

第四章 中國大陸失業保障沿革與發展

第一節 中國大陸失業保障之推行背景

本研究所探討的失業保障，乃是選擇直接與失業者相關，得已直接受惠的失業保險與城市居民最低生活保障條例兩個標的，其中失業保險屬於社會保險（**Social insurance**）之範疇，而城市居民最低生活保障條例則是歸屬於社會救助（**Social rescue**）的範圍。

一、失業保障之界定

失業保險制度，屬於社會保障中的一環，建立於當所有勞工的失業危險影響到收入所得，而發生經濟損失之時，皆能透過保險的功能獲得保障，以獲得賠償的權益的假設基礎上。所以失業保險，即是穩定勞動人口工作福利及待遇的一項利器，通過保險上的危險分攤原理，將大多承擔相同風險的共同利害關係人串連，利用保險這個手段將利害相同的社會經濟單位的風險程度降至最低，能達到互助亦自助的目的。因此，基於保障原則（**Principle of protection**）和賠償原則（**Compensation principle**）之下，失業保險理應是一種強制性的和必要性的社會保障措施。

然而每一受僱的勞工，因其工作性質、年齡、家庭組成方式等，對失業保險的需求各不相同，通常勞心工作者的工作較勞力工作者來說，比較安定且安全，而勞力工作者又因工作的危險程度，而對失業保險的需求又不盡相同，受保意願亦有差別，經濟壓力較大者，可能不願意額外支付失業保險費用，但往往這類勞工在面臨失業之時，都成為最弱勢的個人或團體，故失業保險應該具有強制性，才能徹底達成保障勞動者之目標。在強

制性規定參與失業保險之餘，也應考慮各類工作者的需求來訂定失業保險之各種規則，例如依年齡及所得因素增減參與失業保險之金額或條件，年老勞工若受其它社會保障所覆蓋時，可能即不需要參加失業保險，而年輕的單身勞工因無家庭重擔，對受保之要求又有不同。故在制定失業保險制度及給付、繳費標準時，亦應將此類因素列為考量之標準，以鼓勵勞工加入失業保險，並得到勞工之認同。

除失業保險外，失業者的另一項失業保障即是最低生活保障制度，由於並非所有失業者都符合失業保險的條件，因此舉凡未曾加入過失業保險者，曾加入失業保險但不符合給付條件，或者失業保險給付期限已過，但仍未能再度加入勞動市場者，國家為保障其身為國家公民的生存權，皆應給予其一定的生活保障，並藉由此種制度，可實現社會資源再分配的功能。就國際經驗來看，目前全世界實施最低生活保障的國家，要較實行失業保險的國家來得多，全球已實施失業保險的國家僅為四十餘國，而大部份的已開發國家和開發中國家，都有實行相似於最低生活保障社會救濟。

二、失業保障為國際發展的趨勢

十八世紀以後，世界邁向工業化。工業化的社會使得傳統農業家庭產生形變，因為人民生活方式不再是以家族為核心的農牧生活，而是變為工業社會下的小家庭模式，傳統家族形式的互助來源一但減少，自然轉向社會及政府提出更多的社會保障要求。在工業革命後歐美各國的工人階級自發性的組織了接近現代社會保障機構的救助組織，例如美國的友誼社、德國的扶助金庫及火災互助會等。但這種區域性的自發組織終究不能幫助所有的人，於是政府出面以立法的方式將社會保障制度化。所謂的現代社會保障，是指由國家藉由立法形式確立，由社會成員強制參加的社會保險為

特徵的社會保障制度。失業保險即為社會保險中的一環，對於中國而言，在漫長的經濟轉型期中，免不了的是大量的失業人口不斷產生，自國有單位精簡下來的、每年新增的勞動力、隱性失業的冗員現象，都必須藉由失業保險的建立與執行來減輕失業所帶來的社會衝擊，所以完善的失業保障制度對現今的中國而言是極其重要的。

(一)、德國－社會保障制度源於德國，是十九世紀時，由德國宰相俾斯麥所推行，使德國成為全世界最早建立現代化社會保障制度的國家。十九世紀後半，德國宰相俾斯麥執政時期通過了傷殘保險、養老保險和疾病生育保險等三個法案，亦成為現代社會保障的先驅，其後世界各國跟進效法德國，以立法形式創立了各自不同的社會保障體系。世界各國因經濟條件、文化、政治背景等因素的不同，而在社會保障的呈現也亦有所差異，但通常包括社會救助、社會福利、社會保險與社會互助等幾個大項。

德國將社會保障制度稱為社會安全或社會公平制度，主要目的是為在激烈市場競爭中遭受失敗而失去競爭能力，以及由於失去勞動力或意外困難而不能參加競爭者提供基本的生活保障。失業者多為失去競爭能力下的犧牲者，且往往暫時或長期失去生活能力，因此社會保障理應包含失業者。

(二)、英國－英國視社會保障為一種國家的經濟保障和公共福利計劃，使國民能在因失業、年老、疾病或死亡，致使收入減少或消滅時，得已透過公共福利制度和經濟保障制度渡過難關。年老、疾病或傷殘的醫療期間，亦能透過社會保障機制得到醫療費用及其它開支的保障。其中已將失業保障包含在內。

(三)、國際勞工組織 (ILO)－國際勞工組織對失業保險相關議題制

定了三個公約，1934 年的《失業補貼公約》、1952 年的《社會保障（最低標準）公約》及以 1988 年《促進就業和失業保護公約》。於 1952 年通過的「社會保障最低標準公約」中指明，包括對於醫療、疾病、失業、養老、工傷、生育、殘疾、和家庭津貼等 9 個社會保障項目，是所有會員國應遵守的且為最基本的社會保障項目，其中即包含了失業保險這個項目。因為失業是所有國家在經濟發展的過程中，必然發生且不可避免的正常現象，根據凱恩斯的經濟理論，失業保險具有反周期性的特性，其目的是為了保障個人的基本收入，以防止突然性的失業發生，而使得個人甚至家庭經濟能力陷入困境而衍生出來的一種保險措施。在國家經濟的發展中，不論國家或私人企業運作之時，為求經濟上的效益可能面對破產、改制、合併、裁員等營運手段或情況，直接受影響最大的即是勞工階層的人員，因此失業問題是在國家經濟發展中無法避免的情況，為失業者設立各項社會保障更是國家義不容辭的責任。

由於國際勞工組織於 1952 年公佈的社會保障（最低標準）公約，關於失業津貼的條款所規定的保護水準，已被現今許多工業化國家現有的補償制度超前，而且並不如其它社會保障與日俱進，然而它的標準仍然可以構成一些發展中國家預定的目標，於是國際勞工組織進一步制定了，《促進就業和失業保護公約》（第一百六十八號公約）國際勞工組織大會第七十五屆會議於 1988 年 6 月 21 日通過生效：按照第 33 條的規定，於 1991 年 10 月 17 日生效。本公約的目標是期望藉由促進就業和失業保護公約，導致經濟穩定、持續、和非通貨膨脹性增長的各項政策，以及對於經濟結構的變化採取的靈活反應和創造就業和促進所有形式的生產性和自由選擇的就業，包括小型企業、合作社、自營職業和當地就業辦法，甚至把目前用於純資助活動的資金轉用於促進就業的活動，特別是職業指導、培訓

和重建能力，都是防止非自願失業不利影響的最佳保護辦法¹。

1985年由國際勞工組織所編著的《社會保障的原理》一書中，對於社會保障的定義為一個社會在出現規定的意外事件或規定的情況下向其成員提供保護，其主要目的有四，一、盡可能防止收入喪失或收入銳減的意外出現，二、在意外發生時，提供醫療並提供經濟上的援助，三、對遭受意外者的身體康復和職業恢復提供便利，四、盡可能為扶養兒童提供福利待遇。

在1989年由國際勞工組織社會保障司編著之《社會保障導論》中提及，社會保障的概念在於：社會保障基本上可以解釋為社會通過一系列的公共措施，向其成員提供的用以抵禦因疾病、生育、工傷、失業、傷殘、年老和死亡而喪失收入或收入銳減引起的經濟和社會災難保護，醫療保險的提供，以及有子女家庭補貼的提供²。根據《社會保障的原理》一書，失業者屬於收入喪失或銳減者，而在《社會保障導論》裡，失業則直接包含在社會保障的概念內。

總部設在日內瓦的國際勞工組織於2006年10月29日發布報告中指出，從1995年到2005年期間，全世界青年失業人數呈顯著上升趨勢，更有許多年輕人雖然有工作卻生活貧困。這份關於15歲至24歲的年輕人就業情況的調查報告表明，從1995年到2005年，處於這個年齡的年輕人失業人數從7400萬增加到8500萬。此外，有3億多年輕人雖然有工作，卻生活在日均收入2美元的貧困線以下。報告說，全球15歲至24歲年輕人總數約為11億人。要想充分發揮所有年輕人的工作潛能，全球尚需要創造

¹ 關於促進就業和失業保護的公約（第168號，**中國勞工通訊**。查閱日期2007年8月20日。
<http://big5.china~labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=6406&item%5fid=6405>

² 王元月，**社會保障—理論、工具、制度、操作**，（北京：企業管理出版社，2004年），頁1。

至少 4 億個既體面又可充分發揮能力的就業機會。報告中指出，年輕人失業或者從事不體面的工作會使他們較早地產生悲觀、失落的情緒，這不利於他們將來的發展，也會對經濟和社會的整體發展造成不良影響。各國應響應聯合國的號召，制定使年輕人體面就業從而充分發揮他們潛能的政策。國際勞工組織總幹事索馬維亞表示，年輕人失業問題威脅到經濟發展潛力，由於年輕人在人口中佔巨大比例，年輕人失業等於是一種嚴重的潛能浪費，發展中國家尤其承擔不起這種浪費，因此各國必須重視年輕人就業³。中國大陸在 2004 年由勞動與社會保障部所做的調查中，登記失業的 2400 萬人裡，70% 為 35 歲以下之青年失業者。

(四)、中國大陸—中共自建政以來，特別注重社會保障的推行，主要因為受其社會主義意識形態的影響，強調政府應保障所有勞工的生活安全，並將照顧工人階級生活作為主要的施政重點。早年中共所頒發的「勞動保險條例」中，即可清楚看出對勞工階級的重視程度，包括社會保險、社會救助、社會福利、社會互助及優撫安置等大項，保障內容幾乎是應保盡保，甚至較國際勞工組織的社會保障最低標準公約來得更優厚。但中國政府在考量財政、國家政策後，目前所執行之社會保障制度仍不算完備，尤其是在救濟金額上，往往不足以支付失業者生活所有需求。中國大陸在十六大以後，將改善社會保障及解決失業問題視為一個重要議題，因此中國大陸社會保障之改進是可預見，至於達到真正完善的社會保障制度則必須視中共中央對於社會保障的財政與政策是否革新。

三、實踐馬克思主義

³ 國際勞工組織：世界年輕人失業人數顯著上升，[人民網](http://mnc.people.com.cn/BIG5/54827/71708/4978856.html)。查閱日期 2007 年 8 月 20 日。
<http://mnc.people.com.cn/BIG5/54827/71708/4978856.html>

雖然馬克思在其談論的主題中，鮮少有論及社會保障制度的議題，但在其思想中，社會主義本身即是某種形式的社會保障，因此在社會主義下是沒有社會保障問題的。因此並不用特別對社會保障的議題加以說明，但就其社會保障的基本精神裡，有些部份仍被後代學者解讀為實踐社會保障的基本原理。

馬克思在「哥達綱領批判」中指出，社會主義社會在進行社會總產品分配到個人之前，必需先自國民的收入中扣除：一、用於擴大再生產的成本積累基金，二、用來補償消費掉的生產資料的部門所需費用。三、以及為應付如自然天災等自然意外情況這三項後，剩餘的部份形成消費基金。而消費基金中還要再扣除與生產非直接相關的一般管理費、國防費用、無勞動能力的社會成員的生活保障基金、滿足社會普遍需要的醫療教育等基金這四項，最後的剩餘部份才是職工的個人消費基金，亦即現稱為職工資獎金的部份⁴。

因此，馬克思關於社會總產品在進行個人分配之前的六大扣除，已包含了保障人民生活及福利、救濟等部份的費用。在計劃經濟下的分配理論中認為，職工工資中不包含社會保障的費用，養老、醫療等社會保障費用，這些社會保障項目應該是國家在確定職工工資前就應扣除的，而失業這個名詞則不應存在於社會主義計劃經濟的體制內，所以社會保障所需之費用，自然應由國家或國家透過國有企業來負擔。而「按勞分配」乃指國民在收入經過六項扣除額之後的個人消費基金，並不包含社會主義制度下分配方面的全部關係。

雖然馬克思在其發表的言論與著作中，其實對於社會保障並無明確或

⁴ 馬克思，哥達綱領批判，馬克思恩格斯選集，第三卷，（人民出版社，1977年），頁10。

專章的論述，因為社會主義的本體即應為社會福利的實現，若然實現了社會主義，則人人享用同樣的權利和平等的待遇，就不用再特地建立及強調社會保障工作了，而強調社會保障的，應為資本主義社會。但是在社會主義的實際作為上，以西方國家或是中國大陸後世學者的觀點而言，仍是存在著社會保障。況且，中國大陸經濟改革開放後，經濟體制也隨之改變，由於市場經濟與財產的私有制，迅速拉大了社會各階層的差距，而社會結構也不再是傳統社會主義所定義，所以即便是社會主義的國家，在經濟高速發展時期，同樣面臨社會動盪、階層分化的挑戰和各種社會結構失序的問題，因此更需要建立各種社會保障來穩定社會結構與人民的生存權，所以社會保障經常被形容為「安全網」與「減震器」。

在社會主義國家內，有一定數量的社會財富是透過社會消費基金提供給社會成員的。一般而言，政府主要是參與後備基金或保險基金、管理費用、用來滿足公共需要的基金以及社會保障基金的分配。⁵社會消費基金的分配特點是社會全體成員均可以從社會消費基金中，免費得到自己應得的各項社會保障及社會福利，然而事實證明，如果各項社會保障、社會救助及社會福利皆由國家負擔，職工部份僅享受成果，而不願透過社會保障基金藉由保險形式累積，長期下來將會對國家資源產生重大的侵蝕，職工由於缺乏自我的保障意識和費用節約的觀念，造成社會福利、社會救助等社會保障的成本大大提高，如藥品的濫領等，進而使得國家負擔過重及運轉機制僵化，反過來使得社會保障的範圍再被限縮，而形成惡性循環。中國大陸在經濟改革開放後，所有制制度亦改變，當社會主義計劃經濟轉向市場經濟運行時，失業問題更加被突顯出來，因此在 1986 年已經正式將失業保險納入社會保障的範疇之中，在社會保障的永續發展前提下，應當拋棄社會主義計劃經濟下的老舊概念，積極建立社會保障基金，並強制職工

⁵ 曾華康，**中國政府收支均衡論**，（北京：中國財政經濟出版社，2005 年 6 月），頁 15。

參加並繳納各項社會保險，以建立社會保障基金運作制度，減輕國家負擔。

四、總體經濟結構與政治考量

發展社會保障，可以穩固中國政府的政權。原因在於經濟結構改變後，中共中央政府對於地方政府及企業、個人的控制力逐漸削弱，導致中共中央政權的合法與合理性受到懷疑，若加強社會保障工作，可增加中央政府對於地方預算的約束力，進而使政權穩固。而在經濟結構的變革中，不免產生大量的失業者，尤其是競爭力較弱較高齡失業人口，一般為男性滿 50 歲，而女性滿 40 歲以上者，即中國大陸慣稱的「4050」人員，或者國有企業改革後，裁減的大量冗員，乃至甫出社會而無法就業的新失業者，這些原本屬於國有企業的職工，在中國長期實行「企業辦社會」的情況下，將其工作視為理所當然的鐵飯碗，而在國有企業改革後，大量的減員或閉廠，使得失業職工失去了對國家、對中共的信任與支持，因此照顧失業者為中共政必需正視的課題，亦為現今中國大陸社會保障中非常重要的一個項目。

後毛時代，鄧小平認為欲發展經濟，首先必須變革統制性經濟結構。而這一轉變會造成中共黨國機器的結構性變化，且將會導致中共新的統治模式的建立。自鄧小平執掌中共政權後，企圖透過經濟理性建構共產黨統治的合法性，但是透過經濟理性形成的政權，無法建構出共產主義國家或鄧前中共政局的威權統治政體。因而使得中共政治權威產生結構性的轉移，原因在於統治權威已經歷經了結構性的變化⁶。在如此態勢下，中央政府對地方及個人的約束力和權威皆受到極大的挑戰，藉由社會保障的實現，可以深化社會大眾對中共政權統治性的期望和認同，並以此使中央政

⁶ 李英明，*中國：向鄧後時代轉折*，(台北：生智出版社，1999 年)，頁 92。

府對於經濟轉軌後，仍能對地方政府和個人保有一定的控制力度。雖然實現社會保障是政治考量大於社會考量，但實際受益者為廣大人民，因此對於政權的穩定有加分效果。

鄧小平所臨的問題是，因為統制性經濟的轉移而造成政治權威的變化，而此一變化無疑會令黨內的激勵機制和黨內的一致性，無法再依照民主集中制的原則進行。鄧小平的處理辦法是採取劉少奇式的途徑，從道德實踐方式去處理此一問題；但是這種道德途徑並無法阻止改革趨勢的演變。共產國家在建政之後，政治的變遷都是導源於統制性經濟的失敗和難題而出現的。毛澤東在大躍進和文革期間所走的烏托邦民粹主義，也是企圖對傳統制性經濟進行變革；但是毛澤東的方法，只是在統制性經濟結構注入平均主義和民粹主義。後毛時期鄧小平改革的起點也是為了統制性經濟體制的改革，但鄧小平並不願意再走毛的道路，而是將毛澤東的民粹主義展途徑重新扭轉回制度主義的向度。鄧小平的制度主義是一種威權主義式的途徑，而不再是列寧主義的國家發展方法⁷。

需了解在共產黨統制下，其統制合法性源於兩個方面，一為黨的組織，指黨內的激勵機制與黨的一致性，並可維護統制性經濟體制的正常運作；另一個則是統制性經濟體制，其功能在於使黨內激勵機制與維持黨內一致性得到實現的工具和基礎，因此為維持共產黨的統制合法性兩者缺一不可。換言之，在今日中國統制性經濟體制全國向市場經濟改革之時，同時衝擊著共產黨的一致性與激勵機制，使其統治合法性受到動搖。在統制的計劃經濟下，國家資源分配權長期掌握於中央，對各黨內幹部及地方提供誘因，進而控制及分配下層幹部及各地方的經濟及福利，因而形成了所謂的官僚順從主義及黨內幹部、社會大眾對黨國機器的組織依賴性。但在

⁷ 同上註，頁 93。

中國大陸歷經改革開放後，計劃經濟朝向市場經濟轉型，中央將對經濟操作的權力逐步下放到各地方及個人，國營事業向民間資本開放，允許私人企業發展，開放外資進駐及所有制度轉向私有化等，在在突顯一個情況，即是「去中央化」，當地方擁有足夠的可控制分配資源，個人經濟水平提高，地方政府與社會群眾不必再完全仰賴中央的分配，相對弱化了中央政府對地方的控制權，那麼原有的官僚順從主義，即時受到了挑戰。鄧小平大刀闊斧的改革了中國大陸的經濟體制，使中國大陸的經濟在近年內突飛猛進，但對其後政治經濟變化，卻顯得捉襟見肘，中央政府的組織性依賴結構產生了巨大的變化，直接挑戰了中國共產黨政權的合理性與合法性，因此解決之道乃必須在增進黨與中央政府在領導與發展過程中的重要性。而實現社會保障，即可達成此一目標，藉由社會保障的預算來加強對地方政府的控制，藉由社會保障制度，使個人對政府產生向心力，來減輕中央政權受經濟改革與私有制帶來的衝擊。

前文中曾提及，由於經濟的高速發展而導致貧富差距和相對剝奪感的產生，再加上由於經濟制度的改變，而削弱了共產黨對於中國政權統治的合法性，更是加劇了社會不穩定的情況，改革開放後，當政府允許個人財富開始累積，中國大陸原本的階層體制即受到形變的挑戰，財富、權力、地位等，變成新的社會階層的分級指標，因而產生更多的階層。社會保障制度在這樣的時空背景下，成為了穩定社會發展和社會穩定的安全網和避震器，藉由各項社會福利與社會救濟可以減輕社會結構形變時帶來的衝擊，降低各階層的相對剝奪感，以達到穩定社會的功效⁸。

所謂三個代表，即是「中國共產黨為中國先進社會生產力的發展要求」、「中國共產黨為中國先進文化的前進方向」、「中國共產黨為中國最廣

⁸ 朱芳芳，「安全網」與「減震器」，（北京：中國國際廣播出版社，2001年），頁26。

大人民的根本利益的忠實代表」，這三個代表為江澤民在 2001 年 7 月 1 日，於中國共產黨成立八十周年的大會上所發表。其實早在 2000 年 2 月 25 日前後，江澤民即多次在各個會議及講話中談論及這三個代表的思想，只是在「71 講話」中，將這三個代表更完整的組織與結合，提出這三個代表的目的，江澤民強調：

我們黨要始終代表中國先進生產力的發展要求，就是黨的理論、路線、綱領、方針、政策和各項工作，必須努力符合生產力發展的規律，體現不斷推展社會生產力的解放和發展的要求，尤其要體現推展先進生產力發展的要求，透過發展生產力不斷提升社會大眾的生活水準。我們黨要始終代表中國先進文化的前進方向，就是黨的理論、路線、綱領、方針、政策和各項工作，必須努力體現發展面向現代化、面向世界、面向未來的，民族的科學的大眾的社會主義文化的要求，促進全民族思想道德素質和科學文化素質的不斷提升，為我國經濟發展和社會進步提供精神動力和智力支持。我們黨要始終代表中國最廣大民眾的根本利益，就是黨的理論、路線、綱領、方針、政策和各項工作，必須堅持把民眾的根本利益作為出發點和歸宿，充分發揮社會大眾的積極性主動性創造性，在社會不斷發展進步的基礎上，使社會大眾不斷獲得切實的經濟、政治、文化利益。”

三個代表是我們黨的立黨之本、執政之基、力量之源，也是我們在新世紀全面推進黨的建設，不斷奪取建設有中國特色社會主義事業新勝利的根本要求⁹。

三個代表的論述中，強調了中國共產黨在中國未來發展的重要性，因

⁹ 江澤民，三個代表，**新華網**。查閱日期：2006 年 8 月 18 日。查閱網址：
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002~09/06/content_552711.htm

為任何政黨的存續皆取決於人民的支持與否，尤其是「共產黨代表中國最廣大民眾的根本利益」一段，在計劃經濟向市場經濟轉軌的過程中，多次帶來龐大的失業潮，這些失業者即是失去了民眾的根本利益，藉由失業保障度的實現，即可為廣大的失業者找回基本的生存權。江澤民對改革開放後社會、經濟乃至政權結構的變化有了深切的體悟，因此必須在持續發展經濟的過程中，不斷強化並提升共產黨在中國大陸發展中的積極性與重要性，必須掌握住領導的核心，才能對變化中的政權合法性與合理性打下更深的基礎，以期得到廣大群眾的支持。其後胡錦濤提出的「以人為本」，亦同出此理，因此胡錦濤主張要減少社會的矛盾，大力推行就業及再就業工程，旨在減少失業者 and 協助失業者。經濟改革後，最大的社會矛盾即在於社會不公平的情況，廣大的失業群眾造成各種社會問題，深化了社會的矛盾，更加大了貧富差距，使得中國大陸的基尼係數高居不下，更帶來許多社會問題，因此自胡錦濤上任以來，解決失業問題一直是社會工作的主要目標。而江澤民提出的三個代表不但編入中共憲法，並被視為與馬克思主義、鄧小平思想列為同樣等級的重要思想。江澤民時代與胡錦濤接班後，皆強調加強就業工程，降低社會矛盾，其根本意義即在於藉由社會保障的實行，來加強共產黨統治的合理性及合法性，政治層面的意義大於社會保障層面。

在社會主義國家裡，社會保障是一項重要的基礎，相對於資本主義而言，社會主義本就是利用資源重分配的方式，以期使社會更加公平，而社會保障本身也就是某種形式的社會資源分配，照顧弱勢族群，使人人平等，社會主義政府的統治合法性與正當性即在此處。近年來中國大陸由計畫經濟轉向市場經濟之時，私有制和自由市場逐漸成形，在這樣的過程中，弱勢群體的問題被突顯出來，競爭力較低的群體等同處於失業和貧困的邊緣，進而致使社會產生動盪和各種社會問題，因此中國大陸在有了東

歐各國及共產國際因對經濟改革採用「震盪療法」，但卻導致國家崩解離析的前車之鑑之後，減輕在經濟改革中對人民產生的震盪，往往是改革是否成功的關鍵，因此在經改之時，應特別應該注意各項社會保障的完備，尤其是失業保障，使在市場競爭中被淘汰的群體得已維持生存權，以減輕因相對剝奪感增強而產生的抗議示威，甚至是犯罪問題。另一方面也得已維持中共在中國大陸的政權合理性與合法性。雖然在傳統社會主義型態中，失業一詞是不被認可的事實，但失業現象的日趨嚴重，亦使得中共當局不得不面對失業浪潮的衝擊，否則將直接影響社會秩序與社會主義存續的正當性與根本價值。

五、以中華人民共和國憲法為依據

由於失業的發生將造成勞工在失業期間的所得中斷，而許多失業情況的發生來自於企業轉型或是倒閉，其為個人或雇主所不能控制的經濟上的事故，為了使勞工在失去工作的期間，仍能維持生活上的最低生活需求，以維護國民的生存權利，因此國家對於失業者有輔助、救濟之責任。以社會主義建國的中華人民共和國對此更是必須注意，因為在中華人民共和國憲法中明文規定：

「中華人民共和國憲法」，第四十二條

中華人民共和國公民有勞動的權利和義務。

國家通過各種途徑，創造勞動就業條件，加強勞動保護，改善勞動條件，並在發展生產的基礎上，提高勞動報酬和福利待遇。

勞動是一切有勞動能力的公民的光榮職責。

國家對就業前的公民進行必要的勞動就業訓練。

對中國大陸的人民而言，勞動不僅是權利，亦是義務，國家對於創造良好的勞動就業條件是有責任的，必需做到勞動保護，也要積極的去改善勞動之條件、提高勞動的報酬和福利，使得勞動人口得已安心的工作、穩定的成長，進而成為國家經濟發展的基礎。即然將勞動視為公民的榮譽，亦是權利和義務，因此當勞動人口在面臨失業而使得生計受阻時，中國政府對於中國大陸人民的生存權維持，可說是責無旁貸的。

第二節 中國大陸失業保障之沿革

九〇年代，中國大陸對於失業者的保障主要為「三條社會保障線」，所謂三條社會保障線，是指國有企業之下崗職工基本生活保障、失業保險救濟金與城市居民最低生活保障等三個關於對失業者救濟的法規。三條社會保障線是相輔相成的銜接運作，使得失業者能在非自願失去工作之時，不致使生活困頓，藉以實現社會主義國家對保障人民福利的基本意識形態，並且間接減少社會問題的發生，以維持經濟體系的平衡與政治穩定。三條保障線運作的方式為，當國有企業下崗職工被精簡時，視為是暫時待業人員，由就業中心發給基本生活保障金，一旦待業期滿，則視為與原國有企業解約，正式成為失業人員，可以領取失業救濟金，此外若失業人員仍未在法定期間內再行就業者，或其工作本身即不包括在失業保險範疇者，則依規定領取城市居民最低生活保障金。三條保障線相互連結，使得下崗失業人員得已在失業期間，仍能維持最低的生活水準，不致流落街頭，或為求暖飽而走險犯罪¹⁰。需注意的是，其中國有企業下崗職工基本生活保障於 2004 年與失業保險並軌，國有企業下崗職工成為歷史名詞，而「三條保障線」則變為「兩條保障線」。所以現今中國大陸失業人員的保障，主要

¹⁰ 夏嘉璐，〈中國大陸失業保障體系之研究～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），頁 73。

為失業保險的救濟金，以及城市居民最低生活保障兩項。

中共在建政初期，政治與社會的運作模式，多接收共產國際的經驗，凡事以蘇聯為師，在各項制度、建設與規劃上，均可以看見蘇聯的影子，社會保障制度亦不例外，接收了蘇聯實行社會保障的模式，再依中國當時的情況調整之，以作為具有中國特色的社會主義下的重要功能，隨著共產國際的解體，蘇聯瓦解的前車之鑑亦成為中共的借鏡，吸收了其他共產主義國家的失敗經驗，中共在社會保障的道路上，理應更小心更警惕，走得更好更穩，朝更完善的社會保障制度改進，以合理穩定其社會主義的優越性。

眾所周知，中國大陸所實施的社會保障制度，大體是依襲蘇聯的模式，因配合其計畫經濟發展，故社會保障制度也是屬於計畫型態。在性質上，它是較偏向於國家安全模式，亦即中國大陸在改革開放前所採取的制度主要是依據其「中華人民共和國勞動保險條例」（1951年制頒），包含退休、醫療、工傷、殘疾、死亡、生育、療養等保險與福利項目的一個全民終身福利保障制度，其目的在於為喪失勞動能力的人民，提供醫療與其他生活保障，強調政府應保障勞工生活之安全，並且以照顧工人階級生活為主要施政重點。¹¹但在早期的中國大陸社會保障項目中，並不包括失業保障或保險這個項目，原因在於社會主義意識形態中，失業是不存在的，故不須專門成立一個失業保險的項目。事實上，早在勞動保險條例之前中共政務院即頒佈過「關於救濟失業工人的指示」，勞動部於1950年7月則發布了「救濟失業工人暫行辦法」，同時中共中央設了統率全國失業救濟工作的專門機構「失業救濟委員會」。但主張當時的失業情況為舊中國所遺留下來的失業問題，這兩個關於失業者保障的相關條例及專司失業救濟的

¹¹ 張淑卿，「變革中的大陸社會保障制度」，*展望與探索*，2005年6月，第三卷，第六期。頁72。

委員會，在隨後中共中央強力介入安置就業的工作後，漸漸的不被人們所重視與知悉。嚴格上來說，此階段的失業保障仍不能算是失業保障制度的開始。

中國大陸社會保障制度自推行至今已逾六十年，但失業保障僅實行約二十年，但因中國大陸早期的社會保障中雖不包含失業這個科目，但實際上仍對失業者有分配就業的安排，只是到 1986 年才有失業保障的專項，故筆者將早期社會保障的沿革一併列出，並依發展的進程與推行的進度，將其劃分為幾個重要的時段，茲分列如下：

一、社會保障草創時期（1940 年代至 1965 年）

在中國共產黨尚未取得全國政權之前，在中共的各根據地，也就是當時中共所謂的解放地區，就曾實行過各項保護勞動者的保障制度，例如一九三一年在中央蘇區頒布的「中華蘇維埃共和國勞動法」，一九四〇年前後各解放地區發布的「陝甘寧邊區勞動保護條例」、「蘇皖邊區勞動保護條例」、「晉冀魯豫勞動保護條例」，一九四八年東北行政區頒布的「東北公營企業戰時暫行勞動保險條例」等。

由於中共建政初期，社會處於經濟蕭條、百廢待興且面臨相當強勢的通貨膨脹及工人失業問題，所以中共在集中人力、財力、物力進行大規模的經濟整建的同時，也頒布了數種社會保障法律及規定，用以穩定民心、保障職工生活、激發職工積極投入社會主義建設。

中共在 1951 年 2 月，由當時的政務院頒布了「中華人民共和國勞動保險條例」，並自 1951 年 3 月 1 日開始實行，此一勞動保險條例，即是以中

共建政前試行的各項勞動條例作為藍圖而制定的。此為中共建政後，正式的勞動保險制度的誕生，並且持續實行了四十餘年¹²，直到九〇年代中期，其間僅於 1953 年過較大幅度的修訂，以及其後多次的小規模補充，此一「勞動保險條例」，為中共現行勞動相關法規定了基礎，其中部份條款至今仍見於其它勞動法規之中。但勞動保險條例初期，當時處於多種所有制同時存在的經濟形態，因此實施勞動保險條例的企業，是按照企業職工人數分別，而非從所有制的角度制定，當時只對職工人數在一百人以上之國營企業、公私合營、合作社營的工廠、礦場及其附屬單位還有鐵路、航運及郵電三個產業的企業和所屬單位實行（表 4-1），而規模較小或其它不包括在勞動保險條例裡的企業，則可以採取由企業行政或資方與工會協商、簽定集體合同的方式，規定適當的保險待遇。雖然此時的勞動保險條例仍不包括失業保險，但其為後半世紀中共對社會保障制度發展演變的源頭。

「勞動保險條例」中規定，勞動保險的待遇包含了殘廢、疾病、死亡、受傷、養老、生育及供養直系親屬待遇，其中短期待遇由企業本身直接支付，而較為長期的待遇，則是由勞動保險基金來進行支付。

¹² 高書生，**社會保障改革：何去何從**，（北京：中國人民大學出版社，2006 年 6 月）。頁 24。

表 4 - 1 中華人民共和國勞動保險條例之待遇及給付條件

	短期待遇（由企業支付）	長期待遇（由勞動保險基金支付）
死亡	因工死亡者之喪葬費	1、撫恤費（含因工死亡和因工殘廢死亡者。） 2、喪葬補助費和救濟費（含因病、非因工死亡或全殘後死亡者。）
殘廢		1、因工致使傷殘者，給予撫恤費或補助費。 2、非因工或因病致殘者，給予救濟費。
受傷	1、因工受傷者，給付所有醫療費用，含住院及救醫路費，並全額發給工資。 2、非因工受傷者，給付診療費、手術費、住院費及普通藥費，並給予傷病假期工資。（醫療期在六個月以內者）	非因工受傷者給予救濟費。（醫療期在六個月以上者）
疾病	給付診療費、手術費、住院費及普通藥費，醫療期在六個月以內者，給予病傷假期工資。	1、本人負擔貴重藥費，住院餐費及就醫路費確有困難者，予以補助。 2、醫療期在六個月以上者，給予疾病救濟費。
生育	1、給付產假工資 2、給付檢查費及接生費	給予生育補助費（男職工享有與女職工相同之待遇）
養老	已符合退休條件，仍留原職位工作者，給付原工作之工資。（於 1958 年取消）	1、給予在職養老補助費（於 1958 年取消） 2、給予退職養老補助費
供養直系親屬	1、免費看診，負擔半額手術費。 2、因工及因工全殘後死亡者，給予喪葬費。	1、給予撫恤費或救濟費 2、喪葬補助費 3、生育補助費

資料來源：整理自《勞動保障條例》，1951 年。

在中共建政前至 1965 年這段期間，中共試圖將社會保障制度的目標設定為無所不包，因其社會主義的意識型態中，照顧人民基本生活為一個重要且必要的議題與中心思想，推行「低工資、高就業、高補貼、高福利」的就業制度，以單位為人民生活的中心，希望透過「三個人的活五個人幹，三個人的飯五個人吃」的模式來實現就業。城市居民依照 1951 年制定的「勞動保險條例」，將勞工的醫療、生育、疾病、傷殘、死亡及失業等保訂定最低標準，但此時的勞動保險條例，僅僅覆蓋於國有企業的職工，在當時允許小部份私有經濟體制存在的政策下，對於勞工保險的覆蓋面仍然屬於非常小的一部份，此外，對於戰後安置優撫目標，訂定為殘疾的軍人、失去家庭的老人以及兒童，另設立各種優撫性質的社會機構來安置殘疾軍人及其它社會弱勢族群，如敬老院、社會福利院等。¹³而在人口廣大的農村則推行保吃、保住、保醫、保葬及保穿的「五保」制度，包含在此體系的人民稱為「五保戶」，同樣是以各項補貼、社會救助方式給予農民社會保障待遇，而這些待遇則略低於城市居民的保障，因為中共城鄉二元體系的政策下，城市與農民在生活上的需求不同、待遇亦有所差別。

雖然對於勞動保障的覆蓋率仍不高、城鄉居民待遇差距大，但此時中共的社會保險與社會福利制度已展現雛型，亦成為後來中共各項社會保障與社會福利制度的基礎。

二、社會保障停滯時期（1966 年至 1976 年）

1966 年至 1976 年，中國大陸陷入歷史上所謂的「文化大革命」時代，後人稱之為「十年浩劫」有其必然的原因，文化大革命期間，無論文化、政治、經濟及社會結構等方面，皆受到了壓迫及嚴重的傷害，政府各行政

¹³ 康士勇，**社會保障管理實務**（北京：中國勞動社會保障出版社，1998 年），頁 61。

部門長期亦因民粹當道而發生癱瘓的情況¹⁴，在唯意識型態為主導的社會情勢之下，社會保障工作也隨之停滯不前，無論是社會保障的法規或是政策，因受到內部政治的動盪而無法運作及執行，甚至因為社會保障的各項工作，被當時主導的政治層級認為是走資本主義社會的模式，而被迫停止運作，或是將各項保障限縮於少部份的人，即便是敬老院、育幼院及社會福利院，雖然持續進行運作，但因為制度與管理機構的紛亂，管轄權不明、制度朝令夕改而形成混亂的局面，使得許多人民失去了基本的社會保障及勞動保障。

三、社會保障恢復期（1977 年至 1984 年）

隨著文化大革命的結束，中國在經濟、政治、社會上再次呈現百廢待興的局勢，文化上的破壞雖然難以修復，但在經濟、政治及社會面卻能亡羊補牢，因此中共在此時的首要目標，即為恢復各項民生機制。因為十年大革命時期，原先建立的社會保障制度已被嚴重破壞，因此在中共第十一屆三中全會以後，中共針對社會保障制度方面，作了大幅度的修整。不但恢復各項社會救助及社會福利機構的運作，如：社會福利院及敬老院等。並且依當時的社會狀況重新頒布許多相關社會保障之法律及規定，如：「國家機關工作人員退休制度」、「五保工作條例」、「殘障人保護條例」、「復員退伍安置條例」等。並同時在訂定國民經濟和社會發展的「七五計畫」中提出，以調整原有社會保障制度為目的下，建立並完善各項社會保障的內涵，包括：社會保險、社會福利、社會救助、社會優撫等制度。

四、社會保障與改革開放期（1980 年代中期至 1990 年）

¹⁴高書生，**社會保障改革：何去何從**，（北京：中國人民大學出版社，2006 年 6 月）。頁 28。

八〇年代之後，中共當局的政治接班人為鄧小平，鄧小平主張將「社會主義計劃經濟」轉向為「社會主義市場經濟」，在「發展是硬道理」的前提下中國邁入了所謂「摸著石頭過河」的階段，全力推動經濟的改革開放，中國確定了經濟的改革開放路線，許多民營產業以及外資設廠，造就了許多的就業機會，但同時也對社會主義結構產生了巨大的影響，市場主義的供需原則漸漸取代了社會主義傳統的職務統籌分配規則，尤其是加入WTO之後，市場更進一步的呈現開放的態勢。人力市場逐漸形變為適者生存不適者淘汰的模式，隨著國營企業的改革，失業問題漸漸的浮出了檯面，國營企業逐漸加速改革時期最為嚴重，在此時期國營企業停止營運、開放經營權或者變更為民資主導的國有企業，同樣帶來一個結果，即為大量的冗員增生，失業率大幅升高，造成社會問題的衍生。中國大陸行之有年的傳統社會保障模式，是依照社會主義計劃經濟的前提下量身訂作，此時的中國經濟與社會面臨經濟體制的重大改變，原有的社會保障制度自然不敷使用，再無法符合社會及人民的需求，故在經濟改革開放的同時，也催生了全新的社會保障系統的誕生。

為實現「中共第十一屆三中全會」與「七五計畫」中，對於社會保障改革的目標，中共在八〇年代的中期，積極的推動各項改革目標，其中最為重要的幾個方針如下：

(1) 試辦待業保險制度：中共中央於1986年通過的「國營企業職工待業保險暫行規定」中，針對了在宣告破產及瀕臨破產的企業，在這些企業的法定整頓期間，受到企業精簡、辭退的企業職工所應受到的保障設計了待業保險的給付制度，但適用對象是以合同制的國有企業職工為主，並未能普及至公私營企業的所有職工。關於企業職工的待業保險制度將於之後詳述之。

(2) 農村社會保障制度的革新：在經濟改革開放以前，中共當局對農村居民的農村基本社會保障，原本是以傳統的「五保」制度以及農村合作醫療制度為主，但是在經濟改革開放之後，農村生態改變，包括外資設廠、土地徵收等現代化工程所必經的過渡時間，農村的社會結構和經濟所有制同時產生變動，傳統的五保制度已不能完全符合農村居民的生活需求，於是中共中央針對此一態勢，推動採取以「社區」為單位，自我保障為主的社會保障制度，不再完全依賴中央政治的補貼，一方面減輕中央財政負擔，另一方面由地方單位推行社會保障，亦可更貼近地區實際需求。

(3) 勞動合同制與退休養老金制度：勞動合同制的確立，對爾後的失業保險帶來很大的影響，因為勞動合同制係採簽約方式，在一定年限中，保障勞動職工的工作權與選擇的權利，待勞動合約到期，勞工與僱主皆可以選擇是否續聘或留任，相較與以往由政府主導的職務分配制下「一次分配定終生」而言，更有助於企業發展與職工個人的生涯規劃。中共國務院並在「國營企業實行勞動合同制暫行規定」中特別指明：國家對勞動合同制工人退休養實施社會保險制，退休養老基金則由企業和勞動合同制工人分擔繳納，若退休基金不使用時，國家應予適當補助。同時也顯示了中共政府對於職工養老的社會福利相當重視。由於養老金部份，以往是在一次分配工作的原則下，以「企業辦社」的形態實行，關於合同制勞工並非長期留在同一工作單位，退伍養老金的規定自然非某一工作單位之責任，所以工作資歷的轉移、參保責任及參保時間的銜接，則必須仰賴政策規定及輔導，以達到合同制勞動職工亦能同以往一般國企職工一樣享受完整的退休養老金。

中國大陸直至 1986 年，才正式的通過失業保險的制度，不同於其它

社會保障制度的，失業保險制度並無舊制度的約束，是一個全新建立的社會保障制度，理應從一開始就建立一個符合社會主義市場經濟要求的失業保險制度，但是由於理論上對社會主義社會是否存在失業問題的長期爭論，而實際上要將國營企業長期以來累積的冗員和隱性失業，轉化為社會公開登記失業也無法短期達成，在幾次激烈的學界、官員各持一派說法的辯論後，雖然一波三折，但基本的失業保險制度總算建立了起來，只是在當時不稱為「失業保險」，而是「待業保險」。1985年10月22日至25日，北京舉行由國家體制改革委員會分配組召集的專題會議，共邀請四十多位學者及官員，針對如何建立新的社會保障制度進行討論，此時學界和政界對於失業保險存在兩種主要的對立觀點¹⁵：

其一主張設定待業保險，理由是為提升企業的生產力和活力，企業間存在良性的合理競爭是極其必要的，但競爭必然有失敗者產生，而企業失敗後具有倒閉的可能性，此一可能性造成職工進入待業市場的結果，是可被預見的。因此主張建立失業保險乃是經濟體制改革的一種配套措施，是必須提早建立並完善的社會保障政策。

另一派學者則認為，建立待業保險是沒有必要性的。他們認為待業者的產生原因，不外企業破產倒閉、合同制職工解除合約、違反勞動紀律或犯法者被企業辭退。第一類的待業者，由當時正在規劃的「企業破產法」中，對企業倒閉而產生的待業人員，是有予以保障的。而合同制的職工在當時仍在實驗試行，當時的合同制基礎上是按照正式員工待遇，合同的期間也相當長，所以沒有變成待業人員的問題存在，而第三類待業者，由於是其本身對社會制度不適應，違反規定或違法而被辭退，所以更沒有所以待業的問題。因此需要待業保險的人僅佔社會組成結構的少數人，是否必

¹⁵高書生，**社會保障改革：何去何從**，（北京：中國人民大學出版社，2006年6月）。頁58。

需因為極少數人的需求而制度待業保險，此一派學者是持反對的意見。

反對建立待業保險者更強調的是，社會主義國家的意識型態。在資本主義的國家中，雖然許多國家都已建立失業保險的制度，但對失業工人發放失業救濟金的條件，往往是硬性規定必須參加轉業培訓，然而在社會主義國家裡，長期失業是不被接受的狀況，提倡直接對待業、失業人員直接進行轉業的技能培訓，而不必建立待業保險制度，以免職工產生消極的影響，如責任感的減退、過份依賴待業保險制度、對企業產生額外的負擔、進而造成經濟效益的降低。

前文所提及的勞動合同制，是於 1982 年起，在中國九個省、自治區和直轄市共 16 萬人參加試行，1983 年後由中華人民共和國勞動人事部召開交流經驗的座談會後，開始積極推行。自 1982 年的 16 萬人推行至 1987 年，已有 873 萬人加入這個勞動新制。這個制度的目的，在於跳脫中共傳統的工作崗位由組織安排，且往往呈現一種永業制的現象，造成組織及個人僵化的現象，若採用合同制，當合同到期時，企業可以選擇是否續聘，而人員亦可自行決定去留，使組織和人員可以達成雙贏的策略。

而在推行勞動合同制的過程裡，許多地區相當重視保險福利制度的配套醫革，甚至包括上海、河南、湖北、雲南、廣西、天津等地區制定合同制工人社會保險辦法，並經政府批准後試行，這些社會保險辦法裡，往往包含養老保險和待業保險。在推展勞動合同制的過程中，也連帶的將這些與其配套的社會保險福利制度推廣開來，間接的使得待業保險成為新社會保險制度的一部份，促成了中央政府對待業保險的重視。勞動保險條例前後實行四十餘年，唯失業保險未列入其中，相信其與中共政治之意識型態有重大連結，在社會主義的意識型態下，失業是不被容許存在的名詞，但

實質上，自中共建政以來，多次失業潮的發生，以事實掩去了意識型態的美好願景。

隨著對待業保險的重視，中共國務院終於在 1986 年頒布了四個關於勞動制度的重要的文件，分別為「國營企業實行勞動合同制暫行規定」、「國營企業招用工人暫行規定」、「國營企業職工實行待業保險的暫行規定」和「國營企業辭退違紀職工暫行規定」。其中的「國營企業職工待業保險暫行規定」是當時國有企業改革的一個配套措施，不使用「失業」而用「待業」一詞來取代，可以避免掉關於失業問題的理論爭議。依照這些規定，失業保險費按照企業全部職標準薪資總額的 1% 繳納，失業救濟金的發放，則是以職工離開該企業前的兩年內，該職工之月平均標準薪資的一定比例支付。當時被保障的待業人員包括四種身份，分別為宣布破產企業的職工、瀕臨破產企業法定整頓期間被精簡的職工、企業終止或解除勞動合同的工人和企業辭退的職工。此時的待業保險，受益者僅僅侷限於國營企業的職工，而非國營企業的職工，包括個體戶和新增的未就業勞動力則未在這些待業保險的規定之內。儘管此一暫行規定的覆蓋面很小，除國營企業的合同制工人及瀕臨破產企業的部份員工受益，但卻成為中國大陸社會保障體系中，對於失業保險制度的開端，所以具有重要的意義。

五、失業保險實踐期（1991 年--1998 年）

在 1986 年之後，為建立及完善失業保險制度，國務院共發布三份文件，分別為 1986 年 7 月頒布的「國營企業職工待業保險暫行規定」、1993 年 4 月公布的「國有企業職工待業保險規定」及 1999 年 1 月發布的「失業保險條例」。失業保險制度自 1986 年在中國大陸開始實行迄今，已有二十年歷史，不但逐步健全失業保障制度，更是以提昇覆蓋率為目標的持續

前進中。

改革開放後，隨著經濟體制及所有制的結構改變，以及產業技術的提升，中國大陸勞動市場的結構也隨之改變，這是社會主義計劃經濟向社會主義市場經濟轉型的必然演變過程，所以針對失業者生存權與工作權而設立的失業保險制度，也必須跟上時代，配合整體社會結構的改變作調整。

九〇年代以來，中國的國營企業便以大幅度的企業改革為主要目標，致力於企業的轉型以從整體上振興國有經濟，務使國有經濟內部的產業和技術結構被突顯出來，但這些國有企業卻因原本實施的職工生活保障包袱，而拖垮了企業改革與發展。同時期，非國有經濟組織在中國大陸急速發展，包括私營企業、外資企業及合資企業，因此產生了在勞動力在不分所有制之下的人員流動及保險制度問題。中共國務院為配合中國大陸經濟改革深化的目的，於是在 1993 年頒發「國有企業職工待業保險規定」，與 1986 年的「國營企業職工待業保險暫行規定」相異之處，主要顯見於將失業保險的範圍擴大到全體國有企業的各類型工人，包括國有企業的合同制工人、破產企及瀕臨破產企業的職工、撤消和解散企業的職工、停產整頓或企業精簡職工、企業辭退和除名職工，以及國家地方法律法規規定的其它職工。

(1) 擴大待業保險的適用範圍並強制實行：

先前所提及的勞動合同制，自 1982 開始試行推展，在確定其對勞動體制改革功效良好後，已要求中國大陸國有企業全面實施勞動合同制，因此 1993 年的失業保險規定，事實上已涵蓋所有國有企業的職工，同時期，中共勞動部另行發布了一份「關於實施「國有企業職工待業保險規定」的意見的通知」，要求各省、縣、市、自治區及特區在擴大國有企業失業保

險覆涵面的同時，加強自理非國有企業職工的失業保險相關規定。所以許多省市逐步將失業保險的覆蓋範圍擴大到城鎮集體企業職工、私營企業職工、三資企業的中方職工和國家機關、事業單位及社會團的部份職工。據統計，1986年至1996年止，失業保險已覆蓋900多萬職工。而至1997年底，全中國大陸共計有7961.4萬勞工加入失業保險的行列，全年並有319萬失業人口得到了失業保險給付。

(2) 建立城鎮與農村居民的最低生活保障制度：

1997年，中共國務院發布「關於在全國建立城市居民最低生活保障度通知」，推動城鎮開始建立鎮居民最低生活保障制度；另一方面，則在江蘇、上海、廣東、浙江等十幾個省市針對農村居民建立最低生活保障制度試點；以作為未來擴大推動的依據。

六、失業保障調整時期（1999年至今）

隨著中國大陸深化經濟改革開放，此時期邁入了經濟增長的新高峰，平均經濟增長率維持在9%上下，然而伴隨著市場經濟愈益發達，所帶來的失業問題也就愈加嚴重，失業問題所引發的社會問題也越來越突顯，包括貧富差距擴大、犯罪率升高、社會抗議事件日增，中共中央為解決這些社會問題，不得不正視失業這個問題，因為自經濟改革開放後，深化國有企業改革所面臨的最大問題，即在於如何消化長期累積下來的大量冗員，以及每年新增的勞動力無處安置。此一時期關於社會保障的另一個點重點在於，源於上海的城市居民最低生活保障受到中共中央的重視，自1993年開始對城市社會救濟制度進行改革，分點試行最低生活保障制度。在1999年，全國所有城市與有建制鎮的縣城均建立了「最低生活保障制度」並正式實行。此一制度對於不符合失業保險、國有企業下崗人員最低生活

保障條件的失業者有很大的幫助，由於並不是以保險形式實現，因此屬於社會救濟的範疇，受救濟者不必預繳保險金或分擔其它費用，而全部由地方政府編例財政預算支出，不足者由中央政府補助之。

於 1994 年，開始正式實施再就業工程，運用失業保險基金輔導失業人員再次進入就業市場，突顯失業保險基金對失業人員培訓、再就業的積極作用。據中共勞動部門的統計，自失業保險制度實行以來，截至 1996 年底，共有 500 多萬人實現再就業，其中享有失業救濟人的再就業率達到 54%。此為中共失業保險制度與再就業服務結合的成績，並持續發展就業安全體系。1996 年底，中共中央經濟工作會提出，必須把完善國有企業放在更加明顯的位置，大力推行再就業工程，對國有企業的富餘人員實行減員增效、下崗分流、解決國有企業人員過剩的問題。1997 年 1 月，中共國務院召開「全國國有企業職再就業工作會議」，強調必須藉由減員增效、下崗分流、規範破產、鼓勵兼併來推動國有企業機制的轉換工作，促進國民經濟結構的調整，解決國有企業當前的困難。

1997 年 9 月，中國共產黨在十五大會議期間，明確的提出了在國有企業改革方面的 21 字方針，即「鼓勵兼併、規範破產、下崗分流、減員增效和再就業工程」。而在十五屆一中全會上，中央政府則提出了國有企業「三年脫困」的目標，具體而言，「即是以三年左右的時間，通過改革、改組、改造和加強管理，使大多數國有中大型虧損企業擺脫困境，大多數國有中大型骨幹企業初步建立現代企業制度。」¹⁶1998 年 6 月，中共中央國務院發布了關於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，指示全國各省、縣、市及自治區建立再就業服中心，並以再就業服務中心為保障國有企業下崗職工基本生活和促進失業職工再就業的重點項目，以求

¹⁶ 高書生，**社會保障改革何去何從**，（中國人民大學出版社，2006 年），頁 143。

失業救濟與再就業工程的有效結合，此為一項具有中國特色的社會保障措施。1999 年，中共國務院頒布了「失業保險條例」，更開始針對失業保障制度更進一步的進行調整與完善的工作，以區分舊有社會保障工作權責不分的多頭馬車式管理，包括下列具體措施：

(1) 成立勞動與社會保障部：為統一社會保障及勞動問題的管理工作，中共當局在國務院下新增設了勞動與社會保障部，專司勞動與社會保險的相關工作，並將其職權法制化，以加強管理實務上的功能，以改變以往多頭馬車式的低效能管理模式，勞動與社會保障部由國務院管轄，而各省再另行設立勞動與社會保障局，以落實中央法規與命令。至於傳統的社會救助事業，如扶貧、救災、優撫、老人、兒童、殘疾等特殊群體權益保護的行政工作，則是由民政部負責管轄與執行。

(2) 加強勞動與社會保障相關法規：1999 年，中共針對失業保險及保障工作，先後頒布了「失業保險條例」、「城市居民最低生活保障條例」、「社會保險費徵繳暫行條例」等，其內容主要皆包括：擴大社會保險條例的適用範圍，將適用者擴增至城鎮所有企業、事業單位職工與個體戶勞動者；保險費用由國家、企業和個人三方面共同分擔。在失業保險方面，所有企業、事業單位及其職工必須繳納失業保險費。單位的繳費比例為本單位工資總額的 2%，而職工個人繳費的比例為本人工資的 1%，在享受失業保險待遇時必須滿足三個條件，即繳納失業保險費滿一年、非因本人意願而失去工作中斷就業、已辦理失業登記並有求職的要求。失業保險金經由社會保險經辦機構按月發放，標準低於最低工資，高於城市居民最低生活保障標準，領取失業保險金的期限則是依照繳納失業保險費的年限區分，最長可拿到 24 個月的失業保險費。失業者在領取失業保險金期間患病，還可領取醫療補助費，而失業者在領取失業保險金期間內死亡，其遺屬可領取喪

葬補助金和遺屬撫恤金。此外，失業者在領取失業保險金的期間內，還可以接受職業培訓和享受職業介紹補貼。在社會保險費的管理方面，另將社會保險金中個人繳納的部份，實行統帳結合原則，以增加個人之責任，避免國家資源的過度浪費，造成國家財政的負擔。

由表 4-2 我們可以看到，中國歷年來的失業率是逐年攀升的，改革開放初期，失業率一直維持在 2% 上下，但隨著市場經濟逐漸成型、勞動市場逐漸飽和、勞力密集產業轉向技術密集產業等等的因素，失業率亦隨之升高，且此為官方公布之登記失業率，即意指此一登記失業率，尚不包含農村失業人口，進城農民工和未辦理失業登記的城鎮居民，因此官方失業統計數據顯示的僅為部份的失業現象，足見中國大陸就業與失業的壓力是相當龐大的。

失業者的另一條保障線為最低生活保障制度，與中共長期以來所實行的城鄉扶貧的社會救濟制度有所差別。即是所謂的「城市居民最低生活保障制度」，中共中央自 1993 年開始對城市社會救濟制度進行改革，試行最低生活保障制度。1999 年，全國所有城市與有建制鎮的縣城均建立了最低生活保障制度。並在同一年份，由中共國務院頒布了「城市居民最低生活保障條例」，為所有的城市居民提供最基本的生活保障。農村部份的最低生活保障制度，目前仍於少數定點試辦之中，未來可望正式實施。

表 4--2 中國大陸城鎮失業率及登記人數（1949~2005）

單位%

年度	失業率 (%)	登記失業人數 (萬人)	年度	失業率 (%)	登記失業人數 (萬人)
1949	23.6	--	1992	2.3	363.9
1978	5.3	530.0	1993	2.6	420.1
1979	5.8	567.6	1994	2.8	476.4
1980	4.9	541.5	1995	2.9	519.6
1981	3.8	439.5	1996	3.0	552.8
1982	3.2	379.4	1997	3.2	576.8
1983	2.3	271.4	1998	3.1	571.0
1984	1.9	235.7	1999	3.1	575.0
1985	1.8	238.5	2000	3.1	595.0
1986	2.0	264.4	2001	3.6	681.0
1987	2.0	276.6	2002	4.0	770.0
1988	2.0	296.2	2003	4.3	800.0
1989	2.6	377.9	2004	4.2	827.0
1990	2.5	383.2	2005	4.2	839.0
1991	2.3	352.2			

資料來源：整理自中華民國招商網經濟部投資業務處

http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh--tw/env/stats/unemployment_rates.html

中國統計年鑑 2004 年（北京：中國統計出版社，2004 年），頁 121。

中國統計年鑑 2005 年（北京：中國統計出版社，2005 年），頁 116。

中國統計摘要 2006，（北京：中國統計出版社）2006 年 4 月。頁 46。

城市居民最低生活保障資金的運作方式，是由地方人民政府統一編列入財政預算，地方政府依據當地城市居民維持生活所需求的最低基本費用來判定最低生活保障的標準，即屬地方自治事項，並依各地區不同的工資、生活、物價等指數來自行決定最低生活保障的金額高低。凡是家庭人均收入低於最低生活保障標準的城市居民，均可申請領取最低生活保障的補助。城市居民領取最低生活保障待遇時，必須先經過家庭收入的調查，領取的待遇水準為家庭人均收入與最低生活保障標準的差額部份¹⁷。

¹⁷ 馬 斌，**社會保障理論與實踐**（北京：中國勞動社會保障出版社）2006 年。頁 20。

至 2003 年底，全國領取城市居民最低生活保障金的人數達到 2247 萬人，全國共發放最低生活保障資金 156 億元，財政支出佔全國內生產總值的 24.265%。由此可知，城市居民最低生活保障雖是廣大失業及低收入家庭的福音，同時也是中央及地方財政上的一個重擔。而在農村的最低生活保障工作，1994 年山西民政廳在陽泉進行建設農村社會保障的定點試實行後，目前正逐步向全中國的農村進行擴大實行。

此一時期中國大陸的各項失業保障法規的相繼制訂，每年都有許多國家或地方層級的失業保障相關法規通過和實行¹⁸，國家主席及各級政府首長在各項講話中，一再的強調必須妥善安排失業人員，解決就業問題，中共國家主席胡錦濤主張在「十一五」規劃中，必須做到以人為本、和諧社會。關於失業保障的部份更是其所重視的問題之一，因此對於中國失業保障的修正改進，是具有可期待性的。

第三節 中國大陸失業保障的政策目標

一、促進再就業，避免「養懶漢」現象

失業保險不等同失業救濟。失業保險最終的目的，仍是輔導就業及再就業，單純的保險給付並無法從根本解決失業的問題，亦無法穩定社會秩序、促進經濟發展。倘若僅為單純貨幣上之失業救濟，恐怕養成失業者吃大鍋飯「養懶漢」的心理。目前實行失業保險制度的四十餘國中，曾有部份國家僅單純的提供超出最低生活水準的失業救濟金，作為失業者救濟的

¹⁸ 中華人民共和國失業保障相關法規請參閱附錄 1。

方式，但是過高的失業保險金及過於鬆散的失業保險制度，就會造成失業者倚賴、偷懶而滿足於現狀，不願回到就業市場工作的心理，最後形成「失業救濟促進失業」的結果。如法國、瑞典等歐洲先進國家（典型福利國家）便屬於此類。

中國建立失業保險的時間較其它先進國家晚，因此在制定失業保險法規之時，得已有許多成功與失敗的借鏡，「養懶漢」便是中共注視的焦點之一，所以在一開始就將失業保險與促進再就業工程相結合，為此制定許多關於失業保險制度與再就業服務的管理規則，以及失業保險基金運作上的細部規則，以利失業保險與促進再就業工程得已並行。在中國大陸經濟改革的過程中，為提升企業的利潤、效率和競爭能力勢在必行，因此國有企業長期累積下來的冗員問題，以及企業本身管理及技術層次的提升等問題隨之出現，在中國大陸工業化的過程中，必需對技術結構及產業結構作大幅度的重新整建，使企業在轉型升級時淘汰了許多技術不足人員，隱性失業的企業冗員，這些下崗工人必需接受職業培訓，以取得新的技術能力，以符合勞動力結構調整的最低需求，進而減低失業現象。

二、整合社會保障資源，促進失業保障並軌

胡錦濤、溫家寶掌政以來，體認民心的向性是穩固中共政權的根本，故主張「以人為本」、喊出「和諧社會」的口號，作為胡溫體制下的施政方針，中共國務院總理溫家寶於國務院常務會議中表示：「政府在今後的一個重心工作，就是及時化解社會矛盾，依法解决好群眾反映強烈的問題與訴求，把可能導致社會動盪、政治混亂的局面減到最低」。足見社會保障行政管理體制與經濟體制在不斷改革與調整的過程中，不但帶來許多困境，在社會主義計劃經濟轉向社會主義市場經濟的道路上，同時也深化、

突顯了許多經濟轉型期間的社會問題，其中三農問題及失業問題受到相當的重視。在社會保障制度改革的過程中，最顯著的問題點如：人口老年化及相關養老保險基本配置不足、社會保障範圍仍有不足之處、城市居民最低生活保障制度的實現，由於各地方經濟條件不一，故造成許多人無法受保障而產生貧困的問題、地區及單位對於社會保障資金與經營的來源不一，造成各地區人民所受待遇的福利標準差距擴大、社會救濟體系無法發揮保障功能、社會保障發展體系失衡及農村貧困問題對社會保障基金所帶來的壓力等。

針對國企改革遺留下的失業問題，胡溫提出許多輔助失業人口就業或再就業之制度，其中以「4050 工作」為主要改善失業問題的政策，4050 專案即指國企改革後的下崗職工裡，尤以男 50 歲、女 40 歲以上者為主，由於這些失業者本身專業能力、學歷較低，年齡較高轉業不易，但仍屬於有能力勞動之人口，而且在國企改革而下崗的工人中佔了不小的比例，故優先推行再就業計劃，以解決這些冗員產生的社會問題¹⁹，並於 2005 年再一次發佈「國務院關於進一步加強就業再就業工作的通知」，加強再就業工作者的輔導，雖然中共官方對外宣稱「4050 工作」以及各項就業及再就業工作，得到明顯的成效，但是官方公佈的「城鎮失業率」仍然居高不下，此即為本研究所欲探討之重點，中國大陸的失業保障制度是否有其成效。失業問題在中共十六大、三中、四中、五中全會、十一五規劃中，皆為中國社會穩定和發展重點問題，所以相信失業保險制度仍會不斷更新，以符合中國大陸現今的需要。

中國大陸現行失業保障制度，是以社會保險為主體，即是由國家主導，強制用人單位及個人依失業保險制度之規定，按一定比例進行繳費保

¹⁹ 王 琦，「成績中的隱憂～再就業問題淺析」，**就業再就業**，第 6 期，(2006 年)，頁 13。

險，並建立失業保險基本，在受保人面臨失業事實之時，能得到一定程度的待遇及協助，以減輕失業的打擊及困境。隨著失業保險的覆蓋面不斷擴大，保障對象不斷增加，2000 年底城鎮非國有企業職工人數為 13466 萬人，參加失業保險的人數為 10408 萬人，佔職工總人數的 77%；至 2003 年底，城鎮非國有企業職工人數為 10492 萬人，參加失業保險的人數為 10373 萬人，佔總人數的 99%。隨著失業保險制度的完善與改革，國有企業下崗職工正在逐年減少，而國有企業下崗職工基本生活保障制度，正逐漸納入失業保險²⁰。將國有企業下崗職工基本生活保障與失業保險並軌為中共長期以來的計畫，可減少失業保障管理上的多頭馬車，傳統的「三條保障線」進一步向「兩條保障線」的目標前進中。

第四節 中國大陸失業保障之政策評論

全世界目前實行失業保險制度的國家，約有四十餘國，大部份為歐美的工業先進國家，當失業現象擴大之時，可能表示國家經濟出現衰退的情形，而失業問題的嚴重程度，則直接拉低國民生產毛額及人均收入，加速貧富之間的差距問題，逐漸影響社會的結構，而形成社會問題，再深入探就的話，政治的安定性亦會受其影響，故世界各國皆努力整治失業相關的問題，而建立一套完整的失業保險制度，則是目前為止最有效的措施之一，失業保險制度的正面積極功能，主要顯見於經濟面以及社會面之上，茲分述如下：

一、失業保障基金對於經濟面的功能

²⁰ 陳佳貴，中國社會保障發展報告（2001~2004），（北京：社會科學文獻出版社，2004 年）。頁 122。

(一)、利用失業保險制度，穩定就業與經濟循環。

失業保障對於經濟面的功能，在於具有內在安定的作用，藉由失業保險金及最低生活保障金的發放，可以使失業者維持最低購買力和消費能力，能使生產與消費、供給與需求達到基礎上的平衡作用，維持整體經濟結構之運作，為穩定及調節經濟的重要環節。

社會的經濟結構，本身呈現一種循環的狀態，因消費的需求直接刺激生產量，生產需求提高則帶動就業機會，勞工得到工作獲取報酬後，再進行消費，如此形成一種資金的流動，才能使經濟的基本結構維持平衡。反之，若基礎經濟循環中的任一者產生停滯，連帶整個經濟結構將受到嚴重破壞，如消費能力降低，生產供給者則必須減量生產甚至停業，連帶造成大量的裁員而造成失業現象，失業者增加，消費能力則再下降，終致形成惡性循環，而經濟體系崩解，所以失業保險雖不能直接提供就業機會或者降低失業率，但透過失業保險救濟金的給付，得已使勞工即使在失業之後，仍然能維持基本的消費能力，以應付突發的失業狀況，所以失業保險在這一層而言，失業保險的給付，具有減輕失業勞動者的經濟負擔，以及間接穩定生產單位的就業機會，具有內在安定的效果，故常被視為一種內在的安定器。

換言之，失業保險即為經濟面的供需平衡器，在經濟較為穩定的時期，參加失業保險的勞工須繳納保險費，因而減少部份消費支出，有抑制生產擴充的作用，避免過度消費而引起生產過量，利潤降低而裁員的風險，而在經濟不穩定的期間，失業之勞工因為有參加失業保險，故可得到失業給付，以維持因失業而失去收入期間的生活，維持最低的生活水平和購買消費能力，得已緩和生產的萎縮現象。

而從失業保險費用的效果上而言，在特定期間內，若然失業保險基金的保險金收入與支出相等，其對消費的效果卻是遠大於零，因為它對消費具有刺激的效果，例如此一特定期間內，保險金收入一億元全額用於失業保險金的給付，而所支出的保險金的十分之九藉由消費活動，購買生活必需品或其它必要開支，以維持失業勞工的生活，透過乘數原理，即可得十倍之效果。可見失業保險對於經濟面的功能，不僅僅是內在的平衡器，更對國家的整體經濟發展，更是具有誘發的效果。

(二)、利用失業保險，解決失業後所得分配落差問題。

前文提到失業現象是為任何國家在經濟發展過程中，不得不面對之課題，失業不但造成勞工所得上的損失，也造成國家的人力資源閒置，甚至拉低國民的平均收入及貧富差距，但透過失業保險制度的實施，可以提供勞工替代所得來解決上述問題。

根據經濟學的觀點，失業既然為任何國家皆不可避免之事實，無論國家是否繁盛，即或景氣佳或不佳，失業現象隨時可能發生。由於世界工業皆自勞力密集產業逐漸轉向技術密集產業、工作之技術性提高或勞力之需求增減、工作調配或訓練的結果，都會造成部份失業現象。由於勞工必需仰賴工資收入來維持生活，工資所得往往是主要或全部的經濟來源，所以當失業發生時，會造成勞工所得的停擺及損失，使勞工產生相當的經濟不安全，所以所得之穩定是一種達到經濟安全的決策性因素，透過失業保險給付，勞工得已替代所得的部份來源，以促進及保全勞工在失業時的經濟安全。失業反映出直接關係的兩個問題，一為社會性失業，即勞工因為失業而致使所得不足之問題，另一個為經濟性失業，即因勞工失業致使人力

資源的閒置及可能生產的喪失問題，失業保險可以解決第一項問題，即透過失業保險，減輕勞工的生活困境，對於在非自願性失業的期間，提供一種替代的所得，以達成國家穩定經濟安全的責任。

二、中國大陸推行失業保險的社會功能

(一)、造就就業安全體系，減輕社會問題。

失業保險制度的制定時期，大多與國家經濟不景氣時期重疊，因經濟不景氣時期的失業現象往往較景氣時期來得嚴重，若失業問題嚴重則會造成社會結構的不穩定，如犯罪率升高、抗爭事件增加等。因此失業者若能在失業之時，得到妥善的安置，則能有效降低社會問題的發生。

社會保障制度，始於德國鐵血宰相俾斯麥，而失業保險制度，則是起緣於英國在一九一一年，由英國國會所通過的失業保險法案，並於一九一二年公布實行。其後數年間，許多歐洲國家跟進此一制度，荷蘭於一九一六年，意大利於一九一九年，奧地利及比利時於一九二〇年，盧森堡於一九二一年，德國於一九二七年，瑞典於一九三四年，美國於一九三五年，智利及南卅聯邦於一九三七年，加拿大於一九四〇年，澳大利亞於一九四四年，日本於一九四七年等，先後制定並實施了失業保險。據美國社會安全署於一九九〇年出版的「一九八九年世界各國社會安全制度」一書中的統計，目前全世界中，已有四十多個國家實施失業保險制度²¹。

以目前已實施失業保險制度國家的經驗來看，失業保險的建立多與國家的經濟景氣循環有密切關聯性，當國家經濟陷入不景氣時，由於企業為

²¹ 柯木興，**社會保險**，(台北：三民書局，民 82 年 3 月)，頁 304~305。

節省開支，往往從人事成本方面著手，大量的裁減員工現象，可借鑑於世界各已開發及開發中國家，因此在景氣蕭條的情況下，失業人口必然增加，造成失業勞工的生活困難，進而衍生出許多社會問題；即便是國家處於高速的經濟發展期，因勞動市場的需求與競爭，免不了產生大量競爭力較弱的族群受到自然淘汰的命運，以中國大陸為例，在改革開放後，國有企業大量裁減冗員，其中以女四十歲以上，男五十歲以上的「4050」人員最為弱勢，由於中國大陸早年教育較不普及，勞動力素質有限，當這些競爭力較弱的人員一旦失去國有企業的照顧，便成為很難再就業的中年失業者，這些人的身上往往必須負擔起一個家庭的生計，當失去原有單位的工作，無疑是將這些人直接打入貧困線之下，為求謀生而同樣可能引發更多社會問題。為避免失業勞工在無工作所得時，無法維持最低的生活開支而受飢苦折磨，抑或為維持生存而冒險犯罪，擾亂社會秩序，所以許多國家透過實施失業保險的方式，來保障或救濟失業者的生活最低需求，以減輕社會秩序的紛亂，並促進社會之安定。故建立失業保險制度對改善社會問題有一定之效果。

而建立失業保障的首要條件，是必需先擁有健全的勞動市場，才易於調節勞動供需，減少失業人數，並可減輕失業保險基金的負擔。而且，失業保險的實行，不僅是提供失業者貨幣上的救濟，更重要的是必需與職工培訓及促進就業、再就業的工作相結合，唯有兩者配合才能使失業保險基金穩定運作，並由根本降低失業之問題，故目前實施失業保險之四十餘國，大多為工業發達的先進國家，才足以有健全的資金與決策來構成完整的就業安全體系，反觀中國大陸，雖然經濟高速發展，但對於社會保障的投入仍然有限，由於資金有限，因此無論是失業保險或者是最低生活保障條例的主要覆蓋範圍，仍然限縮在以城市居民為主的狀態，大量的農民同樣面臨生計的問題時，所受到的國家照顧，是明顯較城市居民來得弱勢且

不足的。

(二)、保障勞工生存權與工作權

由於中國大陸政治與經濟的特殊情況，雖然朝向市場經濟開放，但就其本質上，仍為社會主義國家。在社會主義的意識型態裡，人民之生存權與工作權本就屬於政府的責任，可以顯見於 1949 年中共建政後，至 1982 年經濟改革開放前，當時失業問題並非不存在，但由於政府強力介入勞動市場的運作，採取「高就業、高福利、低薪資」的政策，安排人民至各國有企業單位工作，並由單位負責給予相當程度的社會福利，而形成「企業辦社會」的說法，職工的生、老、病、死都與所屬國有企業單位緊密結合，因此人民仰賴政府或應說是依賴所屬單位的程度相當的高。由於人民對工作權與生存權，應由政府來負責的觀念，較資本主義社會來得更為強烈，這是一種長期以來的信任與依賴，因此若然人民之工作權與生存權受到威脅，將可能撼動中共立基於社會主義的政權。改革開放後，由於國有企業的轉型或倒閉，致使許多人成為失業者，中共政府更應從社會主義的本質出發，建立並實現一套完善的失業保障制度，擔負起社會主義國家政府最重要的責任，將失業潮對人民傷害降低，才能維持國家政權的穩定，並降低社會問題的發生。

通常失業之發生，並非勞工所自願，提供失業給付以維持失業勞工的最低生活安全，並促進其工作權為國家之責任，亦為社會保障中重要的一環。勞工在失業發生之時，不僅收入暫時中止，而生活安全亦可能受到威脅，失業保險即為社會保障中重要的一環，其旨即在勞工面臨非自願性的失業時，透過失業保險的給付，降低其生活安全的風險，國家依法給予失業救濟金，來維持失業者最低生活安全，並給予訓練或就業服務，以維

護勞工的工作權及生存權，此為國家對勞動工作者的責任亦為義務。

失業的發生與經濟循環有密不可分的關係，一旦失業現象發生，不僅影響該失業勞工本身之收入，更是連帶影響整個經濟體系的運作，使消費與有效生產、人力及物力的供給與需求的平衡失序，進而使得工業生產停滯或萎縮，間接造成社會問題。由於失業者多處於有能力工作，且具有工作意願的狀態下，失業仍然持續發生，此情況並非失業者之責任，故不能歸責於失業勞工的個人因素或者全為雇主之責任，乃是與整體的經濟循環有關，故應由社會連帶分擔成本，而勞工失業時之收入損失，並非完全為個人之責任，國家應給予一定之幫助。

失業保險之宗旨，本就在於保障非自願失業者在突如其來的失業打擊之下，能透過失業保險將其損失及風險降至最低，協助失業勞工維持所得收入，即是保障勞動者之工作權與生存權，故失業保險之實施與統籌分配、決策運作，乃是國家理應負擔之社會保障之一，且為安定社會極其重要之一環。通常失業保障的主要功能，除了維持失業者最低生活之現金給付外，還包括了協助失業勞動者再就業的功能，並提供必要之培訓與職業介紹，次要功能則包括了社會成本及人力資源的重新分配，穩定工作單位之運作和維持勞動力之流動。

(三)、促進失業勞工再就業，降低社會成本

目前實施失業保險制度之國家共有四十餘國，雖然各國對於就業安全，在制度上略有不同，但都包含了三個方面，即失業保險、職業訓練及就業服務這三個部門。失業保險即是對非自願失業之受保人，在失業之後至再就業之前或於特定期間內提供貨幣補助救濟，使其能維持最低生活水

準及購買能力，以維持生活必需開銷之運作，更深入的探討，失業保險還包括了減輕社會問題，維持社會秩序、平衡經濟體系運作等功能；職業訓練通常提供，包括了新增勞動力及失業勞工等人力資源的培育，培養工作意願、教導或提升工作技能、提高生產能力、增進專業知識及新技術的學習等；而就業服務的對象，亦包括新增勞動力初次就業及輔導失業者再就業，調節企業、雇主與勞動力市場之供給與需求，促進人力資源的平衡發展。

失業保險雖是以給付失業保險金的方式，讓失業勞工得已維持日常生活必要開銷，是一種過渡期的補救方法，但最後目的仍是以促進及協助勞工再就業為主要宗旨，所以失業保險基金的建立是勢在必行，藉由失業保險基金的運作，將失業保險之收入，經過投資生息等方式增加其存量，再將盈餘用以協助職業訓練及就業服務之運作，失業保險基金的有效投資及管理，能直接降低社會所要共同分擔的失業成本，而失業者經過職業訓練，培養或精進技術能力後，再由就業服務機構介紹給有需要之企業或僱主，在無適當職務可以安排之時，才以失業保險金給付為過渡方式。所以失業保險、職業訓練及就業服務三者相輔相成，共同建構與完善安全就業體系，在三者相互配合下，以期達成充分利用人力資源、降低社會成本的目標。

失業保險通常具有幾個前提，即失業之發生必須為勞工非自願性的失去工作，並且因為失業保險為在職保險中的一種，故勞工應在獲得工作後，透過工作所屬單位申請加入失業保險，且需符合受失業保險保障之一定資格，才能享有失業保險之待遇及失業給付，此外，在觀念上有一個重點，通常工作單位為勞工投保之薪資，往往低於實際工作之薪資（以津貼、加給等名目而將工資以多報少），然而失業保險金的給付，仍根據投保薪

資的金額按一定比例發放，往往只能維持一般人最低的生活水準，失業救濟金的給付期間亦有期限，通常為失業後在一段持定期間或找到新工作之後，即停止給付，故失業保險應該不致於養成失業者過多依賴及僥倖的心理。

中國大陸的目前所實施的失業保險制度亦朝職業培訓的方向邁進，但由於培訓期間的給付津貼過低，甚至於無給付，而造成失業者為求謀生而不得不放棄職業訓練，或者是不願意參加職技培訓，而在城市低保方面，由於主要以社會救濟為目標，因此在目前在降低失業率或職業培訓上並無顯著貢獻，「城市居民最低生活保障條例」中規定，無業者不得無故拒絕相關單位介紹之工作，否則不予補助。但是在各級政行政部門的執行上標準不一，造成失業者無法充份就業。現今接受城市低保給付者，已不同以往以「三無人員」為主，而是由大量的失業者及收入較一般水準低而難以維生的貧困者，因此城市低保未來之目標，應與就業介紹、職技培訓相結合，提升這些弱勢者的素質及競爭力，將貧困線以下的失業者及低收入家庭提升至貧困線之上，亦可與失業保險所提供的再就業培訓相結合，兩者相輔相成，才能真正的解決龐大的財政負擔及失業問題。

(四)、減少貧困與弱勢族群

失業往往並非僅影響個人，還連帶造成整個家庭的負擔，尤其當失業發生在所謂 40、50 的中年失業者身上，他們往往是家庭中的主要經濟來源，因此失業連帶影響整個家庭的生活，當無力應付基本的日常開支時，貧困現象就此發生。另一個影響最大的則是各種疾病纏身的弱勢族群，當某些家庭收入捉襟見肘，日常生活所需消費能力的不足，間接造成營養不良、精神壓力大於一般人，而造成各項疾病的發生，但收入已經不高或甚

至失業的弱勢族群，自然更無力負擔高額的醫療費用，因而造成一種「貧困的循環」。如今這些貧困與弱勢族群的問題，是可以藉由失業保險基金來減輕的。

中國大陸對於失業保險給付金的設定，一般高於最低生活保障，所以面對突發的失業狀況之時，暫時足以應付日常生活開支，而減少貧困家庭的產生，但長期來看，以中國大陸目前對於失業保險的給付水準而言，仍是不足以照顧一家生計的。除此之外，在領取失業保險金的期間，若然受保人傷病或死亡，失業保險基金對於受保人之喪葬費、直系親屬之撫恤費皆有補助，疾病者則享有醫療補助金，因此透過失業保險基金的運作，得以減輕貧困現象與保障弱勢群體的。

如上述所言，失業保險的功能之一，便是在面臨突發性的失業時，得以藉由失業保險這樣的制度來減少失業家庭在經濟上的打擊，使失業者不致於馬上落入困境，此外城市居民最低生活保障制度亦是幫助失業及弱勢家庭的一項措拖，但失業保險的目的終就是促進再就業，失業保險給付及城市低保給付僅是一種臨時性的補助，要降低或減少弱勢族群的產生，終是應聚焦於弱勢族群競爭力的提升，職技培訓如是，輔導就業如是，唯有加強失業者及貧困者自身的競爭力，才能避免「貧困的循環」不斷擴大。

第五節、中國大陸失業保障實踐現況：擴大再就業工程

勞動和社會保障部指出，在「十五」期間，中國就業總量穩步增長，就業架構逐步改善，就業局勢保持基本穩定。截至「十五」期末，全國城鄉就業人數達到 7.6 億，比「九五」期末增加 4000 萬人；其中城鎮就業人數近 2.7 億，比「九五」期末增加 4200 萬人；5 年間，共有 1800 多萬國

有企業下崗失業人員進入職場再就業。「十五」期間，中共黨中央、政務院制定實施了一套符合中國國情的積極的就業政策，把就業作為民生之本，突顯就業在經濟社會發展過程中的重要性，勞動者自主擇業、市場調節就業和政府促進就業的機制基本確立，全面完成中央制定的就業和再就業目標。其中 2005 年，全國城鎮新增就業人員 970 萬人，下崗失業人員再就業 510 萬人，幫助「4050」人員再就業 130 萬人，分別達到全年目標任務的 108%、102%和 130%。城鎮登記失業人員 839 萬人，城鎮登記失業率 4.2%，與上年底持平。此外，2005 年還完成了 71 個中央企業輔業改制總體方案和實施方案的審核批覆，涉及 3800 多個單位，分流安置職工 60 萬人²²。

勞動和社會保障部表示，2006 年的就業再就業目標任務是：城鎮新增就業 900 萬人、國有企業下崗失業人員再就業 500 萬人，城鎮登記失業率控制在 4.6%以內。有關部門將充分發揮就業再就業各項扶持政策的帶動效應，並積極發展就業容量大的勞動密集型產業、服務業和各類所有製的中小企業。國家還將加強就業宏觀管理，規範企業減員行為，合理調控企業分流減員的規模，將城鎮登記失業率控制在合理範圍內。

一、「十五」期間所得基本經驗

在中國國家勞動與社會保障部所發布的《勞動和社會保障事業發展「十一五」規劃綱要（2005 年--2010 年）》中，中國官方提出了以下見解，作為十五規劃期間，對於社會保障工作實行的心得與成果：

（1）、黨中央、國務院的高度重視，是推進勞動保障事業全面協調可持發展的根本保證。社會保障的推展已列入黨中央及國務院在經濟

²² 全國城鄉就業達 7.6 億，我國去年城鎮登記率 4.2%，人民日報第六版（2006 年 1 月 20 日）。

社會發展總體目標中的重要位置，並提出「民生之本、安國之策」即在就業，大力進行就業與再就業的工作。

(2)、全面落實科學發展觀，是做好勞動保障工作的重要指針。各級勞動相關部門，除配合中央決定與政策推行勞動保障事業，並加強以科學發展觀的觀點去思考，以協調並促進勞動和社會保障事業之可持續發展。

(3)、維護勞動者的根本利益，是做好勞動保障工作的出發點和落腳點。強調以廣大勞動者的根本利益為出發點，制定並推行注重各類社會群體利益平衡的政策與法規，以獲得群眾基礎。

(4)、堅持依法行政，是做好勞動保障工作的有力保障。各級勞動保障部門加強依法行政的觀念，以使勞動者的合法權益能獲得保障。

(5)、加強基礎建設能力，是做好勞動保障工作的必要條件。強化職業介紹及培訓服務，健全社會保險經辦機構的流程，以提高行政的能力。

文件所指出「十五」期間，取得的重大成就與基本經驗中，在在圍繞著就業和再就業這個議題，足見就業和失業問題，在中國政府在向社會主義市場經濟轉型的過程中，是舉足輕重的問題，即使一再強調就業問題已有舒緩，社會保障取得長足進展，但相對於失業保障的文獻中所指出的情況，似乎並不那麼認為。即使中國政府如此宣稱，但對於日益嚴重的失業與失業保障問題也並非渾然不知，因此同時在文件中指出，「十一五」期間，中國的就業問題仍會面臨嚴峻的情勢，社會保障事業仍將面對更嚴厲

的挑戰²³：

(一)、就業情勢依然緊張

中國的就業市場，主要難處來自於人口的基數龐大，造成人力供過於求，產生巨大的就業壓力而造成就業市場的矛盾。預計 2010 年中國的勞動力總量將高達 8.3 億人，城鎮新增勞動力供給 5000 萬人，而新增的勞動職缺估計約在 4000 萬個，將會產生約 1000 萬人失業的勞動缺口。另舊有的國有企業及集體企業下崗職工再就業的問題依然持續存在。新增勞動力與農村轉移勞動力的就業問題將愈益明顯。專業人才的嚴重缺乏與加快經濟增長方式轉變等，都將不利於產業結構的升級，因而形成結構性的失業問題，高級技術人員的不足與技術性較低勞動力的飽和，易形成高技術工作職位的人力空缺與勞力密集職缺的不足。

(二)、社會保障制度極待改善

社會保障基金雖然至目前為止皆有盈餘，但隨著中國即將進入老齡化社會，巨額的養老保險金、醫療保險金等，都將對整體的社會保險基金造成巨大的支付壓力。養老保險及醫療保險未能充份落實，失業保險的促進就業功能尚未得到充分發揮，工傷保險涵蓋項目極需擴大。包括城鎮個體勞動者、靈活就業人員、農民工、被徵地農民和農村務農人員的社會保障問題都極待解決。勞動者在轉業或轉職時，各項社會保險的移轉統籌問題等。以上問題都將可能形成社會問題而成為影響社會的穩定的重大因素。

²³ 中國國務院《勞動和社會保障事業發展「十一五」規劃綱要（2005 年～2010 年）》，**中國就業**，第一期，（2007 年），頁 6。

(三)、勞動關係中的矛盾日益突出

在中國向社會主義市場經濟轉型的過程中，勞資關係不再是以往單純的國家與人民間的互存關係，而是隨著經濟結構、所有制、等多元結構而產生出更複雜的就業形式，同時在工資水準方面也產生了很大的差距。各種勞資爭議也相繼產生，不合理的工資、超時加班問題、工資拖欠、不按時發放和種種不合理，甚至不合法的待遇，銳化了勞動爭議和貧富差距的問題。

二、未來中國大陸社會保障發展趨勢

中國大陸的社會保障雖然行之有年，但近二十年來由於改革開放後，經濟結構與社會結構產生極大的改變，原有的社會保障制度已不足以應付時代的變遷，其中失業問題相當受到中共政府的注意，在中共國家主席胡錦濤多次的表示，加強就業與再就業工程的指示下，中國大陸的勞動和社會保障部，依循目標編定了《勞動和社會保障事業發展“十一五”規劃綱要（2006年--2010年）》。

2006年10月13日，中共國務院以國發〔2006〕35號文件向各省、自治區、直轄市人民政府及各直屬機構轉發了《勞動和社會保障事業發展“十一五”規劃綱要》的通知，並要求各機關貫徹執行。此一文件是勞動和社會保障事業部根據《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》中的各項目標與建議所制定出來的，所以在十一五規劃中，對於社會保障進展的規劃與目標，皆在此文件中明確指出，並加以具體化。

本文件在序言中即提到，在全面建設小康社會、構建社會主義和諧社

會、推進社會主義發現代化等十一五的重大目標為前提之下，在未來這個關鍵時期首重提升勞動者專業和就業能力、提高就業率、降低失業率、完善社會保障體系、和諧勞動關係，並將這些事項列為促進社會發展及現代化的基本條件。序言中明確指出：

21 世紀頭 20 年，我國步入全面建設小康社會、構建社會主義和諧社會、加快推進社會主義現代化新的發展階段，這一時期是我國經濟社會發展向第三步戰略目標邁進的關鍵時期。在這一關鍵時期，提高勞動者整體素養和就業能力，提高就業質量，穩定就業形勢，完善社會保障體系，和諧勞動關係，是促進我國經濟社會又快又好發展，向實現社會主義現代化穩步邁進的基本條件，也是我國深化經濟體制改革，保持社會穩定和國家長治久安的重要任務。按照落實科學發展觀的要求，我國將更加關注經濟社會的協調發展，勞動和社會保障工作作為構建社會主義和諧社會的重要保障，在保障勞動者基本生活、維護社會穩定和促進經濟發展方面將發揮越來越重要的作用。

對十一五時期擴大就業、健全社會保障體系、調節勞動關係、維護勞動者權益等作出部署，是提高人民生活水平，推進社會主義和諧社會建設的重要舉措，對進一步發揮勞動保障事業在國民經濟和社會發展中的作用，推進勞動保障事業全面協調可持續發展，進而推動國家十一五規劃目標的全面實現具有十分重要的意義²⁴。

由以上文件內容，足見中共政府對於勞動和社會保障越來越重視，未來將有更多的法規和就業輔導機構、職訓單位建立，也將更重視勞動者應

²⁴ 國務院《勞動和社會保障事業發展「十一五」規劃綱要（2005 年～2010 年）》，《中國就業》，第一期（2007 年），頁 4。

該享有卻未能得到的權利，試圖將勞動者從勞資關係的弱勢方扶正，藉以減輕日益嚴重的勞資糾紛、勞動爭議的抗爭運動、上訪與其它林林總總的社會問題，卻也同時說明了目前關於勞動就業的社會保障，仍然有相當大的進步空間，公部門方面落實勞動相關保障的效果有限，而私部門亦未能遵守法規和妥善處理各項勞工切身相關的福利。

勞動和社會保障部強調，在「十五」時期，社會保障事業有著顯著的成就，並且在「十五」時期，得到了許多關於社會保障事業的基本經驗，可作為未來社會保障事業持續發展的準則，其主要成就與基本經驗摘錄及整理如下：

(一)、十五期間主要成就：

(1)、**就業與再就業取得明顯成效**，確立「勞動者自主擇業、市場調節就業和政府促進就業」的機制，將促進就業奠定為政府的目標與責任，以提升總就業量與強化就業結構，進而使就業情況趨於穩定。在十五期末，全國城鄉就業人員達到 7.06 億人，五年城鎮新增就業 4200 萬人，下崗失業人員再就業 1800 萬人，並轉移農村勞動力 4000 萬人。

(2)、**職業培訓取得較大進展**，進行市場化、社會化的各項職業培訓體系，包括專業培訓、創業培訓、再就業培訓與農村勞動力轉移培訓等。並鼓勵自行創業者及勞動者取得各項專業證照。

(3)、**社會保障事業取得長足發展**，在十五期間，國有企業下崗職工基本生活保障制度向失業保險制度並軌。加強國有企業下崗人員基本生活和企業離退人員基本養老金的按時發放。強化社會保險的覆蓋面及保障能力。全國參加基本養老保險、基本醫療保險、失業保險、

工傷保險、生育保險人數分別為 1.75 億人、1.38 億人、1.06 億人和 8478 萬人、5480 萬人，參加農村社會養老保險人數達到 5442 萬人，2005 年，社會保險基金收入 6968 億元，支出 5442 億元。

(4)、**勞動關係調整機制初步形成**，針對全國地市級以上城市建立協調勞動關係三方機制。推行勞動合同制與集體合同制度。加強國有企業倒閉或改組的勞動關係處理政策。加強勞動爭議的處理工作。另建立轉軌時期特點的企業工資分配體制、最低工資制度和工資指導線制度、勞動力市場工資指導價位和人工成本信息指導制度，以提升勞動者的工資水準。

(5)、**勞動保障法制建設取得新進展**，在《中華人民共和國憲法》中加入「建立健全同經濟發展水平相適應的社會保障制度」。國務院並公布了多項與勞動保障相關的法規，如《禁止使用童工規定》、《工傷保險條例》、《勞動保障監察條例》，勞動保障部公布了《工傷認定辦法》、《最低工資規定》、《集體合同規定》、《企業年金試行辦法》等十六個部門規章，各地方依照規章各自推出 110 多部地方性的勞動保障法規和規章，並加強徵繳社會保險費、查核大量與勞動相關之違法事件，促進勞動者的合法權益²⁵。

針對社會保障在「十一五」期間將面對的各項挑戰，勞動和社會保障部決定以鄧小平理論和「三個代表」為指導原則。

即是以科學發展觀為統領，著眼於國民經濟和社會發展全局，從維護

²⁵ 國務院 《勞動和社會保障事業發展「十一五」規劃綱要（2005 年～2010 年）》，中國就業，2007 年第一期，頁 5。

勞動者切身利益入手，將勞動保障事業納入法制化、科學化軌道，逐步形成擴大業與改善勞動關係、完善社會保障體系有機聯繫和相互促進的勞動保障工作新機制，為構建社會主義和諧社會、實現全面建設小康社會的奮鬥目標作出新貢獻²⁶。

同時並主張三個堅持為基本原則，內容主要強調以人民的根本利益為出發點，在決策的制定及實施過程中皆應以人為中心，各級政府及勞動保障部門，應從人民各項基本生活需求為出發點，在改革方案制訂時，必須充分考慮是否符合社會大多數人利益，以及各個不同群體的照顧，以在發展與人民需求之間取得平衡，並加強各項就業服務、培訓服務加強群眾基礎，以促進社會和諧：

- (1)、堅持以人為本，切實維護勞動者合法權益
- (2)、堅持統籌兼顧，促進協調發展
- (3)、堅持深化改革，創新工作機制

勞動和社會保障部以「十一五」時期，「以人為本」及「建立和諧社會」的大原則下，定下了「勞動和社會保障事業發展「十一五」規劃綱要（2006年--2010年）」這份文件，以作為十一五期間，各級勞動和社會保障部以及其它相關部門在發展社會保障事業的目標和主要任務時的最高指導原則，其主要目標為：

健全全與國民經濟和社會發展相適應的比較完善的勞動保障制度及運行機制，逐步實現就業比較充分，收入分配比較合理，勞動關係基本和

²⁶ 同上註，頁7。

諧穩定，社會保障體比較完善，管理服務規範高效的發展目標²⁷。

如何評量充份就業、調整收入分配、增進勞動關係和完善社會保障等目標的實現，依照勞動和社會保障部的訂下的具體目標，分列如下：

(1)、維持就業增長：勞動和社會保障部希望十一五期間，全國城鎮實現新增就業者達到 4500 萬人，城鎮登記失業率控制在 5% 以內，並且轉移農業勞動力 4500 萬人。

(2)、提高勞動者素質：期望十一五期末時，全國技能勞動者總量達到 1.1 億人，其中，技師和高級技師占技能勞動者總量的 5%，高級工占 20%。

(3)、增加社會保障體系及其涵蓋面：十一五期末時，全國參加社會保險人數能實際提高，城鎮基本養老、基本醫療、失業、工傷和生育保險的參保人數期望分別達到 2.23 億人、3 億人、1.2 億人、1.4 億人和 8000 萬人以上，參加農村社會養老保險和企業年金人數能逐年增加。

(4)、穩定勞資和諧關係：以法制化實現勞動關係調整機制的進步。

(5)、健全並推廣勞動保障法制：加快勞動保障法律及法規的調整，進一步促使勞動保障依法行政的制度，並加強勞動者與用人單位的法律概念，使勞動懂得維護自身權益，用人單位則尊重並遵守法律。

由勞動和社會保障部的文件中，我們可以看到「十一五」的具體目標

²⁷ 國務院《勞動和社會保障事業發展「十一五」規劃綱要（2005 年～2010 年）》，中國就業，2007 年第一期，頁 9。

裡，包含了擴大社會保障覆蓋率、培養高級的技職人員、降低失業率、完善勞動保障法制和穩定勞資關係，由此證明中共當局深知現行失業保障制度不足之處，這五個具體目標皆與失業保障密切相關，擴大失業保障覆蓋率可以使失業保障基金來源更為充足，進而使更多失業者受益；培養技職人員可以使勞動者增加競爭力而減少失業之風險，且有助於國家經濟的持續發展；降低失業率相對而言也使失業保險給付與城市低保給付的財務負擔減輕，另一方面可增加失業保險基金的安全存底，同時起到開源及節流的作用；穩定勞資關係能減少因勞資爭議而引起的社會抗議事件，提高社會穩定；而在法制方面則要求推廣和健全勞動保障法制觀念，以保護勞動者權益和節制資方行為。但若從反向思考，這些具體目標正是當前中國大陸社會保障的不足之處，再進一步來說，這些社會保障問題都與勞動相關議題密不可分，其中失業這個因素則佔了相當大的主因。

失業問題逐年受到中共官方與學界之重視，因應的失業保障策略亦不停翻新，原因在於失業保障的功能不只顯現在促進就業和維持失業者生計上，由於經濟制度改革而使得社會結構隨之改變，擁有大多數社會資源的少數菁英，非但不受政府管控，甚至有權力影響地方政府的政策；而未能趕上經濟發展腳步而落入貧困或失業的群體，則開始對中共統治的合理性產生懷疑。因而致使中國共產黨的統制力量也隨之削弱，為了維持社會整體的安全運作，亦為了使中共統治政權更加穩固，藉由完善社會保障制度以減輕社會動盪與提升民眾政治信仰的向心力，是今後中國大陸政府對於穩定社會，以及更進一步發展經濟的重要著眼點。