

Livelihood Struggles and Market Reform

(Un)making Chinese Labour after State Socialism

by Ching Kwan Lee





Occasional Paper 2

Livelihood Struggles and Market Reform
(Un)making Chinese Labour after State Socialism

by Ching Kwan Lee
February 2005

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Occasional Paper was written for the preparation of the report *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. The work for this report is being carried out with the support of the European Union, the Department for Research Co-operation of the Swedish International Development Agency (Sida/SAREC), the International Development Research Centre (IDRC, Ottawa, Canada) and the government of the Netherlands.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD or by the funders of this project.

ISBN 92-9085-050-7

Download this publication free of charge from www.unrisd.org/publications/opgp2

contents

Summary/Résumé/Resumen	ii
Summary	ii
Résumé	iv
Resumen	vi
I. Chinese Socialism and Worker Entitlement	1
II. A New Labour Regime	4
II.A. Labour contracts	6
II.B. Labour dispute resolution	7
II.C. National Labour Law and workers' rights	9
II.D. Pensions	10
II.E. Unemployment benefits	12
II.F. Medical care	15
II.G. Housing reform	16
II.H. Trade unions	18
III. Tensions of Reform	20
III.A. Accumulation and legitimization	20
III.B. Illiberal equality	22
IV. Livelihood Struggle I: Collective Mobilization	24
IV.A. Organizational capacity	25
IV.B. Repertoire of action	26
IV.C. Fragmentation of the working masses	26
V. Livelihood Struggle II: Individual/Familial Coping Strategies	27
VI. Conclusion	30
Bibliography	32
Tables	
1. Percentage of gross industrial output by ownership	4
2. Industrial employment in state-owned industries	5
3. National total of migrant population, 1982–2000	6
4. National total of arbitrated labour disputes, 1994–2002	8
5. Number of enterprises and workers involved in pension arrears	12
6. Bankruptcy cases accepted by the courts	13

summary résumé resumen

SUMMARY

The surge of China as the workshop of the world has been founded on, among other things, a fundamental restructuring of the labour force. Massive unemployment in the state industrial sector is taking place simultaneously with momentous migration of peasants into global factories. Both the unmaking and the making of the Chinese working class are heavily shaped by the state. This paper traces the historical evolution of core changes in Chinese labour reform and worker entitlements: from the introduction of labour contracts to the promulgation of a national labour law, the demolition of work-unit socialism and its replacement with a national social security system. I also examine workers' livelihood struggles in response to this epochal transformation.

The central problem for Chinese workers is not the new labour and welfare systems, but the wide discrepancies between the stipulation and the implementation of these new policies. The institutional source of these gaps, this paper argues, lies in two contradictions inherent in the strategy of Chinese reform. Firstly, the imperative to rely on local accumulation to fuel marketization clashes with the imperative to maintain legitimacy by providing a basic level of justice and welfare for the most disadvantaged. Local state agents are more interested in the former than the latter, especially when they can count on central government financial intervention to maintain social stability. The second contradiction in Chinese reform that is conducive to uneven protection of labour rights has to do with the illiberal nature of the Chinese legal system. The state uses the law as a means of controlling society, while allowing itself to remain mostly unrestrained by the law. When it is not in the interest of the local officials to enforce labour regulations, there is hardly enough countervailing authority—from the judiciary, for instance—to preserve the sanctity of the law.

The result is that many workers, on seeing their legal rights and entitlements unjustly denied, and pressured by livelihood needs, become politically restive. Sharp increases of labour conflicts are accompanied by proliferation of labour activism, taking both conventional (that is, petition, labour arbitration and litigation) and unconventional (that is, protests, marches and road blockage) forms. The state has responded with measured mixes of concessions and repression. Economic and livelihood demands are recognized and, in many cases, at least partially answered by swift financial compensation doled out by the central or provincial governments. On the other hand, political demands such as those relating to the removal of officials and cross-factory actions are relentlessly suppressed and harshly punished.

Protests notwithstanding, the Chinese Government has ardently pressed ahead with social security reform, targeting problem areas such as pension arrears, unpaid wages, unemployment benefits and medical insurance. Additional, earmarked funds are funneled from Beijing to provincial coffers to deal with social grievances that may erupt into social instability. There are also plans to systematically institutionalize the provision of legal aid to people who fall below a particular income level. Therefore, the Chinese state has responded to popular demands, if only slowly and selectively. Finally, both migrant workers and state workers are not totally dispossessed or proletarianized. Rural land rights for peasant migrants and private home ownership for state sector workers have functioned as safety valves to sooth the effects of massive unemployment and diabolical exploitation.

Women in the two segments of the working-class examined here do face gender-specific difficulties. The disappearance of enterprise-based welfare means more demands put on the family unit to provide service and financial support. These domestic burdens are still borne predominantly by women. Also, women are among the first to be let go when enterprises restructure by down-sizing the workforce. Facing gendered disadvantages in the labour market, and under a welfare-entitlement regime based on employment rather than universal citizenship, female workers are likely to fall through the cracks of the new social safety net. The male bias in socialist allocation of housing in the past has inadvertently undermined women's opportunities to become homeowners when work units began privatizing welfare housing in the reform period. For young female migrants toiling in global factories, the lack of maternity benefits forces them to truncate their factory careers to give birth and take care of children and elderly kin. Recent legal changes in land use rights have the potential to encroach on women's equal access to land use, with grave long-term implications for female migrant workers' livelihood security. However, gender bias does not begin to capture the plight of millions of Chinese workers during the reform period. Middle-aged workers in the state sector, whether male or female, confront age discrimination, and migrant workers of both genders suffer from their caste-like status of being a rural resident. Unpaid wages and pensions will continue to plague the lives of both men and women in the working class, for as long as the legal system and the government fail to enforce the Labour Law.

Ching Kwan Lee is Associate Professor of Sociology at the University of Michigan, United States.

RÉSUMÉ

Pour s'imposer comme l'atelier du monde, la Chine s'est notamment appuyée sur une restructuration radicale de sa force de travail. Un chômage massif dans le secteur des industries d'Etat va de pair avec un afflux important des paysans vers les usines multinationales. C'est l'Etat qui, dans une large mesure, fait et défait la classe ouvrière chinoise. Cette étude retrace l'évolution historique de la réforme du travail et des droits des travailleurs en Chine et les principaux changements qui l'ont marquée, depuis l'introduction des contrats de travail jusqu'à la promulgation d'un droit national du travail, le démantèlement du socialisme de l'unité de travail et son remplacement par un système national de sécurité sociale. Elle s'intéresse aussi à la réaction des travailleurs à ces bouleversements et aux luttes qu'ils mènent pour leurs moyens d'existence.

Pour les travailleurs chinois, le problème essentiel ne tient pas à la nouveauté des régimes du travail et de la sécurité sociale mais au fossé qui existe entre la définition de ces nouvelles politiques et leur mise en application. La source institutionnelle de ce fossé tient, selon l'étude, à deux contradictions inhérentes à la stratégie de réforme chinoise. Premièrement, la nécessité de compter sur la thésaurisation locale pour laisser le marché opérer est en contradiction avec l'impératif de légitimité qui est d'assurer aux plus démunis un minimum de justice et de sécurité sociale. Les représentants locaux de l'Etat s'intéressent plus au premier impératif qu'au deuxième, surtout lorsqu'ils peuvent compter sur l'intervention financière du gouvernement central pour maintenir la stabilité sociale. La deuxième contradiction de la réforme chinoise, qui risque d'aboutir à une protection inégale des droits des travailleurs, tient à la nature non libérale du système juridique chinois. L'Etat se sert de la loi pour contrôler la société mais, dans la plupart des cas, n'entend pas que la loi restreigne son action. Lorsqu'il n'est pas de l'intérêt des agents locaux de l'Etat de faire appliquer le droit du travail, il n'est guère d'autorité—le pouvoir judiciaire par exemple—qui puisse préserver le caractère sacro-saint de la loi.

En conséquence, de nombreux travailleurs, se voyant injustement privés des droits que leur donne la loi et pressés par la nécessité d'assurer leur subsistance, deviennent difficiles à contrôler sur le plan politique. Les conflits du travail, qui ont nettement augmenté, s'accompagnent d'un militantisme contagieux, qui prend des formes à la fois classiques (pétitions, arbitrage et recours aux tribunaux) et moins habituelles (manifestations, défilés et blocage de routes). L'Etat a réagi en dosant savamment concessions et répression. Les pouvoirs publics entendent les revendications d'ordre économique, qui touchent aux moyens d'existence, et, dans bien des cas, y répondent, au moins partiellement, par une rapide indemnisation financière octroyée par le gouvernement central ou provincial. En revanche, les revendications politiques telles que celles qui concernent le départ ou le limogeage de certains responsables et les actions s'étendant à plusieurs usines sont implacablement réprimées et sévèrement punies.

Malgré la contestation, le Gouvernement chinois a poursuivi avec ardeur la réforme de la sécurité sociale, ciblant des secteurs à problème tels que les arriérés de retraite, les salaires impayés, les indemnités de chômage et l'assurance médicale. De plus, Beijing verse dans les coffres des provinces des fonds affectés pour leur permettre de satisfaire aux revendications sociales susceptibles de dégénérer en instabilité sociale. Il est également question d'instituer une assistance juridique systématique pour les personnes dont le revenu tombe en dessous d'un seuil donné. L'Etat chinois a donc répondu aux exigences populaires, même s'il l'a fait lentement et de manière sélective. Enfin, les travailleurs migrants et les travailleurs de l'Etat ne sont pas totalement démunis ni prolétariés. Les droits à la terre pour les paysans migrants et celui de posséder son logement pour les travailleurs du secteur public ont servi de soupapes de sécurité en adoucissant les effets d'un chômage massif et d'une exploitation diabolique.

Dans les deux segments de la classe ouvrière étudiés ici, les femmes rencontrent des difficultés liées à leur sexe. Avec la disparition de l'entreprise providence, on recourt davantage à la famille lorsqu'on a besoin de services et d'une aide financière. Ce sont encore les femmes qui, pour une très large part, supportent ces charges. Ce sont aussi les premières licenciées lorsque les entreprises en cours de restructuration compriment leur personnel. Les droits à la sécurité sociale étant liés à l'emploi plutôt qu'à la citoyenneté, les femmes actives, qui sont défavorisées en raison de leur sexe sur le marché du travail, risquent de passer à travers les mailles du nouveau filet de sécurité sociale. Comme on avait tendance, au temps du socialisme, à privilégier les hommes dans l'allocation des logements, on a, sans s'en rendre compte, réduit les chances qu'avaient les femmes de devenir propriétaires de leur propre logement lorsque les unités de travail ont commencé à privatiser les logements sociaux à l'époque de la réforme. Quant aux jeunes migrantes qui s'échinent dans les usines multinationales, l'absence d'indemnités de maternité les forcent à tronquer leur carrière d'ouvrières d'usine pour accoucher et s'occuper de leur enfant et de leurs parents âgés. Les récents changements apportés aux droits d'occupation des sols dans la loi risquent d'empiéter sur l'accès des femmes à cette occupation, jusqu'à présent égal à celui des hommes, ce qui aurait de graves répercussions sur les moyens d'existence des femmes migrantes. Cependant, la tendance à favoriser les hommes n'explique pas le sort que subissent des millions de travailleurs chinois à l'époque de la réforme. Parvenus à l'âge mûr, les travailleurs du secteur public, hommes et femmes, sont victimes d'une discrimination fondée sur l'âge, et les travailleurs migrants des deux sexes souffrent de leur situation de ruraux, qui agit à la manière d'une caste. Les salaires et retraites impayés vont continuer d'empoisonner la vie de nombreux travailleurs, hommes et femmes,

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21342

