

第二章 研究設計

第一節 研究動機與目的

一、研究動機：中國失業保障不保障？

自二十世紀末九〇年代後期開始，全球多次陷入金融風暴中。從所羅斯效應到近期的美國次級房貸案，都衝擊著世界經濟的運作，然而在這樣的態勢下，中國大陸卻能保持經濟年成長率九%的高成長，而中國大陸所公布的失業率也遠低於世界各國，是否社會主義有其根本上的優勢？藉由勞動分配工作的年代，在1978年，中國大陸經濟改革開放後已經成為歷史，而國有企業的改革，倒閉和精簡，先後造成約六千萬人次的下崗勞工，這些下崗工人在下崗期滿後，也都正式轉入失業者的行列。另外還有進城的農民工和新增勞動力，都是中國大陸勞動力市場的壓力，致使龐大的失業與再就業問題，衝擊著改革開放後的中國大陸，在社會主義下的中國大陸，應如何照顧這些失業者？藉由初步的資料收集，發現失業者的安置與社會保障問題，迄今仍在持續加溫。

根據官方統計資料，中國城鎮失業率控制在4.2%，然而各方學者估評的失業率卻在15~30%之間。耿曙認為全中國大陸的失業率在20~26%之間，僅就城鎮而言，也有8~10%的失業率¹。大量的失業者，為中國的財政上帶來很大的負擔，在有限預算下，許多失業者並無法享受到失業保障的照顧²，即使預到失業保障給付，也僅能給予很低的補助金額，幾乎難以維持失業之生存的權利³。加上許多社會問題的根源，經過專家分析後，都與失業問題有關，例如：貧富差距、社會不穩定、犯罪率升高、抗議和

¹ 耿曙，**下崗失業現象**。查閱日期：(2006年8月10日)，
查閱網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/risk/4~14.pdf>

² 凌志軍，**變化**，(台北：時報文化，2003)，頁138。

³ 王晶、李煒光，**城市財政與社會保障制度建設**，(北京：首都經濟貿易大學出版社，2006年5月)，頁122。

上訪人數逐年增加等。

中國大陸在全面經濟改革的過程中，不免衍生諸多社會問題，尤其江澤民與朱鎔基加速推動國營企業改革後，日益嚴峻的失業及下崗問題如是，改革開放至今已有二十餘年，然失業問題不但未見明確改善，反倒是持續加劇，除了前朝留下國營企業下崗工人的遺毒未除，每年新加入市場的勞動力亦未能有效就業，而變成失業人口，甚至是貧困線以下的弱勢族群，其中一個原因即是中央雖然制訂許多與下崗、失業工人相關的保護措施，但似乎未能徹底落實在失業工人的身上，使學生想要從中共中央頒布了哪些法令規章來保障失業工人、是何原因造成政策失靈、而實際受到失業保障的工人得到什麼樣的待遇、失業工人的保障是否足夠等面向，進而研究其失業保障措施有何缺失，遂引發研究之動機。

二、研究目的：探索中國失業保障失靈原因

本研究之目的並不在於為特定問題提出解決方法，或者預測未來的發展趨勢。本研究之目的，乃是期望態透過資料的蒐集，來對於中國大陸的失業保障現狀作詳盡的描述，進一步了解中國大陸失業保障制度、財政和行政系統之間的互動關係。

中共中央為解決近年來日益加據的失業與下崗工人問題，制定了許多社會保障的配套措施，但就統計數字上而言，失業問題仍然嚴重，失業問題若不能解決，則消費能力降低，總體經濟連帶受到影響，造成國民所得低迷、貧富差距擴大連帶造成犯罪率的升高及政權的不穩定，故失業問題是一個重要的研究題材。本研究希望能瞭解的標的主要有三：

- 1、失業保障之制度因素～失業保障相關的法令規章是否合乎人民需求，是否有利於經濟或社會之發展。
- 2、失業保障之財政因素～了解失業保障相關之財政體系，是否能滿足失業保障運作的基本需求，是否能對失業者達成實質的幫助。
- 3、失業保障之行政效率因素～判別失業保障是否能有效的被各地方政府及相關單位有效執行。

第二節 研究方法與架構

一、研究方法：文獻分析法、次級資料法

本研究主要以次級資料法和文獻分析法為主，包括失業保障相關之法令規章、政策等文件、中國大陸領導人及相關部門首長的重要講話、以及其它相關專書、期刊、評論及網路資料等。研究過程中，將以失業保障制度為主體，藉由觀察失業保障制度的施行結果，回頭檢視中央乃至地方在實行失業保障之時，是否在財政及行政效率上有其缺失，並以此對失業保障政策及規定，以及失業保障落實的程度做一評估，故需要採取特定社會指標來評斷其社會之穩定與否，並需要大量的資料來協助本研究的假說，故筆者擬採以次級資料法及社會指標分析法兩個方法來執行研究。

(1)、次級資料分析法：藉由現有之資料、文獻，將前人研究的精華，加以收集、歸納、整理，並從中得到更進一步的啟發，進而提出創新的看法及推論的一種方法，本研究試圖以蒐集與研究主題相關之研究、理論及著作，再以歸納法進行資料的統合整理，冀希能在其中找出新的看法與議

題，此方法的好處，在於可在大量資料中分別過濾比較，以取得可信度高的材料，唯必需注意材料的時效性，以求公允。就本研究所收集之資料，可以分為幾個大類：一、學術評論：以學者專家刊載於期刊或專欄的評論為主，其中選取較具代表性之期刊，如中國國情國力、就業再就業等較符合本研究題目之期刊；二、專書著作，近年失業保障與社會保障相關研究的著述已有明顯增加，為本研究提供研究之基礎；四、網路資料，因網路的普及性與便利性，因此本研究亦採用大量網路資料，並經過過濾採用可信度較高之資料庫，諸如《新華網》、《人民日報》電子版、行政院大陸委員會（台灣）、勞動和社會保障部官方網站、國家統計局（中國大陸）等。

(2) 文獻分析法 (documentary method)：藉由現有之文獻作為分析、研究之參考資料，與次級資料法不同之處在於，文獻分析法所使用之資料，為非經他人評論、比較過之較原始的資料，如與失業保障相關之官方文件，包括各項與失業保障相關的統計數據和《規定》、《通知》和《條例》等。

(3)、社會指標法：本研究擬以失業率、失業保障覆蓋率、基尼係數、恩格爾係數等社會指標概念，來指出失業問題在中國大陸的嚴重性，及其衍生而出的社會問題，並證明失業問題足以造成中國大陸的社會及經濟的不穩定性。並以各項指標檢視當前的失業保障政策是否足以改善失業工人的困境，以建立兩者之間的關聯性。

(4)、簡單統計分析法：統計的目地在於利用收集的資料，透過數字來解釋事情或現象的內在。透過簡單的統計分析來瞭解中國大陸的失業保障制

度的落實度，並且就各個面向來補充相關數據（例如失業保障制度經費之構成、失業保障制度與其它社會保障制度經費之比例）。所謂的各個面向即是以其他的相關數據統計來推測較難收集的數據，盡可能補充所需數據的完整性，就現有的相關資料來探討中國大陸失業保障制度的構成與失業現狀的相關性，並且提出更深入的問題，使得本研究得以做更進一步的討論與分析。

二、研究架構：制度、財政與行政之關聯性

本研究之架構以失業保障制度為基準，以失業保障制度執行之結果為對照，以檢視失業保障政策在行政效率及財政運作上是否有其缺失及不足，造成政策執行的效果不佳，而無法解決或減緩失業問題，以得到失業保障制度仍待完善之結論。

故本研究之架構是由失業保障制度、財政運作、行政效率、失業保障執行結果四項所組成，此架構旨在探討失業保障制度與財政或行政之間的關聯性，並以財政與行政因素對失業保障造成之影響與失業保障執行的結果作為對照，論證中國大陸現行失業保障成效不佳的原因，是否與失業保障制度本身的缺失有關、財政運作與行政效率是否會影響失業保障的執行結果。（圖 2-1）。

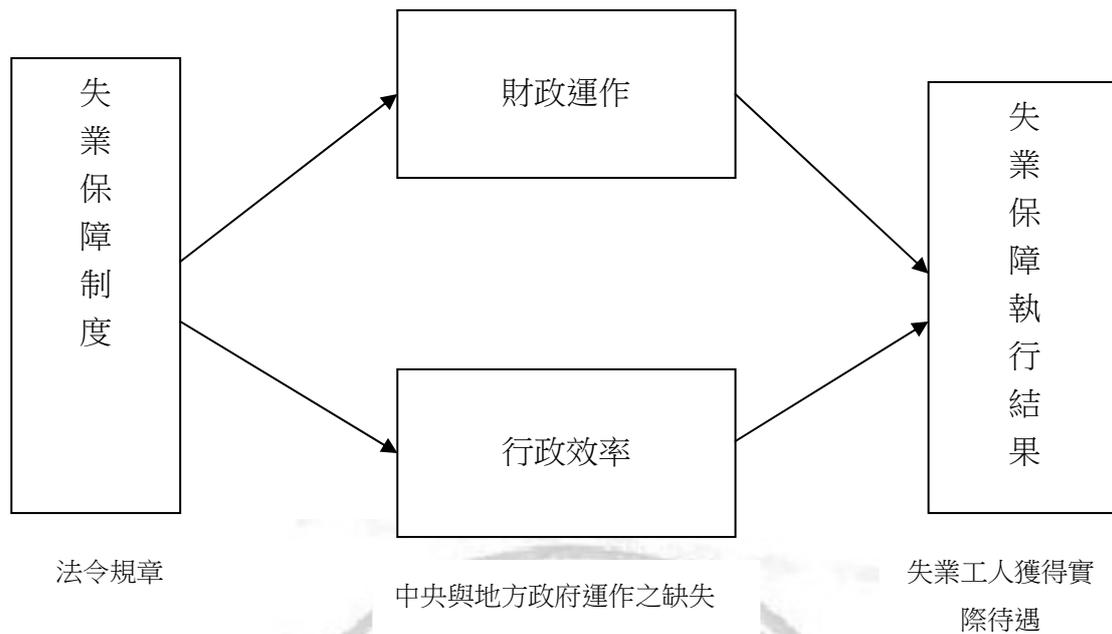


圖 2-1 研究架構圖

三、研究假設：中國失業保障制度、財政與行政相互影響

有鑑於中國大陸的失業保障制度及措施不斷增加，但失業問題並未得到實際的舒緩，據現有之文獻指出，失業保險制度之落實不徹底，是造成失業問題嚴重的根源，而失業保險制度無法落實，則是由於行政上之疏失、行政單位設計失當以及財政方面的失衡，進而假設失業率居高不下是與失業保障制度及其財政配置或行政效率有關。藉由檢視失業保險制度與失業保險制度之財政與行政間的關係，而形成中共失業保障政策之失靈是否由於制度因素、財政配置因素、行政效率因素所導致的假定。

四、資料來源：法規、官方統計與學者論述

本研究主要使用次級資料分析法（文獻分析法），本研究所使用之法

規，採用中共國家單位所公布之正式版法規及命令，如中華人民共和國國務院、勞動與社會保障部所頒布的《國有企業職工待業保險暫行規定》、《失業保險條例》、《城市居民最低生活保障條例》、《勞動保障監察條例》、《國有企業職工待業保險規定》、《救濟失業工人暫行辦法》、《國務院關於進一步加強就業再就業工作的通知》、《關於進一步做好下崗失業人員再就業工作的通知》、《中共中央、國務院關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知》等。

書面資料之來源，包括與失業保障及社會保障相關之專書與期刊。專書方面，以研究中國大陸社會保障的著述為主，以求對中國大陸的失業保障的發展與概況，有較為貼切的觀察，例如：呂學靜著，**各國失業保險與再就業**、沈立人，**中國失業者**，鄭秉文、和春雷所著的**社會保障分析導論**、鄭功成、曾湘泉著述的**收入分配與社會保障**、馬斌的**社會保障理論與實踐**、羅潤東的**城市下崗失業及其治理**、趙建國、苗莉合著的**城市就業問題研究**等。

統計資料則以中國國家統計局出版之各年度統計年鑑，包括中國統計年鑑、中國統計摘要、中國勞動與社會保障年鑑、中國現代化年鑑、中國勞動年鑑等。並使用可信度較高之網路資源，如中國國家統計局網站、中國勞動與社會保障部網站以及人民網、東方網和大紀元等相關專欄、社論、新聞之報導，以中立立場先行過濾較為偏頗之資料再行採用之。由於研究內容需要大量統計資訊，然中國官方所提供之數據往往與民間學術機構有所出入，故取較中立之數據或相互比對或作為參考之用，以增加本研究之研究結果之可信度。

第三節 概念定義

一、失業保障

指 15 歲以上，65 歲以下，有能力工作，且願意工作而找不到工作，或失去原有工作而未找到新工作前的人員，在一定期限內，受政府所提供的社會福利或社會救助之保障。中國大陸現行之失業保障制度以「失業保險條例」和「城市居民最低生活保障」兩項為主，前者經參加失業保險並符合一定資格後方能領取給付，而後者雖非專屬失業者之社會救濟，但據資料顯示，現今城市居民最低生活保障條例所給付對象，以未曾參加失業保險的失業者、新增勞動力中的失業者及其他因資格不符而無法領取失業保險給付者為主救濟之主體。通常以每月給付現金為主，以維持失業者最低的生活水準，並由政府主導，輔助失業者就業及再就業，失業保障為社會保障之一環，本研究將引用中國勞動年鑑、中國統計年鑑及中國大陸勞動與社會保障部所作的各項統計資料為主，以學術專刊等評估或調查資料為輔，以求得較具可信力的失業保障相關數據，如基尼係數、失業率、失業保險覆蓋率、社會保障經費收入及支出等各項統計數據。

二、制度

本研究所指之制度，為失業保障制度，係指中國大陸現行之失業保障制度～「失業保險條例」和「城市居民最低生活保障」，亦包括自 1949 年中共建政以來，所發布的各項與失業保障相關之法律及命令，藉由這些資料可得知中國大陸失業保險制度之沿革與發展。法律即為明文之法律規章，如：1951 年 2 月，由政務院公布之「中華人民共和國勞動保險條例」，1999 年 1 月由國務院公布之「失業保險條例」。命令如：國務院在 2005 年，

發布之「國務院關於進一步加強就業再就業工作的通知」。本研究擬以蒐集方式，取年代較近的法令制度與中國現行失業保障規章及其它國家相關失業保障之法規做比較，以檢視中國大陸失業保障相關規定是否合理、能否滿足失業者的基本需求。

三、財政

本研究所指之財政，指相關於失業保障的資金配置與運作情形，包含國家預算，到地方層級的各项失業保障資金及預算的運作情況。從廣義的角度來看，由失業保險基金運作狀況、失業保險收入與支出、國家政策補貼等資料來研究國家層級的失業保障財政。而對失業保障制度本身，則檢視包括失業保障（含失業保險及城市居民最低生活保障）規定之給付金額及實際給付金額，是否足夠給予失業者基本的生活保障。本研究擬以收集各項與失業保障財政運作情況的統計資料，藉以判斷中國大陸失業保障系統中，財務運作之良劣。

四、執行效率

本研究所指之執行效率，指為實現失業保障制度而為之行政行為的落實程度與效果，假設中國大陸失業保障低執行效率成因可分為，制度之不周全或行政行為缺失，可藉由下列資料，作為判斷執行效率之標準，如：失業保障的涵蓋率、失業率的變動、失業者所受保障之金額、實現就業及再就業之成效、各地方政府對失業保障運作之行政行為等。

第四節 研究範圍與研究限制

一、研究範圍

本研究主要探討目標為中國大陸的失業保障體系，是否在中國大陸經濟、社會轉型的過程中，是否發揮社會保障體系應有的作用與力度。將本研究的研究範圍定在 2000~2005 年之間，原因在於希望以較新之資料來觀察中國大陸失業保障的走向，但中國大陸的失業保障制度實行迄今亦有二十餘年，因此本研究中仍會以近期的失業保障與前期的失業保障作歷史上的回顧比較。另一原因是由於中國大陸的失業保障近年來倍受政府與學界關注，相關研究資料、統計數據等都較為完整，因此本研究主要研討範圍是以近期的 2000~2005 年為主，而相關歷史資料為輔。

本研究的研究對象為失業保障制度及其財政與行政之間的互動關係，所稱之失業者包含從國有企業下崗後轉失業的職工、畢業後無法迅速進入勞動市場之失業青年、男 50 歲女 40 歲以上的「4050」人員、以及勞動適齡人口而無工作者。其中較為特殊的是下崗人員，根據中國大陸政府的定義，下崗人員乃是指不直接參與勞動，但仍與原企業單位保有勞動關係者，通常視為國有企業改革下的產物，這是中國大陸長期以來「企業辦社會」、「低薪資、高就業、高福利」等政策所造成的歷史問題，因受政治與意識型態的影響，中共政府必須在這過渡時期，對這些下崗者給予特別的照顧，因此這些國有企業的下崗人員可在一定期間，享有一定之下崗人員優惠。就其性質而言，「下崗」是屬於就業與失業之間的過渡角色，若一定期間內無法由就業輔導中心輔導再就業，則於下崗三年後資格變更為正式的失業人員，並取消各項下崗者優惠。就市場經濟的角度而言，下崗與失業指的是同一件事，即是突發性的減少或失去收入，致使原有生活及

經濟狀況受到影響。近年來各項下崗相關政策已向失業保險合併，因此本研究不特別去將失業與下崗另做分類，而是將下崗職工視為失業者的範圍內。

由於中國大陸幅緣廣大，人口眾多，其中農村人口大於城鎮人口許多，但因「農村社會保障」、「三農問題」等著述及研究已成為一大熱門研究題材，而且失業保障之政策多針對城鎮居民而制定，其享受亦限於城鎮居民，故本研究將針對中國大陸城鎮居民所享之失業保障為標的，而農村的勞動力剩餘及農村社會保障制度僅於比較或例證之時列入討論之範圍。

二、研究限制

(一)、統計數據的限制

本論文撰寫期間，主要的研究限制表現在統計資料的可信度與時效性、以及資料取得之難易度。中共國家統計局政策法規司前司長葉長林曾公開表示，目前大陸一些地方和部門在統計數據上虛報浮誇，慫恿、授意、脅迫下屬虛報、瞞報的現象十分嚴重，有逾四分之一數據不確實。但礙於研究者之經費與資料來源管道有限，主要使用之統計數據仍必須以中國國家統計局等部門出版的統計年鑑為主體，並以各家學者研究之數據為參考、佐證之輔助資料，故在各項研究數據上也許無法完全的符合實際情況。

囿於研究時間與經費的限制，因筆者無法長期在大陸進行第一手統計的資料搜集，所以本研究僅能以二手資料法為主，藉由參考相關政府、國際組織所公佈的中國大陸統計數據作為研究之依據。然而在大陸官方所發布的中國大陸統計數據中，大部份仍與實際情況有所差距，因此在數據顯

示上有所誤差是難以避免的。因此本研僅能以較為中立觀點觀察，採用現成較為可信的數據，以達成本研究之目標。

(二)、理論適用性

中國大陸為現今世界各國中少數的社會主義國家，其市場經濟體制雖已成形，但實際上仍與傳統的西方市場經濟有所差別，因此在各項理論的套用上，也不盡然能套用西方資本社會之理論或模型。筆者研究之時應特別注意中國大陸其政治型態的特殊性和其與西方學說的差異性。

