民幣30萬元。然而台商這種與地方政府共謀進而對勞動法視而不見的情況，在2000年代初期之後開始發生改變。

促成這種改變的最主要原因來自國際反血汗工廠運動對中國勞動人權問題的關注，希望承受第一世界消費者壓力的國際買主能夠向接單的代工廠施壓，藉此提高開發中國家的勞動標準，並且改善工人的勞動條件。1990年，全球知名運動品牌Nike成為國際反血汗工廠運動第一個抗議的對象，而Adidas與Reebok則名列其後；第二波抗議行動的目標是其他市場占有率較低的運動品牌與大型零售商，如Puma、New Balance、Skechers、Mizuno、Converse、Wal-Mart等。1997年，美國當地200多間學校與組織更成立了「反血汗工廠團結學生聯盟」（United Students Against Sweatshops），他們聯合向學校施壓，要求學校與供應廠商簽約時，能夠公開這些廠商及其代工廠的相關資訊，並且要求他們同意由獨立第三者進行工廠內部的勞動檢查。蘋果電腦在2012年初委託美國公平勞動協會（Fair Labor Association）對其在中國的代工廠富士康進行一系列的勞動人權稽查，也可以視作是對國際反血汗工廠運動的一種回應。

許多全球知名品牌在遭受抨擊之後，紛紛建立企業行為準則（corporate codes of conduct）加以因應，要求代工廠必須遵守此項準則，作為日後下單的依據。以國際運動鞋品牌Reebok在2004年給上游代工廠商的企業行為準則為例，這份文件要求台商必須遵守當地政府關於工時與加班費的要求。根據中國勞動法第四章規定，工人每日工作時間不能超過8小時，平均每週工作時間以44小時為限，每週至少休息一日，而加班時間每天不得超過3小時，每月的總加班時間以36小時為限。另外，在加班費給付部分，週間超時工作的加班費不得低於原來工資的150%，週末200%，國定假日則為300%，然而以往台資鞋廠不論何時都以130%作為加班費給付上限（台灣鞋訊 1997: 18-19）。

如果將勞動法關於工時與工資的內容完全付諸實行，必定對台商的接單競爭力造成不小衝擊。國際買主給供應廠的建議是改善生產流程，以提高效率來因應勞動成本的上升，然而弔詭的是，效率與彈性生產正是當初台商得以切入國際代工市場的利基所在。一位在東莞同時擁有貿易公司與鞋廠的「劉董事長」<sup>7</sup>為了要提升接單競爭力，甚至回臺灣去修了一個EMBA的碩士學位，也透過學校介紹，找了一間國際知名的以色列企管顧問公司來替鞋廠診斷把脈，目的都是為了要精簡廠內生產流程（lean production），提高管理效率。實施幾年下來，在後續的訪談過程中，劉董坦承效果不如預期，對他來說，問題其實仍是出在接單價格。也就是說，生產流程的改善效果有限，因為這本來就是台商的強項，因此劉董認為最好的解決辦法是買主能夠提高採購單價，共同分擔因人權而提高的生產成本，這是一個包括國際買主—台商—工人在內的三贏策略。當然，這種三贏策略的思路是起源自台商在全球供應鍊的生產位置，背後也隱含台商對於產品價格利益應該如何分配的思維。

<sup>7</sup> 出於保護受訪者的考量，這些第一次於本文中出現被括弧起來的人名都是假名。

一般來說，鞋業台商的接單價格通常是產品售價的15%-20%，亦即，國際買主擁有售價的80%-85%，例如一雙100美元的鞋子，台商的代工價格是15-20美元，國際買主則擁有80-85美元，不過這是尚未扣除成本之前的價格。但是從台商的角度來說，會認為國際買主應該與供應商一起承擔企業社會責任，尤其在代工本身利益不高的情況之下更是如此。一位曾經替國際知名運動鞋品牌Adidas代工的台資鞋廠便向買主反映了這個問題，希望Adidas能夠提高採購價格，Adidas當時給的回應是希望再等半年，將來一定會提高採購單價作為補償，但是剛好碰上Adidas在當年度的國際市占率下滑，這家台資鞋廠最後便無預警地被通知終止雙方合作關係，而且是當時Adidas在中國六家代工廠中唯一的一家。管理這間台資鞋廠的總經理說，應該是因為當初我們曾經抱怨過單價與人權的問題，因此才會被除名。

這起事件凸顯出國際買主在全球供應鍊中的優勢地位，一旦人權政策成為買主的下單標準，即使地方政府選擇不介入勞動法的執行，台商仍必須開始面對勞動法實施帶來的影響。當然，台商作為國際代工廠商並不是完全沒有議價能力，產品良率、品質控管、交貨時間與急單效率等，都可視為是台商穩住供應鍊位置的利基，以及與國際買主協商議價的籌碼，這也是長久以來台商可以與國際買主維持密切合作關係的重要因素。然而正如上述替Adidas代工的台資鞋廠，當時它的規模是屬於員工人數超過萬人的大型鞋廠，在東莞地區擁有六個分廠，面對與買主協商人權成本時仍呈現出「不對稱依賴」的處境。也就是說，雖然相互依賴，但是掌握品牌與零售管道的國際買主，依舊比起專職代工的台商擁有較強的議價能力。即使「叫你爬，你就爬」，是臺灣製鞋業者彼此之間常愛提起的一句玩笑話，但是多少也凸顯出台商在面對國際買主不對等要求時的無力狀態。

在做人權過程中，驗廠（audit）現在已經成為所有承接國際買主訂單的代工廠商必須要面對的問題。除了可以委託獨立的第三者外，這些買主也會指派自己內部的人權小組不定期地到承接訂單的代工廠查廠，一年大約三到四次，評估是否作為未來繼續下單的依據。當然，首次接單的代工廠，驗廠更是必備的程序。

一般來說，國際買主驗廠的重點會分為兩類：一方面是檢查產品的質量，另一方面則是關於勞動條件的稽核，而買主派出的代表通常不會事先知會代工廠來驗廠的確切時間，但是代工廠總是有辦法事先知道。一位長三角台商談及國際買主來驗廠的經過，例如在巡廠的過程中，人權小組的成員會選擇不搭電梯，而特別要求走樓梯，因為要檢查樓梯是否有安裝逃生燈設備，逃生指示是否清楚，也會檢查員工宿舍，瞭解居住空間的坪數是否符合人性需求，以及衛生間與淋浴間間數與工人數目的比例是否符合規定等。另外，驗廠代表也會以隨機選取的方式訪談工人，訪談的問題包括工作與休假時間是否按照規定、有否依照比例給付加班費、薪資是否曾經發生拖欠的情形、工作期間是否遭遇過幹部與老闆的歧視與非人性對待等等，而且訪談的過程不公開，代工廠無法介入代替受訪員工回答問題。通過驗廠程序後，代工廠才能開始承接買主訂單，有些受訪台商認為國際買主的驗廠比起勞動法的規定更加嚴格，甚至還自我解嘲地說：「在驗廠的過程中，他們（指工人）變成是老闆，好像我們才是真正的工人。」一位大型台資鞋廠總經理更是明白表示，他的工廠之所以會開始改善用工環境，並且執行工時與加班費的勞動人權措施，都是因為這些國際知名品牌買主要求的緣故，而與地方政府沒有多大關係。

在中國珠江三角洲，國際買主藉由驗廠過程向工人宣導自身權利的行爲，也進一步促成工人維權意識的提升，並且導致東莞地區罷工頻

傳，其中最受矚目的事件是2004年春季開始，發生在臺資興昂集團<sup>8</sup>旗下鞋廠的一連串罷工抗爭行動。這幾起罷工事件參與人數都超過一千人，工人因為不滿廠方的「低工資」政策而群起抗議，並且破壞砸爛了辦公室、廠房設備以及員工宿舍，十名帶頭組織抗議的工人最後以「故意毀壞財物罪」被東莞市政府提起公訴，2004年10月分別被東莞市法院處以二至三年半的有期徒刑。興昂集團的連續罷工事件之所以會在台商圈子引起軒然大波，在於它在員工福利與做人權這件事情上頗受業界肯定，許多同業都很驚訝為什麼興昂會發生大規模罷工。

要理解興昂罷工，就必須從工人的薪資計算方式著手。基本上，工人的薪資組成可以分成兩大區塊：底薪與加班費。底薪指的是用工當地的法定最低工資，按照廣東省規定，東莞市在2004年的最低工資標準為人民幣450元，如果工人希望提高薪資，多賺點錢，便必須依賴加班時數的累積。當時在興昂鞋廠工作的普工，一個月的薪資大約是700元左右，換算之後，加班費即為250元。在國際買主要求上游供應廠必須做人權，並且滿足中國勞動法相關規定後，興昂減少加班時數的結果卻導致工人薪資較先前短少了100元。雖然興昂已向工人保證只要工作效率提升，在整體產量不變的情況下工資並不會因為加班時數的降低而減少，但事實上，這減少的100元正是原先尚未遵守勞動法之前付給工人的加班費，而且工人也無法認同興昂是因為工人自身效率沒有提升而導致整體產量下降、因此需要減薪的說法。

姑且不論上述說法誰錯誰對，在台商與農民工一開始的衝突過程中，國際買主的角色是隱而不顯的，要一直等到興昂這一連串罷工抗爭引起全球反血汗工廠運動人士的注目，Nike與Reebok等知名運動品牌才

---

<sup>8</sup> 興昂集團是世界知名製造鞋廠，2007年在香港掛牌上市，目前在中國、越南、印尼等地設有120條生產線，員工七萬餘人，專門替國際知名品牌代工。



選擇介入，十名工人最終在2004年12月31日被當庭釋放，整起事件才得以落幕。根據鄭志鵬（2008: 150-152）的分析，國際買主在興昂鞋廠這整起罷工事件中是最大贏家，因為買主不僅沒有提高採購單價，支持代工廠做人權，反而因為幫助工人免於地方政府與台商的聯手壓迫，由原本剝削的始作俑者，搖身一變成爲改善工人勞動環境的重要推手。亦即，因為全球供應鍊生產位階上的差異，使得同屬跨國資本的國際買主與台商在回應反血汗工廠運動壓力時產生不同的議價能力，再加上中國發展型國家重經濟輕社會的意識型態，讓國際買主在並未提高採購單價以因應代工廠人權成本上升的情況下，仍舊可以左右在地勞動社會政策發展，成爲影響勞動法實施結果的關鍵行動者。

不過針對出貨旺季加班時數無法遵守勞動法規定這一個問題，後來一些台商的變通作法是讓員工簽署自願加班同意書，一方面給想賺錢的工人加班時數與賺取加班費的機會，另一方面也可以應付政府官員與國際買主的查察，證明資方並沒有強迫勞方超時工作。另外一種作法則是準備兩張打卡單，假使工人一個月的加班時數超過勞動法規定的36個小時，便讓他們使用另外一張打卡單，並將這部分的加班時數以獎金額外計算，而不列入加班費，這樣也就不會有違法的問題。<sup>9</sup> 不僅是珠江三角洲，長江三角洲地區的台商也常使用上述這兩種方式來規避勞動法月加班時數規定的限制，特別是第一種，時常可以在台資工廠的佈告欄中見到。上述這種受到跨國資本影響的勞動法治理過程，並沒有因爲新勞

---

<sup>9</sup> 這裡會碰到工人爲什麼會自願加班的問題，並不是他們愛加班，而是因爲底薪低，如果工人不加班便無法提高所得，可能連基本生活都難以支付（吳介民2011）。於是中國這種表面上看起來相當進步的工時政策，其實只是巧妙地掩蓋了資方與官方對工人的聯合剝削，即便加班費已經因爲跨國買主的介入而完全按照規定給付也是如此。

動合同法的實施而得到改善，相反地，更出現一種多重複雜的面貌。

### （三）2008年之後：後國際金融危機時期的新勞動合同法

如果要正確理解2008年新勞動合同法的實施背景，我們便得將它置放回中國自2006年「十一五計畫」頒布以來總體經濟政策變化的脈絡之中。爲了擺脫世界工廠發展模式、促進產業轉型升級，中央政府開始利用財政與金融政策進行宏觀調控，更自2007年起，公布一系列具有緊縮性格的貿易加工政策，例如兩稅合一制，將外資企業的稅率由15%上調至25%，國內企業則由原來的33%下調至25%。此後，所有在中國境內企業的所得稅率一律爲25%，不再給予外資企業優惠的稅率。<sup>10</sup>再者，中央政府也進一步透過出口退稅政策調整外貿結構。2007年6月18日，財政部和國家稅務總局發布《關於調低部分商品出口退稅率的通知》，規定自2007年7月1日起取消553項「高耗能、高污染、資源性」產品的出口退稅，降低2268項容易引起貿易磨擦商品的出口退稅率。同時，商務部與海關總署在2007年7月23日也聯合公布〈加工貿易限制類商品目錄〉，共有紡織、家具等1853種加工貿易出口受限。就製鞋業來說，出口退稅便由原先的17%下調至11%，服裝、紡織、玩具、雨傘、家具等台商經營的重點產業也都包含在內，衝擊不可謂不大。珠三角地區的地方政府與台商，都認爲這種由中央政府主導、從寬鬆到緊縮的貿易加工

---

<sup>10</sup> 根據2008年1月1日實施的《中華人民共和國企業所得稅法》規定，原本享有企業所得稅15%的外資企業，給予5年逐步過渡適應期，2013年起按25%稅率執行。另外，對於國家重點扶持的高新技術企業、符合公共基礎建設與節能環保條件的產業，以及投資中西部的企業，仍給予15%的所得稅優惠。在此，可以得知中央政府企圖引導產業轉型，並且調整區域發展失衡的考量。

政策，目的是要「騰籠換鳥」，迫使高耗能、低附加價值的傳統勞力密集型產業就地迅速升級，或者自動退出淘汰，讓位給低污染、高附加價值的科技產業，抑或選擇將生產基地移往內陸，加速內地經濟發展，而新勞動合同法也被認為是屬於國家宏觀調控政策下的一環、壓垮駱駝的最後一根稻草。即使位居全球代工龍頭的鴻海集團總裁郭台銘親自飛到廈門與當時國務院副總理吳儀會面表達關切之意，然而中央政府仍明白表示新勞動合同法已確定會在2008年1月1日正式實施（商業週刊2007）。

的確，2007-2008年這一波中央政策調整來得又急又猛，許多台商應聲倒地，根據廣東黃埔海關統計，光是2008年1-5月，現有鞋類出口企業2428家就比去年同期銳減2331家，幾乎過半企業關廠（香港大公報2008/7/2）。然而造成此種怵目驚心景象的原因不只是單一國家貿易政策的調整，全球金融風暴的接連發生也是重要因素。首先是2008年的美國次級房貸危機，再來是2010年歐洲的債信危機，對中國經濟都產生嚴重的衝擊，因為美國與歐洲正是中國產品最主要的出口市場，這些已發展國家消費者個人財富的縮水，連帶造成本身消費需求下降，歐美買主訂單規模也會跟著減少，受到影響最深的便是在中國找到事業第二春的出口型台商。根據東莞市外商企業投資協會統計資料顯示，2008年第四季客戶訂單與去年相比減少20%，2009年整年減少幅度更達30%以上，而訂單減少的立即效應便是無法消化龐大的人事管銷成本，裁員與縮減生產規模，在金融風暴期間的東莞地區隨處可見。當時台商圈子流行一句話：「死馬當活馬醫，撐久了就是你的。」亦即，金融風暴將造成業界重整，體質好的企業便是贏家，只是在漫長的等待過程中，許多企業早已不支倒地。

造成東莞地區製鞋業者數量大幅下降的金融風暴，也讓中央政府的騰籠換鳥政策面臨立即的考驗，因為企業在短時間內大規模關廠，除了影響地方經濟發展之外，<sup>11</sup> 更造成農民工失業潮，導致社會秩序不穩定。為了緩和金融危機對出口型外資企業造成的衝擊，中央政府在出口退稅政策上面做了調整，2008年8月1日，將紡織與服裝部分產業從11%上調到13%，2008年12月1日的調整將鞋帽與家具等產業也納入上調到13%的範圍，2009年2月1日又上修這些傳統產業的出口退稅率至15%，2009年4月1日的調整則來到了16%，幾乎已經回復到2007年中中央政府進行宏觀調控前的水平，主要目的便是想要保持出口力道，達成中國2009全年經濟成長率保8（%）的目標。

於是，新勞動合同的實施結果也必須放在從中央政府再次以資本積累當作政權正當性的前提下加以審視，才能得到適當的理解。從2008年1月1日實施至今的新勞動合同法，雖然有區域與企業性質及規模上的差異，但是根據人力資源與社會保障部2010年第三季新聞發布會（2010/10/27）公布的資料，勞動合同簽訂率對比2008年勞動合同法實施之前已有相當大的進展，省（市）規模級的大型企業普遍來說都超過90%。至於中小企業部分，人力資源與社會保障部也在2010年4月30日出台《全面推進小企業勞動合同制度實施專項行動計畫》，希望2010全年勞動合同簽訂率能夠達到65%以上。2011年6月2日發布的《人力資源和社會保障事業發展「十二五」規劃綱要》，甚至要求所有企業的勞動合同簽訂率能夠在未來五年達到90%。筆者於2010年9月訪問一家位於東莞地區、雇工超過萬人的大型台資鞋廠「孫總經理」，當問及工人勞動合同簽訂的相關問題時，孫總的回答相當耐人尋味：「勞動合同當然

---

<sup>11</sup> 根據黃埔海關統計，廣東進出口貿易在2008年首次出現實際負成長的情況，2009年1-9月比去年同期降幅也達到17.7%。

每個人都簽了，不簽怎麼可以，但是誰規定每個人一定都要保社保？」孫總這段話清楚點出對台商與外資企業來說，新勞動合同法施行的問題核心不在勞動合同簽訂率，而是在社保覆蓋率。

新勞動合同法第17條規定，將社會保險列入勞動合同的必備條款，用人單位有為勞動者繳納社會保險的法定義務，用人單位不按時為勞動者繳納社會保險，除了應付補償之責外，勞動者可以要求解除勞動關係，並得到相應賠償。這也是為什麼筆者會繼續追問孫總的原因，而他的回答是：

東莞的地方政府有90%都被（台商）收買了……沒有任何一個企業可以負擔的起所有工人的社保費，老實說，我們公司只有10%左右的人加入社保，當然有些地區像是長江三角洲那邊，地方政府規定的社保覆蓋率要有40%-60%，不過他們（筆者按：設廠在長三角的台商）說的話也不能完全相信……而且負責簽訂合同的（筆者按：人力資源局），與負責加入社保的單位（筆者按：社會保障局）不一樣啊！所以不互相衝突。

孫總的這一段話，透露出幾個重要的訊息。首先，勞動合同簽訂率提高是一個可預期的結果，這也是中央政府頒布新勞動合同法最主要的目的，藉由書面合同的簽訂，規範勞資雙方的衝突，減少勞動爭議案件，而地方政府負責單位與外資企業也都戮力執行，希望能夠達標。孫總的鞋廠勞動合同簽訂率100%，然而漂亮數據背後顯現的卻是社保覆蓋率過低的問題。社會保險總共有五大類，分別是養老保險、醫療保險、失業保險、工傷保險與生育保險，又稱為五險，有些地區則將醫療與生育保險合併為一類。然而不管是五類或四類，對未遵守勞動法的外

資企業來說都是一筆不小的人事費用。

以2010年9月東莞市對於社會保險費用繳納規定為例，每月每位簽訂勞動合同的工人，需繳納給當地政府的社保費是人民幣287.2元，其中用人單位需支出185.2元，工人的自付額則為102元，勞資比率為3.5：6.5，不分外資企業與本地企業皆適用此項規定。這裡假設孫總的鞋廠工人數為一萬人，在社保方面，孫總鞋廠每月依規定需要支出人民幣1,852,000元，因為只有10%的覆蓋率，於是實際上只需要支出185,200元，總計每月可省下1,666,800元，這筆省下將近170萬元的社保經費不是一筆小數目，這也是為什麼孫總會說沒有任何一個企業可以負擔的起所有工人社保費的原因。在世界鞋都東莞，像孫總這樣的工廠規模不在少數，即使因為金融風暴而縮小規模，雇工人數也都在數千人以上。對於這些中大型鞋廠而言，完全遵守新勞動合同法所應支付的合法費用將難以承擔，於是對孫總來說，10%的覆蓋率已經是一筆不小的數目。<sup>12</sup>

只是這種盛行於珠三角地區的政商合謀，雖然替台商取得包括社保在內的各種優惠，直接降低了接單成本，但是這筆節省下來的經費，背後蒙受損失的其實是農民工的權益。換句話，勞動合同簽訂率的提高，的確在某種程度上穩定了勞動關係，但是合同內過低的社保覆蓋率，卻無法真正發揮保障農民工的工作福利權。回顧以往，在新勞動合同法與社會保險法實施之前，因為勞動法並沒有強制規定企業必須替工人加保，因此長久以來一直存在社保覆蓋率偏低的狀況，大約都在三成左右，而且參保者大部分是以在城市國公營部門工作的職工為主；然而即

---

<sup>12</sup> 不過就社保種類來說，農民工的工傷與醫療保險覆蓋率這幾年在沿海台資企業已有提升，但養老與失業保險則較為落後，特別是繳費費率最高的養老保險（見表3），因為對企業成本影響最大而一直停留在低覆蓋率的情況，沒有太大變化。如果再將社保檔次（本地工人vs.外來民工，例如上海的多層次社保方案）與企業種類（外資vs.私營內資）列入考慮，則將更加凸顯社保覆蓋率問題的複雜性。

使在新勞動合同法與社會保險法實施之後，全國社保覆蓋率也沒有明顯提升，仍在四成以下（林宗弘 2013: 10）。<sup>13</sup> 因此，90年代之後陸續出台的勞動法、新勞動合同法以及社會保險法等各項社會安全措施，在政府低度管制的情况下並沒有發揮所得重分配的效果，特別對在私營企業與台港韓等外資企業工作的農民工來說更是如此。

然而不管社保覆蓋率是在長江三角洲的40%，還是東莞地區以孫總鞋廠為例的10%，真正的問題在於：為什麼在2007-2008年一片風聲鶴唳之下，中央政府實施新勞動合同法的力道卻減輕了？或者換成另外一個提問方式：為什麼地方政府可以自行規定社保覆蓋率，而不遭致中央政府糾正？因為嗅覺敏銳的沿海地方政府理解到，在相繼發生的國際金融危機影響下，中央政府已開始放寬宏觀調控政策，不僅出口退稅調回接近17%的水準，2008年9月18日出台的《勞動合同法實施細則》也在解除無固定期限勞動合同上做出了有利資方的解釋。因此中央政府現在關注的焦點是放在維持經濟成長與勞動合同的簽訂率上，至於用人單位是

---

<sup>13</sup> 在此需要強調，雖然全中國社保覆蓋率只在四成左右，但是各地卻存在明顯的差異。林宗弘（2013: 61-70）從制度遺產、經濟發展與人口老化三個因素出發，指出在經濟發展與人口老化程度愈高的地區，例如上海與四川，會增強地方政府提高社保覆蓋率與投保薪資的誘因與壓力；相反地，中西部地方政府為了追求經濟發展，通常會以減免稅收與社保費用來吸引外資進駐，再加上勞動力外流且缺乏人口老化壓力的因素作用下，社保覆蓋率便明顯低於東部沿海地區。廣東省雖然是經濟發達省分，但因為人口相較於上海相對年輕化（有許多年輕人口移入），因此社保覆蓋率稍高於全國平均值，但與上海市則有一段不小的差距。除了上述三個因素之外，產業發展（勞力密集vs.資本技術密集）與基金管理單位（中央vs.地方）的不同，也都有可能影響到各地社保覆蓋率的差異。中國這種社會保障的地域化雖說具有引領全國社會政策創新的作用，但也可能因為整合不易而導致普及性社會政策的難產。因此，如何完整解釋社會保障地域化，將是我們理解中國社會安全制度轉型的重要關鍵，值得未來進一步追蹤探究。

否替工人加保社保這件事，則是採取「睜一隻眼，閉一隻眼」的態度。因此從現在往回看，金融危機之後，中央至少完成當初制定新勞動合同法希望提高合同簽訂率的目標，地方政府也不會因為嚴格強制執行社會保險的規定而與外資企業正面起衝突，進而危害到地方的資本積累以及官員個人尋租的機會。於是藉由新勞動合同法的實施過程，再次凸顯出中央與地方兩級政府一直以來重經濟輕社會的發展偏誤，同時也給了市場力量發揮主導在地勞動社會政策的作用，一如當初勞動法之於國際買主關係的歷史經驗。

然而值得進一步注意的是，市場力量對中國勞動社會政策執行結果的影響更因為中國與資本主義世界經濟的緊密鑲嵌而擴大加深，並且出現差異化的情形。也就是說，台資企業社保覆蓋率的問題，也因為全球供應鍊在中國的進一步分工而顯得複雜多變。早在國際金融風暴發生之前的2006年左右，鞋業台商的生產網絡就已經出現部分在地鑲嵌化的情形，<sup>14</sup> 亦即，開始有一些臺灣製鞋業者會透過轉包（subcontracting）與廠內外包（in-sourcing）的方式，將從國際買主那裡承接的訂單，再外包給陸資廠來生產，形成二次或多重轉包的現象。在後國際金融危機時期，台資鞋廠將訂單轉包的比例日漸提高，甚至有些目前已達到90%，這意味著台商在這波金融危機中已逐漸轉型為「準國際買主」的貿易商角色，而當地私營陸資鞋廠則成為台商主要的代工廠。一直以來，轉包

---

<sup>14</sup> 以往研究強調台商為了解決中國因為經濟轉型帶來的高度市場不確定性，對外，必須與地方政府共謀建立起虛擬產權關係，制度化官僚猖獗的尋租行為（Wu 1997）；對內，台商則建立起一個具有排他性格的彈性生產網絡（enclave），以隔絕在地環境對OEM生產過程的干擾（鄭陸霖 1999）。然而這種排他性生產網絡卻因為台商這幾年逐漸納入陸資廠作為協力廠，而出現快速崩解的現象（Cheng 2014）。



策略即是企業爲了分散經營風險與規避勞動法規而經常使用的方式，在國際買主與中央及地方政府已將廠商執行勞動人權狀況的監控檢查焦點放在台資企業身上時，圍繞在台資廠地點周圍的陸資鞋廠，便成爲是台商轉嫁企業社會責任的一個重要選項。

「台資廠逐漸沒落，陸資廠逐漸興起」，是筆者這幾年到東莞進行田野調查時感受到的一個共同現象。<sup>15</sup> 根據一位在2012年10月底受訪的陸資鞋廠總經理的說法，現在東莞地區台資與陸資鞋廠數目比例已經是四六比，亦即，陸資廠在數量上已經占有絕對優勢，即使在規模、技術與接單能力上，仍是台資廠居於領先地位，但是差距正在縮小中。不過依據過去幾次參訪陸資廠的經驗，會發現它們對待工人的勞動環境與條件並不好，至少是不如台資廠。因此令人好奇的是，陸資廠是如何應付解決2008年實施的新勞動合同法對它們產生的衝擊？

從全球供應鍊的角度審視，陸資廠作爲鞋業台商的協力承包商，同樣也需要接受國際買主的驗廠，驗廠通過之後才能夠正式成爲供應鍊中合格的一員。而爲了輔導協助做人權「經驗不足」的陸資廠解決可能會遭遇到的問題，在國際買主驗廠之前，發包的台資廠都會根據買主列出的驗廠程序與事項（見表2），事先進行預驗。筆者曾經在2012年7月參

---

<sup>15</sup> 在東莞製鞋產業這個案例中，陸資廠之所以能夠崛起，基本上是台商回應中國生產成本日漸上升的一個結果，而全球金融危機的發生只是加快了它的速度與比重。詳細來說，陸資廠的異軍突起除了牽涉到全球供應鍊中台商的訂單轉移外，更是臺灣製鞋業者技術與人才培訓在地化的結果，從陸資廠的幹部幾乎全部都曾經在台資廠打過工這一點便可以清楚得知。當然，可以有效控制勞動成本是陸資廠目前最主要的接單競爭力來源，但是可以不遵守新勞動合同法的相關規定，卻與地方政府與國際買主的默許有關，這顯現在上述兩者對於台資廠與陸資廠勞動檢查的執法差異上。因此，對於陸資廠爲什麼會興起這個問題，它的因素是多重的，也需要更多的調查才有辦法加以釐清，本文在這裡僅能提供一個初步的回答。

表 2 國際買主的驗廠要求事項

1. 營業執照，商業登記（如適用）
2. 人事紀錄（員工入廠、離廠、請假資料），職工名冊及勞動合同
3. 工資紀錄： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 最近12個月的工資表及銀行水單（適用於以銀行轉帳形式支付工資）</li> <li>• 考勤紀錄（最近12個月，包括評估當天的紀錄）</li> <li>• 原始計件紀錄（如適用）</li> </ul>
4. 社會保險收據（養老、醫療、工商、失業、生育），政府書面批文（如適用）
5. 有關健康及安全紀錄（如：體驗證明，防火演習，工傷紀錄，斷針紀錄，急救員證照 / 培訓紀錄，安全主任證書，安全主任 / 安全小組培訓紀錄，化學品培訓紀錄）
6. 工廠政策及程序 / 結構 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 工廠 / 宿舍規章 / 員工手冊（如適用）</li> <li>• 童工，工資與福利，獎勵與懲罰，工作場所事故及工傷處理，離職 / 終止合同，歧視，騷擾及平等就業機會</li> <li>• 員工申訴系統程序及紀錄</li> </ul>
7. 工廠及其外發廠自審報告
8. 其他紀錄 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 當地「最低工資標準」通知</li> <li>• 工廠平面圖</li> <li>• 廠組織架構圖</li> </ul>

與一次鞋業台商的預驗，當時台資鞋廠裡面負責處理外包業務的「陳經理」特別交代提醒陸資廠的「黃總經理」要注意童工與社會保險的問題，因為這會是此次美國中高檔國際知名女鞋品牌買主的重點驗廠項目。陳經理建議黃總，如果工廠有雇用童工，就讓他們放一星期的假之後再回來；如果有勞動合同與社保覆蓋率的問題，也要事先準備好行政文件，並與工人進行溝通，以免在買主隨機訪談調查中無法通過檢驗。而在預驗過程中，陳經理問黃總是怎麼解決社保問題的？是不是在老家四川重慶就不用社保？<sup>16</sup> 黃總的回答是：

<sup>16</sup> 黃總除了在東莞擁有兩條成型線的鞋廠之外，在重慶、廣西與湖南都設有鞋面加工廠。

在重慶也要，但是你就不要設在工業區裡面就行了，找一個名不見經傳的小工業區，根本就不會有人來管你，找你麻煩……我現在在東莞的這個廠也沒有保社保。……先前美國大型連鎖零售商來驗廠的時候是以通過率為最主要判準，通過95%以上就算合格。因此我這邊的作法是買通所有員工，讓他們死背所有規定，只要被抽查到的人都答的正確，而且全組也都通過了，每個人就發200塊獎金。只要沒通過，誰也拿不到錢，只有你通過了也是如此……而且這樣做的效果還不錯。

從黃總的回答中透露出兩個重要的訊息。第一，地方政府的執法差異，再次證明是中國勞動社會政策長期處於低度管制的一個重要因素。因為經濟改革後中央財政支出責任長期下移，使得地方政府必須自籌經費，以因應下層結構的基礎建設，在經濟發展有利稅收及個人利益的思維主導下，勞動社會政策的執行並不是地方官員的首要任務，特別對於經濟發展程度不高的地區來說更是如此。此外，幹部目標責任制是中央政府維繫其行政能力的主要政策性工具，只要勞動社會政策的落實並不是當年度中央指定需要被優先完成的硬指標，地方官員在升遷的理性考量下也不會主動執行，例如先前提及在新勞動合同法2008年頒布實行後，中央人力資源與社會保障部公布的文件主要都是以勞動合同簽訂率作為地方優先完成的指標，社保覆蓋率自然有較多彈性與模糊解釋的空間。即使中央因為「建設和諧社會」而有擴大或加速社會安全制度改革的傾向，也必須同時解決中國建政以來即存在的委託－代理人資訊不對稱的情況，也就是所謂的「條塊關係」（Lieberthal and Oksenberg 1988）。因此，在中央無法有效監管地方政府行為的情況下，勞動社會政策的執行出現各地差異性便不足為奇。

第二個從黃總回答中透露出來的重要訊息是，國際買主對於做人權這件事存在不同的想像，因為不同類型的買主對於驗廠的要求並不相同。一位替全球知名品牌與大型零售商採購鞋子，並且自己也身兼買主身分的臺灣貿易商表示：相較於零售商，品牌商對於勞動條件稽查的過程較為嚴格。為什麼會有這種差異？主要的原因在於產品的銷售單價。舉例來說，像是Wal-Mart、Target與J.C. Penney等大型零售商，它們架上販賣的商品大多屬於低單價，因此供應商的接單價格也不可能與Nike、Adidas、Skechers、Nine West、Coach與Bandolino等國際知名品牌相同，因此零售商對於代工廠做人權的要求相對來說比較放鬆，只要有做就好，<sup>17</sup>這也是為什麼陳經理先前會詢問黃總如何解決社保的問題，因為國際知名品牌的驗廠標準比大型零售商嚴格。不過黃總也提到，如果國際買主知道它的代工廠是陸資廠（即使是經過台資廠或貿易商下單），便會放寬驗廠的標準，像是社保便不會要求太嚴格。依此類推，這種差異性驗廠也存在於中小型規模的零售商與品牌商以及不同國籍的代工廠之間。然而，這並不表示商品售價高的品牌買主都願意主動分擔人權成本，一如先前提及Adidas在2004年操作的轉單策略，但是在這裡我們看到的是，國際買主對於供應商是否做人權這件事以及介入的程度，都扮演一個不可或缺的角色。如果再將代工廠所在地中國政府對於勞動社會政策的低度管制列入考慮，更將凸顯國際買主在中國勞動社會政策執行結果的影響力。

---

<sup>17</sup> 相較於品牌商，零售商之所以能夠對代工廠勞動稽查較為寬鬆的這個現象，背後其實也反映出消費者反血汗工廠運動的關注焦點也會隨著跨國企業銷售的商品價格而有所調整。亦即，商品價格高的國際知名品牌商將會是反血汗工廠抗議的主要對象，因此，它們在執行代工廠的勞動環境檢查時也更為嚴格。

面對這種低度管制的勞動社會政策，中國農民工的議價能力在哪裡？在「地方性專制」（localistic despotism）的勞動體制下（Lee 1998），工會組織作為一種集體抗爭的手段仍不常見，並且力量薄弱（Chan 2010），因而罷工一直是農民工最常使用的抗爭策略，雖然並不總是奏效，前述的興昂鞋廠即是一例，但是卻也出現如2010年廣州本田汽車裝配與零件廠工人要求資方加薪的成功案例。只是這些工人抗爭依舊停留在地方層次，尚未進行全國串連，因此很難撼動長久以來以世界工廠自居的中國勞資關係。再者，戶口制度也進一步阻礙外來農民工在勞動當地的動員能力。許多受訪的農民工都表示，他／她們最大的心願仍是努力賺錢改善老家的生活，或是攢點錢回家做個小生意，因為要在大城市落戶基本上是不可能的，不僅買不起房，也無力負擔小孩子昂貴的教育費用。重點是，農民工與地方政府的互動經驗並不愉快，除了先前從戶口制度衍生出來的暫住證、工作證、女性專屬的計畫生育卡等多種身分問題外，在農民工向資方抗議薪資拖欠與加班費不足、軍事化管理方式以及用工條件欠佳（包含無法加入社會保險）等情況時，必須同時面對外資企業與在背後支持資方的地方政府，因為從許多勞資爭議事件的處理可以清楚見到，地方政府官員明顯選擇與外資企業站在一起，共同保衛這個因利益而結合的共生體制。即使社會保險法希望在法律層面加大新勞動合同法保護工人的力道，但是從本文對兩次勞動法的分析結果來看，中國勞動社會政策的真正問題關鍵仍在於執行，也就是如何解決低度管制的問題。

伴隨著勞動社會政策在企業層面的低度管制現象，東莞當地的社會保險制度還進一步出現階層化的特徵，造成這種現象的一部分原因是中國社會福利體制本身特有的階層化軌跡（蔡宏政 2012），另一部分則是來自於工人內部薪資結構的逐漸分化。首先，社會保險法的公布實施，

雖然統一了中國對於養老、醫療、失業、工傷與生育這五種險種的各項規定，例如投保薪資、費率與給付標準等面向，但是這項社會安全制度仍舊留有改革開放前幹部、單位與戶口等社會主義制度路徑依賴的軌跡，使得社會福利保障體系的階層化現象並未完全消除，例如在養老與醫療保險這兩個類別，又區為職工、城鎮居民與農村三大身分範疇，而單就職工範疇部分，又區分為國有企業、民營企業與農民工三個檔次，依序擁有不同的養老與醫療保障（林宗弘 2013）。因此在社會保險法不具普及性（universal）的架構下，原本地方政府因先前保險法令不一而擁有的彈性操作空間也被保留下來，東莞市政府推出具有階層化意涵的社會保障卡（社保卡）即是一例。

東莞市現行的社會保險共分為四種（見表3），分別是養老保險、失業保險、工傷保險與醫療保險（含生育保險）。不論職工類型，前三種保險的繳費基數與繳費費率大致相同，然而在醫療保險這一塊則有較大差異，這也就是東莞當地特有、以工作單位性質來加以區分的金銀卡醫療保障制度。亦即，在東莞當地工作的職工，只有隸屬於市直屬事業單位與企業才能夠購買金卡（綜合基本醫療保險與住院補充醫療保險），享受比較好的醫療待遇，例如金卡設有個人帳戶，社保局每月會提撥固定金額，支付個人日常醫療行為產生的費用（也就是說員工可以自行到藥局買藥），而且就診醫院等級以及年度住院報銷額度與比例也比較高；然而包含台資等所有外商、當地私營、鎮（區）屬集體性質在內的企業類型都屬於鎮屬企業的範疇，而鎮屬企業的職工只能購買銀卡（社會基本醫療保險與社區門診醫療保險），不僅沒有個人帳戶，就診醫院等級以及住院報銷額度與比例也比金卡低。<sup>18</sup> 雖說東莞的醫療保險

<sup>18</sup> 根據東莞社保局在2009年發佈的《關於提高東莞市社會基本醫療保險待遇的通知》，金卡的住院基本醫療費，每年10萬元以內的報銷比例為95%，超過10萬不到25萬元的可以報銷85%，超過25萬元以上的則可以報銷75%。銀卡持有者每年5萬元

體系並未明顯歧視農民工，本地人也會因為工作單位不同而享有不同的福利待遇（朱胤慈 2011），但是從中仍舊可以看到單位制度這種社會主義遺產作用其上的階層化痕跡。

其實就整體而言，中國公共醫療保險制度本身即存在所謂的「逆分配」問題。以住院醫療費用來說，因為起付線（自付額）與封頂線（給付上限）的特殊設計，使得醫療需求最高的低所得者在履行繳費義務後，由於偏高的自付額而無法獲得適當的醫療保障。筆者在2013年7月進東莞田野地時，也聽到許多在台資鞋廠工作的工人抱怨：銀卡的住院醫療費用自付額太高（亦即報銷比例低，請見footnote 18的說明），對於我們這種薪資水平低的窮人來說根本沒有生病的權利，更不用說生大病了。因此，在中國這種傾向商業化性質的醫療保險制度運行下，不僅高所得者比起低所得者可以擁有較佳的醫療保障，也可能進一步擴大工人之間的福利階層化效果。

當然，由於金卡享受較佳的福利待遇，因此在保費負擔上也比購買銀卡的職工來得多。以東莞社保局網站的公告為例（<http://dgsi.dg.gov.cn/html/consult/zxxc/c001/87.html>,2013/04/08），2012年度，東莞市市屬企業城鎮在崗職工月平均工資為4200元，持有金卡的職工個人應繳納的醫療社保費為 $4200 \times 60\% \times 2\% = 50.4$ 元；而東莞市鎮屬企業城鎮在崗職工上年度月平均工資為1812元，因此持有銀卡的職工應繳納的醫療社保費為 $1812 \times 0.05 = 9.06$ 元。換算下來，金銀卡兩者相差的金額為41.34元。當初東莞市政府會推出這種金銀卡的階層化醫療保障體系，除了上述的單位制度影響外，也是考量到外資在東莞經濟發展過程中的重要地

---

以內的醫療費可以報銷95%，超過5萬不到10萬元的可以報銷75%，超過10萬不到15萬元的則可以報銷55%。從報銷限額與報銷額度，都可以見到由金銀卡組成的東莞社會保險制度具有階層化特質。

表 3 東莞市社會保險各險種的繳費基數與繳費費率

險種	繳費基數	繳費費率		備註
		單位繳納	個人繳納	
企業養老保險	本人上月工資	11%	8%	1從2006年7月1日起，參加企業職工基本養老保險的同時必須參加地方養老保險。 2繳費基數不高於全省上年度在崗職工月平均工資的300%，不低於本市最低工資標準。
地方養老保險	同上	3%	/	
失業保險	市外戶籍人員	同上	0.5%	1市屬企業的繳費基數不高於本市城鎮上年度在崗職工月平均工資，不低於本市城鎮上年度在崗職工月平均工資的60%。 2鎮屬企業的繳費基數不高於本市上年度職工月平均工資，不低於本市最低工資標準。
	本市戶籍人員	同上	0.5%	
工傷保險	同上	0.5-1.5%	/	1工傷保險費率採取浮動機制。 2市屬企業的繳費基數不高於本市城鎮上年度在崗職工月平均工資的300%，不低於本市城鎮上年度在崗職工月平均工資60%。 3鎮屬企業的繳費基數不高於本市年度職工月平均工資的300%，不低於本市最低工資標準。
綜合基本醫療保險	在職人員	同上	6.5%	1參加綜合基本醫療保險的同時必參加住院補充醫療保險。繳費基數不高於本市城鎮上年度在崗職工月平均工資的300%，不低於本市城鎮上年度在崗職工月平均工資60%。 2參加社會基本醫療保險的同時參加社區門診醫療保險。 3退休人員男性繳滿30年，女性繳滿25年不繳費。
	退休人員	本單位在職職工上月平均繳費工資	6.5%	
住院補充醫療保險	在職人員	本人上月工資	1%	/
	退休人員	本單位在職職工上月平均繳費工資	1%	
社會基本醫療保險	本市上年度職工月平均工資	1.75%	/	
社區門診醫療保險	同上	0.05%	0.5%	

資料來源：東莞社保局網站 (<http://dgsi.dg.gov.cn/html/consult/zxxc/c001/89.html>,2013/04/08)。



位，因為金銀卡醫療保險的企業負擔，換算下來每位員工相差156.38元（ $4200 \times 60\% \times 6.5\% + 4200 \times 60\% \times 1\% - 1812 \times 1.75\% - 1812 \times 0.05\%$ ），如果不分企業類型，全體職工一律都保金卡，必定會提升企業的勞動成本，進一步影響外資的投資意願。

然而近年來，一些台資企業內部已經開始出現工人詢問是否可能轉加保金卡的聲音，特別是現在東莞的台資鞋廠，已經將需要投入大量人力的鞋面加工部分轉移到內陸勞動成本較低的地區，留在東莞當地的都是工人薪資水平較高的成型線、樣品廠，以及貿易公司。這些較高薪資水平的非本地戶籍工人，教育程度與技術成分也較佳，通常會希望得到比較好的醫療待遇。舉例來說，筆者2012年7月曾經訪談過一間台資鞋業貿易商，它在東莞同時還擁有一間樣品廠與一間成型鞋廠，員工總數大約700人左右。一些在貿易公司與樣品廠內薪資待遇與教育程度較高的幹部與技術工人會詢問公司是否有可能幫他們購買金卡，因為金卡的醫療品質與保障比較好。不僅如此，占社會保險個人繳納金額最大比例的養老保險（月工資  $\times 8\%$ ）也出現因為工人能力差異化而導致加保態度不一致的情形。

因為東莞市並沒有嚴格執行企業養老保險的完全覆蓋率，只要不要太離譜，社保局通常都會「睜一隻眼，閉一隻眼」，上述這間台資鞋業貿易商也以官方非正式規定的三分之一上險人數為前提進行操作。在員工購買養老保險部分，這間台資企業出現成型廠名額過多，而貿易公司與樣品廠名額過少的情況。之所以會形成這種差異的最主要原因在於貿易公司與樣品廠的員工平均薪資高於成型鞋廠：因為成型廠員工薪資較低，因此即使有名額員工也不願意加保，而在貿易公司與樣品廠這邊員工薪資較高，大部分都想加保，因此出現名額不敷使用的情況。換句話說，在台資鞋廠中，有能力（薪資水平與教育程度較高）的幹部與技術

工人比較願意買社保，而沒有能力的普工通常只希望擁有基本的醫療保障（銀卡）即可，對於購買養老保險的意願也因為個人負擔比例與工作流動率高而較為消極。因此，原本預期可以消解部分市場商品化力量的勞動社會政策，卻在地方政府的低度管制下，不僅損害農民工的勞動權益，也造成福利資源分配再商品化的非預期結果。<sup>19</sup>

如果再將中央政府於2011年啟動的「十二五」計畫列入考量，我們更可以看到新勞動合同法的實施結果在空間上也已經出現沿海/內陸二分的差異化軌跡。為了回應全球金融危機對外銷貿易造成的傷害，延續「十一五」計畫精神而出台的「十二五」計畫，主要目標是要調整產業結構、拓展內需經濟，讓中國由世界工廠轉變為世界市場，以維持中國經濟的持續高速增長。這個計畫除了導致沿海工資水平快速提升外，<sup>20</sup>也驅動中國內陸地區二、三線城市的地方政府開始複製沿海地方政府以

---

<sup>19</sup> 在本文完稿後，東莞市政府終結了實施多年（2000-2013）的金銀卡制度。從2013年10月1日起，在維持總體費率不變的基礎上，東莞醫療保險體系將只由「社會基本醫療保險（基本險）」和「補充醫療保險（補充險）」組成（<http://dgsi.dg.gov.cn/consult/info.do?keyID=541,2014/02/15>）。原金卡參保人的綜合醫療保險費率降為與銀卡基本險相同，而原高於銀卡的待遇則納入補充險，同時並取消補充險先前只允許市屬用人單位參保的限制，非市屬企業可依自身經濟承受能力自願選擇加保。然而這種看似模式統一、公平參保的新型態醫保體系，背後運作機制其實與金銀卡制度相似，有明顯的路徑依賴軌跡：市屬企業職工的福利待遇並沒有改變，但是非市屬企業職工仍沒有自由選擇參加補充險的權利，必須以企業包裹的方式整體參保。這種將個人權益讓渡給企業決定的規定，也是以不增加企業生產成本為考量前提。然而包括台商在內的非市屬企業未來將會如何回應工人參保補充險的要求，值得我們後續關注。

<sup>20</sup> 根據中國國家統計局的資料顯示，沿海地區製造業工資水平從2008年至今上升了71%（華爾街日報中文版 2013/05/20），這對專門從事代工的台商在後國際金融危機時期訂單數量普遍下降的情況下形成很大的成本壓力。

往的招商引資模式，提供租稅、土地、廠房、勞動與社會政策等各項優惠措施，積極吸引外資進入，包括富士康、寶成在內的所有科技與傳產大廠都已經紛紛西進設廠，而中小型規模的台資鞋廠則是更早一步開始尋找下一個珠江三角洲。當中西部省分的地方政府追尋沿海先行同伴的腳步，全力投入追求經濟成長，並且日漸鑲嵌在全球供應鍊的同時，我們不難想像新勞動合同法與社會保險法未來在中國內陸地區可能的實施結果。於是，二次西進的台商與當地的地方政府又將再度聯手打造出一個個國際級代工與打工的製造基地，讓全球供應鍊可以順利運轉，彷彿當年沿海城市繁忙生產場景的再現（*déjà vu*）。一如以往，國際買主的角色在此又消失不見，必須等待下一次危機（可能是全球反血汗工廠運動目光由沿海轉向內陸或者是中國威權體制發生轉變）來臨時才會現身，並且與代工廠就勞動人權與單價問題再次進行議價協商，屆時內陸地區企業對勞動社會政策的治理才有可能出現新一波的變化。

## 五、差序壓制型勞動體制：從勞動社會政策到社會福利體制

在Burawoy（1979）對資本主義勞動過程的經典研究*Manufacturing Consent: Changes in the Labor Process under Monopoly Capitalism*中，將工廠體制區分為專制與霸權這兩種類型，但大多數研究者對於中國勞動體制的分類仍偏向前者，筆者的田野經驗也是如此，以共識（*consent*）為基礎的霸權體制（*hegemonic regime*）並不多見。<sup>21</sup>然而這種對於中國勞動體制發展階段的共識卻也構成了我們進一步理解勞動社會政策實行

---

<sup>21</sup> 彭昉的文章是唯一的例外，請參考他對廣東珠江三角洲一間箱袋公司的分析（2007）。

結果的阻礙，換句話說，壓制型勞動體制並無法解釋新勞動合同法（含社會保險法）的落實為何會出現沿著「沿海／內陸地方政府」、「台資廠／陸資廠」、「有能力／無能力農民工」這三種軸線加以劃分的現象。

因此從廠商層次上審視中國兩次勞動法的治理過程，本文主張差序壓制型勞動體制這個概念更適合用來分析解釋中國近年來勞動社會政策為何會在低度管制的情況下進一步出現差異性執法的現象，因為這是一種包含戶口制度與全球商品鍊在內的雙重身分差序。正是這種雙重身分差序帶來的權力不平等，使得國際買主、台資企業與沿海地方政府在執行新勞動合同法的過程中，能夠採取選擇性執法的策略，並且將勞動成本上升可能對資本積累造成的傷害，透過分工網絡的延伸，進一步轉嫁給內陸地方政府與陸資廠來承擔；而一直處於差序位階最底部、受到剝削最嚴重的農民工，內部也因薪資/教育程度差異而開始產生階層分化現象，最後並可能導致合理化國際買主、台資企業與地方政府商品化對待方式的非預期結果。

**表 4 多重複雜制度形構下的中國差序壓制型勞動體制：廠商層次**

		國家 / 社會	
		中央政府	工人（農民工）
全球 / 在地	國際買主	發展型國家 (I)	差序勞動社會政策 (IV)
	地方社會	國中之國 (II)	壓制型勞動體制 (III)

表4便是針對中國兩次勞動法在台資企業治理結果進行政治經濟學分析後所得出的結果。從這個結合圖1象限圖而製成的表格可以看到在改革開放後的中國，具有東亞發展型國家意識型態的共產黨政權爲了追求經濟發展，在保留戶口制度的情況下引進外資，將中國納入資本主義世界經濟分工體系，也使得勞動與社會安全政策的制定基本上從屬於經

濟發展，無法真正保障人民的社會公民權，這是表格左上角第一象限中  
共國家與全球經濟互動後產生的主要特徵。而在社會轉型過程之中，  
中央爲了調動地方政府的發展積極性所實施的一連串財政改革，不僅  
導致中央與地方之間的關係出現國中之國（the state of the state）的現象  
（Baum and Shevchenko 1999），也使得爲了吸引外資的地方政府建構  
出壓制型勞動體制，以利地方資本積累與官僚的尋租行爲。因此，在表  
格左下角第二象限國中之國與右下角第三象限壓制型勞動體制的雙重作  
用之下，即使中央出台了兩次勞動法，也只能形成低度管制的現象。

在其他三個象限已然成型的制度脈絡限制下，在表格右上角本來應  
該是地理空間距離最遠、由國際買主與在地工人互動後組成的第四象限  
因而有機會成爲影響兩次勞動法實施結果的重要場域，這也是本文提出  
「將企業帶回」這個研究途徑的主要意涵：藉由凸顯全球商品鍊的重要  
性，補上傳統勞動與社會安全政策內部化分析視角缺少的那一塊拼圖。  
只是這樣的結果是弔詭的：國際買主雖然因爲全球反血汗工廠運動對勞  
動人權的注重而促成第一次勞動法在工時與加班費的部分落實，卻也導  
致碰上國際金融危機的第二次勞動法在執行過程中產生落差極大的勞動  
合同簽訂率與社保覆蓋率，並且出現差序的選擇性執法軌跡。正是以上  
這四個場域的行動者在廠商這個中型／微觀層次上的相互角力，讓中國  
勞動社會政策的執行出現多重複雜的面貌，換句話說，兩次勞動法的治  
理成效，其實是中國多重複雜制度交互形構下產生的結果。這種多重複  
雜的制度形構也同時提醒我們必須將行動者更替的可能性列入考慮，以  
隨時掌握未來勞動社會政策治理可能出現的變化。

最後，差序壓制型勞動體制這個概念對於我們理解中國現階段的  
社會福利體制可以產生什麼幫助？在福利國家的研究文獻中，Esping-  
Anderson（1990）的*The Three Worlds of Welfare Capitalism* 已經成爲最

常被學者援引作為福利體制比較基礎的經典著作。Esping-Anderson從去商品化程度與階層化效果兩個判準出發，將資本主義國家的福利體制區分成三種類型：以英美為代表的自由主義體制（liberal regime）、以德國為首的保守體制（conservative regime），以及以北歐國家為主的社會民主體制（social democratic regime）。1978年改革開放前的中國福利體制通常被認為是屬於保守型，因為毛時期國家強力主導的以農養工發展策略以及社會主義體制下幹部、戶口與單位制度的制約作用，使得公民的社會保障出現城鄉二元劃分的階層化結果（蔡宏政 2012）。

但是改革開放後呢？中國的保守福利體制因為市場轉型而開始發生變化。特別是在1992年鄧小平南巡之旅後，國營企業大規模的私有化不僅讓單位工人下崗，也使得他們喪失原有優渥的社會安全制度保障。離開農村地區到沿海城市打工的農民工，也因為戶口制度的持續存在，使得他們的福利保障與城市居民仍然維持著制度性的身分差異。因此，國家作為中國社會安全制度的提供者，在改革開放後是大幅退卻的，但是這種退卻不完全受制於市場力量，更多是與中國作為一個發展型國家的意識型態有關（Chen 1996, 2002）。於是改革開放後的中國福利體制是傾向於Holliday（Holliday 2000; Holliday and Wilding 2003）所謂的生產型或者是東亞發展型福利體制（李易駿、古允文 2003），這種福利體制通常也被認為是對Esping-Anderson分類方式的一種補充。而由中央政府主導、在90年代後逐漸建立的企業職工社會保險體系，在民主轉型尚未出現、戶口制度尚未廢除的情況下，也可以被視為是生產型福利體制的產物。如果我們將農村合作醫療體系在改革開放後的延宕也列入考量的話（蔡宏政 2012），更可以發現中國福利體制的生產型特徵。<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 同屬東亞發展型國家的臺灣，解嚴前社會保險制度的建構也具有生產型福利體制的特徵：軍公教與勞保在1950年代的制定與農保延宕到1989年才全面實施，都牽涉

然而中國世界工廠的發展模式，在改革開放20多年後開始面臨嚴重挑戰，因為這種模式是建立在犧牲廣大農民與工人的基礎上。因此，新勞動合同法與社會保險法的出台都被認為是中央政府為了回應中國長期重經濟輕社會的發展意識型態所提出的解決辦法，這也是中共韌性威權（resilient authoritarianism）的展現（黎安友 2006）。只是這些由國家強力主導通過、試圖轉變生產型福利體制的社會安全政策，卻因為中國經濟已經緊密鑲嵌入世界分工體系而在實行過程中遭受阻礙；如果轉換成本廠商分析層次的說法便是，因為中國的產業發展已經成為全球商品鍊中的一環，在跨國資本的影響下，導致新勞動合同法與社會保險法的落實出現依供應商位置 / 工人技術能力 / 地方政府區位劃分的差序現象。換句話說，採取生產型福利體制的發展型國家在一開始便已種下威脅國家未來政策治理能力的種子，與全球商品鍊鑲嵌程度愈高，社會福利體制受到跨國資本力量的牽制愈大，只是牽引的軌跡將呈現出在地政經體制的特徵，而雙重身分差序便是中國現階段社會福利體制的主要特色。<sup>23</sup>

因此在比較福利體制的探討過程中，本文對於中國勞動社會政策治理的案例分析希望可以提供一個新的思考方向，除了原有西方 / 非西方的在地制度變異外，<sup>24</sup> 我們也必須將具備發展型意識型態的發展中國家

---

到資本積累的問題。第一類保險是為維持國家與勞動力的再生產，第二類保險則是違反國家從農業部門轉移資源到工業部門的不等價交換原則（鄭志鵬 1997）。依此，不難從中得知社會政策與發展型國家資本積累之間的關係。

<sup>23</sup> 至於中國的差序型福利體制特徵如何有助於釐清東亞福利體制的內涵，則有賴於日後更進一步與日本及東亞四小龍的歷史比較分析才能得知。

<sup>24</sup> 因為Esping-Anderson的福利體制分類僅以歐美國家主，於是Haggard and Kaufman（2008）將東歐、東亞與拉美等非西方國家的社會安全制度也拉入分析架構，以擴大福利國家的比較研究範圍。

及其產業在全球商品鍊的生產位階列入考量，才能夠較為完整地掌握後進資本主義國家福利體制的面貌，而差序型福利體制可以是一個理解的起始點。

### 作者簡介

鄭志鵬，國立清華大學通識教育中心與社會學研究所合聘助理教授。主要研究領域是經濟社會學、組織社會學與發展社會學。近期關注焦點為中國台商的在地轉型與私營陸資企業的興起。



## 參考書目

- 台灣鞋訊，1997，〈大陸五月一日起對外資企業實施勞動法〉。五月號：18-19。
- 朱胤慈，2011，《失語的傷痛：中國東莞農民工的健康與醫療》。新竹：清華大學社會學研究所碩士論文。
- 吳介民，2000，〈壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削〉。《台灣社會研究季刊》39: 1-44。
- ，2011，〈永遠的異鄉客？公民身分差序與中國農民工階級〉。《台灣社會學》21: 51-99。
- 李易駿、古允文，2003，〈另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探〉。《臺灣社會學刊》31: 189-241。
- 林宗弘，2013，《中國大陸社會安全制度與變革之研究》。行政院大陸委員會委託研究報告。
- 林萬億，1994，《福利國家：歷史比較的分析》。台北：巨流。
- 香港大公報，2008，〈珠三角出口製鞋企業大減近半〉。7月2日。
- 施世駿，2009，〈社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型〉。《台灣社會學》18: 43-93。
- 華爾街日報，2013，〈中國工資水平上漲對經濟是好是壞？〉。5月20日。
- 商業週刊，2007，〈勞工成本將增五成，郭台銘急見吳儀〉。第1035期（九月號）。
- ，2008，〈台商大逃亡〉。第1071期（六月號）：140-154。
- 費孝通，1937(2007)，《鄉土中國》。上海：人民出版社。
- 彭昉，2007，〈計時趕工的霸權體制：對華南一家加工出口台資廠的勞

- 動體制研究〉。《台灣社會學》14: 51-100。
- 黎安友 (Andrew J. Nathan), 2006, 《從極權統治到韌性威權：中國政治變遷之路》。台北：巨流。
- 蔡宏政, 2012, 〈中國社會福利體制階層化的政治經濟學根源〉。《臺灣社會學刊》50: 111-163。
- 劉雅靈, 2010, 〈中國準計畫行政體制：鄉鎮政府從企業經營到土地收租的軟預算財政〉。《臺灣社會學刊》45: 163-212。
- 潘毅、盧暉臨、郭于華、沈原, 2011, 《富士康輝煌背後的連環跳》。香港：商務。
- 鄭志鵬, 1997, 《農民健康保險政策的歷史分析：世界體系、國家機關與民間社會 (1949-1989)》。台北：政治大學社會學研究所碩士論文。
- , 2008, 〈市場政治：中國出口導向製鞋產業的歷史形構與轉變〉。《台灣社會學》15: 109-163。
- 鄭陸霖, 1999, 〈一個半邊陲的浮現與隱藏：國際鞋類市場網絡重組下的生產外移〉。《台灣社會研究季刊》35: 1-46。
- Amin, Samir, 1976, *Unequal Development: An Essay on Social Formations of Peripheral Capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Bair, Jennifer and Gary Gereffi, 2002, "NAFTA and the Apparel Commodity Chain: Corporate Strategies, Interfirm Networks, and Industrial Upgrading." Pp. 23-50 in *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry after NAFTA*, edited by Gary Gereffi, David Spener, and Jennifer Bair. Philadelphia: Temple University Press.
- Baum, Richard and Alexei Shevchenko, 1999, "The State of the State." Pp. 333-360 in *The Paradox of China's Post-Mao Reform*, edited by Merle

Goldman and Roderick Macfarquhar. Cambridge: Harvard University Press.

Burawoy, Michael, 1979, *Manufacturing Consent: Changes in the Labor Process Under Monopoly Capitalism*. Chicago: The University of Chicago Press.

Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto, 1979, *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Chan, Anita, 2001, *China's Workers Under Assault: The Exploitation of Labor in A Globalizing Economy*. Armonk: M. E. Sharpe.

Chan, Chris K. C., 2010, *The Challenge of Labour in China: Strikes and the Changing Labor Regime in Global Factories*. New York: Routledge.

Chen, Chih-Jou Jay, 2009, "Growing Social Unrest and Emergent Protest Groups in China." Pp. 87-106 in *Rise of China: Beijing's Strategies and Implications for the Asia-Pacific*, edited by Hsin-Huang Michael Hsiao and Cheng-Yi Lin. London and New York: Routledge.

Chen, Sheying, 1996, *Social Policy of the Economic State and Community Care in Chinese Culture*. Aldershot, UK: Avebury.

\_\_\_\_\_, 2002, "State Socialism and the Welfare State: A Critique of Two Conventional Paradigms." *International Journal of Social Welfare* 11: 228-242.

Cheng, Chih-Peng, 2007, *Deciphering A Global Industry: Footwear Production in China*. Saarbrücken, Germany: VDM Verlag Dr. Müller e. K.

\_\_\_\_\_, 2014, "Embedded Trust and Beyond: The Organizational Network

- Transformation of Taishang's Shoe Industry in China." in *Border Crossing in Greater China: Production, Community and Identity*, edited by Jenn-Hwan Wang. London and New York: Routledge. (forthcoming)
- Duckett, Jane, 1997, "China's Social Welfare Reforms for A Market Economy: Problems and Prospects." Pp. 262-275 in *The China Handbook*, edited by Christopher Hudson. Chicago: Fritzy Dearborn.
- Esping-Anderson, Gosta, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, 1979, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Fligstein, Neil, 2001, *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Frank, Andre Gunder, 1972, "The Development of Underdevelopment." Pp. 3-17 in *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*, edited by James D. Cockcroft, Andre Gunder Frank, and Dale L. Johnson. New York: Doubleday & Company, Inc.
- Gereffi, Gary, 1994, "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks." Pp. 95-122 in *Commodity Chains and Global Capitalism*, edited by Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz. Westport, Connecticut: Praeger Press.
- Gereffi, Gary, Miguel Korzeniewicz, and Roberto P. Korzeniewicz, 1994, "Introduction: Global Commodity Chains." Pp. 1-14 in *Commodity Chains and Global Capitalism*, edited by Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz. Westport, Connecticut: Praeger Press.

- Gereffi, Gary and Mei-Lin Pan, 1994, "The Globalization of Taiwan's Garment Industry." Pp. 126-146 in *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*, edited by Enda Bonacich et al. Philadelphia: Temple University.
- Granovetter, Mark, 1985, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91: 481-510.
- Guan, Xinping, 2005, "Chinas' Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization." Pp. 231-256 in *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, edited by Huck-ju Kwon. New York: Palgrave Macmillan.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman, 2008, *Development, Democracy, and Welfare States: Latin American, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Holliday, Ian, 2000, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48: 706-723.
- Holliday, Ian and Paul Wilding, eds., 2003, *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hsing, You-Tien, 1996, "Blood, Thicker than Water: Interpersonal Relations and Taiwanese Investment in Southern China." *Environment and Planning A* 28: 2241-2261.
- Korzeniewicz, Miguel, 1994, "Commodity Chains and Marketing Strategies: Nike and the Global Athletic Footwear Industry." Pp. 247-265 in *Commodity Chains and Global Capitalism*, edited by Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz. Westport, Connecticut: Praeger Press.

- Lee, Ching-kwan, 1998, *Gender and the South China Miracle: Two Worlds of Factory Women*. Los Angeles: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg, 1988, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Process*. Princeton: Princeton University Press.
- Offe, Claus, 1973, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation." Pp. 124-144 in *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, edited by Leon N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch and Claus Offe. Lexington, MA: Lexington Books.
- Oi, Jean C., 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45: 99-126.
- , 1999, *Rural China Takes Off: Institutional Foundation of Economic Reform*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Pun, Ngai, 2005, *Made in China: Women Factory Workers in A Global Workplace*. Durham: Duke University Press.
- Saunders, Peter and Xiaoyuan Shang, 2001, "Social Security Reform in China's Transition to A Market Economy." *Social Policy & Administration* 35(3): 274-289.
- Skocpol, Theda, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Solinger, Dorothy J., 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Tsai, Lily L., 2007. "Solidary Group, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China." *American Political Science Review* 101(2): 355-372.

- Uzzi, Brian, 1997, "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness." *Administrative Science Quarterly* 42: 35-67.
- Walder, Andrew G., 1995, "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101: 263-301.
- Wu, Jieh-Min, 1997, "Strange Bed-Fellows: Dynamics of Government-Business Relations Between Chinese Local Authorities and Taiwanese Investors." *Journal of Contemporary China* 6: 315-346.
- Zelizer, Viviana A., 2010, *Economic Lives: How Culture Shapes the Economy*. Princeton: Princeton University Press.