

我国劳务派遣制度变迁初探

章 摇 哲¹ , 朱 勇 国²

(1. 华中科技大学 经济学院, 湖北 武汉 430074 ;

2. 首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100070)

摘 要: 我国的劳务派遣制度, 经过了诱致性制度变迁和强制性制度变迁两个阶段, 变迁的趋势均越来越不利于派遣工群体。从诱致性制度变迁看, 这是派遣工与雇主之间制度供给能力和议价能力不对称造成的; 从强制性制度变迁看, 这是政府作为一个有自己偏好和利益的经济人理性选择的结果。因此, 要改变这种趋势, 提高派遣工的制度供给能力和议价能力, 改变政府的偏好和利益格局, 才是有实质意义的选择。

关键词: 劳务派遣; 制度变迁; 公平

中图分类号: F240 摇摇 **文献标识码:** A 摇摇 **文章编号:** 1000 - 4149 (2010) 04 - 0037 - 06

An Analysis on Institutional Change of Labor Dispatching System in China

ZHANG Zhe¹ , ZHU Yong-guo²

(1. School of Economics , Huazhong University of Science and Technology , Wuhan 430074 , China ;

2. School of Labor Economics , Capital University of Economics and Business , Beijing 100070 , China)

Abstract : The labor dispatching system in China has experienced two different stages , induced institutional change and mandatory institutional change , both of which are harmful and unfair to the workers who provide their labor and intelligence. On one hand , the change in the labor dispatching system is brought out by the imbalance between central players' regulation supply capacity and bargaining power from the point of view of induced institutional. On the other hand , the change could be a result from the rational choices of an economic government who has its own preferences and interests from the point of view of the mandatory institutional. Therefore , improving regulation supply capacity and bargaining power for workforces , as well as verifying government's preferences and patterns of interests , could bring more meaningful outcomes compared to standardizing the regulations and legislations on labor dispatching.

Keywords : labor dispatching system ; institutional change ; fairness

摇摇一、我国劳务派遣制度现状及问题

劳务派遣是指劳务派遣机构根据用工单位的需要, 把能满足不同期限和完成不同任务标

准的劳动者派遣到用工单位, 并由用工单位管理这些劳动者, 完成用工单位指定的相关工作的一种用工形式。在我国, 从 20 世纪 90 年代

收稿日期: 2009 - 12 - 07 ; 修订日期: 2010 - 04 - 08

作者简介: 章哲 (1962 -), 陕西延安人, 华中科技大学经济学院博士生, 研究方向为制度经济学、社会公平。

后期到现在的十几年时间里，劳务派遣从无到有，获得了空前的发展。目前，从行业上看，我国多个行业如银行、电力、移动通信、石油、化工、钢铁、煤炭、建筑、港口、交通、运输、安保和家政服务，都出现了劳务派遣人员（也称劳务工或派遣工，以下统称劳务工）。据统计，2007年通信系统的电信、移动、网通和联通等四大集团共有职工118.3万人，其中劳务工48万人，占职工人数的40.8%。2007年，中石化劳务工人数占员工总人数的23.1%。有的行业，如保安、建筑等几乎全行业采用劳务派遣。香港理工大学研究员陈敬慈认为，中国建筑业全行业的劳务派遣全世界都很罕见^[1]。从用工单位看，劳务派遣从国有企业开始，逐步推广到外资企业和民营企业，甚至包括党政机关和事业单位，如学校、医院和科研单位等都在使用大量劳务工。从规模上看，截止2007年底，全国劳务工总数已经达到2700万人。

劳务派遣制度获得了用工单位的欢迎，却使劳务工处于一个十分不利的地位。李晖认为劳务工在劳动关系中，无论是对派遣单位还是对用工单位，都处于更加弱势的地位，其利益更容易被侵犯^[2]。中华全国总工会保障工作部劳动处处长陈杰平认为，劳动者在劳务派遣所形成的三方劳动关系中处在十分屈辱的地位^[3]。与正式合同制用工方式相比，即使是规范的劳务派遣，对劳动者的“伤害”也是明显的。首先，就业不公平。与正式工相比，劳务工的就业稳定性和就业质量明显下降，承担着随时“丢饭碗”的风险，而企业的用工自主权被无限放大，劳资关系是不对等的、失衡的。劳务工是派遣公司的人，做用工单位的事，在用工单位是“二等公民”。其次，同工不同酬。据湖北省总工会抽样调查，劳务工月均工资只是用工单位正式职工的60%^[4]。张健、张健东在大连港集装箱股份有限公司调查发现，劳务工收入平均为同岗位正式员工收入的50%左右，保险缴费基数为大连市社会平均工资的60%，低于以月度应发工资额为

基数的规定^[5]。与正式用工相比，劳务工会出现在工资上同岗不同薪，在社保上同薪不同基数，在福利上同单位不同待遇的现象，并且这些在全国是一种十分普遍的现象。最后，权益难以维护。由于派遣公司对劳务工的管理和服务脱节，用工单位与劳务工的劳动关系脱钩，劳务工处于“两管两不管”^①的尴尬境地。在决定涉及自身权益的重大事项时，用人方与用工方基本不征求劳务工的意见，工资标准由用工单位或劳务派遣公司确定，签订劳务派遣协议时也没有劳务工代表参加，劳务工也无法参加工会。

显然，与和企业直接签订劳动合同的正式用工形式相比，劳务派遣制度对于劳务工来说是一种利益受损的，甚至是“屈辱”的用工形式。我们的问题是，我国的劳务派遣制度为何会出现？为什么这样一个对于劳动者十分不利的用工制度，能够在十几年间获得发展，甚至获得了法律上的确认。

二、两种制度变迁理论及其不足

制度是由人制定的规则，它们抑制着人际交往中可能出现的任意行为和机会主义行为^[6]。制度作为一种产品，在于它能够给当事人带来利益，不同的制度会带来不同的利益。制度变迁的动因在于能够给当事人带来潜在利益。诺斯认为，制度变迁的过程，就是一些人或团体，发现了存在于既有制度之外的潜在利益，于是设计和发明出一种制度安排，以便获取潜在利益，在比较和评估之后，由收益最大者组织推动制度变迁^[7]。诺斯还认为，制度变迁不仅是有收益的，而且还是有成本的，如果制度变迁的成本对当事人来说大于预期收益，或者成本在当下无力承担，则这时制度处于一种均衡状态，制度变迁是不会发生的。只有在外部因素冲击下，原有制度内部的利益分配均衡状态被打破，使新制度的出现成为可能。诺斯等人从需求分析的角度来解释制度变迁，把制度变迁看成是对预期收益超过变迁所需成本时的一种回应。

① 指劳务派遣公司管人不用人，用工单位用人不管人。

拉坦和速水则从供给的角度提出了“诱致性制度变迁”理论。拉坦认为,社会科学和有关专业知识的进步,能够降低制度的供给成本,在人们响应制度不均衡引起的获利机会时,会发生自发性变迁。自发性变迁是一群人在潜在收益存在的情况下,由于制度供给成本降低后自发倡导、组织和实行的制度变迁,也被称为“诱致性制度变迁”^[8]。

从制度供给的角度,林毅夫重点考察了国家作为一种制度供给方在制度变迁中的作用,提出了“强制性制度变迁”理论。林毅夫认为,由于外部性和“搭便车”的存在,必然引起制度短缺或制度供给滞后,这时就需要国家或政府介入变迁过程。由于国家可以使用强制力,可以以比竞争性组织低得多的费用提供制度。但是,作为国家化身的最高统治者,其行为仍符合理性经济人的假设,也就是追求个人效用最大化。对于统治者来说,以税收净收入、政治支持以及其他统治者效用函数来衡量是有利的,即强制推行新制度安排的预期边际收益等于统治者的预期边际成本时,他才会推行强制性变迁,以弥补制度供给的不足。林毅夫还认为,维持一种无效率的制度安排和国家不能采取行动来消除制度不均衡,这二者都属于政策失败。政策失败的成因在于:统治者的偏好和有限理性、意识形态刚性、官僚主义、集团利益冲突以及社会科学知识的局限性^[9]。

可以看出,当拉坦和林毅夫提出不同的制度变迁理论时,实际上是制度的内生性和外生性的不同。拉坦认为,制度是内生的,在群体内随经验而演化,也称为内在制度。林毅夫认为,制度是外生的,被外在地设计出来并靠政治行动强加于当事人,也称为外在制度。拉坦和林毅夫正确地看到了内在制度和外在制度的不同变迁方式,但是在他们的理论中,还存在一些不足:第一,在诱致性制度变迁中,缺少对当事人制度供给能力和议价能力不对称性的研究;第二,缺少强制性制度变迁与诱致性制度变迁相互影响的研究。

我们先来看第一个不足。拉坦认为,制度的供给是在响应制度需求时自发产生的。拉坦实际上假定了内在制度具有契约性质和制度是

在当事人平等、自愿的基础上达成的契约。这意味着,内在制度的变迁不是出自任何人的设计和强制,而是当事人之间自愿地互动、自然演化的结果,是当事人意愿的真实表示。最重要的是,若有一方当事人不同意,制度变迁就不会发生。可是,这一假定只是一种理想的、无摩擦的状态。就内在制度而言,制度的需求和供给与产品和服务的需求和供给有所不同。制度的需求则是自我供给的,需求和供给是同一个主体。如:甲需求,甲生产;乙需求,乙生产。不可能出现甲有制度需求,由乙生产出来供给甲的情况。产品和服务的需求则是他方供给的,即需求和供给不是一个主体。如:甲需求,乙生产;或乙生产,丙需求。这就意味着,在制度变迁中,一方当事人仅仅为了满足自己的制度需求而供给制度,如果另一方当事人不能提供有效的制度供给,其需求是不能得到满足的。当事人的制度供给能力是不同的。制度供给能力强,甚至是垄断制度,供给的一方当事人就能够主导制度变迁。对于制度供给能力,诺斯提出,制度的供给主要取决于政治秩序或政治系统提供新的制度安排的能力和意愿。不同的政治秩序或政治系统中,各方当事人的制度供给能力是不同的^[10]。

关于第二个不足,林毅夫认为,由于外部性和“搭便车”的存在而导致制度供给短缺,所以需要通过强制性制度变迁来解决制度供给不足问题。实际上,强制性制度变迁往往并非制度供给短缺。强制性制度变迁依靠的是国家强制力即合法暴力供给制度,具有成本低、效率高的特点。为此,导致制度当事人可以借助强制性制度变迁获取诱致性制度变迁无法获取的利益。甚至在诱致性制度变迁的趋势对自己有利的条件下,当事人可以利用强制性制度变迁使制度固化,降低制度维护成本,巩固诱致性制度变迁带来的成果。

三、对我国劳务派遣制度变迁的考察

我国的劳务派遣制度变迁分为两个阶段。第一阶段:从20世纪90年代后期到2007年底,具有诱致性制度变迁的特征;第二阶段:从2008年初至今,具有强制性制度变迁的

特征。

1. 诱致性制度变迁阶段（第一阶段）

从制度的需求看，劳务派遣产生于 20 世纪 90 年代后期。为了解决国有企业下岗职工再就业的问题，全国做了多种探索。1999 年初，北京市有关部门采用劳务派遣的方式，将下岗职工组织起来，通过劳务输出的方式实现再就业。通过再就业中心进行劳务派遣在当时是一举两得的：下岗职工既能有基本生活保障（根据当时的政策，在再就业中心三年内政府予以基本生活保障），又能再就业（到用工单位工作）。所以，这种对于下岗职工、用工单位和政府都有利的方式马上就得到仿效。到 1999 年底，仅半年时间，北京市就建立劳务派遣机构近百家。随后，全国各地的劳务派遣机构如雨后春笋般发展起来。同时，许多大型国有企业，出于建立现代企业制度和上市的要求，需要压缩编制、剥离非核心人员、降低人工成本和提高劳动生产率。从用工单位来看，企业里大量的操作、行政、事务、客服等辅助性的非核心人员，如果按照《劳动法》正式用工，企业将会支付较高的工资、福利和保险等人工成本。同时，正式职工数量过多会降低企业的人均劳动生产率，由于劳务工既不计入企业编制，又能为企业所用，所以，劳务派遣自然就成为获取这些“潜在利益”的较好方式。

在制度的供给方面。在传统计划经济下，是政府供给，企业的薪酬制度、用工制度均是由政府制定和决定的。随着市场经济的建立，我国企业的制度供给本来应该由劳资博弈决定，可是，却从政府供给逐步发展到雇主供给，即企业的用工制度等由雇主（在国企是企业领导，在民营企业是企业主）单边制定和决定的，雇员处于被动接受的境地。这种由雇主单边供给制度局面的形成，可能与以下因素有关：第一，市场供求关系。在劳动力过剩的情况下，几乎所有的劳务工只好接受劳务派遣的用工方式，否则将面临失业的境地。因此，我们看到的劳务派遣都集中在对专业技能和人员素质要求较低的岗位。第二，诺斯提到的“政治秩序”。在我国，政府控制着国家的

几乎所有重要资源，处于十分强势的地位。当处于强势地位的政府将经济增长、GDP 作为政绩和主要目标时，必然会动用各种资源，包括政治、经济资源来首先保障投资方，也就是雇主方的利益。这也正是人们看到的现象：为了招商引资，增加 GDP，政府不惜为企业（国有企业、外资企业或民营企业）提供大量的优惠和政策支持，甚至不惜限制和剥夺劳动者的基本权利。为此，强势的雇主实际上是强势的政府为了自己的利益而“制造”出来的。第三，组织成本和博弈成本不对称。雇主作为有雄厚财力的法人实体，组织成本极低，并且能支付很高的与雇员博弈的成本，议价能力高。而雇员是分散的、独立的个体，难以承受单独供给制度下与雇主博弈的成本，再加上“搭便车”的存在，作为个体的雇员，议价能力极低，双方根本难以构成对等的博弈主体。西方各种工资和就业的议价理论，从希克斯模型、泽森模型到纳什模型，都是建立在双边垄断市场结构上的。也就是，雇主垄断劳动力的需求，工会垄断劳动力的供给。在这一前提下，当事人双方才能对等博弈。世界各国的历史以及工人运动史表明，工会的力量取决于工会的组织成本，罢工、示威能力，集体诉讼及停工给雇主带来成本的大小。如果组织成本高昂，不能采用罢工、游行、示威，不能有效地集体诉讼，不能公开、充分地通过社会舆论来表达自己的利益诉求，工会就像没有长牙的老虎，是没有供给制度和议价能力的。就目前来看，我国工会的作用还很薄弱，更何况我国并没有劳务工组成的工会或组织。在这种情况下，表面上看起来是按照市场原则，在平等、自愿的基础上达成的劳务派遣，实际上，既不平等待，也不自愿。雇主垄断劳动力需求的同时，雇员没有能够以工会的形式垄断劳动力供给，导致雇主不仅垄断了劳动力的价格，还垄断了劳动力的用工方式。雇主方看似平等、自愿地向雇员发出的用工邀约——劳务派遣，实际上成为劳务工不得不接受的单边格式合同。因此，由用工单位和雇员自发地探索而出现的劳务派遣制度，呈现出越来越有利于用工单位，越来越不利于劳务工的变迁趋势。

2. 强制性制度变迁阶段（第二阶段）

2008年1月开始，以《劳动合同法》为标志，以国家法令的形式，劳务派遣制度进入到强制性制度变迁阶段。在诱致性制度变迁阶段，劳务派遣制度的供给被雇主方所垄断，有利于劳务工的制度供给严重不足。这样，就需要通过政府法令强行推动制度变迁，供给有利于劳务工的用工制度。人们看到，历史上，凡是有利于劳动者的制度，几乎都是通过强制性制度变迁实现的，如8小时工作制、最低工资制和企业福利制度等。可是，我国劳务派遣制度的强制性制度变迁的趋势更加不利于劳务工。这在《劳动合同法》中表现为两个方面：一是“无固定期限劳动合同”等条款，使企业长期正式用工的成本大大增加。这意味着劳务派遣的方式对企业的收益大大增加，对用人单位有更大的激励。2007年底到2008年初，我国的劳务派遣呈现出爆发式增长，掀起了新一轮劳务派遣浪潮。二是“劳务派遣”的相关条款使本来不利于劳务工的劳务派遣制度化、固定化。在这以前，劳务派遣制度并没有国家层面的法律依据，是企业和地方的一种自发、自主的非正式制度，现在成为一种有明确国家法律依据的正式制度。《劳动合同法》在所谓规范劳务派遣的同时，使这种劳动者利益受损的用工制度合法化、制度化了。虽然其中也规定了劳务派遣的条件和范围，但是，如此规定使得即使企业严格执行，也会大大减少正式用工，以便能给企业减少管理和诉讼成本。本来“无固定期限”等条款提高了企业雇用成本，维护了劳动者权益，奇怪的是，劳务派遣相关条款又开了一个“后门”，使企业可以合法低成本用工，对于劳动者权益是一个明显损害。所以，全国总工会法律工作部部长刘继臣直截了当地提出，大量使用劳务派遣工与立法保护劳动者权益宗旨相违背^①。《劳动合同法》中对于劳动者权益既保护又损害的“双轨制”反映在用工方式上，出现了用工“双轨制”——正式用工和劳务工两种方式，并且在两种方式之间制造了一个明显的“价

差”——正式用工成本高，劳务工成本低，形成了一个典型的制度租金。这一制度租金的规模有多么巨大，我们只要从劳务派遣业务在全国养活了数千家劳务派遣机构，甚至一些风险投资已经进入劳务派遣行业，就可见一斑。要知道，劳务派遣机构的收入，就是两种用工方式之间的“价差”的一部分。

那么，为什么国家会作出这样的制度安排？根据强制性变迁理论，国家作为唯一具有合法暴力的组织，是人格化的，是理性经济人，有着自己成本和收益的计算。回顾《劳动合同法》的出台过程，我们可以清楚地看到，政府在其中受到了其统治偏好和有限理性、意识形态刚性、利益集团等因素的影响。第一，对于政府来说，保护劳动者合法权益，构建和发展和谐稳定的劳动关系是其重要的利益。所以，针对雇主的强势地位、劳资双方并不平等的事实，《劳动合同法》通过劳动法律的校正功能追求一种实质上相对平等的关系。这种校正功能的基本手段，即是通过公权力的介入，适度限制雇主的权利以保障劳动者的权利，使个别劳动关系实现相对的平等或平衡^[1]。第二，政府面临着就业率和经济增长的压力，需要企业大量地低成本用工。为此，又特别设立了“劳务派遣”有关条款。应当承认，“劳务派遣”这一损害劳动者权益的条款对于提高就业率，提高企业效益有很大的促进作用。在金融危机发生后，出于就业和经济增长的压力，在2008年9月18日开始执行的《新劳动合同法实施条例》中，干脆将对于劳务派遣的限定性条款，即《劳动合同法》中第六十六条“一般在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位”的内容取消了^②。第三，利益集团冲突。舒尔茨认为：处于统治地位的个体在政治上依赖于特定群体集团的支持，这些集团使政体生存下去。经济政策从这个意义上讲是维持政治支持的手段^[2]。劳务派遣发端于国有企业，目前最大规模使用劳务工的是在国家经济中具有举足轻重地位的、更有政治影

① 人民网—中国人大新闻 2007 年 8 月 28 日电，<http://npc.people.com.cn/GB/6180536.html>

② 《中华人民共和国劳动合同法实施条例》，<http://www.laodonghetong.org/965a.html>

响的大型国有企业。此外，从中央到地方的党政机关和事业单位也使用了大量的劳务工。这就意味着，不仅在政治支持的压力下，甚至在自身利益的压力下，政府出台的法令都有可能倾向于维护目前这种不利于劳务工的劳务派遣制度。

通过以上分析，我们可以得到以下结论。

第一，在诱致性制度变迁过程中，变迁的路径是由当事人的制度供给能力和议价能力所决定的。在当事人，也就是雇主与劳务工的制度供给能力和议价能力没有发生改变之前，这种对于劳务工不利的劳务派遣制度不会改变，甚至还会固化。同时，目前我国的政治秩序和政府的利益计算，也决定了即使有利用国家法令而进行的强制性制度变迁，也不会改变这种对于劳务工不利的劳务派遣制度格局。

第二，目前一些关于劳务派遣制度中存在问题的对策作用有限。如有的对策提出要出台新的法律、法规重新规范劳务派遣，有的提出要加强监管和加大执法力度，有的提出要提高劳务派遣机构的“门槛”等等。显然，这些对策对于从根本上改变目前这种不利于劳务工的劳务派遣制度，作用是很有有限的。

第三，改变目前这种不利于劳务工的劳务派遣制度，存在着两条路径。一是诱致性变迁，即改变当事人之间的博弈能力。如在不少企业中，劳务工个体对于派遣身份的屈辱感和对于收入待遇不公，以低忠诚度、高流动率、工作不主动、责任心差等方式反抗和表达自己的不满，对于雇主具有较大压力，因为这种反抗和不满往往会抵消劳务派遣给企业带来的收益。事实上，为了提高劳务工的忠诚度和责任心，一些企业如中国移动、中国石油等已经出台了一些劳务工转正式工的政策。虽然这些政策只是少数企业的策略性措施，但是毕竟使人们看到内生因素带来的有利于劳务工的变迁。劳务工作作为一个群体，组织起来，利用工会、

新闻媒体向社会，向雇主表达自己的利益诉求，也是一个越来越有力量的博弈方式。此外，诉讼、经济好转引起的劳动力供求关系变化等，都可能会在诱致性制度变迁中产生有利于劳务工的影响。二是强制性变迁。在这方面，只有通过政府社会发展目标和政绩观的改变，政治秩序和国家法令决策方式的变化，真正落实和维护劳动者的基本权利，降低劳动者组织成本等，才可能通过国家强制力使劳务派遣制度变迁出现有利于劳务工的趋势。

参考文献：

- [1] 黄秀丽. “包工制”解决之道 [N]. 南方周末, 2009-05-20.
- [2] 李晖. 劳务派遣及其法律规制——兼论劳动合同法有关条款的完善 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2009, (2).
- [3] 张帆. 全总官员再评“劳务派遣” [J]. 中国经济周刊, 2006, (23).
- [4] 湖北省总工会. 高度重视劳务派遣扩大化问题 [J]. 世纪行, 2009, (2).
- [5] 张健, 张健东. 劳务派遣用工模式改进初探——以大连港集装箱码头为例 [J]. 长春大学学报, 2009, (5).
- [6] [德] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学——社会秩序与公共政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [7] [美] 道格拉斯·诺斯. 理解经济变迁过程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.
- [8] [美] R. 科斯, A. 阿尔钦, D. 诺斯. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1994.
- [9] 同 [8].
- [10] [美] 道格拉斯·诺斯, 张五常等著. 罗仲伟译. 制度变迁的经验研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [11] 常凯. 关于《劳动合同法》立法的几个基本问题 [J]. 当代法学. 2006, (6).
- [12] Schultz, Theodore W. Distortions of Agricultural Incentives [M]. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

[责任编辑摇童玉芬]