

第一章 導 論

研究背景說明

失業這個名詞，在中國大陸曾經消失數十年，但失業的事實卻不曾完全消失。囿於社會主義的意識型態，失業曾是不被中國大陸政府允許，更是不被承認的一件事，在極端思維方式下，失業即代表社會主義的倒退，因此中國大陸早期更無失業保障這個名詞，甚至整個社會保障體系，在文化大革命時期也被指為「修正主義」而被批判，雖然文化大革命期間留下一些基本的人民福利，但社會保障的中央主管機關－內務部亦曾在 1969 年遭撤銷。改革開放前，由於政治力的長期介入勞動市場，推行「低工資、高就業、高福利」的政策下，直接造成了企業單位的大量冗員，因此失業問題並不特別顯著¹。但在改革開放後，中國大陸長期以來的計劃經濟朝市場經濟轉型，因市場機制的自然淘汰和國有企業的改革，加劇了失業情況²，而使得中共當局，不得不正視失業的問題，於是中國大陸的第一部正式的失業保障相關法規－「待業保險條例」於 1986 年問世。

近年中國大陸的失業問題已受到官方及學者的重視，涉及失業問題之研究也不在少數，但多數研究僅將社會保障視為經濟轉型相關研究的子題之一，然而在經濟轉型時，為適應和減緩社會結構轉變所帶來的種種衝擊，社會保障體系的重要性也隨之顯現，甚至可說是中國大陸經濟改革是否能順利成功的重要關鍵，尤其是經濟改革過程中，日益嚴重的失業問題，更應是中國目前面臨的一個巨大挑戰，學生以為失業是一個長期且需監控的問題，而失業保障問題更是需要配合環境結構不斷演化，若然無法完善失業保障，失業問題則無法從根本解決，所以持續的研究與評估有其

¹ 朱芳芳，「安全網」與「減震器」，（北京：中國國際廣播出版社，2001 年 1 月），頁 58。

² 龔莉，**跨世紀的難題：就業與社會保障**，（昆明：雲南人民出版社，2000 年），頁 5。

必要性。

自 1980 年代，中共開始在經濟上全面改革開放，從「計畫經濟」轉向成為「社會主義市場經濟」，整體經濟結構面臨重要且巨大的轉型，在經濟上的發展顯著而快速，中國大陸地區的人民，每人平均年所得（GNP）從 1978 年的 379 元人民幣³，躍升為 2004 年每人平均年所得 10502 元⁴，而 2005 年更是迅速成長為 14040 元。GNP 的年平均成長率高達 9.3%，成長幅度超過 20 倍⁵。在改革開放其間，中國大陸不但開放並且鼓勵外商至中國大陸進行投資設廠，更逐步將中共自身的國營企業改革、關閉或者釋出經營權，以得到得大的經濟利益、效能與效率。迄今國營企業的改革已見成效，實際上亦為中國經濟的發展成就最亮眼的成果，但為數約七千萬的原國營企業工人、國有企業員工及地方企業員工，卻成為國營企業改革下的犧牲品，尤以中年失業或教育程度不高的青年失業者，面臨無法再就業而陷入貧困的地步，進而形成今日中國大陸所需面臨的經濟與社會問題的巨大挑戰。美國政治學家杭廷頓（Samuel P. Huntington）以「現代化動亂理論」來說明轉型社會中的不穩定狀態。大部分的新興國家，從傳統到現化的過渡時期就是一個克服社會動盪和防止政治衰朽的歷史階段，經濟發展雖能平緩社會的不滿情緒，但經濟發展本身亦是一種造成不穩定的原因，迅速的經濟發展會造成傳統社會集團的破壞，從而使更多人失去原有的社會地位，更進一步拉大貧富差距和生活水平的差距⁶。

1978 至 1985 這 7 年之間，國有企業的下崗及失業工人大量增加，間接造成許多社會問題的產生，例如貧富差距、抗議上訪、犯罪率上升等。

³中國國家統計局編製，**2002 年中國統計摘要**，（北京：中國統計出版社，2002 年），頁 115。

⁴同上註，頁 51。

⁵胡鞍鋼，**2003 年：中國社會形勢分析與預測**，（北京：社會文獻出版社，2003 年），頁 86。

⁶亨廷頓，**變化社會中的政治秩序**，王冠華等譯，（北京：三聯書店 1990 年 8 月），頁 35。

因此為了穩定社會，中共必需制定一套完善的社會福利和社會保障制度，用以穩定社會。自 1986 年國務院發布之「國有企業職工待業保險暫行規定」起，算是對於國有企業職工問題重視的開始，因經濟改革造成國營企業與私營、外資企業之間在結構上的根本衝突，因而陸續產生大批的數以千萬計的國營企業下崗勞工，導致失業問題持續加劇，何清漣認為，國有企業的改革問題，指向長期的冗員和企業辦社會，在社會保險體制當未建立或完善前，就沒有解決的可能⁷。中共為解決失業問題而發布的各項政策及法令中，現行大抵以 1999 年公布的「失業保險條例」為主，因仍處於初級階段的中國大陸政府，對於社會保障的資金有限，於是將此責任分散於國家、企業、個人三方面，並將失業保險資金之來源訂為「三三制」，失業保障相關業務則由各地方政府和勞動與社會保障局共同辦理。

2001 年，江澤民在「七一講話」中表明，中共未來的發展方向應該是繼續堅持和完善「公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度」和「按勞分配為主體的多主分配方式」。這個論點的提出，使得中國大陸自鄧小平以來所爭論不休的問題～「姓資或是姓社」得到了基本的定調、更進一步解釋了「姓公還是姓私」的問題。其實，江澤民的論點，顯見於多次全國性會議中，早在十五大中，江澤民的演說即包括了三個代表內容和姓公姓私的基本論點。雖然鄧小平在 1992 年的南巡講話時，也對同一問題作出「三個有利於」的闡述，即「是否有利於增加社會主義國家綜合國力的、是否有利於發展社會主義的生產力、是否有利於提高人民的生活水準⁸」，「計畫多一點還是市場多一點，不是社會主義與資本主義的本質區分。計畫經濟不等於社會主義，資本主義也有計畫；市場經濟不等於資本主義，社會主義也有市場，計畫和市場都是經濟手段。社會主義的本

⁷ 何清漣，**現代化的陷阱－當代中國的經濟社會問題**，（北京：中國社會科學院出版社，1998 年 1 月），頁 102。

⁸ 鄧小平，**鄧小平文選，第二卷**，（北京：人民出版社，1994 年 9 月），頁 236。

質，是解放生產力，發展生產力，消滅剝削，消除兩極化，最終達到共同富裕⁹」。這個部份即是所謂「讓一部份人先富起來」的區域經濟發展的主要根源，但以上鄧小平的言論仍在社會主義和資本主義間遊移，並未作出真正區隔性的表態，但江澤民的的論述相較於鄧小平而言，有著更多的表態，明確的指出中共在未來對於經濟政策的定位，不但推動了各項國有企業改革、加速經濟發展，也使得中國大陸的經濟制度和社會分配制度產生了變化。

中共對於失業保障制度的重視，是政治因素大於社會因素的。由於改革開放後，社會主義計劃經濟受到結構上的挑戰，以致影響合理政權之該當性，大批國有企業失業員工不能達成終生就業，平均分配的信仰，因而開始對中共社會主義本質存有疑慮；而財產制亦由公有轉向私有制，使中共以社會主義為主體的政治合法性產生質變，中央政府的實體統治權，亦因對地方政府放利讓權而失去主導地位，在中共中央政府失去合理合法的統制權後，最終可能致使共產黨的基礎產生動搖。如二十世紀末，共產國際的各個會員國，包括最大的蘇聯和東歐各國，採用震盪療法的經濟改革過程中，因經濟體系和社會結構劇變而造成社會混亂，最後落得政權的崩壞。有了前車之鑑，中國大陸在經濟改革的過程中，更應該要注意各種可能發生與正在發生的社會問題，此時如能適時建立健全的社會保障體系，便可以為經濟轉型中，不穩定的社會結構帶來一股力量，這也就是社會保障應有的功能，亦可重振中國共產黨的政治權力與地位。欲完善失業保障制度必需要有強大的經濟後盾，但中共的失業保障制度的成立主要是政治因素，就奉行社會主義的中國共產黨的意識型態而言，推行失業保障制度有其不得不為的必要性，而中國大陸在建立失業保障制度時，最主要的困難仍是資金來源短缺導致，資金不足則導致保障能力之不足，也就無法保

⁹ 鄧小平，**鄧小平文選，第三卷**，（北京：人民出版社，1993年），頁372。

障失業者的基本權利而使得各項失業保障相關的法律、命令顯得空泛，最後致使失業保障政策出現失靈的現象。

自改革開放以來，中共官方公布的城鎮失業率，由 3% 以下，逐年增加至中共官方於 2004 年所提出的 3.1%~3.6% 之間，直到 2006 年 6 月，雖然對外宣稱失業率為 4.2%，低於預計的 4.7%，是政策有效執行下的成果，看似與世界各個先進國家公布的失業率相去不遠，然中國實際失業的人口據中外各界學者及機構統計，卻是遠遠超過官方所公布的數字，這些資料中，中國大陸的失業人口，包含就業適齡人口、城市及農村剩餘勞動力，竟高達 10~25% 之間¹⁰，甚至在某些研究中認為，中國實際的失業率在 30% 以上¹¹。其原因為中共公布之失業率為「城鎮失業率」，其定義為城鎮部份有登記之失業人口，且失業者尚分為失業與待業兩種，待業與農村富餘人力並未列入失業率之計算，這使得中共官方公布之失業率大大低於實際失業人口的百分比¹²。

中共面臨如此嚴重的失業問題之下，深知如此態勢發展下，會造成極其嚴重的社會問題，包括了擴大貧富差距、失業人口增多、城鄉和地區差距拉大以及社會矛盾加劇等問題，於是相關於失業的社會保障政策及法規相繼出籠，自 1986 年成立「待業保險條例」至今，已有二十年，大抵以 1999 年通過的「失業保險條例」為現行失業保障之主體，而其後許多修正辦法及輔助辦法也相繼頒布，例如：「城市居民最低社會保障條例」、「下崗職工基本生活保障與再就業工作」、各地以中央規章為本而公布的各項辦法、以及後期的「4050 工作」專案、再就業服務中心等，在在顯示失業

¹⁰ 夏嘉璐，**中國大陸社會保障體系之研究～以下崗失業問題為例**，臺灣大學國家發展研究所碩士論文（2003）

¹¹ 楊宜勇，**失業衝擊波～中國就業發展報告**，（北京：今日中國出版社，2002 年），頁 57。

¹² 楊宜勇，**就業理論與失業治理**，（北京：中國經濟出版社，2000），頁 42。

保障的問題越來越受到重視，是一個中共官方急欲改善的重點問題。

完善一個社會保障制度與措施，首要前提便是充足的經費，中國大陸經濟雖在近年來明顯躍升，但在人口高達十三億的中國，屬於社會福利政策及社會保障的投入經費仍然有限，其中再分配於失業保障的部分更是不足，在僧多粥少的態勢下，便無法照顧到所有失業人口，再者綜觀各家研究，中共中央雖有意輔助失業者的最低生活保障，以及加強再就業工程，但由於地方缺乏相對應行政機關，以及行政效率的不彰，對失業保險基金管制缺乏統一性、基金被地方政府挪作它用，或者貪污舞弊的情況嚴重，而造成失業保險基金大量的流失，這對原本資金即已不足的失業保障更是雪上加霜。

失業保障制度的另一個問題，在於行政效率與制度方面的缺失。失業者身份之認定的「隱性就業」問題、參與失業保險基金委員會管理與監督的單位過多，導致在基金的運作與監督的過程中，時常發生行政干預的行為、地方政府對失業保險基金挪作它用，盲目投資及違規操作，這些行政缺失，都導致了失業保障的效率與效能低落。

中國大陸的失業問題不僅僅是經濟上的問題，更影響社會、政治與社會主義意識型態等領域，透過各種相關文獻的回顧和檢視，以期探就失業背後更深層的影響與反思。筆者以為欲加強失業保障的功能與效能，必需先解決由財政以及行政不彰引起的問題，才能進而照顧到真正需要社會保障的失業人口，才能徹底安撫民心、降低失業率，進而使政權穩定，並持續經濟建設之發展。