

# 探索中国劳务派遣工处境及改善方向——初步研究

劳动保护支援网络（CLSN） 2014.4.15

## 1. 背景资料

### 1.1 中国劳务派遣的兴起

自 1979 年 11 月北京外企人力资源服务有限公司（FESCO）成立，开始为外国企业常驻北京代表机构提供中方雇员派遣服务起，劳务派遣制度作为舶来品在中国已逾 30 年。最初的劳务派遣主要为了满足外国企业派驻中国的工作人员及中国派驻其它国家的工作人员<sup>1</sup>。90 年代起，劳务派遣才开始被国内企业采用，同时发展迅速，但长时间处于无法可依的状态。这种用工方式已日渐普及，然而，派遣工人在很多方面仍处于非常不利的位置。

在中国经济逐渐向市场经济发展中，作为非主流用工方式的劳务派遣因其“养人不用、用人不养”的方便性而被用人单位青睐。普遍认为，劳务派遣工有用工成本低、用工灵活及风险性低等优点<sup>2</sup>。这使得劳务派遣制度被广泛使用于各个行业，特别是劳动密集型行业。

### 1.2 劳务派遣工的数目

至于多年来中国有多少劳务派遣工，根据官方透露或中国媒体报导，曾出现如下数字：

年月	数据	来源
2004 年	2,500 万	多家媒体报导，中国的公有制企业、事业单位、国家机关中的派遣工达 2,500 万人。
2008 年	2,700 万	人力资源和社会保障部（人社部）公布全国派遣工达 2,700 万。
2011 年 2 月	6,000 多万	《经济观察报》报导，中华全国总工会（全总）向全国人大常委会法制工作委员会（人大法工委）提交的《国内劳务派遣调研报告》，报告提及“全国劳务派遣人员总数已经达到 6,000 多万，这比此前人社部公布的 2,700 万多出逾一倍，主要集中在公有制企业和机关事业单位，部分央企甚至有超过 2/3 的员工都属于劳务派遣。”按中国企业职工总数约 3 亿人计算，劳务派遣工达 20%。
2011 年 4 月 14 日	—	《中国网》报导，全国总工会保障工作部劳动处处长王君伟指，劳务派遣工达 6,000 万之数不是全总的调研结果。

<sup>1</sup> 来有为：〈中国劳务派遣行业的发展状况、存在的主要问题及解决思路〉，《中国发展评论》，第 15 卷，第 1 期，页 64-70。

<sup>2</sup> 同上。

年月	数据	来源
2011年4月18日	3,700万	《新华网》报导，人社部副部长杨志明指，保守估计全中国劳务派遣工达3,700万。
2012年6月	3,700万	《中国劳动2012年05期》，由全总劳务派遣问题课题组发表的<当前我国劳务派遣员工现状调查> <sup>3</sup> 指，“2006年前后，全总做过一个粗略估算，认为当时全国的劳务派遣工大概是2,500万人。根据全总研究室2011年企业职工劳动经济权益实现状况及思想动态调查测算，目前，全国企业劳务派遣工占企业职工总数13.1%，约3,700万人。”

从上表所见，派遣工数目不单不统一且差别大，也未有正式于任何政府的官方文书或网站作权威性的数据公布。而较统一的数字是人社部于2011年及全总于2012年所公布的3,700万。

由于没有规定劳务派遣单位及用工单位需定期向政府通报派遣用工状况及数据，加上政府没有公布机制，人们难以掌握有关情况。如果将隐性派遣工（如：不知道自己是派遣工、未成年或年过退休年龄的工人、没有向行政部门通报使用派遣工及其数量、用工企业及派遣单位均没有成立工会、通过工厂招聘但与派遣单位签订劳动合同等）计算入内，国内派遣工数量应多于全总的测算。

对比起来，其他国家，例如日本，政府每年公布《劳动者派遣事业报告统计结果》<sup>4</sup>，当中清楚列明了劳务派遣单位数目、派遣工数目、男女数目、在职及待业数目、各行业内派遣工数目和海外派遣数目等重要信息。这些信息对于一个国家掌握其国内劳动力状况相当重要，有助政府就劳动力派遣化及因劳务派遣衍生的问题以制定或修订针对性政策，包括修改法规。

### 1.3 劳务派遣的相关法规与影响

在2008年版的《劳动合同法》中，有关劳务派遣的规定首被写进法律，劳务派遣才正式成为合法用工方式之一，但仍然时被诟病，主要因相关法律条款宽松或不明确，如劳务派遣单位设立门槛<sup>5</sup>低且规管少，而可采用劳务派遣的定义“临时性、辅助性或者替代性”则含糊不清，更未就可使用劳务派遣的行业范围作出任何规范。《劳动合同法》实施后，更有企业为了规避与工龄长达10年的工人签订无固定期限劳动合同<sup>6</sup>，威迫工人与劳务派遣单位签订劳动合同，使其工龄清零不作补偿。而派遣工数目也在往后数年大幅增长，如上海市总工会2011年调研覆盖劳动者420,296人，其中，劳务派遣工

<sup>3</sup> 其内容要点见附录1：全总劳务派遣问题课题组《当前我国劳务派遣用工现状调查》报告概要。

<sup>4</sup> <劳动者派遣事业报告统计结果>，日本厚生劳动省，<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/haken-shoukai16/>。

<sup>5</sup> 2008年版《劳动合同法》第57条，“劳务派遣单位应当依照公司法的有关规定设立，注册资本不得少于50万元。”

<sup>6</sup> 2008版《劳动合同法》第14条：“无固定期限劳动合同，是指用人单位与劳动者约定无确定终止时间的劳动合同。”签订无固定期限劳动合同的首要条件是“劳动者在该用人单位连续工作满10年的。”

105,228 人，占 25%，比 2007 年增长了 36.1%<sup>7</sup>。其中以国有企业及机关事业单位的增长最为明显，且逐步蔓延至私企及制造业。

“一等工人本厂工，二等工人农民工，三等工人派遣工”，“与正式员工不同，我们过节加班没有过节费，更没有双薪，甚至在节假日或 8 小时之外的加班费都要打个折扣甚至不发，又或者本来是 4 个人的工作量让 3 个人来做，变相剥削我们的劳动力。”这是派遣工友接受媒体采访的报导<sup>8</sup>。原本作为用工的补充形式，劳务派遣却成了许多企业主要用工方式。企业，特别是国有企业违规使用劳务派遣工及将派遣工视为“替罪羔羊”的情况时有发生<sup>9</sup>，令社会对劳务派遣制度产生负面印象，同时引起各方对劳务派遣制度的反思及讨论。社会上亦对于劳务派遣制度存废存在争论<sup>10</sup>。

参差不齐的劳务派遣单位、缺失明确标准的法律以及政府部门执法不严，导致劳动者在劳务派遣制度中遭遇诸如同工不同酬、社会保障缺失、收入遭受派遣单位的盘剥、派遣工劳动关系不稳定、派遣工不被用工单位接纳等问题<sup>11</sup>，加上派遣单位与工厂均只求派遣工随时上岗而漠视工作安全健康，使相关保障极度不足，而上述种种问题多属严重违反劳动保障法规的，如《劳动合同法》。另外，《劳动合同法》中也没有就派遣工在企业工厂（用工单位）的工作年期<sup>12</sup>或转正安排<sup>13</sup>有所规限，不论派遣工在用工单位工作的年期长短，其年资也不被认可，更莫论事业上的晋升与发展。而派遣工并非用工单位的雇员，企业可因各种理由（如年龄、工作态度和健康等）随时向派遣单位（用人单位）退回派遣工。至于《劳动合同法》规定，派遣单位至少与派遣工订立 2 年以上的固定期限劳动合同<sup>14</sup>，也普遍被漠视。

## 2. 研究简介

本项目成员自 2009 年起陆续接触到在私营企业工作的劳务派遣工，他们主要为工厂内一线工人，部份为技术工。从工人访谈及互联网的信息，发现不单派遣工数目日增，而且涉及童工、未成年工及已过退休年龄的年长工人，而且派遣工<sup>15</sup>面对劳动剥削的状况也较厂内本厂工<sup>16</sup>严重。

---

<sup>7</sup> <全总劳务派遣问题课题组,当前我国劳务派遣用工现状调查>, 中华全国总工会, 2012。

<sup>8</sup> <劳务派遣工成新弱势群体 合法权益受到剥夺侵害>, 中国新闻网, 中国山东网转载, 2011.05.23, [http://news.sdchina.com/show/1923481\\_2.html](http://news.sdchina.com/show/1923481_2.html)。

<sup>9</sup> <国税局采购员拖欠菜贩 20 万 回应:劳务派遣工>, 荆楚网, 中国青年网转载, 2013.07.23, [http://news.youth.cn/gn/201307/t20130723\\_3577962.htm](http://news.youth.cn/gn/201307/t20130723_3577962.htm)。

<sup>10</sup> <建议国家取消派遣制度 人社部:正在抓紧制定《劳务派遣规定》>, E 政广场, 人民网, 2010.08.28, <http://ezheng.people.com.cn/proposalPostDetail.do?id=153430>。

<sup>11</sup> 陈森璐: <以劳务派遣员工劳动权益的维护为视角浅谈我国劳务派遣的现状及对策>, 《法制天地》, 页 172-173。

<sup>12</sup> 2013 年修订的《劳动合同法》则注明派遣工只能在临时性, 即存续不超过 6 个月的岗位工作。

<sup>13</sup> 由派遣工转为受用工单位雇用的正式工。

<sup>14</sup> 2008 年版《劳动合同法》第 58 条, “...劳务派遣单位应当与被派遣劳动者订立二年以上的固定期限劳动合同...”

<sup>15</sup> 派遣工, 指那些与劳务派遣单位(用人单位)签订劳动合同并被该单位派遣到工厂(用工单位)工作的工人。

<sup>16</sup> 本厂工, 指那些直接与工厂签订劳动合同的工人, 工厂是他们的用人单位。

为此，本项目于 2011 年初成立研究组，通过工作坊讨论、问卷调查、深度访问及实地观察等形式进行研究，以了解以下三个层面的状况：

- 劳务派遣用工方式对工人的影响；
- 劳动者对劳务派遣制度的看法；
- 以劳动者的角度了解及分析中国劳务派遣制度及法规保障的现状。

此外，本项目也希望让工人群体关注到劳务派遣日增及此种制度对工人的影响。

研究组分别进行了三次问卷调查，成功邀请到合共 71 名工人（包括 49 名派遣工及 22 名工厂本厂工）参与。其中 2011 年 10-12 月的“劳务派遣工人状况初阶调查”以精短的问卷探讨派遣工对劳务派遣及劳动权益的了解，并于问卷完成后由研究组成员与其进行个别讲解与讨论。而 2012 年 7 月的“劳动合同法中有关劳务派遣条文修改意见调查”则以促进工人对法律修改的关注及引发互动讨论为主。

本报告将以 2012 年 10-12 月进行“劳务派遣工人状况进阶调查”的结果作重点分析。此外，《劳动合同法》修正案于 2013 年实施，而是次研究于 2012 年进行，故本报告内的数据分析主要引用及对照 2008 年版《劳动合同法》。

“劳务派遣工人状况进阶调查”访问的 34 名工人全部来自正在使用劳务派遣的工厂，包括 27 名当时或入职时为派遣工及 7 名工厂本厂工。另外，研究组也通过与 5 名工人的深度访谈及外展服务中的非正式访谈，收集劳务派遣现况的额外信息，以助“进阶调查”的问卷设计及数据分析。问卷调查及访谈的参与者所涉及行业，主要包括电子、塑料、制鞋、汽车配件、五金、印刷、食品加工、家具、建筑材料。

参与问卷调查的工人主要来自广州经济开发区、番禺区及佛山工业区的工厂。研究对象只涉及劳动密集型产业中的一线生产工人及一般技术工人，并未包含国企或服务性岗位的派遣工。

“进阶调查”所用问卷调查包含 200 道选择题，内容广泛。然而，问卷长度使参与工人所需的填写时间也相应增加，加上工人们对相关内容的关注度不一，故在寻找参与工人的过程殊不容易，至使样本数目较少，为本次研究带来局限。问卷分为 14 个部分，尝试了解受访工友对于劳务派遣的看法、劳务派遣单位的状况、用工单位的状况、本厂工与派遣工于工作情况、工资、福利、权益、职安健和对法律等方面的了解的差异。这份问卷有助深入探讨派遣工对自身定位、职业期望等的看法，能比较全面了解该地区派遣工的生活形态。同时，几近全部参与工人在完成问卷后，均对工人状况及劳工权益的关注度有所提升，也愿意更详细分享各自的亲身经历与看法。

### 3. 受访者<sup>17</sup>基本信息

50%<sup>18</sup>的受访者为女性，47%为男性（3%没有填写）。年龄分布：18 岁以下（3%）、

---

<sup>17</sup> 包括派遣工和本厂工。

18-20 岁 (21%)、21-30 岁 (44%)、31-40 岁 (21%)、41-50 岁 (9%)、没有填写 (3%)。

88%受访者是外来工 (非广东籍); 82%为农业户口, 大多来自湖南、四川、贵州等劳动力输出大省。

大部分受访派遣工从事如装配、品质控制 (QC)、包装等一线生产岗位; 亦有少部分从事如抛光、打磨等一般技术工人。受访者中没有中高级技术人员或中高层管理人员。

## 4. 研究结果

### 4.1 派遣工对劳务派遣了解甚少

89%受访派遣工表示, 他们知道“劳务派遣”这种用工方式, 具体答案包括“由劳务公司派遣到工厂, 与劳务公司签合同, 与工厂没有直接关系”、“介绍所派遣到一个公司”等。65%受访者认为劳务派遣单位与中介公司一样是介绍工作的, 其中 70 %派遣工的见解相同。

### 4.2 受访者的雇用状况

#### a) 主要就业渠道

	人才市场	老乡介绍或家人介绍	收费中介
全部受访者	35%	32%	24%
派遣工	37%	30%	26%
本厂工	29%	57%	14%

#### b) 劳动关系

##### 1) 派遣工:

找工作的渠道	与之签订劳动合同的单位	比例
中介公司	劳务派遣公司	33%
工厂	劳务派遣公司	22%
中介公司	工厂 <sup>19</sup>	22%
中介公司	中介公司	11%

##### 2) 本厂工:

43%由中介公司介绍到工厂工作, 与工厂正式签订劳动合同。

<sup>18</sup> 本项目之数据皆为四舍五入, 因此百分比总数可能会稍微大于或小于 100%。

<sup>19</sup> 但选择此项的派遣工, 除了其中一位, 其他在另一题目都自称“现在是派遣工 (与派遣单位签订劳动合同)”, 这说明了派遣工本身对于跟谁签订合同存在含糊不解之处。经研究组详细了解后, 他们确实是派遣工。

从上列数据可见，中介公司在工人受雇过程中担当了重要角色，而结合研究组到广州经济开发区实地考察发现，很多派遣单位兼办劳务中介业务，即先收取工人的工作介绍费，费用由 100 - 1,000 元不等<sup>20</sup>，后与工人签订劳动合同并派遣到工厂工作，从中也向工厂收取派遣服务费（有关进一步的介绍，详见下文第 5 部分）。

### c) 工龄

2008 年版《劳动合同法》已列明，劳务派遣属“临时性”的用工方式<sup>21</sup>。但受访派遣工中工龄（派遣工身份）最长的为 12 年。45%派遣工于 2011 年 12 月 31 日前就已被派遣至现在的工厂，距离参与是次研究时已逾一年，明显违反了“临时性”的原则。但由于 2008 年版《劳动合同法》中没有如 2013 年版《劳动合同法》列明“临时性”的时限<sup>22</sup>，让用人与用工单位均可从中钻空子，长时间派遣工人到同一工厂工作。

由于派遣工并非与用工工厂建立劳动关系，纵然在工厂工作多年，其工作的年期都不被视为工龄，当工厂倒闭或转卖时，派遣工也不会得到工龄赔偿，而派遣单位可重新派遣工作作为推托。而派遣工也难以引用 2008 年版《劳动合同法》作为追讨的理据。

## 4.3 派遣工对劳动合同的了解甚少

所有受访派遣工都有与用人单位签订劳动合同，89%派遣工持有劳动合同文本。但并非所有派遣工的劳动合同都涵盖了劳动关系中需要双方约定的内容。所有受访派遣工中，没有一位的劳动合同包含了以下各项内容。若劳动合同的约定内容不全，当派遣工与用人单位（劳务派遣单位）发生劳动争议时，可能会面对各种不利维护劳动者权益的状况。

### a) 建立劳动关系的对象

合同中有注明的内容	比例	未注明的风险
法定代表人或者主要负责人的姓名	52%	用人单位不明；若发生劳动争议，需费时明确用人单位。
用人单位的名称、地址及联系方式	78%	

### b) 劳动合同的期限与解除

合同中有注明的内容	比例	未注明的风险
劳动合同期限	78%	难以证明工龄；当用人单位提出变更/解除/终止合同时，难以维护权益。
劳动合同的变更/解除/终止等内容	56%	

<sup>20</sup> 视乎工作的辛劳程度、厂内管理、月薪及福利水平，简而言之，若是好做的工作，涉及的介绍收费会较高。

<sup>21</sup> 2008 年版《劳动合同法》第 66 条：“劳务派遣一般在临时性、辅助性、替代性的工作岗位实施。”

<sup>22</sup> 2013 年版《劳动合同法》第 66 条：“...临时性工作岗位是指存续时间不超过六个月的岗位...”

### c) 劳动报酬与社保

合同中有注明的内容	比例	未注明的风险
劳动报酬（底薪或固定薪资、绩效奖金等）	48%	难以自行计算工资及加班费而带来劳动报酬损失。
劳动报酬的发放时间	44%	
加班费计算方式	26%	
社会保险的内容	48%	社会保险的参与权及知情权容易被侵犯。

### d) 工作时间

合同中有注明的内容	比例	未注明的风险
工时计算方法	30%	可能会被要求超时加班，而加班费难以自行计算清楚；休息日及假期权益得不到保障，也难以获得符合法律规定的加班费。
休息日及假期	19%	
每月需达到的总工时	15%	

### e) 工作内容

合同中有注明的内容	比例	未注明的风险
工作岗位及工作内容	19%	容易被用工单位单方面要求调岗或更改工作内容。
工伤责任及处理	19%	当发生工伤职业病，权益易被漠视。
劳动保护和职业危害防护	7%	不了解工作岗位的职业危害及应有的相关防护，使工作风险大为提高。

若派遣工在签订劳动合同前没有与派遣单位明确约定如派遣的地点、岗位等条件时，就容易陷入只能被动地接受派遣单位安排与调动的情况。而劳动合同内有关工作内容、劳动报酬、福利待遇、工时与休假、更改或解除合同、职业危害与防护等内容上的缺失，均容易导致劳动者权益受损及维权困难。

现时派遣单位与派遣工所约定的劳动合同，多参照通用的劳动合同内容。但劳务派遣的用工方式有其特殊性，劳动合同应加入针对性的内容，如：未被派遣期间的工资待遇、在何种情况下劳动者有权要求转换用工单位。

## 4.4 派遣工的工资、社会保障与福利待遇

### a) 工资水平

- 1) 本厂工的月平均收入约为 2,741 元，派遣工约为 2,435 元，两者相差 11%。
- 2) 本厂工的平均底薪约为 1,466 元/月，派遣工约为 1,566 元/月，派遣工的底薪比本厂工高出约 6%。

- 3) 48%的派遣工表示，相类似岗位的派遣工与本厂工的计薪方式相同。
- 4) 33%的派遣工认为他们的月工资与相类似岗位的本厂工差不多。
- 5) 22%的派遣工认为派遣工的工资较相类似岗位的本厂工高。

虽然受访派遣工的底薪较本厂工高，但本厂工的月平均收入较派遣工高，这主要体现了本厂工在福利，如津贴、节庆补助等方面较派遣工多。

以一批被深圳著名的 QX 人力资源公司派到佛山的派遣工为例，根据研究组了解，他们的劳动合同约定每月需工作满 280 小时，超出法定的月平均工作时数 174 小时，但这保证了他们每月至少能拿 2,300 元左右的工资，比本厂工的 2,100 元高。而这种因应月工时（即基本工时与加班工时的总和）而约定固定月薪的条款，诱使工厂当需要加班时，首先安排派遣工参与，形成派遣工工作时间较本厂工长，工资也较本厂工高的现象，使部份工人（包括本厂工与派遣工）认为当派遣工比较好，因为他们收入较高且固定。但同时，这些派遣工表示，因为约定的工时过长及通常被安排“不好做”的工作，使他们经常感到工作很劳累，精神状态不佳。

另外，辞职普遍成为他们感到困扰的事情，因为每当他们提出离职时均会被 QX 违法扣起 500 元<sup>23</sup>作为离职费，若他们重新入职才能取回扣款。他们辞职时也通常会受到 QX 阻拦。

## b) 受访派遣工的工资发放情况

- 89%派遣工工资由派遣单位发放，4%由工厂发放。
- 63%派遣工通过银行转账领到工资，11%派遣工工资以银行转账及现金发放。
- 89%派遣工能每月一次性领到工资。
- 11%派遣工工资是以“零用钱”形式发放——派遣单位与派遣工约定每月发放一定比例的工资作为工人的生活费，如 800 元/月（即少于月工资的 50%），剩余工资部分由派遣单位直接汇款或转账给工人家属，部分由派遣单位保管至年底再一次性还给工人。
- 而此种工资发放方法违反了《劳动合同法》<sup>24</sup>，也潜在损失劳动报酬的风险：
  - 1) 派遣单位可以挪用被扣起的工资进行其它商业投资行为以谋利，或赚取银行存款的利息；
  - 2) 派遣单位若财政不稳，容易把全部被扣起的工资转移并迅速倒闭，负责人潜逃外地，派遣工难以追讨。

---

<sup>23</sup> 2008 年版《劳动合同法》第 37 条：“...劳动者提前 30 日以书面形式通知用人单位，可以解除劳动合同。”——用人单位不能阻止劳动者辞职，也不能因劳动者辞职而收取任何费用。

<sup>24</sup> 2008 年版《劳动合同法》第 58 条：“...劳务派遣单位应当与被派遣劳动者订立二年以上的固定期限劳动合同，按月支付劳动报酬；被派遣劳动者在无工作期间，劳务派遣单位应当按照所在地人民政府规定的最低工资标准，向其按月支付报酬。”



## c) 社会保障<sup>25</sup>

作为法律强制性购买的社会保险，包含 5 个种类：养老、医疗、工伤、生育及失业，由用人单位及其职工每月缴费参与<sup>26</sup>。各个险种的覆盖率理应是 100%。尽管无论是本厂工或派遣工，他们被社保涵盖的比例都不尽人意。但从数据看来，派遣工与本厂工的社保涵盖率各有高低，如养老、工伤及生育保险，派遣工的涵盖率比较高。然而，22% 的派遣工表示“买了，但不知道买了哪些险种”。

### 1) 参与各个险种的人数比例：

险种	本厂工	派遣工
养老保险	57%	63%
医疗保险	57%	52%
工伤保险	43%	56%
生育保险	29%	37%
失业保险	43%	30%
全部没有买	14%	15%
买了，但不知道买了哪些险种	0%	22%
不知道有否买	14%	0%

虽然在上表中，派遣工在部分险种的参与率较本厂工高，但这不代表派遣工的社保待遇会比本厂工的高。同一岗位的派遣工与本厂工，若两者社保的参保地不一样<sup>27</sup>，社保待遇也会不同。从下表可见，37%派遣工根本不知道自己的社保是由谁在何地购买。相较之下，由于本厂工的用工及用人单位均为工厂，他们的社保信息（缴纳单位、缴纳地区等）更为清晰。57%本厂工由工厂(用人单位)于工厂注册地参与社保。

### 2) 派遣工参加社会保险的地点：

参保地点	比例
由派遣单位在注册地购买	30%
由派遣单位在工厂所在地购买	15%
由工厂在工厂所在地购买	7%
不知道自己的社保是由谁在何地购买	37%
其他（自行选择是否购买等）	4%
不回答或回答不完整	8%

<sup>25</sup> 2011 年版《社会保险法》第 58 条：“用人单位应当自用工之日起 30 日内为其职工向社会保险经办机构申请办理社会保险登记。”

<sup>26</sup> 《社会保险法》列明 5 个险种的不同缴费规定：基本养老保险及医疗保险费由用人单位和职工共同缴纳。工伤及生育保险费用由用人单位缴纳，职工不缴纳。失业保险费用由用人单位和职工按照国家规定共同缴纳，农村户口不用缴纳。

<sup>27</sup> 派遣公司多在工资水平较低的地区注册。

### 3) 派遣工的社保缴费基数:

缴费基数	比例
不知道自己的社会保险缴费基数	33%
按本人月均工资	26%
按参保地最低缴费基数	30%
其他	7%

现时不少派遣单位的注册地的经济水平较低,若派遣单位只按照当地社保缴费下限缴纳派遣工的社保,派遣单位的社保缴纳费用就会相对较低,但是这将导致派遣工的社保待遇较他们工作地的水平低<sup>28</sup>。通过牺牲工人的权益,用工、用人单位的企业成本得以减轻。

### 4) 社保缴费基数与工伤待遇

现时多数派遣工的工伤保险是按照派遣单位注册地工伤保险缴费下限标准购买,该参保缴费下限一般低于工厂(用工单位)所在地,也多数低于工人的实际工资;在没有工人或单位的异议下,当地的工伤保险基金将会以此为标准支付派遣工的相应赔偿<sup>29</sup>。但根据《劳动合同法实施条例》规定,若劳动合同履行地与用人单位注册地不一致时,工伤待遇按照劳动合同履行地的规定执行,而且属按“就高不就低,利益归劳动者”的原则,以较高的标准作为工伤赔偿的计算基数<sup>30</sup>。若受伤派遣工本身对工伤法定保障有所了解及愿意坚持争取,应可按法律规定处理,否则其工伤待遇就将被安排按较低的派遣单位注册地标准计算。

现时法律规定派遣单位与用工单位须承担连带工伤赔偿责任,即应由用工单位和派遣单位同时负责<sup>31</sup>。而受访派遣工中,有3位是工伤者,与其他受伤或患上职业病的派遣工一样,他们在追讨工伤待遇时,均遇到派遣单位(用人单位)与工厂(用工单位)互相推诿而导致维权困难。同时,派遣工还需面临许多因用人单位及用工单位分离而造成的难题,如:

- 若想追讨由于用人单位的过失造成的工伤赔偿差额,需前往用人单位注册地的社保部门申请并提供有力证据。
- 若要追究用人单位及用工单位的责任,派遣工需往两方的注册地分别进行。

### d) 福利待遇

59%派遣工及57%本厂工认为,派遣工与本厂工得到的待遇不一样,主要体现在派

<sup>28</sup> 一般而言,社保基金会将单位为职工购买社会保险的缴费基数视为该名职工的实际工资。

<sup>29</sup> 按照《工伤保险条例》第64条,伤残待遇以本人受伤前12个月的平均工资作为赔偿的基数。除非工人有证据证明其真实工资,否则,工伤保险基金将以用人单位为其缴纳工伤保险的工资基数作为赔偿基数。

<sup>30</sup> 2008年9月实施的《劳动合同法实施条例》第14条:“劳动合同履行地与用人单位注册地不一致的,有关劳动者的最低工资标准、劳动保护、劳动条件、职业危害防护和本地区上年度职工月平均工资标准等事项,按照劳动合同履行地的有关规定执行;用人单位注册地的有关标准高于劳动合同履行地的有关标准,且用人单位与劳动者约定按照用人单位注册地的有关规定执行的,从其约定。”

<sup>31</sup> 《劳动合同法实施条例》第35条:“给被派遣劳动者造成损害的,劳务派遣单位和用工单位承担连带赔偿责任。”

遣工没有住房公积金、住宿补贴比本厂工低、过节费及礼物比本厂工少、没有企业年金<sup>32</sup>。派遣工普遍反映，他们的工资与本厂工差距不大，但在工厂福利待遇方面，他们之间的差距是显而易见的。

研究组推测，工厂（广东地区）使用派遣工主要是为了应对招工难的问题，为此工厂很少将工资压得很低，以防招不到工人。而且，无论是派遣工或本厂工，只要是在私企工作的，其底薪多以用工所在地的最低工资标准计算，加上薪酬上一般会遵守同工同酬的原则和规定<sup>33</sup>，故工资差距通常源于加班时数多寡。但在福利待遇方面，工厂很少关心派遣工，亦会以派遣工不属本厂职工为由不发或少发福利。

## 4.5 派遣工“转正”机会有限

56%受访派遣工提及，若符合一定条件，他们可以申请转为本厂工，但同时有 7% 的派遣工认为，他们很难才可转正；81%的受访者认为派遣工应该可以转为本厂工。但只有不到 4%的受访派遣工成功从派遣工“转正”为本厂工。受访工人同时提及，能转为本厂工的派遣工比例非常小，如：一名广州经济开发区的派遣工表示，工厂每年会提供 2 个名额给派遣工转正。然而，某些工厂的所谓“一定条件”界限较为模糊，比如“表现好”，而派遣工是否“表现好”需要主管评定，这就为管理人员提供了收受利益（rent seeking）的空间。

现有法律未有提及派遣工能否“转正”或符合某种条件可以“转正”，因此，是否提供、以哪种形式提供派遣工转正的机会就由用工单位决定。而且，严格来说，“转正”其实是派遣工与派遣单位解除劳动关系，再与用工单位建立新的劳动关系。

根据 QX 的派遣工所说，该公司与用工单位协议了不允许派遣工在用工单位“转正”，这使得派遣工“转正”的希望更加渺茫。若派遣单位与派遣工约定了违约金的话，派遣工就需要承担这部分的责任。虽然派遣工同样是劳动者，且享有法律赋予的自主选择职业的权利<sup>34</sup>，但是派遣工在现实中无法真正享受此权利。

另外，根据研究组接触到的派遣工个案，派遣工在是否“转正”的问题上很难能为自己争取到与本厂工相约的待遇。一家位于广州经济开发区的美国独资工厂以转变经营为由，希望将厂内的派遣工“转正”。工人听到此消息都很高兴，因为工厂待遇好，“转正”的话，工作就更稳定了。但是，厂方要求，若他们同意“转正”，他们的工龄就从合同签订之日起算，这就意味着工人之前的“工龄”不被计算入内，而那些工人已以派遣工的身份分别在厂工作了 5 个月至 6 年了，他们认为这样不公平。若他们不同意“转正”，工厂会将他们退回派遣单位。这样，他们会在派遣单位的安排下再入职其他工厂，可能会被

---

<sup>32</sup> 《企业年金试行办法》第 2 条：“...企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险制度...”企业年金由企业自愿设立，法律不作强制要求，具有企业福利的性质。

<sup>33</sup> 2008 年版《劳动合同法》第 61 条：“劳务派遣单位跨地区派遣劳动者的，被派遣劳动者享有的劳动报酬和劳动条件，按照用工单位所在地的标准执行。”及第 63 条：“被派遣劳动者享有与用工单位的劳动者同工同酬的权利。用工单位无同类岗位劳动者的，参照用工单位所在地相同或者相近岗位劳动者的劳动报酬确定。”

<sup>34</sup> 1995 年实施的《劳动法》第 3 条：“劳动者享有平等就业和选择职业的权利...”

派遣到别的地区或者待遇较差的工厂。虽然派遣单位、工厂与工人之间签订了劳务派遣协议，但是，根据工人的反馈，协议中约定了他们在工厂的服务期限，但没有约定若工厂提前将工人退回需要给工人补偿。因此，是否接受“转正”，等同要求派遣工面对“放弃左手还是放弃右手”的抉择。此外，“转正”后是否需要约定试用期等，法律暂无明文规定。

由此看到，劳务派遣制度让用人单位、用工单位通过打法律的“擦边球”令双方都省却了因要求与派遣工解除劳动合同而需按工龄支付的经济补偿金<sup>35</sup>。

#### 4.6 派遣工的职业安全健康（职安健）不受重视

工厂的生产大多涉及操作机器或接触化学物品等对人体有潜在危害的工序，因此工人需要掌握安全生产的知识及采取正确的防护措施，以保障自身的健康安全。但只有少数派遣工在进厂前分别接受了上岗前安全健康生产培训（30%）或在岗的安全健康生产培训（33%）。而且，只有小部份派遣工表示岗前（8%）或在岗（15%）培训内容涉及机械安全操作及职业危害因素与预防等知识。同时，30%的派遣工没有接受任何培训，须边做边学。而本厂工的情况也不见得较好，43%的本厂工同样没有接受任何培训。

- 1) 81%派遣工反映，他们能领到工作所需的个人防护用品。
- 2) 59%表示，防护用品是由车间主任/组长发放。
- 3) 22%可以分别从派遣单位处及工厂领取。
- 4) 19%没有领到任何防护用品。
- 5) 手套及口罩是最普遍的防护用品，其中以一次性口罩<sup>36</sup>为主。

实际上，无论对本厂工还是对派遣工来说，工厂提供的职安健知识及防护用品都无法使他们远离职业危害。出于成本及效率的考虑，许多工厂试图规避对于职安健的义务，导致大部分工人不知道自己岗位潜在的职业危害及预防措施。

从与工人的接触可以了解到，工人对于防护用品的需求只是建立在他们自身的感受上。比如，工人主动向工厂要求口罩或手套是基于他们觉得车间的气味太难闻或工作中手经常受伤，缺少了预防重于补救的意识。对于比较难察觉或不会使工人感觉难受的物质或工序，工人不会或较少主动索取合适的防护用品，更遑论改善工作环境。而且，许多工人都不了解防护用品正确使用的方法，这大大削弱了防护成效。

#### 4.7 派遣工对自身身份的看法

普遍认为，由于不属于用工单位的职工、同工不同酬、用工单位不稳定、工作风险大等特征，在福利、待遇、法律保障等方面，派遣工“低人一等”。

---

<sup>35</sup> 2008年版《劳动合同法》第47条：“经济补偿按劳动者在本单位工作的年限，每满1年支付1个月工资的标准向劳动者支付。6个月以上不满1年的，按1年计算；不满6个月的，向劳动者支付半个月工资的经济补偿。”

<sup>36</sup> 一次性口罩，防护效果低且不能针对工种的职业危害，如化学品及粉尘等作出有效防护。而一个一次性口罩也可能被重复使用，作用形同虚设。

但从受访工友的答案得知，大部分受访派遣工并未对作为派遣工的身份感到明显自卑。

- 1) 59%派遣工不认同当派遣工容易被人瞧不起（32%认同）；
- 2) 65%派遣工不认同当派遣工容易被欺负（35%认同）。

而个中原因可能是：

- 1) 工厂在住宿及劳动管理中并未将派遣工与本厂工隔离；
- 2) 多数派遣工表示，工作安排没有因为是派遣工而受到较差劣的对待；甚至有部份派遣工认为工作安排优于本厂工。

#### a) 工厂对派遣工与本厂工的工作安排

从以下数据得知，工厂较少基于身份差别去分发工作，而原因可能与工厂面对招工不足，只能以“有人做，就安排工作吧”去处理工作安排事宜。

- 59%的工厂安排派遣工与正式工工作的标准一致；
- 7%的工厂将好做的岗位会由派遣工做；
- 15%的工厂会将不好做的岗位安排给派遣工做；
- 11%的工厂因派遣工约定了每月总工时，厂方会优先安排派遣工加班以达到约定好的总工时；
- 4%的工厂会优先安排本厂工加班；
- 7%的工厂将比较安全的岗位会由派遣工做；
- 4%的工厂将比较容易有工伤的岗位会由派遣工做。

#### b) 派遣工对于自身与本厂工是否同属一个群体的看法

问题：你是否认同派遣工与本厂工在厂内是同一个群体？

回应	比例	原因
认同	63%	“同是工人”、“做的事差不多”
部分认同	15%	“工作一样，福利分配有差别”、“老板不一样”
不认同	15%	“（本应）是一个群体，应该什么都一样，（但是）现在有差别”

尽管大多数派遣工对自身身份认同度并未呈现消极状态，但这不代表派遣工对于在福利、待遇等方面存在的不公平现象毫无感觉，及对此现象得到改变的渴望。然而，很多派遣工并未意识到，源于其被派遣（非正规用工）而非正式与工厂建立劳动关系（正规用工）的状态，比起本厂工，他们的劳动权益容易被侵害，属于较容易被剥削的劳动者。若工厂雇用的一线工人属于社会的边缘群体，那么派遣工所处的是更边缘的位置。

## 4.8 派遣工对法律了解不足

无论从问卷调查或访谈过程都发现，派遣工对于法律保障的了解不足。

- 1) 41%受访派遣工表示“知道”法律规定派遣工与本厂工应“同工同酬”；
- 2) 44%表示“听说过，但不了解”；
- 3) 15%表示“没听说过”。

而对于劳务派遣工一般在“三性”（临时性、辅助性或者替代性）岗位上实施的法律规定，

- 1) 22%受访派遣工表示“知道”；
- 2) 44%“听说过，但不了解”；
- 3) 33%“没听说过”。

如果发生与工作相关的劳动争议，派遣工需同时面对派遣单位（用人单位）及工厂（用工单位），但只有63%的派遣工认为用工单位及用人单位都是他们的法律诉讼对象，33%认为只有其中一个单位是法律诉讼对象。

如果发生工伤（包括职业病），只有56%的派遣工认为用工单位及用人单位都需负责，40%认为只有其中一个单位是法律诉讼对象。

不法用人单位及用工单位均可利用工人的法律知识的匮乏逃避责任。同时，派遣制度也分化了本厂工与派遣工——由于“老板”及管理制度的不同，使他们难以共同采取集体行动来改善待遇。

2013年实施的《劳动合同法》修正案及《劳务派遣行政许可实施办法》中，针对劳务派遣及保障派遣工的规定仍然不足，当派遣工遭遇劳动权益被侵犯时，依然会因法律依据含糊不足及程序繁琐而维权困难。这些不单使派遣工在法律层面的保障少之又少，并给了用工单位及用人单位逃脱责任的可乘之机。

## 4.9 派遣工缺乏工会的保护

《劳动合同法》赋予了派遣工在劳务派遣单位或用工单位参加工会的权利<sup>37</sup>。而且，全总于2009年已发出《中华全国总工会关于组织劳务派遣工加入工会的规定》，重申派遣工加入工会的权利<sup>38</sup>。

本次研究得知，只有44%派遣工认为工会应当“代表及协助工人维护劳动权益，必要时代表工人与老板谈判”，30%派遣工甚至“不知道工会是做什么的”。

---

<sup>37</sup> 2008年版《劳动合同法》第64条：“被派遣劳动者有权在劳务派遣单位或者用工单位依法参加或者组织工会，维护自身的合法权益。”

<sup>38</sup> 《中华全国总工会关于组织劳务派遣工加入工会的规定》第1条：“劳务派遣单位和用工单位都应当依法建立工会组织，吸收劳务派遣工加入工会，任何组织和个人不得阻挠和限制。劳务派遣工应首先选择参加劳务派遣单位工会，劳务派遣单位工会委员会中应有相应比例的劳务派遣工会员作为委员会成员。劳务派遣单位没有建立工会组织的，劳务派遣工直接参加用工单位工会。”

22%的派遣工表示派遣单位有成立工会，19%表示“没有”，52%表示“不清楚”。

44%派遣工所在的用工单位成立了工会。

只有 23%派遣工参加了工会，其中用工单位的工会 19%，派遣单位于注册地的企业工会 0%，派遣工在工作所在地的派遣工人工会 4%。由此可见，派遣工参加工会的比率很低。

当问到派遣工认为哪一种形式对改善派遣工状况最有作用，30%表示“不明白工会是什么，所以想不出来”；26%选择“由工人自行组成独立于全国总工会系统以外的工人组织”；19%选择“参与全国总工会系统下的工厂的工会”；11%选择“参与全国总工会系统下的派遣公司的工会”。

上文数据可以解释为何没有受访派遣工在劳动权益受侵犯时选择寻求工会帮助的原因；同时也显示了部分派遣工对工会应有的意义有着较清晰的认识，但现实中派遣工普遍对工会的实际作用并不抱有信心。而此现象并不仅仅出现在派遣工群体中。

#### 4.10 对劳务派遣的总体评价

研究组到广州经济开发区实地考察时发现，当地多年来大量工厂使用劳务派遣并已成为常态，且劳务派遣与工厂正规用工差别甚大。为此，进阶问卷调查特意从以下几个方面了解工人<sup>39</sup>对劳务派遣的评价。

		对劳务派遣的总体评价	认同或很认同	不认同或很不认同
a		工作		
	1	派遣工的工作不稳定	56%	32%
	2	派遣工的工作受制于派遣公司	50%	47%
	3	派遣工失去选择工作的权利	41%	59%
	4	劳务派遣使工人找工作比较方便	44%	50%
	5	劳务派遣让工人可去不同地方工作，可变换环境	56%	35%
b		生活		
	1	派遣工的生活不稳定	65%	26%
	2	派遣工的生活受制于派遣公司	29%	65%
c		待遇		
	1	派遣工的待遇低于本厂工	59%	32%
	2	派遣工的待遇比本厂工稳定	32%	65%
d		维权		

<sup>39</sup> 下列数据中，受访者包含派遣工与本厂工。

	对劳务派遣的总体评价	认同或很认同	不认同或很不认同
	1 派遣工维权很困难	53%	29%
e	工人认为工厂采用劳务派遣工的原因 <sup>40</sup>		
	1 用工更具弹性，可以按旺季或淡季的需要用工，没有订单时不用养着工人（可以随时合法裁员）	53%	
	2 可以帮工厂减少用工成本，如不用为工人买社保、不提供福利	47%	
	3 工厂减少作为用人单位的责任（转移法律责任与风险给劳务派遣公司）	29%	
	4 工厂有工人可用，但又不用建立劳动关系，也不用累计工人的工龄	27%	
f	受访者认为劳务派遣这种用工方式让谁最能获益		
	1 劳务派遣能使工厂与派遣单位同时获益 <sup>41</sup>	59%	
	2 派遣单位最能获益	18%	
	3 工厂最能获益	11%	
	4 工人在劳务派遣中获益	4%	
g	受访者认为当哪类工人比较好		
	1 做本厂工比做派遣工好	74%	
	2 没有意见	21%	
	3 做派遣工比做本厂工好	6%	

以上数据显示，工人明白劳务派遣利益谁属，也清楚当派遣工不如本厂工的实况。特别在工作及待遇方面，较多工人认同派遣制度使他们利益受损。而派遣过程也会影响到工人的生活稳定性。

## 5. 劳务市场混乱：劳务派遣与劳务中介

*“无论是中介所还是劳务派遣，这个行业都充满了欺骗和暴力...”<sup>42</sup>*

在广州经济开发区，劳务派遣单位多以“人力资源公司”、“劳务服务公司”的名义开设。70%派遣工认为派遣单位与中介公司一样，是介绍工作的。据受访工人反映，当地的派遣单位既与他们签订了劳动合同，却又收取他们的中介费用，而《劳动合同法》明文规定，劳务派遣单位不能向工人收取费用。

劳务派遣与劳务中介的区别，最主要特征为劳务派遣单位是用人单位，需与派遣工

<sup>40</sup> 此题目共有 12 个选项，本报告选取 4 个最多受访者选择的选项。

<sup>41</sup> 70%派遣工选此项。

<sup>42</sup> 陈明，龙成柳，张翔宇：〈东莞用工调查：劳务派遣黑过黑中介〉，广州日报，2012.02.15，[http://gzdaily.dayoo.com/html/2012-02/15/content\\_1611069.htm](http://gzdaily.dayoo.com/html/2012-02/15/content_1611069.htm)



签订劳动合同且不能收取任何费用；而劳务中介公司是中介机构，只需将工人推荐给工厂并收取一定费用，且不需要与工人签订劳动合同。

这种既是劳务派遣又是劳务中介的行业乱象除了侵害了工人的合法权益，又使派遣工对其身份感到模糊，不能分辨自己是本厂工还是派遣工。



\*位于广州经济开发区的人力资源公司招牌（图一）

如图一所示，一些劳务派遣单位兼营劳务中介业务，在宣传上使用混淆视听的字眼。（照片来源：研究组于2012年11月在广州经济开发区拍摄）

位于广州萝岗的广州经济开发区已经形成了劳务派遣的产业链，通过劳务派遣单位几乎是一线生产工或一般技术工能进入当地工厂或公司的唯一途径。如此一来，该区域的就业渠道就会收窄——无论工人愿意与否，成为派遣工是他们的唯一选择。

“在萝岗一些劳务中介与一些企业人事管理人员私下达成协议，该企业所要招收的人员，都要通过劳务中介，劳务中介每介绍一个人到该企业，要向求职者收取一百元甚至上千元的介绍费，所收的介绍费与企业人事管理人员私下按人头分成。”<sup>43</sup>



\*用工单位中不乏知名企业（图二）

工厂与派遣单位/中介公司联合起来，压缩了就业市场。无论是正规注册的劳务派遣单位违规操作，或是中介公司以劳务派遣单位的名义谋利，最终受害的都是工人。2013

<sup>43</sup> 戴新安：<劳务派遣是蒙上乌云的阳光产业——从广州萝岗人力市场谈劳务派遣单位优胜劣汰>，中国劳动咨询网，2012.05.14，转载至：<http://www.ohcs-gz.net/osh-news/paiqian/3-20120514.htm>。

年版《劳动合同法》提高了劳务派遣单位的设立门槛<sup>44</sup>；并将其纳入劳动部门的监察中<sup>45</sup>，改变了劳动监察部门对违规劳务派遣单位“只能勒令其改正错误，而无法给予其停业、吊销执照等处罚”<sup>46</sup>的局面。其成效如何，就要看劳动监察部门的执法力度。

## 6. 局部的改善与局限

劳务派遣已在中国流行 30 多年，至 2013 年中，仍未有法律规定派遣工只能出现在哪些行业或哪些职位、派遣工的数量应当控制在何比例、用人单位及用工单位明确的义务等。同时，由于缺乏完善的法律保障及监督，且法律没有明确各政府部门的责任，使得派遣工在权益受到侵害时投诉渠道不清晰，维权困难。这不仅使得派遣单位及工厂更肆无忌惮，也使得派遣工没有法律作为维权依据。同时，即使有了完善的法律，也需要执法部门严格执法——这不仅仅是为了保护派遣工，也是为了保护所有劳动者。

2012年12月，全国人大通过关于修改《劳动合同法》的决定，于2013年7月1日实施。此修正案中对劳务派遣作出较明确的规定：

- 1) 劳务派遣单位的注册资本从50万提高至200万人民币；
- 2) 需在工商部门注册，还需经由人力资源部门监管；
- 3) 对“同工同酬”、“三性”作了简单的界定；
- 4) 重申劳务派遣工只是一种“补充用工方式”<sup>47</sup>。

然而，有意见指出，《劳动合同法》修正案仍存在不法企业及劳务派遣单位可“钻空子”的空间<sup>48</sup>；若需从根本上治理劳务派遣被滥用的情况，还需要国务院及地方政府尽快公布执行的细则及执法部门加大执行力度<sup>49</sup>。

另外，行业规限对监督劳务派遣用工状况及控制数目均有重要影响。以日本为例，据其官方网站资料显示，日本政府会根据劳动力市场中劳务派遣用工状况适时对法律进行修改，限制或放宽各类行业使用劳务派遣的规限<sup>50</sup>；而且，每当日本政府放宽或收紧劳务派遣政策，都会给派遣行业带来不同的影响。由此可见劳务派遣政策的松紧对派遣

---

<sup>44</sup> 2013 年版《劳动合同法》第 57 条：“经营劳务派遣业务应当具备下列条件：（一）注册资本不得少于人民币二百万元；（二）有与开展业务相适应的固定的经营场所和设施；（三）有符合法律、行政法规规定的劳务派遣管理制度；（四）法律、行政法规规定的其他条件。经营劳务派遣业务，应当向劳动行政部门依法申请行政许可；经许可的，依法办理相应的公司登记。未经许可，任何单位和个人不得经营劳务派遣业务。”

<sup>45</sup> 2013 年版《劳动合同法》第 92 条：“...劳务派遣单位、用工单位违反本法有关劳务派遣规定的，由劳动行政部门责令限期改正；逾期不改正的，以每人 5,000 元以上 10,000 元以下的标准处以罚款，对劳务派遣单位，吊销其劳务派遣业务经营许可证。用工单位给被派遣劳动者造成损害的，劳务派遣单位与用工单位承担连带赔偿责任。”

<sup>46</sup> 陈明，龙成柳，张翔宇：〈东莞用工调查：劳务派遣黑过黑中介〉，广州日报，2012, 02, 15。

<sup>47</sup> 详见 2013 年版《劳动合同法》第 57, 63, 66 及 92 条。

<sup>48</sup> 〈深圳劳务派遣员工：工资待遇遭歧视 同工同酬还有多远〉，南方日报，深圳新闻网转载，2013. 07. 23，[http://www.sznews.com/news/content/2013-07/23/content\\_8330219.htm](http://www.sznews.com/news/content/2013-07/23/content_8330219.htm)。

<sup>49</sup> 同上。

<sup>50</sup> 详见附录 2：日本劳务派遣概况。

工人数及劳动力市场都有深远影响<sup>51</sup>。尽管日本政府仍然发展派遣行业，并未取消派遣制度，但是，它所采取的局部改善措施，对中国现时派遣行业具有借鉴意义。

相较而言，现时中国仍没有就劳务派遣用工作出行业规限，即任何行业都可采用派遣工，对于劳务派遣用工规管不足，派遣工数目增长迅速。2013年7月份实施的《劳动合同法》修正案虽为规管带来寸进，但仍有未能针对要害进行规管及改善之处。

2014年1月24日，《劳务派遣暂行规定》（下称《暂行规定》）公布，于3月1日正式实施。然而，《暂行规定》的成效仍充满不确定性。《暂行规定》中确定了如：

- 1) 用人单位使用派遣工比例上限<sup>52</sup>；
- 2) “三性”的具体规定<sup>53</sup>；
- 3) 派遣协议必须写明的内容、特别是用人单位及用工单位关于工伤及职业病的责任<sup>54</sup>；
- 4) 跨地区工作的派遣工的社保缴纳<sup>55</sup>；
- 5) 以及派遣工的福利待遇及不应受歧视<sup>56</sup>。

这些法规对派遣行业作出了更为详细的指引，但是，《暂行规定》并无明确的处罚措施。比如，若用工单位使用派遣工超过规定的比例，《暂行规定》只表示，在派遣工比例没有降至规定比例时，用工单位不得新用派遣工，但若用工单位强行增加派遣工数量，《暂行规定》并无处罚措施。另外，《暂行规定》列明：“用人单位以承揽、外包等名义，按劳务派遣用工形式使用劳动者的，按照本规定处理。”但是，如何判断并不清晰。

而且，在2013年7月1日新《劳动合同法》出台前，人社部官员已向企业管理人员“吹风”，“...新劳动法的目标并不是要将劳务派遣这一用工形式卡死，而是要让这一市场运转得更放心...”，“业务外包将会是劳务派遣公司和用人单位下一步的发展方向...企业可以将核心业务保留，而将非核心业务交给专业团队打理，可以转嫁很大一部分用工风险和法律责任，既降低用工成本又省心”<sup>57</sup>。

尽管国家着手出台更多有关派遣行业的法规，但都以局部改善现状为目的，工人的恶劣处境仍没有多少改善。故此，政府应当正视问题，尽快采取行动，以免劳动者面对更严峻的权益侵害及工作待遇下滑。

---

<sup>51</sup> 同上。

<sup>52</sup> 《劳务派遣暂行规定》第4条：“用工单位应当严格控制劳务派遣用工数量，使用的被派遣劳动者数量不得超过其用工总量的10%...”

<sup>53</sup> 《劳务派遣暂行规定》第3条：“用工单位只能在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位上使用被派遣劳动者...”

<sup>54</sup> 《劳务派遣暂行规定》第7条。

<sup>55</sup> 《劳务派遣暂行规定》第18、19条。

<sup>56</sup> 《劳务派遣暂行规定》第9条。

<sup>57</sup> 张顺和，<新劳动法下月起实施 劳务派遣成关注焦点>，海峡导报，和讯网福建站转载，2013,06,08，<http://fujian.hexun.com/2013-06-08/154989108.html>

## 7. 总结

在本次研究中，70%派遣工认为，劳务派遣能使工厂与派遣单位同时获益，而只有4%派遣工认为，工人可在劳务派遣中获益。无论是派遣工还是本厂工，工人都应该得到公平的待遇、体面的工作及有保障的生活。但在现实情况中，不稳定感及不安全感始终围绕在派遣工身边，即使是工资与本厂工相若也无法弥补。在劳资双方地位不平等的中国，就算是本厂工也尚且未能有足够的谈判力量与资方博弈，更何况是未被重视、缺乏支持的派遣工。

中国作为劳动人口大国，派遣工数量占全国在职职工总数 13.1%<sup>58</sup>。作为一种用工的补充形式，同时为了不让工人陷入用人单位与用工单位分离所带来的风险，派遣工数量应受到严格控制，而非放任式的增长；长远来说，则应取消此用工方式。

## 8. 探索改善的方向

工作岗位零散化，包括派遣化，其实不只在中国出现，而是过去数十年世界各国的趋势。资本全球化的结果之一就是大企业施压于立法机构，把过去较为严格管制的劳动力市场，一一放宽。不过一些外国大型工会没有坐而待毙，而是积极回应；在他们的推动下，2011年国际劳工组织就出版了《对抗零散化就业的对策与管制》报告<sup>59</sup>，讨论工会应该如何回应零散化，包括派遣化。该报告指出，最重要的对策是让工人自己能够有集体力量去跟雇主谈判，而前提就是赋予工人四个权利：组织工会权，集体谈判权，免受反工会歧视之保护权，以及罢工权。德国的劳务派遣比例比中国低很多，其中一个原因可能是德国工会虽然减弱，但力量依然不少。这个国际劳工组织报告便提到，德国五金工会在钢铁行业成功抵抗零散化，要雇主签订了一份集体谈判协议，确立了雇主有义务保证派遣工享有同工同酬。

中国的情况是法律已经确认了派遣工与本厂工应该同工同酬，问题是劳动者在享有集体权利方面仍大有不足，加上作为工人抵抗资本剥削的罢工权不明确，才会出现工人有力无处使的状况。加上地方政府往往与企业利益互换，时有地方政府出面以各种手段或行政不作为打压工人，阻碍他们以法维权。

作为劳工团体，即使暂时未能从病根入手，但若能与劳动者紧密联系，仍然可以共同作出改变。

- a. 针对劳动者对劳务派遣的了解不足、缺乏法律知识及意识、忽略劳务派遣的负面影响、缺乏工人团结及劳动权益意识等，当前，劳工团体须加强探讨劳务派遣对工人的影响，并向工人普及劳务派遣及法律保障的知识和了解。有了对劳务派遣的知识，工人们可以从应聘时辨别该工作的性质而决定应聘与否、判断劳动合同的内容是否

---

<sup>58</sup> <当前我国劳务派遣员工现状调查，全总劳务派遣问题课题组>，2012。

<sup>59</sup> Policies and Regulations to Combat Precarious Employment, International Labor Organization (ILO), [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms\\_164286.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_164286.pdf)

完善、学会保留如劳动合同等必要的证据，从源头开始维护自身权益，避免掉入工厂、劳务派遣单位或者是中介公司的陷阱。

- b. 劳工团体可持续观察劳务派遣的发展状况，适时为工人提供帮助，留意法律制定与修订，向工人及时宣传新法。
- c. 对工人来说，劳工团体可以成为他们的朋友，协助工人了解其它工人的经验与状况，促进交流，使他们不再处于孤立无援的状态。或许我们无法立即改善工人的处境，但是我们可以让工人知道，至少他们的声音是有人愿意倾听的，他们的诉求是有人关注的。
- d. 劳工团体在废除劳务派遣用工的目标实现之前，可尽量要求改善派遣工的生存现状。

工人自身的力量是强大的。若工人意识到他们的处境不合理及应得到改善时，他们一定会发出要求改变的声音，并团结力量争取改变。

## 附录1：全总劳务派遣问题课题组《当前我国劳务派遣用工现状调查》<sup>60</sup>报告概要

全总劳务派遣问题课题组于2012年发表的《当前我国劳务派遣用工现状调查》指出，2011年全国劳务派遣工达到3,700多万人，占城镇就业人员约13.1%。同时“国有企业使用劳务派遣工的数量最多，占国有企业职工总数的16.2%；其次是外商（港澳台）投资企业，占14.0%。”。而报告说明，此次调研数据来自“全总研究室先后于2010年6月、2011年6月，对全国25个城市、1,000家企业、10,000名职工及1,000名企业工会主席进行问卷调查。1,000家企业是按照PPS抽样方法抽选，调查职工在抽中的企业内随机等距抽选，工会主席样本来自被抽中企业。”而且以“2011年企业职工劳动经济权益实现状况及思想动态调查测算。”如果将隐性派遣工（如，不知道自己是派遣工、未成年或年过退休年龄的工人、没有向行政部门通报使用劳务派遣工及其数量、用工企业及派遣单位均没有成立工会、通过工厂招聘但与派遣单位签订劳动合同等）计算入内，国内的派遣工数量远多于全总的测算。

另外，2011年根据各省（区、市）总工会和各全国产业工会调查，从行业分布看，绝大部分行业都使用劳务派遣工，劳务派遣工占职工总数比例较高的行业是建筑业（36.2%），信息传输、计算机服务和软件业（17.9%），电力、燃气及水的生产和供应业等行业（15.3%）。

---

<sup>60</sup> <全总劳务派遣问题课题组,当前我国劳务派遣用工现状调查>, 中华全国总工会, 2012。

## 附录2：日本劳务派遣概况

日本于1986年实施的《劳动派遣法》列明只有13项工作类型可以使用派遣工，但1999年改为列出不能使用派遣工的行业，为企业使用劳务派遣提供便利。至2003年更把制造业也纳入可使用派遣工的行列，至此日本派遣工人数持续上升。日本厚生劳动省统计，于2004年8月制造业内有38.5%<sup>61</sup>属在职派遣工因而迅速成为使用派遣工的重要行业。2008年10月制造业以41.6%<sup>62</sup>在职派遣工成为使用派遣工最多的行业，可见劳动密集的行业成为劳务派遣的最大用家。而行业规限于2003年几近全面放宽后，过度使用劳务派遣便衍生出劳工随时被裁员及权益受损的状况。

至2008年金融危机爆发，日本全国派遣工达最高的399万人（较上年度上升4.6%）<sup>63</sup>，但只有13.8%在职，待业派遣工达86.2%<sup>64</sup>，反映当经济不景气时派遣工便首当其冲地失去工作与收入，造成劳动力市场波动及为日本社会带来震撼。因日本经济一蹶不振，整体失业人数大增，而派遣工人数随之下跌。2009年全国派遣工人数下降至302万（较上年度下跌24.3%），至2011年更降至137万人（较2008年度下降65.5%）<sup>65</sup>。

2008年11月，日本政府已提出修改《劳动派遣法》，2009年更曾提出禁止制造业使用劳务派遣。讨论多年，直至2012年3月，日本众议院通过经大幅修改的《劳动派遣法》，并于同年10月实施，其中内容包括：

- 1) 禁止日间及雇用期30日内的派遣（26种专门业务除外）
- 2) 明确向派遣工公布派遣工作的相关信息如地址及派遣费用
- 3) 派遣收费应由派遣单位与派遣工均分
- 4) 企业内的派遣工不得超过总职工数的八成
- 5) 禁止企业的离职员工一年内以派遣名义重新雇用
- 6) 派遣单位应为未被派遣工作的派遣工提供休业津贴

---

<sup>61</sup> <派遣劳动者实态调查结果之概况>，日本厚生劳动省，2005年，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/haken/04/kekka1.html>。各行业中，在职派遣工在行业中所占比例：最高位金融及保险业，达63.8%，其次为电子通信业，50.3%，房地产业48.6%，制造业38.5%。

<sup>62</sup> <平成20年派遣劳动者实态调查结果之概要>，日本厚生劳动省，2009年，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/haken/08/index.pdf>。各行业中，占派遣工总数比例最高的行业为制造业达41.6%，其次为批发及销售业14.1%。而派遣工在制造业中所占比例：在职21.8%，待业78.2%。

<sup>63</sup> <劳动者派遣事业报告统计结果>，日本厚生劳动省，<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/haken-shoukai16/>日本全国派遣工人数：2000年139万，2001年175万，2002年213万，2003年236万，2004年227万，2005年255万，2006年321万，2007年381万，2008年399万，2009年302万，2010年271万，2011年137万。

<sup>64</sup> <平成20年派遣劳动者实态调查结果之概要>，日本厚生劳动省，2009年，<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/haken/08/index.pdf>。

<sup>65</sup> 同注63。