

第五章 中國大陸失業保障失靈之分析

中國大陸所實行之失業保障制度，主要分為「失業保險」與「城市居民最低生活保障條例」兩項，若失業者曾經在工作單位投保失業保險滿一年以上，並且在失業時符合失業保險條例的資格規定，則可以領取失業保險金；若失業者為未曾參加失業保險，或者參與保險未滿一年或其它不符合失業保險規定者，依其收入給予全部或差額之補助，未能就業的新增勞動力經一定程序亦可申請，其性質為社會救濟的一種，後者並非專為失業者設計，但失業者亦可申請救濟，社會救濟制度目前世界上已有多國實行，藉以維持貧困人口及失業者的生存權利，並以此作為社會安全的最後一道防線。

第一節 失業保障之制度

一、失業保險制度

中國大陸不但是國際勞工組織（ILO）的眾多會員國家之一，且中國大陸向來以發展中國家的牛首自詡，故關於勞動保障的規定，更應該以國際勞工組織的規定為主要的施政參考。國際勞工組織成立於西元一九一九年，現今總部位於瑞士的日內瓦，自第二次世界大戰後，歸屬於聯合國之下，目前為聯合國麾下一個重要的組織，其最主要的貢獻是建立了一套國際性的勞動標準，在強化勞工權益、改善勞工生活及工作狀況、就業培訓、提供職業資訊上有莫大的功能，並且成為個別國家的工會和其他運動的基礎。國際勞工組織每年六月召開一次會議，與會對象為各會員國推派四位代表，包含兩名政府人員、一名僱主代表及一名勞工代表。雖然國際勞工組織僅提供各項勞工相關政策的「建議」，關於政策是否通過仍屬於各會

員國的國內決策，支持與否和實施與否端看各會員國政府自行決定。國際勞工組織制定的有關失業保險的公約和建議書主要有：1934年《失業補貼公約》和《建議書》，1952年《社會保障（最低標準）公約》，1988年《促進就業和失業保護公約》和《建議書》¹。

1934年通過的《失業補貼公約》和《建議書》針對當時工業化國家普遍存在的嚴重失業問題，要求各國建立一種對非自願性失業者提供失業補貼的制度，這種制度可以採用強制保險的形式，也可以採取自動保險的形式，或是採取強制與自願兩種模式混合的形式。《公約》還對失業保險制度實施的範圍、享受失業津貼的資格條件以及津貼標準的給付辦法作了規定。1952年《社會保障（最低標準）公約》主要是用以補足1934年在失業津貼的標準和計算方法上的不足之處。《社會保障（最低標準）公約》的內容立基於70年代末和80年代初，工業化國家普遍進入了一個高通貨膨脹和高失業率並存的經濟滯脹時期，高福利政策受到批評。高標準失業津貼一方面打擊了企業家的投資積極性，另一方面造成一些失業者倚賴津貼生活而不願積極就業的弊端。正是在這種背景下，1988年國際勞工大會透過《促進就業和失業保護公約》與《建議書》。這可以被看作是在失業保險方面國際勞動立法的一個分水嶺。以前的標準側重強調為失業者提供生活保障，而新的標準則倡導把失業保護措施同促進就業結合起來。《促進就業和失業保護公約》要求採取適當的步驟使失業保護制度同就業政策相協調，確保失業保護制度，尤其要將失業津貼的提供有利於促進充分的、生產性的和自由選擇的就業。為實現這一目標，《促進就業和失業保護公約》裡對失業保護也就是失業保險制度的組織和管理作了原則性的規定，將其與中國大陸現行之失業保障比較後得到以下差別：

¹ 國際勞工組織：世界年輕人失業人數顯著上升 人民網 查閱日期：（2007年8月20日）。
查閱網址：<http://mnc.people.com.cn/BIG5/54827/71708/4978856.html>

(一)、**保護的範圍**：失業保險制度應為有能力工作、可以工作並且確實在尋謀職的完全失業者提供保護，還應努力將保護範圍擴大到工作時間不充分而導致收入減少的半失業者。有條件的國家應使參加失業保險的人數達到工資勞動者的 85%，其他國家不應低於 50%。

依據中國大陸失業保障條例中的規定與國際勞工組織（ILO）相若，但仍限於城鎮居民中的失業者。雖然目前已將至城鎮求職之農民工納入保護對象，但在農村的失業者仍無覆蓋，呈現出社會保障的城鄉二元狀態，這是不利於社會公平的，現今世界上實行失業保障之國家，只要符合公民條件，皆未將勞動者排除在社會保障體制之外，遑論是以城市勞動者與農村勞動者作為失業保障的區隔條件。

(二)、**資金來源**：國際勞工組織認為，失業保障基金的籌集，可以採取繳費基金制，也可以採取非繳費制，或是兩種辦法結合。

目前中國大陸的失業保障基金，依據《失業保障條例》中的規定，主要來源分為四個方面：

- (1)、城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工繳納的失業保險費
- (2)、失業保險基金的利息
- (3)、財政補貼
- (4)、依法納入失業保險基金的其他資金。

其中單位按其單位總工資 2%繳納，而職工本人則以本人薪資的 1%繳納，不足之部份由政府財政補貼之。但許多單位因此而將職工基本工資調低，改以津貼方式給付職工的薪資，由於失業保險金的計算方式是以職工的繳納金為基礎，因此導致職工在失業之時所拿到的失業保險金金額偏

低，同時亦造成失業保障基金存底的薄弱，如此態勢是不利於失業保障制度推行的，應在相關法規中加以規定完善，避免企業藉法規之漏洞，逃避應負之責任。

(三)、失業津貼的形式和標準，國際勞工組織對於失業保險金的給付規定有三項原則：

- (1)、不能低於失業者失業以前收入的 50%
- (2)、不能低於法定最低工資的 50%
- (3)、不能低於滿足生活需要的最低水準

但中國大陸對於失業保險金之規定為，補助標準由各級地方政府自行制定，原則上以高於城鎮居民最低生活保障補助，低於最低工資為原則。依照中國大陸目前的失業保險金給付水準，遠低於國際勞工組織的相關規定，而且中國大陸的工資水準普遍偏低，可以從中國大陸的恩格爾係數來看，中國大陸城鎮居民的恩格爾係數在 1990 年為 54.2%，至 2005 年已達 36.7%，雖然明顯表示中國大陸城鎮居民可支配所得提升，所得中僅 36.7% 用以支付最低的生活消費支出。但需注意，恩格爾係數是以平均每人全部年收入為計算基礎，這是遠大於失業保險金的金額，所謂低於「最低工資標準」高於「城鎮居民最低生活保障」補助金的標準。一般而言中國大陸各城鎮所採用的「最低工資標準」約為平均工資的 30%，在恩格爾係數 36.7 的水準下，仍不足以支付失業者的基本生活開銷，因此我們可以判斷，目前的失業保險金給付水準仍然太低，對於失業者的基本生活需求並無法周全照顧，應該適當地將失業保險金給付金額提高。

表 5-1 城鎮居民家庭收支基本情況--恩格爾係數（1990~2005）

項目	單位	1990年	1995年	2000年	2004年	2005年
調查戶數	戶	35660	35520	42220	50430	54496
平均每戶人口數	人	3.50	3.23	3.13	2.98	2.96
平均每戶就業人口數	人	1.98	1.87	1.68	1.56	1.51
平均每戶就業面	%	56.57	57.89	53.67	52.35	51.01
平均就業者負擔人口數（含本人）	人	1.77	1.73	1.86	1.91	1.96
平均每人全部年收入	元	1516.2	4279.0	6295.9	10128.5	11320.8
工薪收入	元	1149.7	3390.2	4480.5	7152.8	7797.5
經營淨收入	元	22.5	72.6	246.2	493.9	679.6
財產性收入	元	15.6	90.4	128.4	161.2	192.9
轉移性收入	元	328.4	725.8	144.8	2320.7	2650.7
可支配收入	元	1510.2	4283.0	6280.0	9421.6	10493.0
平均每人總支出	元	1413.9	4102.9	6147.4	9714.0	10579.5
消費性支出	元	1278.9	3537.6	4998.0	7182.1	7942.9
非消費性支出	元	37.2	561.1	1146.1	2531.9	2636.6
恩格爾係數	%	54.2	50.1	39.4	37.7	36.7

註：1、本表為城鎮居民家庭抽樣調查資料。2002年起城鎮住戶調查對象由原來的非農業人口改為城市市區和縣城關鎮區常住人口。

2、本表各項收入指標及恩格爾係數均按2002年口徑進行了調整。

資料來源：中國統計摘要2006，（北京：中國統計出版社2006年4月），111頁。

恩格爾係數的功能，是藉由抽樣方式，將母群體中的國民年均收入，按照其消費及財務分配的比例來計算，其中人平均所得中，用於支付糧食的金額，佔總收入比例的部份，即為恩格爾係數，可用來衡量人民的生活水準與收入水準。一般而言，恩格爾係數佔總收入的比例越低，則代表收入水準越高。如（表5-1），即代表中國人民在2005年的用於糧食方面的支出，約佔人均年收入的36.7%。

自1994年中國大陸頒行勞動法後，明文規定最低工資標準。失業保險

給付的金額由勞動與社會保障部規定調整為當地法定最低工資的 70--80% 發放。依照《失業保險條例》中規定，失業保險金的給付標準，應低於當地最低工資標準，且高於城市居民最低生活保障標準的給付金額為準，實際給付金額由各地方政府及自治區、直轄市政府經調查當地工資水準後制定之。在此原則下，各地區所有的失業人員皆領取相同金額。且中國大陸的企業單位，經常為求繳交較低保險費，而將工資以多報少，再以其它補貼、津貼名義補足，此乃不利於失業保險基金存底的。

但這樣的給付標準衍生出一些問題，首先即是勞動人口依規定繳納其工資之 1% 作為失業保險金，但失業保險金的給付卻是以當地標準工資作為計算基數，造成保險的繳費和給付失去聯結性，次者，由於失業保險金的發放由各地方政府統一給付標準，工作年齡較長的勞工，隨薪資調高而繳納較多的金額，但失業時領到之給付卻是和年資較淺者一樣的水準，對於年紀大，工作期間長的工人有失公平。再者，中國大陸的最低工資一般而言僅相當於社會平均工資的 30%²，而根據（表 5-1）顯示，目前中國人民的恩格爾係數的 36.7%，因此這樣的給付金額，是不足以支付最基本的食的問題，況且還有其它生活必要開銷，更是無法以失業保險金和城市居民最低生活保障金來支付。在《失業保險條例》中規定，失業保險金的給付金額，低於當地最低工資標準，高於城市居民最低生活保障標準的給付金額，若以如此標準計算，即失業人員所領取的失業保險金，不足原本工資的三分之一。

（四）、等待期和津貼支付期限：等待期一般為 7 天，最多不超過 10 天。關於津貼支付的期限，如果國家立法規定津貼的支付期應隨資格時間

² 呂學靜，失業保險制度論，*流通經濟大學論文集*（2000 年 7 月），頁 212。

的長短而變化，則該期限至少不低於 26 周，但在特定的國家也可縮短到 13 周。

中國大陸失業保險條例中規定，失業人員失業前所在單位和本人按照規定累計繳費時間滿 1 年不足 5 年的，領取失業保險金的期限最長為 12 個月；累計繳費時間滿 5 年不足 10 年的，領取失業保險金的期限最長為 18 個月；累計繳費時間 10 年以上的，領取失業保險金的期限最長為 24 個月。重新就業後，再次失業的，繳費時間重新計算，領取失業保險金的期限可以與前次失業應領取而尚未領取的失業保險金的期限合併計算，但是最長不得超過 24 個月³。由失業保險條例中可見，中國大陸失業者的失業保險金是按月發放的，其發放期間最長達到 24 個月，即便是投保一年以上未滿五年者，亦可領取 12 個月的失業保險金，如此看來在失業保險金的發放期間而言，是遠優於國際勞工組織規定的 26 週，但大體來說中國大陸的失業保險金給付金額過低、給付期間長，並不是有利於失業者重新再就業的。

發放期間過長而金額過低的失業保險金，將造成失業者無法應變突如其來的失業，以及失業保險金不足以應付生活開銷，部份隱性就業者詐領失業保險金，造成失業保險基金的流失，以及部份失業者仰賴失業保險金渡日而不願再就業。因此，失業保險應將失業保險給付金額適當提高，而給付期間應縮短，配合就業輔導及職業訓練，以鼓勵失業者能快速再度進入就業市場。

（五）、取消或削減失業津貼：在下列情況下，可以拒付、取消、停發或削減本應支付的失業津貼：當事人不在國內期間；主管機關斷定失業是當事人自願離職造成的；在發生勞資糾紛期間，當事人停工參與糾紛處

³ 中華人民共和國《失業保險條例》第十七條中有明文規定。

理或由於勞資糾紛導致停工，當事人無法參加工作；當事人透過欺騙手段試圖獲得或已經獲得失業津貼時；當事人無正當理由不利用政府安置、政府指導、政府培養訓練、重新培養訓練或重新安置合適工作的機會；當事人除家庭補助外得到了國家立法規定的別的收入補助，而且這種補助數額超過了失業津貼的數額時。

在這個項目裡，國際勞工組織與中國大陸的規定大抵相同。國際勞工組織在失業保障的建議書裡舉出六項得已取消或減少失業保險金的對象：(1)、當事人不在國內 (2)、自願離職 (3)、參與停工抗議者 (4)、以不實手段企圖詐領失業津貼者 (5)、不配合政府安置新工作、職業訓練者 (6)、其它津貼超過失業補助者。而中國大陸對於取消或減少津貼對象的規定亦有六項：(1)、重新就業的者 (2)、應徵服兵役者 (3)、移居境外者 (4)、享受基本養老保險待遇者 (5)、被判刑收監執行或者被勞動教養者 (6)、無正當理由，拒不接受當地人民政府指定的部門或者機構介紹的工人。關於失業津貼的領取資格，中國大陸目前所限制的對象為合理且得宜的，就制度上而言，是較能維護社會公平的。

在制度上，失業保險的給付時間與金額，向來都是爭論的一個議題，但事實上，領取失業保險金的人員資格認定，亦是另一個重點，目前中國大陸對失業保險金的給付認定標準為，其人員必須繳滿一定期限的失業保險金，有能力工作並有工作意願在非自願失業情況下，至失業登記機構登記失業者。但在實際情況下有兩種人是比較特別的，一為隱性就業者，另一種為隱性失業者。

從隱性就業者而言，其可能從事私營小販、地下行業，或者在其它未辦理事業登記之私設機構工作，甚至是靠投資、收租等所謂「小資本家」

的獲利行為。這類人員表面上其為無工作者是事實，但其每月實際收入往往不低於失業保險金或城鎮居民最低生活保障條例之救助金額，善於投資者甚至遠高於此，但這類人仍有支領失業保險金的情況，不但對於真正的失業者不公平，而且直接造成額外的政府財政支出，是屬於國際勞工組織在建議書中直接列為以不實手段企圖詐領失業津貼者，但在失業保險條例的條文中，對這樣的人並沒有實際的罰責，僅能在該類人被舉發查證屬實後，停止其失業津貼。

而隱性失業者是指，仍在原單位工作或者僅保留其勞資關係，但事實上充當隨時可能撒裁的閒職、人頭，以及名義上保有勞資關係，但事實上已離開單位「放長假」者，這類人與隱性就業者恰恰相反，他們表面上有工作，名義上仍為勞動者，但事實上已無事可做，領取較原來少的工資而進退兩難，並且隨時可能面臨失業帶來的危機。不但較少的工資對家庭生計帶來影響，且這類人本身多為中年的「4050 人員」，也就是說如果失業後，這些人儘管有再就業意願，也難以找到一份好工作。

一個健全的失業保障制度，應該將這兩類人的處理模式列入制度範圍，對意圖詐領失業津貼者加以懲戒，對失業的高危險族群加強輔導及管理，實現此二目標的前提，即在對領取失業津貼者的身份認定上，除加強資格認定的評量制度外，再來就必須依靠行政部門的專業性及依法行政。

（六）、爭議的處理：在失業津貼被拒付、取消、停發或削減時，或對津貼數額有爭議時，當事人應向管理津貼的機構或其他有關的機構提出上訴。

國際勞工組織建議，當勞資發生糾紛時，勞工可向管理機關或其它有關機構提出上訴。而中國大陸的失業保險條例中對於實體負責機構並無實

體規定也無詳加說明。但在 2004 年的《勞動保障監察條例》中，第九條規定：「任何組織或者個人對違反勞動保障法律、法規或規章的行為，有權向勞動保障行政部門舉報。勞動者認為用人單位侵犯其勞動保障合法權益的，有權向勞動保障行政部門投訴。勞動保障行政部門應當為舉報人保密，對舉報屬實，為查處重大違反勞動保障法律、法規或者規章的行為提供主要線索和證據的舉報人，給予獎勵⁴」。指出勞動保障行政部門為處理機關，但並無相關配套法規和罰責，此為另一不利於勞動者的法規不完善之處。

雖然國際勞工組織對於會員國並無強制力，僅能以建議的角度給予會員國意見，並作為施政之參考。所以國際勞工組織對於各項建議的規定，大多無細項規定，僅提供一個大方向的施政方向，以利於各會員國依各自文化、經濟、社會或政治等因素來自行調整，而中國大陸身為國際勞工組織會員國，亦佔有舉足輕重的地位，同時擁有也是全世界最大的勞動力市場的國家，因此建立一套保障勞工的失業保障制度，對中國大陸而言是必然而必要的，以國際勞工組織（ILO）所建議的勞動保障標準來檢視中國大陸的《失業保險條例》，兩相比較後（表 5-2），我們可以發現中國大陸的失業保障制度方面有三個重要的缺陷：

⁴ 中華人民共和國國務院令第 423 號，《勞動保障監察條例》2004 年 12 月 1 日實行。

表 5-2 中國大陸失業保險與國際勞工組織規定之比較

	國際勞工組織	中國大陸失業保險
保護範圍及應覆蓋範圍	<ol style="list-style-type: none"> 1、有意願求職，且具有工作能力之失業者 2、工時不充分，導致收入減半者 3、覆蓋範圍應於全部職工的 50%--85%之間 	<ol style="list-style-type: none"> 1、城鎮失業者 2、需納保一年以上，並繳納失業保險金者 3、非自願失業 4、有就業意願並進行失業登記者 5、覆蓋對象逐步擴大至所有城鎮職工。（包含外商及農民工。）
資金來源	<ol style="list-style-type: none"> 1、繳費基金制 2、非繳費制 3、兩者結合 	<ol style="list-style-type: none"> 1、城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工繳納的失業保險費 2、失業保險基金的利息 3、財政補貼 4、依法納入失業保險基金的其他資金
失業津貼的形式和標準	不低於投保人以前收入的 50%或最低工資的 50%	補助標準由各級地方政府自行制定，原則上以高於城鎮居民最低生活補助，低於最低工資為原則。
等待期和津貼支付期限	<ol style="list-style-type: none"> 1、7--10 天為週期 2、至少 26 週，特定國家 13 週 	<ol style="list-style-type: none"> 1、以月為發放週期 2、投保滿一年以上未滿五年者，領取 12 個月；滿五年以上未滿十年者可領取 18 個月，投保滿十年以上者可領取 24 個月。（即 108 週）
取消或減少失業津貼	<ol style="list-style-type: none"> 1、當事人不在國內 2、自願離職 3、參與停工抗議者 4、以不實手段企圖詐領失業津貼者 5、不配合政府安置新工作、職業訓練者 6、其它津貼超過失業補助者 	<ol style="list-style-type: none"> 1、重新就業的者 2、應征服兵役者 3、移居境外者 4、享受基本養老保險待遇者 5、被判刑收監執行或者被勞動教養者 6、無正當理由，拒不接受當地人民政府指定的部門或者機構介紹的工作者
爭議的處理	可向管理機關或其它有關機構提出上訴	由勞動保障行政部門負監督、查核之責任

資料來源：整理自國際勞工組織《促進就業和失業保護公約》（1988）

中華人民共和國《失業保險條例》（1999）。

(一)、保護對象與範圍不足

雖然中國大陸逐年將失業保險的保護對象範圍放寬，由 1986 年僅限於國有企業職工，擴大為今日 1999 年《失業保險條例》中，包含國營、私營和外資企業，甚至入城工作的農民工為失業保險的納保對象。但中國農村人口仍是大於城鎮人口達數倍之多，隨著中國大陸經濟不斷發展，挾廉價人力與其他資源的優勢，不斷有外資移入中國大陸以及各形式的集體企業投資設廠，許多企業在考慮成本或資源等因素後，決定將資金工廠設立於屬於農村的的地方，但這樣的決定衍生了失地農民的問題，這些農民原本耕種的土地多為國家所有，因此各地方政府在追求地方經濟發展時，往往願意徵收原有農民土地，以供給外資或其它形式的企業設廠，以帶動地方經濟的成長，但在徵收土地過程中，衍生出補償金額過低，拖欠補償金以及被徵地農民其後的失業問題，當然這些失地農民並不享有《失業保險條例》的保護，因為中國大陸的失業保險至今仍侷限於城鎮工作者，僅有在城鎮工作的居民或農民工得以享受失業保險的照顧。

(二)、失業保險給付過低，給付期間過長

雖然中國在失業保險金的發放期間上，遠遠高於國際勞工組織的相關規定，但是中國大陸所放發的失業保險金非常低，甚至不足以維持失業者家庭的基本生存需要，而且因為許多僱主不願為員工參保，或者因經濟考量而不願參保的勞動者，並未被政府強有力的管理及強制參保，導致非國有企業工作者及農民工等需要保障的弱勢人群被排除在失業保險之外，所以，中國國內有研究者將失業保險稱之為「勞動力強勢群體的俱樂部⁵」。

⁵ 何清漣，社會結構性緊張與中國人的經濟權利，大紀元，2005 年 12 月 1 日。查閱日期：(2006 年 8 月 28 日)。查閱網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/1/n1138297.htm>。

而給付期間過長所帶來的不利後果，是易造成某些失業者僅想依靠救濟金，而不願再度就業的現象，即為中國大陸慣稱的「養懶漢」問題。

(三)、相關配套法規不足，導致管理機構權責不明

目前中國大陸的勞動爭議和失業保障，雖是勞動與社會保障部為主管單位，但是並無專門處理的勞資爭議及抗爭事件的法規，而各級地方政府、勞動與社會保障局又各自掌管一部份權力。在勞動保障監察條例第九條的規範中，僅是以勞動者認為用人單位侵犯其勞動保障合法權益的，有權向勞動保障行政部門投訴來一語帶過。詳細處理細節並無明文規定，如此一來容易形成勞資雙方因認知不同、標準不同而產生更多衝突，在勞動保障行政部門亦無處理的準則可以遵行，往往介入協調無效之後，在無法可依循的狀態下，使得勞動者進行更大規模的抗議、上訪。

二、最低生活保障制度

中國大陸的城市居民生活最低保障制度，於 1993 年，由上海市政府在實際衡量上海經濟和生活水準後，結合世界各國對於貧困線制定和實施社會救濟的經驗，制定了城市居民最低生活保障線制度，並在試行過程中得到良好的效果。中共中央有鑑於上海市實施城市居民最低生活保障制度的成功經驗，由民政部在 1994 年召開的全國民政會議中明確提出：「隨著經濟體制改革的深入，建立健全社會保障制度」及「對城市社會救濟對象逐步實行按當地最低生活保障線標準進行救濟」，並開始於部份地方試行；中共政府並於 1996 年的全國八屆人民大會四次會議中通過的「中華人民共和國國民經濟和社會發展九五計劃和 2010 年遠景目標綱要」中，將「建立城市最低生活保障制度」作為一項重要的發展目標，並要求全國各地方政

府在九五期間必須全面建立此一制度。1997 年中共國務院發布第 29 號文件「國務院關於在全國建立城市居民最低生活保障制度的通知」，通知中明文規定城市居民最低生活保障的保障範圍、保障標準及保障資金來源等重要政策問題，並規定於 1999 年底之前，全國所有城鎮都必須建立起此一制度。1999 年 10 月 1 日正式實施的「城市居民最低生活保障條例」，是中國大陸第一個關於城市居民最低生活保障的法規，城市居民最低生活保障制度全面施行以來，相對於城市低保實施前，對中國大陸的經濟及社會穩定都發揮了很大的作用，間接的也幫助了國營企業改革後的下崗職工，促進國有企業改革的順利。2001 年 11 月 12 日，中共國務院再次發出「關於進一步加強城市居民最低生活保障工作的通知」，全面落實城市居民最低生活保障工作的規範管理工作⁶。其後最低生活保障制度不僅補足了傳統保障的不足，並且更進一步的成為社會救濟的主軸。

最低生活保障制度是一種社會救濟型態的社會保障，西方國家大多為工業發達的已開發國家，經濟也較開發中國家來得發達，所以保險型和福利型的社會保障為社會保障最主要的重點部份。而社會救濟的功用在於保障社會成員在遇到突發的個人或家庭經濟危機之時能受到政府一定的救濟及照顧，而不至於陷入貧困的地步，或者是對於已陷入貧困境遇的人給予社會保障津貼，以促進社會安定，減少貧困及犯罪情況的發生。通常對於接受社會救助者有幾個條件，首先必須為該國公民，若為外藉人士則能享如食品、分娩等少部份救濟；再者必須符合受救濟的條件，如收入低於平均水準、遇特殊情況而陷入困境者；至於特殊身份者則給予特別的救助，如兒童、老人、傷殘人士等有特殊照料需求者。

社會救濟的原理為有能力的社會群體，經過納稅、捐款等行為，再由

⁶ 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 262。

政府編列預算，為少數低於最低貧困線的個體提供援助及救濟，使社會中每一份子都能享受到社會保障的照顧。主要發放社會救濟的對象，集中於因突發事件而陷入困境者的臨時援助，政府必須對發放對象目前的經濟收入狀況及最低生活需求進行實地評估，再統一地制定一定的發放標準，再依此標準來發放社會救助金。資金來源主要為國家的財政撥款，再由社會保障機構統一管理。

(一)、城鎮居民最低生活保障制度的給付標準

中國大陸實行的城鎮居民生活保障標準由各地民政部門會同當地財政、統計、物價等部門制定，並由地方各級人民政府列入財政預算,納入社會救濟專項資金支出科目專帳管理。經當地人民政府批准後向社會公佈，並且隨著生活必需品的價格變化和人民生活水平的提高適時調整。所定標準要與其它各項社會保障標準相銜接。例如城鎮低保補助金額，不得高於當地最低工資與失業保險金。

城市居民最低生活保障制度之預算，每年年底前由各級民政部門提出下一年度的用款計劃。經同級財政部門審核後列入預算，定期撥付給地方勞動和社會保障部門，並於年終編制決算，送同級財政部門審批。換言之，城市居民最低生活保障的資金是由政府財政支出，不需經過社會統籌的過程。

得向地方政府申請及領取城鎮居民最低生活保障救助金的人共分為兩類，給付標準也有不同：

- 1、三無人員：依當地最低生活保障標準全額發放，若三無人員具有其它

社會保障、社會救濟等補助，則得從中擇一較高生活救濟標準之補助。

2、其它保障對象：包括下崗、失業者或家庭人均所得低於最低生活保障標準者，計算方式為家庭總收入除以家庭人員數所得之家庭人均收入，不足者，由城鎮最低生活保障標準補助差額。若同時依國家有關規定而具有特殊待遇、補助的優撫對象，撫恤金部份不計入家庭收入，可同時享受兩種救濟。

源於 1950~1960 年代的社會救濟制度，是在中國大陸仍處於計劃經濟體制時期形成的，當時的任務主要是對「三無人員」，包括孤兒、老人及社會困難戶等，提供一些救濟物資來進行定期定量的救濟和臨時救濟。然而在改革開放後，由於經濟結構轉變、國有企業改革而產生的大量下崗及失業工人，這些失業者更是取代原本三無人員的地位，成為數量最多的「新社會困難戶」，因此城鎮居民最低生活保障制度的建立，與大量的城鎮下崗職工及失業人員落入貧困階級，必然有相當的因果關係⁷。

由表 5-3 可見，原本佔社會救濟體系中絕大多數的「三無人員」，在 2001 年時僅佔 17%，若包括學生及殘疾等無業人員，亦僅佔 46%，其餘的 54%，則為企業與事業的職工，其中國有企業的下崗人員就佔了 30%，而在職職工方面，除薪資低於標準者外，大多為隱性失業人員，其它企業失業人員則佔 9%。

⁷ 馬扶風，「中國大陸提供失業與下崗勞工社會保障制度之研究」，暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文（2003 年）。

表 5-3 2001 年城鎮居民最低生活保障制度之依保對象

單位：%

	在職職工	下崗職工	失業人員	三無人員	無業殘疾學生等
所佔比例	15	30	9	17	23

資料來源：中國社會藍皮書 2002，社會科學文獻出版社（2002）。

轉引自馬扶風，「中國大陸提供失業與下崗勞工社會保障制度之研究」，暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文（2003 年）。

中國大陸自 1997 年全面實行城市居民最低生活保障後，全國各地納入城市最低生活保障的人數逐年增加，由 1997 年的 88 萬人，1999 年領取保障金人數為 281 萬人，截至 2001 年年底，中國大陸城市居民最低生活保障的受保障人數為 1170.7 萬人，年低保資金支出達到 43 億人民幣。2003 年第一季末，全國城市最低生活保障的受保人數達到 2140.3 萬人，至 2005 年年底，全國城市最低生活保障的受保人數達到 2232.8 萬人，低保資金的支出共達到 190.7 億元。⁸迄今已有超過 2300 萬人加入了城市最低生活保障的受保戶。

但是中國大陸城鎮居民最低生活保障制度的覆蓋面仍顯不足。1999 年在中國大陸的城鎮貧困人數應在 1500~3100 萬人之間，覆蓋率僅達 10~20%之間，但在 1999 年的中國民政統計年鑑中指出，中國大陸城鎮最低生活保障制度的覆蓋率達到 88.62%。依據武漢市民政部的調查發現，2000 年 9 月該市僅有 0.5%的非農業人口領取城鎮最低生活保障救濟金。然而至 2003 年止，估計貧困人口約在 4500~5000 萬人⁹，遠遠超出 2140 萬人的受保戶的範圍內。

（二）、西方國家的社會救助制度

⁸ 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 270。

⁹ 凌志軍，變化，（台北：時報文化，2003 年），頁 245。

西方國家對於最低生活保障制度的實施，存在著相當的重視與關切，並為一普遍實施的社會保障制度。最低生活保障制度的實施對象主要為處於貧困線之下的人們實行的。施程序為：首先由政府根據經濟發展水平和最低生活要求，制定一條社會成員的最低生活保障線，即為貧困線；再由社會保障機構對提出救濟申請的人們進行包含收入及財產等項目的經濟調查，經調查及確認其收入在地區平均收入水準以下並低於維持生活的最低需求者，由社會保障機構定期對這些人提供救濟。救助的形式包含：現金補助、實物發放、食物券、免費或低價醫療服務、房屋補貼、職業介紹和職業培訓等項目。西方國家普遍認為最低生活保障制度，作為社會保障的一部份及最後一道社會安全防線，能有效積極的發揮穩定國家經濟與社會安定的作用。

建立社會保障制度時，最重要的即是充足的資金來源，所以一般而言西方已開發國家會相較於其它開發中國家的社會保障來得完善，覆蓋面積也較普遍。而社會救助與社會保險的差別，主要在受保障人有否繳費，社會保險多為社會參保成員部份自行繳納，在遇到突發事件或退休、養老時領回，而社會救助則是依靠國家的撥款，受保障人通常沒有預先繳交費用。西方主要大國如英國在長期以來，以普遍性的原則，對所有窮人進行補助、救濟的工作，但近年來社會保障基金的負債越來越大，已非國家財政能輕易負擔，故有將「濟貧法式的社會保險制度」改變成只對真正貧苦窮人進行救濟的選擇性補助。

1、美國

美國的社會福利制度相當發達，社會救濟制度中從兒童至老人都有專屬的救濟項目，其中與失業及低收入者有關的項目如下：

- (1) 對低收入家庭實行醫療補助。

- (2) 對低收入家庭發給食物卷，並對其家庭中的兒童免費供給早、午餐。
- (3) 對於低收入家庭提供房屋補助。
- (4) 低收入能源補助。
- (5) 各類職業培訓及介紹機構。
- (6) 對窮人免費配置分發糧食。

2、英國

英國是目前世界社會保障制度最完善的國家之一，對於社會救濟是以 1943 年通過，並於 1976 年調整補充過的國民救濟法為實行的主體依據。其中救助的對象包括了下列幾種人：

- (1) 16 歲以上的英國居民，其收入來源不足以滿足最低生活需求者。
- (2) 已就業的低收入者，可經申請給充份的各類醫療補助。
- (3) 領取社會津貼期滿，但仍未找到新工作的失業人士。
- (4) 其它需要社會救助者，如兒童、單親家庭、傷殘者、身障者及老人。

雖然英國社會救濟的項目繁多，但並不是無條件給付的，對於申請救濟的人必須先進行所謂的生活狀況調查，再依照政府所訂的貧困線作為標準，低於標準者進行救濟。但由於近年英國的社會保障經費不足，發放標準日嚴，在生活狀況調查中亦有許多可能傷及申請人自尊的問題，而使得許多窮人不願或不能享受到國家的社會救濟。

3、德國

德國的社會救濟主要依據 1962 年頒訂的聯邦救濟法，並於 1965 年、1969 年及 1974 年進行多次修改，逐步擴大社會救濟的標準和範圍，也包括了對殘疾人士的救濟，以及其它有特殊需求之社會困難者的救助。在

1962 年之前則是由私人機構或行政區主導各項救濟事業。德國的社會救濟項目之廣，足以填補其它社會保障不足之處，根據社會法法典規定，凡是無法以自身力量支付生活開支或在特殊生活處境下不能自立者，從其它方面也得不到足夠的救助，就有權申請社會救濟。

德國的社會救濟主要分為三個層次，分別為生活救濟、特殊生活處境救濟及社會救濟機構，其內涵分述如下：

1、生活救濟

是對失業者及老人的各項一次或經常性救濟，包含食、衣、住、行、取暖和個人日常生活需求等項目，領取經常性救濟者除定期領取救濟金外，亦能得到購買衣物的一次性救濟。對於老人安置可分為救濟機構的院內安置及自行在家安置，受救濟機構照顧者，由各州政府依一定標準領取生活費用。而失業者的生活救濟包括職業訓練及職業介紹，若無正當理由而拒絕政府機關介紹之職業者，徑行停止其生活救濟金的放發。

2、特殊生活處境下的救濟：

依據各項突發的狀況、特殊需求的社會成員的需求發放，其中對於失業者或低收入者的保障項目包括以下數種：

(1) 建立和保障生活基礎救濟，即類似於最低生活保障，針對貧困階級發放，分擔生活救濟業務。

(2) 職業培訓救濟，依現行規定限定受培訓者年齡必須在 26 歲之內。但依照德國 1976 年頒布的促進培訓法和促進勞動法施行之後，受培訓者除得到培訓費之外，仍可支領生活開支費，使得此項救濟失去了原本的意義。

(3) 殘疾者救濟，目的在於消除或減輕已存在的殘疾現象，同時防止出現殘疾。殘疾救濟的實行辦法在於，使殘疾者恢復就業能力，能進行適當的活動和可能不再需要看護照顧。救濟內容包含門診、住院治療、供應整容工具、進修、職業培訓、跨領域學習、介紹並協助就業、住處安置並於培訓期間給予生活的開支補助。此一救濟是特別的，並可減輕社會成本的增加。

(4) 盲人教育救濟，救濟金比照戰爭失明受害者的護理補貼最低金額，1976年後成人補助金額為599馬克/月。未滿十八歲者則為一半金額，只要失明滿一周年，並同期間無申請其它社會救濟或當地政府盲人法規補助者即可申請。領取盲人教育救濟期間，由政府介紹適合之工作若遭受補助者拒絕，或受補助者為了重新工作而受培訓或進修學習者，取消其領取盲人救濟的權利，但可申請其它項目的救濟。

(5) 其它救濟，德國社會救濟項目繁多，除上述幾項外，另外有老人、兒童、生產、疾病、遊民、罪犯、旅居境外德人等都有不同的救濟事項。

3、社會救濟機構

德國相關於社會救濟的管理、發放機構可以分為四級，分別為市縣超地區機構和聯邦政府四級，但各救濟機構的主管單位略有不同，有社會救濟管理處、家庭部、青年部或衛生部。各地方社會救濟經費來自政府經費中開支，除國家救濟機構外，另有一些非屬於的國家社會福利團體協助國家救濟運作，並成立醫院、學校、養老院、社會中心等機構。

德國的社會救濟制度相當龐大，內容包羅萬項，其中最特別的是對於殘疾人士的輔導與救濟，除救濟項目十分完善外，還包括了職業教育、工作介紹等救濟，避免殘疾人士失去自立生活的能力，並能減低社會的成本。但相較於英美而言，德國的社會救濟體系過於龐大，主管部門亦不盡相同，管理系統的繁複與分歧容易形成五龍治水式的多頭馬車管理模式，這是美中不足之處。

綜觀各國的社會救濟制度，雖在名稱上有所不同，事實上與最低生活保障是同一件事情，社會保障越是完善的國家，所需要的社會保障基金越是龐大，這是目前全世界中福利國家集中於西方工業發達的已開發國家的主要原因。目前英國由於社會保障基金的龐大缺口，已將社會救助制度鎖定於援助真正有迫切需要的公民，而失業保險方面也朝向積極輔導再就業的方向前進，足見社會保障是需要強大經濟作為後盾的。最低生活保障制度的原理，即是藉由社會群體力量經過納稅或捐款後，由政府統一標準並經由特定社會保障機構，執行對突發經濟困難或長期處於貧困線以下的社會個體，進行救濟和幫助的工作。尤其各國的最低生活保障中，對於仍有能力就業者，除了最低生活水準所需要的補助外，通常還包括了職業的培訓和輔導就業，若無正當原因而不配合政府的職業介紹，則政府有權取消受救濟人的各項補助，一方面可以促進再就業，進而維持經濟循環，另一方面也能對需要救濟的人作最根本的救濟，即是藉由職業訓練及輔導就業來消除其貧困的原因，可見輔導再就業以減輕或消除失業人口，才是確保社會保障正常運作長治久安的唯一路徑。

最低生活保障制度既然是社會保障的最後一道防線，理應保障所有的公民，社會是由全體公民所組成，包括各種職業、性別、宗教、政治、年齡及階層的人，所以在建立最低生活保障制度之時，特別需要重視平等的

原則，把持著一視同仁，人人平等的精神，公平且公開的依照法規及標準看待。

三、小結

(一)、制度改革腳步緩慢，無法符合國情與經濟結構變化

在計劃經濟轉向市場經濟的各項改革中，應當首重社會保障制度改革；在各項發展目標中，應將社會穩定與政治穩定視為首要任務。但中國大陸在實施改革開放二十餘年來，對社會保障制度改革卻是採取拖延政策¹⁰。企業改革始於 1978 年，社會保險制度改革是以 1986 年 7 月，中華人民共和國國務院發佈的《國營企業職工待業保險暫行規定》作為社會保障制度改革的標誌，直到 1995 年《勞動法》的施行才真正為社會保障的制度改革加大力度。進度緩慢的社會保障改革，為中國大陸的社會帶來了兩種不利的後果：一是擴大了需要社會保障的「老人」以及「中人」的規模，1978 年--1995 年期間，全國城鎮國有、集體和其他單位新業職工人數 12269.1 萬人，其中國有單位 7738 萬人；集體單位 3980.1 萬人；其他單位 550 萬人，占全國城鎮職工人數的 82.3%¹¹。即十分之八的職工屬放改革開放以來的「新人」，但大部份在歷經改革開放二十餘年後，儼然已成為「中人」，許多企業原本的「中人」已經成「老人」，而這些中人以及老人礙於年齡、技術等競爭條件，對於社會保障的需求，尤其是面臨失業浪潮時，是遠大於新生代的勞動人口的。二是浪費了新籌集社會險基金的最好時機。在企業改革開放之初，如果能同時啟動社會保險基金統籌的機制，絕大部份的

¹⁰ 劉克綱、陸百甫，**轉軌時期財政貨幣政策的協調與配合**，（北京：經濟管理出版社，2000 年），頁 182。

¹¹ 胡鞍綱，「社會保障體系建設專家談，胡鞍綱發言」，北京：**勞動保障通訊**，第 10 期（2000 年），頁 10。

國有企業在當時都還有繳納社會保險費的能力，但中國大陸政府開始進行社會保險基金統籌時，已是國有企業改革的中後期，當時許多企業已瀕臨破產、倒閉、改制，早失去了繳納社會保險基金的能力。由此可見，社會保障制度改革的滯後，提高了社會保障制度改革的成本。

(二)、缺乏配套法規，造成失業保障目標錯置

對於失業者而言，中國大陸城市最低生活保障制度與失業保險的分界在於，失業保險必須工作並繳交失業保險金滿一年以上，而城市低保則可適用於無正式工作經驗或甫出社會的畢業生等，以及未曾參加失業保險的失業者。給付金額上，失業保險給付高於城市低保的給付金額，在理論性質上，失業保險則是屬於社會保障中的社會保險，而城市低保較偏向社會救濟和社會福利兩個面向。但不論其條件、性質、給付金額，此二制度在功能上的根本目的，應是鼓勵、幫助失業者進入或再度進入職場，也才能從根本上解決失業所帶來的各項問題，亦能減輕政府在人力、財力上的重擔。為避免長時期、低給付的失業保險金與城市低保給付，造成養懶漢的情況，應再加強失業後的輔導再就業，並對領取給付人員的資格定期檢驗，避免詐領給付的發生。所以，中國大陸對於失業者實行的城市低保及失業保險，應該再加強的部份，即是職業培訓、職業進修、工作介紹及輔導就業。目前中國大陸各省地方政府，雖依現行法規，多有提供培訓和職業介紹的服務項目，但由於進行培訓之期間，並沒有或者僅提供低額的生活補助，使得失業者為求失業期間能維持最低生活水準而不得不放棄政府提供之培訓課程，轉而以其它方式謀生，所以各地方政府應在培訓、輔導期間應給予一定生活補助，加強失業者參加培訓的意願，提升勞動者的素質，才能達到以職業訓練和輔導就業，以減輕失業情況的目標，此為現今失業保障制度上的盲點。

(三)、覆蓋面不足，造成社會不公平

就制度面上而言，中國大陸的失業保障制度與世界各國，或是與國際勞工組織的規定相比較，明顯呈現出納保對象過小、補助金額不足的問題。在「城市居民最低生活保障條例」第二條中規定：「持有非農業戶口的城市居民，凡共同生活的家庭成員人均收入低於當地城市居民最低生活保障標準的，均有從當地人民政府獲得基本生活物質幫助的權利。」此項規定指出了在城市低保中，凡符合城市居民條件者，人人享有平等的權利，並點明了城市低保對於全民覆蓋原則的目標與法律地位，反對任何種類的歧視以任何形態的存在。相較於中共早期的傳統社會保障制度而言，現代的社會保障制度對於公民能夠維持最低生活水準的基本生存權利是更為重視且尊重的。姑且先不論政府單位對於城市低保在實際執行時是否貫徹，至少在法律條文上城市最低生活保障已覆蓋所有城市居民。但是中國大陸幅員廣大，人口更高達近十三億人，其中適齡就業人口約七億人，超過三分之二為農業人口，若欲照顧所有適齡就業人口則需要非常龐大的資金，因此目前社會保障所及人口仍限於城鎮人口，自一九五〇年代開始的「城鄉二元」模式，便是起源於相似的社會狀況，雖然目前城鄉二元模式有模糊的勢趨，某些省份開始將城鎮週邊的農村納入行政範圍，儘量的給予和城鎮居民相同的待遇，但在社會保障資金仍然不足的情況下，社會保障呈現「城鄉二元」的模式，未來將會持續很長一段時間。

從客觀上的角度而言，歐美國家的失業保險及生活救濟制度的確更優於中國大陸目前實行的相關法規，已知發展社會保障、社會福利及救濟的首要條件，就是龐大的財政支持，從國民平均年收入來看，歐美已開發國家人民的 GNP 往往高於中國大陸數倍之多，但同時社會福利制度越是健全之國家，國民所必須繳交的稅率亦越高，動輒 3、40% 的所得稅，甚至瑞典

等傳統福利國家達到 50% 上下，這對仍是開發中國家的中國大陸而言是仍不可行的政策，學者認為中國大陸推行失業保險，在勞工月繳的失業保險金額必須從現行勞工個人薪資的 2%，提升到 8%，才能維持失業保險體系的正常運作，但在平均個人年所得仍然不高的狀況下，2% 的保險金已造成許多低階勞動者因為經濟考量而不願參保，若然提升保險金的繳納金額，勢必使得低層勞動者的參保意願更為低下，其中有個徵結性的問題存在，即是低層勞動者往往比白領階級勞動者，面臨更多的工作危險與失業風險，相較於白領階級而言，藍領階層的勞動者是比白領階層更需要完善社會保險與救助的一群，若然藍領階層的投保意願降低，那麼失業保險的實際功能便大大下降，亦表示政府將可能背負更龐大的社會救濟金，所以目前以提升失業保險費來維持失業保險運作的方式並不可行。中國社會與勞動保障部部長張作己則表示，欲完善中國大陸的失業保險制度，必須先提升社會保障基金的總額，目前可行方法有二，一為將政府手上的國有企業持股發放至社會保障基金，透過分紅制度為社會保障基金獲利，但不參與股市的交易，必要時得售與具有目標性的戰略投資者，進一步提升社會保障基金的總額，另一個方法則是成立中外資合作的基金管理公司，此為加入世界貿易組織之時，世貿對中國所作的承諾，希望能透過基金投資管理的方式來為社會保障基金加分。

綜合以上所言，可知欲完善失業保障制度，首要問題仍在完善的財政體系與管理之上，若無強大經濟作為後盾，則失業保障制度的推行上必然捉襟見肘；若無有效的管理與行政，再完善的制度也終將淪為空轉。中國經濟的成長舉世可證，但在推行包含失業保障在內的各項社會保障、社會救濟等制度，最重要的仍是政府政策配合、財政投入的意願。

第二節 失業保障之財政分析

中國大陸的失業保障，為失業保險與城市居民最低生活保障兩個部份所組成，前者為社會保險的一環，而後者則屬於社會救濟的實踐。無論失業保險或城市低保皆為社會保障的組成成份，因此本節將從國家財政系統對社會保障預算這個大的著眼點，來探討中國大陸對於社會保障的投入是否足夠，以及兩項失業保障對於失業者的實際給付是足夠，藉以觀察失業保障之財政體系是否完備。

一個國家的社會保障制度是否能夠完善，取決於雄厚的財政資金。欲發展完善健全的社會保障制度、社會福利及救濟制度，首要條件，即是健全的財政體系，以及發展社會保障的政策支持，國家財政預算分配決定了社會保障的預算和支出能力，也決定了社會保障的標準和公平性，即國家預算分配主導著社會保障的質與量。社會保障的產生，是在社會生產力發展到達一定程度、勞動者之間形成社會化的擴大分工後，國家依據法律對社會成員因為年老、傷殘、失業或疾病等原因而面臨生存危機時，透過對國民收入分配與再分配的方式，提供弱勢者物質上的幫助，以保證其最低收入保障和健康保障¹²。

以中國大陸目前的社會保障基金籌募方式來看，主要來自兩個部份；一是國家一般性稅收安排的社會保事業費，即是在國家預算中直接再分配的資金；二是直接參與國民收入分配和再分配而形成的各項社會保障基金，可視為是一種國家稅收收入的讓渡，失業保險基金如是。無論是社會保障基金的籌募與分配管理，都是國家財政管理與分配中的重點項目。因此社會保障與國家財政的關係，對於現今的中國而言，建立完善的社會保

¹² 張法榮，「**建立與完善的社會保障制度**」，98 海峽兩岸財經與商學研討會，（台北：私立東吳大學主辦，1998 年）。

障制度，是現階段經濟蓬勃發展的社會主義市場經濟的急迫目標之一¹³。所以中國大陸的財政部門應積極的參與社會保障制度的改革。

從 1997 年迄今，中國經濟一直處於經濟高速發展期，2004 年 GNP 總額高達 136,515 億元，全國財政收入高達 26355.88 億元，支出為 28360.79 億元，財政赤字為 2080.14 億元。自改革開放後，中共當局開始大舉建設中國的各項現代化設備與公共工程，藉以吸引外資和國際注意，尤其近年來中國大陸為在國際間嶄露頭角，將 2008 年的奧運當作一個指標性的舞台，因此在各項建設更是投入大筆的資金，因此中共中央與地方政府的財政赤字越來越大，尤其自 2000 年後動輒 1、2000 千億人民幣，但對於社會保障的投入卻始終在國家總預算的 2.1% 上下，其中失業保障項目所能分得的金額更是不多。雖然社會保險的各項保障可藉由強制參保的方式，使得勞工、企業及政府三方共同出資，但社會福利及救濟則通常由政府獨立出資，這是一個巨大的開銷，若然社會保障基金徵收、募集的制度不健全，最後給予弱勢者的社會救濟和社會福利支出的重擔，必然還是落在國家政府的財政之上。因此必須有完善的財政體系才能兼顧政府包含社會保障及經濟發展各項支出的平衡。

一、中國大陸財政制度與社會保障之關係

失業保障即為社會保障的一環，失業保障基金自然受社會保障資金的影響甚大，若然整體社會保障財政健全，失業保障亦能有較完善的資金；反之，若社會保障的財政不完備，失業保障的目標亦難以實現。社會保障的完善，能直接影響社會現象、間接刺激經濟循環與政治穩定，並可使財

¹³ 朱芳芳，「安全網」和「減振器」－中國社會保障問題，（北京：中國國際廣播出版社，2001 年）。

政結構更加穩固，兩者之關的關係可以從幾個方面突顯出來：

(一)、透過失業保險基金實現社會資源的再分配

社會保障是一種由政府主導的社會資源分配與再分配的過程，是分配意義上財政的組成部份，社會保障基金的籌集和支付，能夠直接影響國家財政的分配¹⁴。社會保障分配的一部份社會產品的價值構成，包括了「必要的勞動」與「剩餘價值」兩大部份，其中勞動者的社會保險屬於必要的勞動；而剩餘價值則可視為社會保障的再分配。必要的勞動部份，雖由社會保險基金的構成，並未以財政預算形式表現，但社會保險基金的存在能實際影響國家財政的規模，若社會保險基金基礎深厚，可實際減輕國家財政的負擔；而剩餘價值部份，由於包括了社會救濟與福利，因此主要必須仰賴國家財政分配，藉由國家財政預算來進行有計畫的集中和給付。

失業保險屬於社會保障之一，也是屬於「必要的勞動」的一部份，由於其目的是在勞動者在非自願情況下失去收入時，得已維持失業者的基本生活，減少突然面臨失業時的困境，是一種社會資源分配的方式，藉由失業保險的實現，減少貧困線以下的人口及家庭。同時，透過社會保險能使失業者維持一定的購買力，間接刺激消費，促進經濟循環，維持整個財政體系的正常運作。城市居民最低生活保障部分，屬於前述「剩餘價值」的實現，為社會救濟的一種，透過城市低保的方式，達成與失業保險相似的效果，兩者之間的差別再於，由於城市低保的資金來源，非由個人或企業籌集，而是以財政預算的方式編列後實現，由政府收入的部份來負責社會救濟的支出，是屬於社會資源的再分配。

¹⁴ 岳頌，「社會保障與國家財政」，**福建論壇**，第 229 期（2001 年 11 月），頁 21。

依世界各國的經驗來看，社會保障與財政體系的實踐是密不可分的，社會保障基金的籌集到給付，及其過程的管理，最終都歸於國家財政的管理範疇內。以中國大陸而言，中國大陸勞動人口的失業保險與城市低保，不僅通過法規和財政制度，在社會範疇內，藉由社會保險或租金、稅收等政府收入的方式，達到一定的籌集，並且統一執行給付的工作，而且通過社會保險費，或者社會救濟預算的方式列支成本，與國家財政收支緊密的連結，這點與世界各國實行社會保障的經驗是相互契合的。

(二)、失業保障基金屬於國家財政性基金

失業保障基金的籌集是由個人、企業與政府三方共同籌集，個人就工資的 1% 負擔，企業就單位總工資的 2% 支付，不足部份由政府補足。而城市居民最低生活保障則是由政府全額支出的社會救濟。因此社會保障基金的收入主要來自財政援款，同時國家財政要為社會保障提供財政的擔保，若社會保障基金運作時出現風險，最終仍是由國家財政來概括承受；而社會保障的支出，則是屬於國家財政預算支出的重要部份之一，為國家年度預算中的重要內容，是國家財政需負責承擔風險與最終支付責任的社會性公共開支。

由於當社會保障基金收入不敷支出時，必須由國家財政給予補償或介入社會保障基金的運作，為社會保障基金進行保值和增值的操作或給予減免的優惠。不論社會保障基金的收入和支出方式來看，皆與國家財政部門的運作息息相關，由於政府必須對社會保障基金的運作負擔風險及責任，以維持社會保障體系的正常運作，因此社會保障基金可視為以政府的信譽作為擔保徵收的基金，所以社會保障基金的收入實質上即是國家財政的收入，是國家財政性資金的一部份，社會保障基金收入與國家財政收入是密

不可分的。中國大陸勞動者的失業保障為中國大陸五大社會保障中的重要組成部份，主要包括失業保險及城市居民最低生活保障兩個項目，失業保險的資金來源屬於國家、企業、個人三方共同負擔，若有不足者由政府給予補貼；城市居民最低生活保障的資金來源，則是由政府全額負擔，各地方政府統一編列預算之後，由國家財政支付。因此失業保障亦為國家財政部門所負擔的責任之一。

由表 5-4 可見，中國大陸國家財政的主要支出項目中，與社會保障相關的撫恤和社會福利救濟費、政策性補貼支出兩個大項，是整個中國大陸國家財政預算的重要組成項目，在 1999 年，兩者共支出 877.52 億元人民幣，至 2005 年已達到 1714.86 億元人民幣，中國大陸的社會保障相關支出，按比例來說仍是國家總預算中的小部份，僅佔 5.1% 強，但已是一個必備的重要項目。

(三)、失業保障基金預算為國家財政部門之責任

《中華人民共和國預算演算法實施條例》中明文規定，財政部在健全的財政職能上、完善複式預算制度上，明確的個別編制政府公共預算、國有資產經營預算、社會保障預算和其它預算。

失業保險基金和城市居民最低生活保障的預算，包括在社會保障基金的預算之下，而社會保障預算在預算演算法中明文規定，屬於國家財政預算的重要組成部份，財政部門需負擔起政府所賦予的財政職能，對社會保障基金納入財政專戶管理、單獨核算，以利於社會保障基金的專款專用，並且依據社會保障基金的運作來編列各項社會保障基金的預算，避免及降低不必要的風險。因此建立社會保障預算，可將各項社會保險基金全部納

入政府預算的統一管理和監督，建立起社會保障基金管理的制衡機制，依據中華人民共和國預算演算法實施條例，不但是國家財政部門的責任，同時也是義務。

(四)、失業保障基金運作需仰賴國家財政部門

社會保障基金既為國家財政性資金的一部份，自然必須由國家進行運作，而國家財政部門則必須負擔起運作社會保障基金的運作責任。中國大陸目前所實施的各項社會保障仍不盡完善，在有限的預算之下，國家財政部門必須以其專業的職能，為政府進行綜合考量、協調處理社會保障基金的籌集、使用及政策的研究等重要任務。

中國國務院已對社會保障基金納入財政專戶做出統一的規定及部屬，失業、生育、養老、醫療、工傷等保障各別分項專戶管理，使財政部門參與社會保障管理，確保社會保障水準與國家、個人、企業的負擔能力相適應，以保證社會保障基金的安全運作，以發揮最佳的效能。因此財政部門在社會保障基金的運作中，扮演著守門者與操刀手的角色，藉由改革社會保障基金的運作，作為深化財稅體制改革及健全財政職能的推手。

二、中國大陸相關社會保障事業財政支出

在中國大陸早年實行計劃經濟時，由於貿易上的鎖國政策與對內經濟的嚴格管控，因此國家政府的收入與支出並未出現太大的盈餘或是虧損的現象。而早年中國大陸的社會呈現所謂「企業辦社會」的狀態，即大多產

表 5-4 中國大陸國家財政主要支出項目（1978~2005）

單位：億元（人民幣）

年 份	財政總支出	基本建設 支 出	農業支出	文教、科學 、衛生支出	撫恤和 社會福利 救濟費	國防支 出	政策性 補貼支出
1978	1122.09	451.92	150.66	112.66	18.91	167.84	11.14
1979	1281.79	443.68	174.33	132.07	22.11	222.64	79.02
1980	1228.83	346.36	149.95	156.26	20.31	193.84	117.71
1981	1138.41	257.55	110.21	171.36	21.72	167.97	159.41
1982	1229.98	269.12	120.49	196.96	21.43	176.35	172.22
1983	1409.52	344.98	132.87	223.54	24.04	177.13	197.37
1984	1701.02	454.12	141.29	263.17	25.16	180.76	218.34
1985	2004.25	554.56	153.62	316.7	31.15	191.53	261.79
1986	2204.91	596.08	184.2	379.93	35.58	200.75	257.48
1987	2262.18	521.64	195.72	402.75	37.4	209.62	294.6
1988	2491.21	494.76	214.07	486.1	41.77	218	316.82
1989	2823.78	481.7	265.94	553.33	49.6	251.47	373.55
1990	3083.59	547.39	307.84	617.29	55.04	290.31	380.8
1991	3386.62	559.62	347.57	708	67.32	330.31	373.77
1992	3742.20	555.9	376.02	792.96	66.45	377.86	321.64
1993	4642.30	591.93	440.45	957.77	75.27	425.8	299.3
1994	5792.62	639.72	532.98	1278.18	95.14	550.71	314.47
1995	6823.72	789.22	574.93	1467.06	115.46	636.72	364.89
1996	7937.55	907.44	700.43	1704.25	128.03	720.06	453.91
1997	9233.56	1019.5	766.39	1903.59	142.14	812.57	551.96
1998	10798.18	1387.74	1154.76	2154.38	171.26	934.7	712.12
1999	13187.67	2116.57	1085.76	2408.06	179.88	1076.4	697.64
2000	15886.50	2094.89	1231.54	2736.88	213.03	1207.54	1042.28
2001	18902.58	2510.64	1456.73	3361.02	266.68	1442.04	741.51
2002	22053.15	3142.98	1580.76	3979.08	372.97	1707.78	645.07
2003	24649.95	3429.3	1754.45	4505.51	498.82	1907.87	617.28
2004	28360.79	3437.5	2337.63	5143.65	563.46	2200.01	795.8
2005	33708.12	4006.3	2450.31	6060.8	716.39	2474.9	998.47

資料來源：中國國家統計局編製，**中國統計年鑑 1994—2006 年**，（北京：中國統計出版社，1994—2006 年）。

轉引自羅晉弘，中國大陸社會保障財政支出之研究：福利與穩定的辯證，**中國文化大學大陸研究所**（2007 年），頁 109。

業皆屬國有企業，而勞動人口經政府安排進入國有企業內工作，職工的生老病死皆與企業相關，無論醫療、保險、住房或是其它補助，都經由企業安排；疾病或殘廢，甚至死亡也享有企業提供的各項保障，亦即早年中國大陸的國有企業職工，所享受的待遇與福利、保障，皆藉由企業來實現。但在經濟改革開放後，國有企業改革的結果是倒閉、裁員或轉由民間企業經營，因而大量的職工成為下崗人員，失去了原來享有的各項保障與保險，轉而投入市場經濟的風險中，最常見的就是因競爭能力不足、整體勞動力市場供過於求而造成的失業現象，這些失業人員造成了各種的社會問題、經濟問題和政治問題，始得中國大的整個社會呈現不穩定的狀態。而中共政府為因應失業帶來的諸多問題，在許多全國性或中央的會議中，多次強調應加強社會救濟、社會福利和幫助失業者再就業。

從表 5-4 中，我們可以看到，中國大陸的國家預算的重要組成項目中，即包括了社會福利和救濟的部份，但與資本主義國家的社會福利預算有根本意義上的不同，社會主義國家的意識型態中，社會主義本該將社會福利視為必然且基本的功能之一，但依照表中的預算額度而言，僅佔國家總預算的 2.1%強，與西方國家動輒 30%的社會福利預算而言，似乎是不足以做好社會福利與救濟的。

中國大陸自 1978 年後推行經濟改革，為了吸引國際資金投入和推展中國大陸的國際地位，紛紛投入龐大的資本來建設城市和軟硬體設備，然而從表 5-5 中可以看到，中國大陸政府在經濟改革開放後年度收支差額開始呈現負成長，原本中央政府的財政收入遠低於支出，但自 1994 年後呈現大量的正成長，而各地方政府的年度收支則是轉盈為虧，逐年呈現負成長擴大的現象（表 5-5），這是因為各地方政府為力求地方現表現與發展，以及吸引外資在當地投資設廠以獲得利益，而不斷的投入地方建設的結果。

因此中央與地方政府的總收支從 1982 年的 17.65 億人民幣至 2005 年已負成長至 2080.14 億人民幣，相差 117.85 倍。但中國大陸對於社會保障上的投入並未見實質的增加，由表 5-6 我們可看見，中國大陸對於社會福利支出佔政府總支出的比例，由 1985 年的 1.6% 至 2005 年末的 2.1%，僅僅成長了 0.5%，其間數個年度，甚至低於改革開放前的 1.7%，尤其是在 1999 至 2001 年之間，中國政府對於社會福利的支出僅佔國家總支出的 1.3~1.4%。

就政府總支出的各大主要項目來看，我們從表 5-7 可以看見，自經濟體制改革開放後，中國大陸政府用於基本建設、教科文方面的預算大幅增加，直至 1999 年後，用於基本建設的經費比例始得降低，這是因為基本建設投入逐漸飽和；而教、科、文經費由於推展教育、廣設學校，呈現逐年增加的情況，近年亦略為回降 2~3%；國防支出則由於中國大陸軍備已達一定規模，和改革開放後大力向經濟轉型發展，而減少大筆的國防預算；政策補貼經費主要用於各地方政府，在臨時性或無償性的政策經費不足之處予以補貼之用，中央政府給予地方政府城市居民最低生活保障的補貼經費即是由此項經費支出，早年實施之國有企業職工最低生活保障採用「三三制」，其經費由社會、企業、財政三方共同出資，其不足之處亦由政策補貼項目支付，在改革開放初期，政策補貼經費一度站上政府年度支出的 14% 強，但最近的幾年則回復到政府總支出的 3% 左右。相應來說，這表示各項政策預算之編列已上軌道，得已減少臨時性及政策性的補貼支出，但用於撫恤、社會救濟和社會福利的經費，並未見到實質的成長，在 2005 年政府總支出的 33708.12 億元人民幣中，社會福利和救濟項目僅有 716.39 億元，佔年度總支出的 2.1% 強（表 5-6），同時顯示了近年中國大陸政府積力強調要改善社會矛盾、解決就業和失業問題的決心，並未在財政上真的受到重視。但若從胡錦濤接任後的時期來看，社會保障的福利救濟項目則是由總支出的 1.4% 提升至 2.1%，呼應了胡錦濤解決社會矛盾，建構和

表5－5 中國政府財政收支概況（1978～2005）

單位：億元/人民幣

年份	財政收入			財政支出			收支 差額
	合計	中央	地方	合計	中央	地方	
1978	1132.26	175.77	956.49	1122.09	532.12	589.97	10.17
1979	1146.38	231.34	915.04	1281.79	655.08	626.71	--135.41
1980	1159.93	284.45	875.48	1228.83	666.81	562.02	--68.90
1981	1175.79	311.07	864.72	1138.41	625.65	512.76	37.38
1982	1212.33	346.84	865.49	1229.98	651.81	578.17	--17.65
1983	1366.95	490.01	876.94	1409.52	759.60	649.92	--42.57
1984	1642.83	665.47	977.39	1701.02	893.33	807.69	--58.19
1985	2004.82	769.63	1235.19	2004.25	795.25	1209.00	0.57
1986	2122.01	778.42	1343.59	2204.91	836.36	1368.55	--82.90
1987	2199.35	736.29	1463.06	2262.18	845.63	1416.55	--62.83
1988	2357.24	774.76	1582.48	2491.21	845.04	1646.17	--133.97
1989	2664.90	822.52	1842.38	2823.78	888.77	1935.01	--158.88
1990	2937.10	992.25	1944.68	3083.59	1004.47	2079.12	--146.49
1991	3149.48	938.25	2211.23	3386.62	1090.81	2295.81	--237.14
1992	3283.37	979.51	2503.86	3742.20	1170.44	2571.76	--258.83
1993	4348.95	957.51	3391.44	4642.30	1312.06	3330.24	--293.35
1994	5218.10	2906.50	2311.60	5792.62	1754.43	4038.19	--574.52
1995	6242.20	3256.62	2985.58	6823.72	1995.39	4828.33	--581.52
1996	7407.99	3661.07	3746.92	7937.55	2151.27	5786.28	--529.56
1997	8651.14	4226.92	4424.22	9233.56	2532.50	6701.06	--582.42
1998	9875.95	4892.00	4983.95	10798.18	3125.60	7672.58	--922.23
1999	11444.08	5849.21	5594.87	13187.67	4152.33	9035.34	--1743.59
2000	13395.23	6989.17	6406.06	15886.50	5519.85	10366.65	--2491.27
2001	16386.04	8582.74	7803.30	18902.58	5768.02	13134.56	--2516.54
2002	18903.64	10388.60	8515.00	22053.15	6771.70	15281.45	--3149.51
2003	21715.25	11865.27	9849.98	24649.95	7420.10	17229.85	--2934.70
2004	26355.88	14503.10	11893.40	28360.79	7895.62	20592.80	--2004.91
2005	31627.98	16535.90	15092.00	33708.12	8775.70	24932.40	--2080.14

資料來源：整理自中華人民共和國國家統計局編撰之《中國統計年鑑（1990--2005年）》。

社會的基本精神，雖然與江澤民執政時期有顯著的改善，但以中國大陸自改革開放以來，經濟對社會結構的巨大衝擊來說，這樣的社會保障待遇仍是有待加強的。

這樣的低社會保障支出的問題其來有自，中國大陸的經濟改革開放，由計劃經濟轉型為市場經濟，但卻未在社會保障上一起轉型，反倒是承襲了傳統計劃經濟體制下的舊規，即政府在計劃經濟時期長期重視政治和經濟職能，卻忽略了社會職能，將社會保障費用歸納於勞動力再生產費用，必須在社會總產品中進行統一的扣除¹⁵。在計劃經濟之下，勞動者只要履行了為社會貢獻勞動的義務，就能獲得為自身及供養親屬享有社會保險待遇的權利；但在市場經濟之下，這樣的模式已悄然改變，因不再是「企業辦社會」，勞動與社會保障之間的關聯性已被削弱，而是轉以社會保險的形式出現。自中國大陸建國以來，長期遵循「建設型財政」的思想模式，即使在經濟體制的改革開放後依然如此，每年的國家財政支出，都安排相當大的比重的財政支出於經濟建設投資，甚至一度超過年度總財政支出的50%。長期以來積累了超過六億人民幣的經營性國有資產，但職工卻只能得到低於國際水準數十倍的低廉工資，致使勞動力再生產費用支付被嚴重扭曲。今日社會保障基金的不足，實際上是因為中國大陸政府優先積累生產基金、擠佔消費期金和社會保障基金的結果。因此社會保障經費的欠帳，可說是經濟體制轉型中未能同時變革社會保障體制而造成的歷史遺留。

¹⁵ 馬克思，**哥達綱領批判**，（北京：人民出版社，1965年），頁11。

轉引自羅晉弘，**中國大社會保障財政支出之研究：福利與穩定的辯證**，中國文化大學大陸研究所論文，2007年。

表 5 - 6 中國大陸社會福利支出佔年度財政支出比 (1978~2005)

單位：億元／人民幣

年份	財 政 支 出	社 會 福 利 支 出	社 會 福 利 佔 財 政 支 出 比 (%)
1978	1122.09	18.91	1.7
1980	1228.83	20.31	1.7
1985	2004.25	31.15	1.6
1989	2823.78	49.60	1.8
1990	3083.59	55.04	1.8
1991	3386.62	67.32	2.0
1992	3742.20	66.45	1.8
1993	4642.30	75.27	1.6
1994	5792.62	95.14	1.6
1995	6823.72	115.46	1.7
1996	7937.55	128.03	1.6
1997	9233.56	142.14	1.5
1998	10798.18	171.26	1.6
1999	13187.67	179.88	1.4
2000	15886.50	213.03	1.3
2001	18902.58	266.68	1.4
2002	22053.15	372.97	1.7
2003	24649.95	498.82	2.0
2004	28486.89	563.46	2.0
2005	33708.12	716.39	2.1

資料來源：中華人民共和國國家統計局網站，
<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/>。

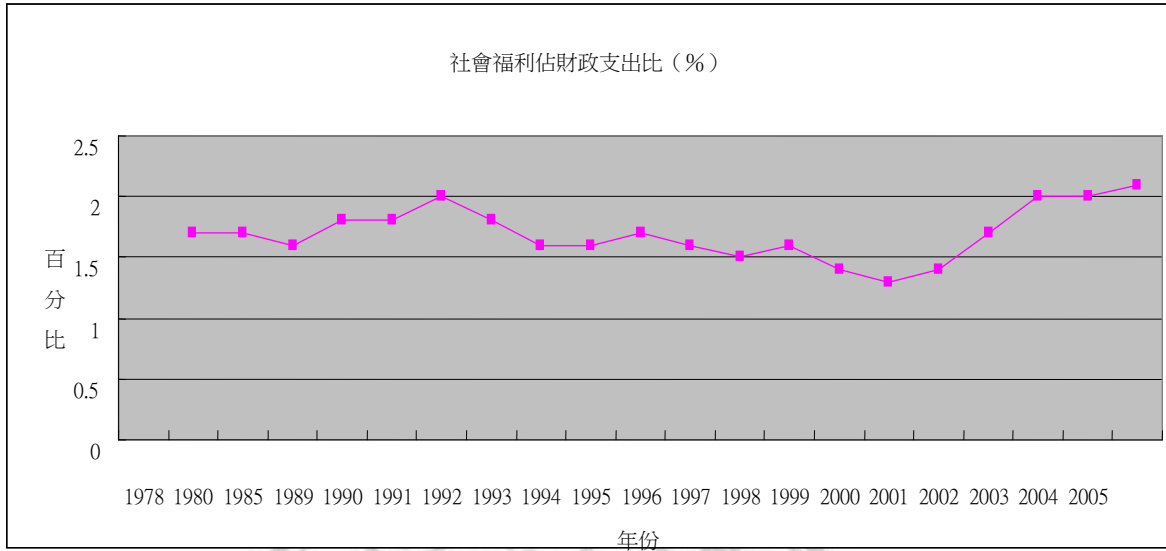
表 5-7 中國大陸國家財政主要支出項目佔總支出比例（1978~2005）

單位：%

年份	基本建設 支出	農業支出	文教、科學 衛生支出	撫卹和 社會福利 救濟費支 出	國防支出	政策性 補貼支出
1978	40.3	13.4	10.0	1.7	15.0	1.0
1979	34.6	13.6	10.3	1.7	17.4	6.2
1980	28.2	12.2	12.7	1.7	15.8	9.6
1981	22.6	9.7	15.1	1.9	14.8	14.0
1982	21.9	9.8	16.0	1.7	14.3	14.0
1983	24.5	9.4	15.9	1.7	12.6	14.0
1984	26.7	8.3	15.5	1.5	10.6	12.8
1985	27.7	7.7	15.8	1.6	9.6	13.1
1986	27.0	8.4	17.2	1.6	9.1	11.7
1987	23.1	8.7	17.8	1.7	9.3	13.0
1988	19.9	8.6	19.5	1.7	8.8	12.7
1989	17.1	9.4	19.6	1.8	8.9	13.2
1990	17.8	10.0	20.0	1.8	9.4	12.3
1991	16.5	10.3	20.9	2.0	9.8	11.0
1992	14.9	10.0	21.2	1.8	10.1	8.6
1993	12.8	9.5	20.6	1.6	9.2	6.4
1994	11.0	9.2	22.1	1.6	9.5	5.4
1995	11.6	8.4	21.5	1.7	9.3	5.3
1996	11.4	8.8	21.5	1.6	9.1	5.7
1997	11.0	8.3	20.6	1.5	8.8	6.0
1998	12.9	10.7	20.0	1.6	8.7	6.6
1999	16.0	8.2	18.3	1.4	8.2	5.3
2000	13.2	7.8	17.2	1.3	7.6	6.6
2001	13.3	7.7	17.8	1.4	7.6	3.9
2002	14.3	7.2	18.0	1.7	7.7	2.9
2003	13.9	7.1	18.3	2.0	7.7	2.5
2004	12.1	8.2	18.1	2.0	7.8	2.8
2005	11.9	7.3	18.0	2.1	7.3	3.0

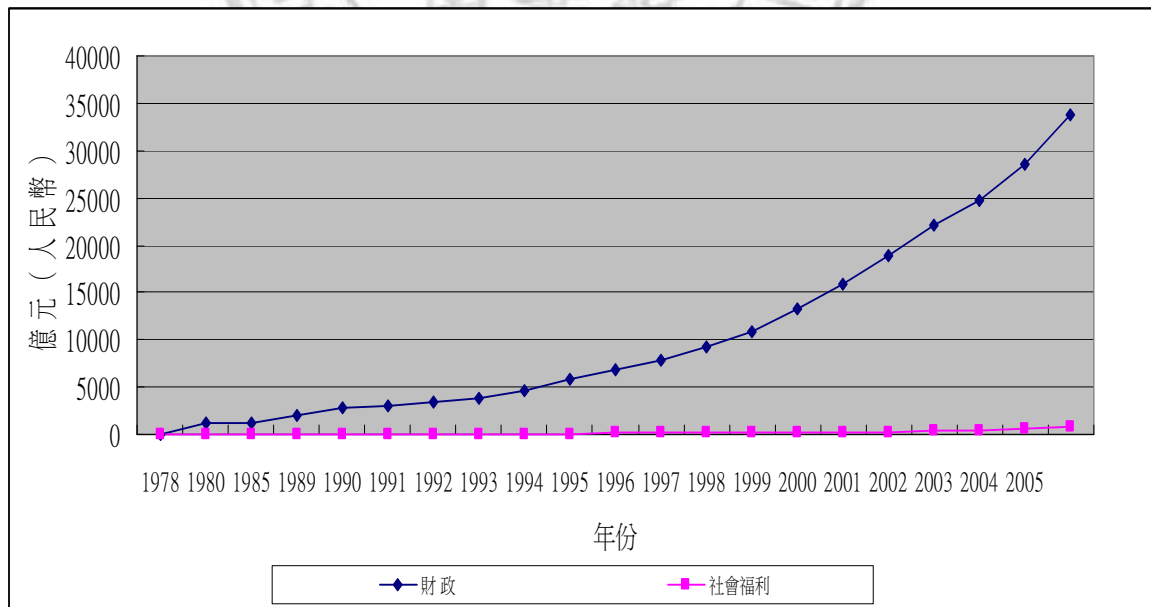
資料來源：中國國家統計局編製，中國統計年鑑 1994—2006 年，（北京：中國統計出版社，

1994—2006年)。



資料來源：中華人民共和國國家統計局網站，
<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/>。

圖 5-1 社會福利佔財政支出比 (1978~2005)



資料來源：中華人民共和國國家統計局網站，
<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/>。

圖 5-2 中國大陸社會福利支出與年度財政支出 (1978~2005)

三、中國大陸失業保障給付

(一)、失業保險給付

一個完善的失業保險給付，至少應該滿足下列幾點要求：「一是失業保險給付的標準應涵蓋失業者及其家屬的基本生活需要；再者是能促使失業者短期內再就業，而不造成懶惰的不良風氣；三是能充份體現公平和效率兼顧的原則」。依照中國大陸失業保險條例的規定：「失業保險金的給付以工齡為劃分標準，以五年為界，五年和五年以上者，最多發放兩年救濟金，失業者第一年可領取失業前兩年標準工資的 60%~75%，第二年只能領取 50%；五年以下者，最多只發給一年與五年以上者第一年相同的救濟金」。但實際發放的失業保險津貼往往低於給付標準，而且該標準並沒有隨著經濟波動和物價上揚的問題而作適當之調整，所以造成了中國大陸目前失業保險給付過低的情況，過低的失業保險給付無法使失業者及其家屬的基本生活獲得保障，因而失去了失業保險本身的意義和功能。再者，由於失業補助標準，是各地方政府自行依該地方平均工資及最低生活保障補助決定，所以失業者所領取之失業保險給付金是統一金額的，造成不同投保薪資的職工，所領到的失業保險卻是相同的，造成投保額與給付額之間的失衡，突顯了現行失業保障給付的缺點，也降低了職工投保失業保險之意願，這對廣開保險基金來源，減輕國家財政負擔是非常不利的。

由表 5-8 可以發現，中國大陸自失業保險條例實行後，參保人數漸漸呈現穩定成長的狀態，雖然領取失業保險金的人數倍增，代表著大量的失業人潮，但同時亦表現出參加失業保險的人數成長，失業保險的覆蓋率呈現擴張的趨勢。但需要注意的是，領取失業保險的人數增加是否對失業保險基金造成壓力，長期而言是否會造成入不敷出的現象。另 2000 年期末，

表 5 - 8 失業保險參保人數及金額 (2000~2005 年)

年份	年末參保職工人數 (萬人)	年末領取失業保險金人數 (萬人)	全年發放失業保險金 (萬元)
一、絕對數			
2000	10408.4	190.0	561984
2001	10354.6	312.0	832563
2002	10181.6	440.0	1167736
2003	10372.4	415.0	1334448
2004	10583.9	419.0	1374983
2005	10647.7	362.3	1323767
二、比上年增長 (%)			
2000	4.8	74.3	76.3
2001	--0.6	64.2	48.1
2002	--1.7	41.0	40.2
2003	1.9	--5.7	14.3
2004	2.0	1.0	3.0
2005	0.6	--13.5	--3.7

資料來源：中國勞動和社會保障年鑑 2005，（北京：中國勞動與社會保障出版社 2005 年），頁 648。

中國勞動和社會保障年鑑 2006，（北京：中國勞動與社會保障出版社 2006 年），頁 623。

依失業人數 190 萬人分配 531984 萬元，再除以 12 個月，則每人每月僅可分得 246.48 元；2004 年期末，領取失業保險金人數達到 419 萬人，共發放 1374983 萬元，則平均每人每月可領取 273.46 元。近年來，中國大陸隨著許多國有企業效益下滑、生產經營困難，對於失業保險費則能拖則拖，逐漸出現了许多欠費大戶。2004 年，中國有 1 億 584 萬人參加了失業保險，失業人口高達 2400 萬人，但只有 419 萬人領到了失業保險¹⁶。此一數字雖為粗略的平均數字，各地方略有增減，但如此低額的失業保險金，是否足

¹⁶ 何清漣，社會結構性緊張與中國人的經濟權利，大紀元，2005 年 12 月 1 日。查閱時間：(2006 年 8 月 28 日)。查閱網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/1/n1138297.htm>

夠失業者的基本生活開銷，以及是怎麼樣的原因致使大部份的失業者未能領取失業保險金，則是另一個需要觀察的問題。

從表 5-8 發現，2000 年後，失業保險的參保人數呈現微幅成長的趨勢，並不是參保人數已達飽和，或許大部份城鎮勞工已經加入失業保險，但其背後的問題在於中國大陸適齡勞動人口高億七億五千萬人以上，但實際覆蓋率並未能真正提升，其中很大的原因是因為，許多未能參保的勞動人口是屬於農村勞動力，以及許多企業欠繳保費或未依法為臨時性、季節性工人加保失業保險，其中被剝奪參保權益的，絕大多數為農村進城討生活的農民工，此一現象除突顯失業保險的覆蓋率仍未完善外，更表示農村人口以及農民工的困境。

(二)、中國大陸城市居民最低生活保障制度之給付標準

最低生活保障制度多建立在經濟已有一定基礎的先進國家，由於低保對於社會的穩定能發揮一定的功效，因此多被稱作社會保障的最後一道防線，對整體社會而言，它同時具有安全網與避震器的功能。中國大陸的經濟雖然突飛猛進，但實際上用於社會保障之預算，仍未達到福利國家之規模。用於社會保障的基金有限，加上中國大陸長期以來處於城鄉二元的結構下，關於各項救濟及扶貧的社會保障工作，亦是城鄉各有政策的，所以本部份所討論之最低生活保障制度，是屬於城市居民最低生活保障財政的部份。

根據中國大陸國務院發展研究中心的調查，在 2000 年時，實際執行的城市貧困線標準為：直轄市（不含重慶）和五個計畫單列市，其人均月收入標準為 200~319 元；重慶和二十三個省會城市的人均月收入標準是 140

~200 元；地級市尚有人均月收入 110~140 元；而城市郊區縣城則僅為 78~110 元的人均月收入¹⁷。如此的數據趨勢正好為中國大陸近十年來的絕對貧困人數提出佐證，進而說明這些社會邊緣的絕對貧困戶，其處境越趨嚴重，而貧困戶的數量更是不斷增加。

由表 5-9 可見，各地對於城市居民最低生活保障之補助金額差距很大，其中最高者為深圳的 290~344 元，最低者為南昌的 143 元，其補助差額最大達到 201 元，即深圳領取最高額補助者與南昌受補助者相差 2.4 倍之多。由於最低生活補助金額的計算方式，乃是計算各家庭總收入分配給家庭每一成員後的平均額，不足最低生活補助標準者，就差額補足，故各地區之間的全年人均月補助差額也相當的大，以北京市為最高，全年人均月補助金額的差額高達 233 元，而河北省的補差金額最小，為 41 元，全國低保戶每人平均補助金額為 197 元，雖然補助金額明顯偏低，然而卻是中國大陸廣大農村人口所羨慕的福利之一。

城市居民最低生活保障條例推行之初，瀋陽市市長張榮茂絞盡腦汁地想辦法讓這座城市中的二十七萬失業及貧困人口得到補助金，無論是 119 元的失業保險給付，或者是 85 元的城市最低生活保障金，卻因為財政預算的不足，而使得大多數人只能得到低度保障，而部份人連救濟金都無法拿到¹⁸。學者何清漣在大紀元的專刊中曾提及，截至 2003 年底，全國領取城市居民最低生活保障金的人數為 2,247 萬人，月人均領取 58 元，折合 7 美元。每位領取這微薄的 58 元補助的人，要如何利用這些補助金來維持生活，是令人無法想像的。雖然 2006 年中國大陸各地的城市低保金額有明顯提升，但其平均救助金額仍是僅在 197 元人民幣上下，部份地區的低保人

¹⁷ 蔡昉、林毅夫，**中國經濟：透析全球最大經濟體，掌握大陸市場經營契機**（台北：麥格羅希爾，2003 年），頁 252。

¹⁸ 凌志軍，**變化**（台北：時報文化，2003），頁 243。

員更是每月只能領取 150~160 元的救濟金，還有許多低收入家庭因為資格認定不一而無法享受城市居民最低生活保障的補助¹⁹。據大陸統計數據顯示，1995 年時，共有 3777 萬人接受救濟，但 2002 年時，需要社會救濟的人口突破了 4500 萬²⁰。這顯示中國大陸對於失業者的低度保障，僅能維持失業者的生存，但無法改善失業與貧困者的生活水平，進而使得貧困成為一種循環，並且持續加大貧困家庭的數目，更無法從根本解決中國大陸的失業與貧困問題。

表 5 - 9 36 個城市的最低生活保障標準（2004 年）

單位：元（人民幣）

城市	低保標準	城市	低保標準
北京	290	廣州	300
天津	241	南寧	190
石家莊	182	海口	221
太原	156	成都	178
呼和浩特	153	重慶	185
瀋陽	205	昆明	190
長春	169	貴陽	156
哈爾濱	200	拉薩	170
上海	280	西安	156
南京	220	蘭州	172
杭州	270~300	西寧	155
合肥	169	銀川	160
福州	200~220	烏魯木齊	156
南昌	143	大連	221
濟南	208	青島	200~210
鄭州	180	寧波	260
武漢	210	深圳	290~344
長沙	180~200	廈門	265~315

資料來源：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

¹⁹ 何清漣，社會結構性緊張與中國人的經濟權利，**大紀元**，2005 年 12 月 1 日。

<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/1/n1138297.htm>

²⁰ 凌志軍，**變化**（台北：時報文化，2003），頁 245。

四、小結

依據世界各國實行社會保障制度的經驗顯示，建立社會保障財政制度，可以帶給社會保障穩定發展的基礎，而穩定的社會保障能強化財政體質的根基，因而社會保障，尤其是失業保障和社會救濟制度，更是世界各已開發國家的所重視並實踐的項目。

(一) 失業保障基金運作，缺乏專責投資機構

中國大陸目前對於各項社會保障資金的運作，仍是非常落後的。各地方政府對於社會保障基金的操作，大抵以對銀行的大額度存款為主，其獲利約在 2% 上下，然而各先進國家的社會保障基金運作，年獲利約在 7%~8% 以上，而投資的標的以公營建設等國家公債為主，再者以與投資機構合作的模式，進行專業穩健的操作，以利社會保障基金的增值與保值，但中國大陸目前仍不具有這樣的投資環境，資金充足的大銀行漸漸不願接受政府的大額存款，小銀行則風險過大，不利於基金發展的穩健原則。發展社會保障，政府需要穩健的經濟後盾，在許多國家的財政總支出中，社會保障支出佔有相當的比重，主要由社會保險支出與社會福利支出兩大部份所組成²¹；各國大多把社會保障資金作為財政管理的客體，將其收支列入政府經常預算中，有的國家則將之列入政府專項預算，即通過財政預算管理手段確保社會保障資金的正確使用方向。如新加坡和日本將社會保障基金由專局或列專戶處理，並運用社保基金進行穩健性的投資，以確保社會保障基金的保值和進一步的增值，所謂穩健性投資是以政府公債或經濟建設為主，如美國將社會保障基金轉入財政信託基金帳戶，90% 以上購買

²¹ 黃素庵，西歐「福利國家」面面觀，(北京：世界知識出版社，1985年，12月)，頁119。

國債由政府用於公共投資；日本將社會保障基金的結餘部份轉作政府融資的重要來源；新加坡將大部份的公債購買政府公債，用於經濟建設。世界各國亦運用各種財政政策去左右社會保障資金繳納與運用的規模和結構。如新加坡規定，任何一項社會福利政策或社會保障制度的制定，必須徵求包括財政部在內的政府綜合經濟部門的意見，涉及財政收支政策的，由財政部決定。有一些國家對雇主繳納的職業年金及年金投資收入免徵收入所得稅及資本收益稅，以達到激勵補充性社會保障的發展²²。依世界各國的國家財政來看，西方國家的財政預算中，對於社會保障的支出，往往在公共支出中佔第一位，並且有很大的比重。

（二）社會保障預算不足，造成排他性的產生

造成社會保障產生排他性的主因，仍在於中國大陸對於社會保障的預算不足以覆蓋整個社會，僅能勉強以城市居民為覆蓋主體，這樣的社會保障是不利於社會發展和穩定，而且是絕對不公平的，因此當務之急應是加強社會保障基金體系在國家財政中的地位，除了加強社會保障基金的管理與操式模式外，更需要加大社會保障預算在國家財政預算中的比重。

社會保障具有公共財的特性，其提供者以政府為主體，因此政府財政體系的介入是必要而必然的。社會公平問題是市場機制所無法解決的，因優劣競爭及自然淘汰下，會有某些社會成員成為弱勢者與失敗者，他們需要社會保障的協助，才能不致落入貧困。任何一個單獨的市場主體亦無法以自身力量完成大規模的社會保障，因而必需尋求非市場的力量和方式來解決。因此，在市場經濟中，藉由社會保障來解決社會公平問題是現代

²² 美國社會保障總署編，**全球社會保障制度～1995**（北京：勞動人事出版社，1989年2月），頁23。

政府必要的基本責任，因而政府成為社會保障最重要的組織者和決定者。社會保障既具有公共財性質，必然具備非對抗性與非排他性，前者指某人消費時不能排斥其他人的同時消費，或因為這種排斥成本過高而得不償失；後者指不能根據某人是否支付了費用來決定它的消費資格。西方國家財政對社會保障的覆蓋面亦遠遠大於中國大陸，在西方國家的社會保障支出比重相當大，由於資金充足，因此對於實踐各項社會保障亦較中國大陸來得徹底與寬鬆，大體而言，凡公民符合社會福利或社會福利綱領的相關規定，都應參與社會保險，都能享受社會保險和社會福利的保障，除了未將國有、私營企業員工分開區別外，更沒有給予城市居民與農村居民差別待遇，而將弱勢者隔絕在社會保險與社會福利事業之外。

（三）失業保障給付金額不足，不利於經濟循環

中國大陸現行兩項失業保障制度，「失業保險」與「城市居民最低生活保障」都呈現出給付金額過低的問題，這是不利於國家內部貨幣流動與經濟循環的。因為失業保障得已使失業者在面臨收入緊縮或失去收入時，得已維持一定之消費能力，而適當的消費可以刺激生產，促進經濟循環。因此，包括失業保障在內的各項社會保障亦是一種宏觀調控的手段，而政府負有運用社保障進行宏觀調控的職責，就必然要求有相應的財政作為基礎。各項社會保障在經濟發展過程中的波動期間，有助於縮小其波長和波幅。透過組織社會保障收入，既可均衡企業之間的經濟負擔，亦可對社會成員之間的人分配差距進行必要的調節，縮小貧富差距。同時進行社會公平問題及社會資源分配、再分配的功能，例如歐盟在 1983 年的一份文件中即指出，「社會保險不能簡單的被看作是對國家的一種負擔，而應該把它看作是為了在經濟中使工作能力、效率和動力保持高水準的一種手段」，如美國在 1993 年的社會保障稅收入達到 1.1 億美元，占其全部稅收收入的

30%²³。中國大陸的社會保障資金來源主要以比重不大的國家預算與保險經費的行政事業單位支出，而企業部份則是由自身的利潤與成本中形成自己的保險基金，農村部份則未有社會保障制度的建立。這樣的情況使得中國大陸的社會保障呈現覆蓋狹小和給付不足的狀態，而在中國大陸的社會福利救濟預算中，三分之一以上的經費被用來支付自然災害救濟和撫恤支出，這樣的狀況下，欲提升社會保障的覆蓋率更是難上加難，大部份的福利任務只能由企業單位和農村集體來負擔。

具體而言，藉由國家財政部門對各項社會保障基金的運作，可以達到調節經濟循環、穩定社會結構的實際功能。當失業率高潮時，由於失業人數增加，更多人加入貧困線以下的隊伍，社會保障用於失業保險其社會救濟項目的支出必然增加。同時，由於失業增加，社會成員收入減少，造成貨幣積累減少或儲蓄率異常上升，失業保障及社會救濟的介入，可使國民貨幣收入維持一定水準，而進一步減少經濟蕭條的衝擊，並可促進個人的消費，增加對各項產品的需求來刺激生產，維持景氣循環，帶動經濟發展；而在經濟繁榮或經濟膨脹時期，失業率減少，就業人數增加時，可使社會保障基金快速積累，數量增加和規模擴大。此一時期貧困線以下的成員相對較少，用於失業保險和社會救濟的支出亦會減少，同時個人收入在一定程度上相對減少，而達到抑制需求的作用，有利於經濟穩定。就如同學者薩繆爾森的闡述：「在繁榮的年代，失業準備基金不斷增長，而且還對過多的支出施加穩定性的壓力，相反，在就業較差的年份，失業準備金使人民獲得收入，以便維持消費數量和減輕經濟活動的下降，其他的福利專案也自動發生穩定性的反週期作用²⁴」。此外，建立體現國家信用的社會保障財政制度，可使國民對社會保障建立穩定的心理預期，加上社會保障對

²³ 加爾布雷斯，「談美國宏觀經濟政策」，**宏觀經濟管理**，第二期（1994年），頁42。

²⁴ 薩繆爾森，**經濟學**，（北京：商務印書館，1979年），頁507。

社會公平和經濟調節的功能，進一步促進社會穩定。

（四）預算額度過低，造成低度保障

中國大陸失業保障的財政問題，主要體現在國家總預算中，由於社會保障相關預算的不足，造成失業保障只能達到低度的保障，覆蓋面亦無法提升。相對於社會保障的資金仍然過低，社會保障基金的運作仍不夠完善。用於社會保障及社會救濟預算雖由 1999 年的 877.52 億元人民幣，至 2005 年已達到 1714.86 億元人民幣，但其兩項相關預算總合比例在 1999 年為 6.7%，2005 年卻只有 5.1%。當然政策性補貼預算並非全數用於社會保障支出，但也占其中相當大的部份，近年政策性補貼項目預算減少，撫恤、社會救濟的預算微幅增加，應屬於一個好的趨勢，但撫恤與社會救濟預算中，三分之一以上仍是用於撫恤與自然災害的救濟；再以中國大陸的經濟體制向市場經濟高速轉型來看、失業率上升、貧困線以下人口增加，都使社會保障資金呈現出社會保障預算明顯不足的現象，平均每人每月一到兩百元的失業保障給付，在中大城市中能否維持失業者的溫飽都無法確定。

雖然中國大陸各項社會保障基金已由國務院規定必需專款專戶處理，但在實際施行上，仍未有進一步的法規對社會保障資金的運作做細項的規定，許多實例顯示，各地方政府仍有私自將社會保障基金，挪用至未經中央政府財政部門許可的經濟投資項目，這些投資多為風險較大的民間企業，這是不利於為社會保障基金保值與增值的穩健原則的。前述社會保障財政面的功能中，闡述社會保障能深化財政體質，促進經濟循環，另可維持社會與政治的穩定，因此加強社會保障基金的預算，以擴大社會保障覆蓋面、提昇社會保障的品質，進而穩定經濟、經濟及政治結構，將社會保障基金與國家財政部門的運作更深入的結合，是中國大陸深化經濟改革

中，必然且必要的焦點目標。

第三節 失業保障之行政效率分析

本研究之行政效率，乃是指失業保障制度在實際執行運作上的良劣。藉由觀察中國大陸的失業保障制度是否能有效實現，作為失業保障的行政部門執行效率之標準。

雖然馬克思對於社會保障並無專章論述，但目前中國大陸所實行的「社會保障基金」概念，已初步實現了後世學者對於馬克思主義裡，對於社會保障的觀念的解釋。馬克思主張，在不變資本的再生產過程中，從利潤的一部份充當其社會福利、救濟等工作的準備金的設立。但由中國大陸社會保障目前的實施情況來看，因為實質的配套措施仍顯不足，所以在社會保障的實際執行層面上，仍有許多的問題存在，例如：社會保障基金欠繳的情況相當嚴重，企業主對於職工薪資的以多報少，造成失業保險金存底緩慢、甚至未替農民工投保，造成政府財政上的負擔、實質所收到的基金與實質納保人數不符、社會保險基金被大量挪用等情況。

一、統計失業保障覆蓋率過低--強制參保未能實現

由表 5-10 中我們可以看到截至 2005 年為止，全中國大陸的失業保險覆蓋率為 75.1%，在主要省份及城市除上海、江蘇以及廣東達到 100% 的覆蓋率外，僅有天津、遼寧、內蒙古及黑龍江省的失業保險覆蓋率達到 90% 以上，其餘省份的失業保險覆蓋率大多在 50%~70% 上下，有五個省份甚至在 50% 以下，中國大陸的首都北京亦只有 59.9% 的低度失業保險覆蓋率。

表 5-10 同時也呈現出一個趨勢，即是許多省份的失業保險覆蓋率是逐年下降的。依照中國大陸的「失業保險條例」中的最新規定，除個體戶外，包括外資企業的中國籍職工，凡於城鎮工作之職工，皆應納入失業保險的行列。失業保險應是一種強制性的社會保險，但依照表 5-10 來看，行政單位並未能徹底執行強制參保的工作，或者企業未照規定為職工參保，或者職工本身參保意願低落，但這對目前處於高失業風險的中國大陸職工而言，都是相當不利的。當失業實際發生在未能參加失業保險的職工之時，接踵而來的即是更多人落入貧困線下、貧富差距擴大、社會抗議事件等種種問題。

表 5-10 中所統計的失業保險覆蓋率，還僅是以城鎮職工和農民工為統計基礎，由於國有企業紛紛轉型，造成的下崗工人問題仍未完全解決，以及農民工在城鎮之間流動的問題，都使得實際上的失業保險覆蓋率比中國政府所統計的結果更加的低。根據胡鞍鋼的推估，中國大陸城鎮失業保險僅覆蓋正式職工，且覆蓋率不足 50%。參保人數占總就業比重只有 14.0%，這表示中國大陸的失業保險覆蓋率的低落，僅覆蓋了城鎮的正式職工，城鎮非正式職工與農村就業人員並未包括在內，因此中國大陸欲邁向全民保障的失業保險，仍有相當大的發展空間。另一份研究指出，如果將全國登記失業人員、下崗人員、待業人員（不包括農村剩餘勞動力）全部加起來，總數約為 1912 萬人，失業率則應該是 10.4%²⁵。中國大陸的失業保險及城市低保，皆以城鎮職工為主要的覆蓋對象，廣大的農村並未列入失業保障的範圍，在中國政府的統計之下，中國大陸的失業保障問題遠比想像中的更加嚴重。同時也顯示出社會保障部門的行政單位執行效果的低

²⁵ 城市失業下崗與再就業研究課題組，「我國城市中的失業下崗問題極其對策」，中國人民大學報刊複印資料，**社會學**，2000 年，第 3 期。

落，嚴重影響到失業保障制度的運作。

自八〇年代中期開始，中國大陸對社會保障進行改革，終於在 20 世紀末陸續頒佈了主要的社會保險制度：《國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》、《國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》、《失業保險條例》、《社會保險費徵繳暫行條例》；社會救濟制度：《城市居民最低生活保障條例》；及特殊時期之特殊制度：《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和再就業工作的通知》等法規文件，構築了一個以失業、養老、醫療三大社會保險制度和最低生活保障救濟制度為骨幹的中國城鎮社會保障體系的雛形²⁶。因此中國大陸的社會保障指數，是由失業保險、養老保險以及基本醫療保險三大主要保險的覆蓋率進行統計後得到的。

在接近八成的表面覆蓋率下，還有另一個問題，即是嚴重的欠費問題。依據中共官方數據顯示²⁷，2003 年年底，城鎮在職職工參已有 10737 萬人參加了失業保險，而失業保險基金的繳費水準，相當於職工薪資的 3%，其中 2%由企業按職工薪資總額繳納，而職工本身負擔其工資的 1%作為失業保險基金，在 2003 年年底的數據中指出，城鎮職工平均工資為 14040 元，若按照失業保險基金繳納額度估算，參保人數總工資應為 15075 億元人民幣，而應繳納之失業保險費為 15075 億元的 3%，也就是 452 億元，但是 2003 年失業保險基金的收入，僅為 249 億元，即應繳納與實際繳納之失業保險費之間有 203 億元的差額。以同樣方式估算，至 2005 年，職工平均薪資總額 19980，失業保險參保人數為 10647.7 萬人，實際失業保險費收入

²⁶ 中國社會保障體系研究課題組，「中國社會保障制度改革：反思與重構」，*社會學研究*，第 6 期（2000 年），頁 49。

²⁷ 中華人民共和國國家統計局，*中國統計摘要 2005*，（北京：中國統計出版社，2005 年），頁 43。

為 333 億元，而應繳納金額為 638 億元人民幣，繳費率亦僅在 52% 左右²⁸。此種現象突顯兩個問題：第一、雖失業保險覆蓋率提升，但實際繳納之保險費未能提升，僅收到 55% 的應繳失業保險費，而造成 45% 的欠繳與漏繳。第二、失業保險行政部門的效率遠低於養老與醫療部門。近年養老與醫療保險部門的繳費率多在 90% 以上²⁹。無論是哪一個問題，都代表了失業保障行政部門的效率不佳。無法強制追繳費用，造成失業保險基金的存底流失；實際執行效率上，遠不及養老及醫療保險達 90% 以上的繳費率。

中國大陸改革開放後，各地區採重點發展的模式，主要又以東部沿海經濟為主體，各項社會保障制度的發展也以城市居民為主要標的。在非城鎮地區以及西部等發展較為緩慢的地區，由於居民大多以老弱婦孺以及農民為主，這些原本即處於相對弱勢的群體在改革開放後，亦被社會保障制度排除在外。依表 5-11 來看，中國大陸目前大多數的省份級直轄市的社會保障指數，仍是呈現非常低的狀態。社會保障指數既是三個主要社會保險的覆蓋率平均後所得，某些省份的社會保障指數高於失業保障覆蓋率許多，這表示該地區的醫療保險及養老保險已達到較高的普及率，但失業保險部份則有待加強，例如北京。而大部份地區的社會保障指數是非常低的，這表示大部份地區的社會保障覆蓋率皆有待加強。依照社會保險的強制參保原理，可推斷絕大多數省份的社會保障行政部門效率不佳。

²⁸ 中華人民共和國國家統計局，**中國統計年鑑 2006**，（北京：中國統計出版社，2006 年），頁 912。

²⁹ 孫炳耀，**中國社會保障發展報告（2001~2004）no.2~完善失業保障制度的思路與對策**，（北京：社會科學文獻出版社，2004 年 12 月），頁 140。

表5-10 中國各地區失業保險覆蓋率（1998~2005）

單位：%

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	全中國 (Total)	64.3	70.5	74.6	75.5	75.7	76.5	77.1	75.1
1	北京 (Beijing)	53.2	54.0	61.3	57.3	50.1	53.1	53.0	59.9
2	天津 (Tianjin)	85.7	90.6	94.5	97.8	92.7	90.9	94.3	96.5
3	河北 (Hebei)	80.6	79.3	77.6	73.8	74.7	74.9	73.9	67.8
4	山西 (Shanxi)	53.9	61.5	61.7	64.1	66.0	67.9	68.3	60.2
5	內蒙古 (Inner Mongolia)	46.0	57.8	62.2	62.9	64.9	65.4	66.0	92.0
6	遼寧 (Liaoning)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	97.1	95.4
7	吉林 (Jilin)	64.2	72.8	74.8	79.8	81.1	85.5	83.4	60.2
8	黑龍江 (Heilongjiang)	65.3	87.2	92.1	94.7	83.5	88.1	89.2	92.0
9	上海 (Shanghai)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10	江蘇 (Jiangsu)	76.6	87.4	90.7	96.1	99.8	100.0	100.0	100.0
11	浙江 (Zhejiang)	71.2	58.7	61.6	82.1	83.5	78.4	74.0	65.2
12	安徽 (Anhui)	30.0	69.4	73.1	78.7	81.8	86.0	86.6	64.5
13	福建 (Fujian)	54.6	42.0	44.7	59.3	61.9	64.1	59.3	56.6
14	江西 (Jiangxi)	74.5	58.7	62.8	65.8	65.8	60.2	59.0	58.1
15	山東 (Shandong)	62.8	69.9	73.4	72.7	72.8	74.5	75.5	68.9
16	河南 (Henan)	55.6	67.5	71.9	71.4	72.4	75.0	75.2	74.3
17	湖北 (Hubei)	63.3	74.6	69.8	65.1	65.8	58.3	58.2	62.9
18	湖南 (Hunan)	53.7	50.6	52.7	62.3	54.3	59.9	69.5	62.7
19	廣東 (Guangdong)	52.0	51.6	87.5	98.1	100.0	100.0	100.0	100.0
20	廣西 (Guangxi)	48.1	53.9	53.8	53.0	55.0	52.5	53.3	49.8
21	海南 (Hainan)	51.0	48.4	42.3	37.9	69.5	67.7	60.1	57.6
22	重慶 (Chongqing)	70.5	77.6	87.6	85.2	83.1	78.0	76.2	71.9
23	四川 (Sichuan)	64.7	69.5	64.1	61.7	59.6	56.8	56.3	49.9
24	貴州 (Guizhou)	40.4	50.7	48.2	50.3	49.6	47.0	46.3	43.2
25	雲南 (Yunnan)	43.8	46.0	50.5	51.0	50.3	51.3	49.7	47.7
26	西藏 (Tibet)	19.6	27.9	19.8	21.9	23.7	22.1	19.3	17.2
27	陝西 (Shaanxi)	65.8	80.7	85.4	77.0	79.1	80.5	79.1	77.9
28	甘肅 (Gansu)	57.9	64.6	67.6	64.4	64.9	64.2	64.5	63.3
29	青海 (Qinghai)	58.5	71.9	67.6	53.8	49.8	53.8	53.3	52.9
30	寧夏 (Ningxia)	49.3	52.3	46.9	45.9	46.0	44.8	44.3	45.2
31	新疆 (Xinjiang)	52.6	53.3	55.5	54.7	56.5	56.1	58.1	61.0

資料來源：中華人民共和國勞動和社會保障部編製，中國勞動與社會保障年鑑 1998--2006 年，（北京：中國勞動與社會保障出版社）。

表5-11 中國大陸各地區社會保障指數（1999~2005）

單位：%

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	北京 (Beijing)	83.50	94.98	94.98	97.84	91.02	68.38	77.32
2	天津 (Tianjin)	49.68	67.28	74.05	84.11	81.88	77.69	75.64
3	河北 (Hebei)	58.21	63.09	67.83	51.03	60.54	67.67	40.74
4	山西 (Shanxi)	49.88	46.35	53.44	23.34	31.58	46.14	32.99
5	內蒙古 (Inner Mongolia)	53.76	70.49	74.95	44.59	49.47	65.95	51.13
6	遼寧 (Liaoning)	76.77	87.02	88.23	64.87	69.59	80.95	66.40
7	吉林 (Jilin)	80.36	94.56	98.64	62.67	70.80	95.11	65.13
8	黑龍江 (Heilongjiang)	63.32	78.02	78.87	85.17	92.21	80.34	69.49
9	上海 (Shanghai)	55.00	86.77	89.62	94.82	93.40	88.36	88.52
10	江蘇 (Jiangsu)	76.17	76.90	83.81	41.13	43.55	68.95	41.35
11	浙江 (Zhejiang)	63.04	74.14	75.09	46.61	46.95	62.43	43.79
12	安徽 (Anhui)	49.59	47.32	58.52	41.36	50.14	48.45	17.60
13	福建 (Fujian)	32.20	55.91	64.79	33.34	29.79	46.77	31.88
14	江西 (Jiangxi)	51.12	45.29	53.94	19.68	25.35	44.76	21.82
15	山東 (Shandong)	81.18	80.42	85.06	50.95	55.15	63.47	38.75
16	河南 (Henan)	63.70	62.90	68.49	22.45	30.42	52.96	21.87
17	湖北 (Hubei)	67.53	64.95	65.89	47.12	49.46	53.32	35.88
18	湖南 (Hunan)	43.38	38.75	45.00	43.71	48.50	58.30	32.03
19	廣東 (Guangdong)	44.83	54.23	63.47	54.29	31.07	42.06	15.03
20	廣西 (Guangxi)	23.13	22.78	27.99	22.98	30.83	40.43	20.11
21	海南 (Hainan)	19.70	20.62	30.70	10.80	12.74	38.60	19.82
22	重慶 (Chongqing)	49.37	54.44	56.15	40.10	49.57	49.65	9.04
23	四川 (Sichuan)	46.56	58.97	59.15	29.46	26.65	52.85	26.12
24	貴州 (Guizhou)	32.21	38.81	43.84	7.43	16.92	25.58	1.21
25	雲南 (Yunnan)	48.92	35.00	36.78	48.89	54.50	38.76	16.71
26	西藏 (Tibet)	32.37	0.38	0.38	44.46	69.55	7.18	8.84
27	陝西 (Shaanxi)	41.17	46.03	53.08	35.57	41.69	49.92	33.88
28	甘肅 (Gansu)	41.73	49.68	54.93	45.92	51.52	47.53	25.37
29	青海 (Qinghai)	34.11	46.30	51.51	52.98	52.13	41.11	27.14
30	寧夏 (Ningxia)	31.84	22.69	30.52	61.15	64.34	32.68	15.47
31	新疆 (Xinjiang)	27.79	26.67	44.70	34.26	36.06	46.08	41.47

資料來源：中國科學院可持續發展戰略研究組編製，2000—2006年中國可持續發展戰略報告，（北京：科學出版社，2000—2006年）。

二、勞動爭議事件不斷--糾紛處理機制不足

中國大陸隨著市場經濟的發展，人民所接受的資訊亦日趨多元，已不再侷限於由政府發布的單一面向訊息來源，這使得中國大陸的職工意識到自身的權益和需求，已不是目前的中國失業保障制度所能滿足的。這樣的情緒來自於相對剝奪意識，當社會呈現不公平待遇時，不滿情緒帶動追求相對公平而付諸行動的各種抗議事件，使得社會抗爭議事件不斷發生，致使社會穩定產生動搖。因此勞動爭議的事件，也成為了政府行政成效不彰的佐證。勞動爭議的起因，多為勞動條件的不公平，以及裁員辭退等糾紛，此為市場經濟必然存在之現象，多發生於勞資雙方，但關於勞動爭議的後續處理，則需仰賴政府的協調和解決，因此本部份將就勞動爭議的數量及後續處理進行探討。

中國大陸現階段的失業保障制度，趨向西方資本主義的社會保障模式，在保險費用方面採取政府、企業、個人三方依據法規制訂之比例共同分擔，受保障者以職工本身為主，這與計劃經濟時期採行的列寧「國家保險」制度大相逕庭，在傳統的社會主義下的社會保障是在薪資分配前，便進行再生產資源以及其它馬克思所言的「必要的扣除」，而職工及其家屬的保障全部由國家負擔。這是中國大陸在經濟改革開放後，在社會保障一項明顯的改變，但由於實際的配套措施及改革並未能在短期內公平、合理的實現，當勞資因資遣金額不合理、買斷工資、拖欠退職金或勞動條件不周全，將造成勞動者對企業及政府權力合理性的預期心理的落差，而產生不公平的感受，亦使得社會主義信仰受到挑戰，導致中國社會及政治穩定的危機。

由表 5-12 顯示，近年來中國大陸的社會抗爭事件層出不窮，在中國

大陸官方統計的勞動爭議情況來看，由 1994 年的 19098 件，直升至 2005 年的 313773 件。1994 年時，集體勞動爭議事件為 1482 件，參與集體勞動爭議者為 52637 人，約佔抗議事件中的 12.89%；2005 年時，集體勞動爭議事件為 16217 件，參與勞動爭議人數為 409819 人，佔總抗議事件的 19.35%。歷年社會抗議事件呈現上升的狀態。但就其他資料來看，如表 5-13 僅僅在 2004 年，勞動報酬及保險福利相關的抗議事件皆過超過八萬件，2005 年亦超過 87000 件（表 5-13、5-14），是官方統計數字的 5 倍餘多。這是由於官方統計數字是以受理案件數量為主，如果爭議事件未經受理，則不列入計算。即是 87000 件勞動爭議中，官方僅受理 16217 件，有逾 7 萬件的勞動爭議事件是未能受理的。不斷上升的勞動爭議數字，代表中國大陸的社會保障制度已呈現出失靈的狀態，而未能有效解決爭議事件，以及受理案件數量過低，則顯示出中國大陸官方的行政執行效率有待加強。

當失業保障制度未能使勞動者有完善退場及再就業輔導機制時，失業者只能依循自己的力量來自力救濟，當他們的合法權益受到侵害或生存、發展受到威脅時，最常見的方式即是集體抗爭、非法維權和自救式犯罪³⁰。在維權和抗爭運動生時，是政府、企業、職工三方的角力戰，政府佔盡優勢，企業其次，而職工往往居於弱勢，況且政府擁有行政權、裁量權甚至是制定法規的權力，倘若政商關係良好（往往涉及金錢和其它利益），最終的犧牲品仍舊是除了一紙語意不明的法規再無任何優勢的職工群體，這使得中國政府的角色儼然成為一種「合法暴力壟斷者」³¹。且由於資訊傳輸的尺度及速度加大，抗議事件如雨後春筍般的在各省之間流展開來，在當地企業、政府置之不理或強行驅散時，又衍生出失業者「上訪」和「信訪」的問題。這些問題可歸因為中國大陸失業保障制度的不健全，但也關

³⁰ 劉雯、李文明，「農民工」自救式犯罪分析，**社會**，2004 年第 6 期，頁 36。

³¹ 王信賢，中國社會安定重大問題資料庫建置與資料蒐集分析計畫成果報告（二），**中國大陸研究**，2007 年 5 月號，頁 12。

係到權責單位的責任不清，相互推諉及行政執行效率緩慢所導致事態的惡化，正是因為沒有明確的法規律定，因而造成了缺乏公正的行政執法行為，由於沒有一套完整的行政程序與方法，各地方政府在執法時往往各自為政，部門化色彩濃厚，強調績效而野蠻執法，終究導致如失業者等弱勢群體的基本權益失去保障，其後所產生的民怨，往往一發不可收拾³²。這證明了中國已步入改革危險期，現代化的種種陷阱，將中國推向一個高風險的社會，造成社會各階層的斷裂，而埋下更多的隱憂。

表 5-12 中國勞動爭議情況（1994~2005）

單位：件

	當期案件受理數	集體勞動爭議案件	集體勞動爭議勞動者
1994	19098	1482	52637
1995	33030	2588	77340
1996	48121	3150	92203
1997	71512	4109	13267
1998	93649	6767	251268
1999	120191	9043	319445
2000	135206	8247	259445
2001	154621	9847	286680
2002	184116	11024	374956
2003	22691	10823	514573
2004	260471	19241	477992
2005	313773	16217	409819

資料來源：中華人民共和國勞動和社會保障部編製，**中國勞動與社會保障年鑑 2000--2006 年**，（北京：中國勞動與社會保障出版社）。

表 5-13 中國大陸集體抗議事件分項情況（2000~2005）

單位：件

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
勞動報酬	----	41671	45172	59144	76774	85132	----
保險福利	----	31350	31158	32622	44434	88119	----

資料來源：中華人民共和國勞動和社會保障部編製，**中國勞動與社會保障年鑑 2000--2006 年**，（北京：中國勞動與社會保障出版社）。

³² 沈立人，**中國失業者**，（民主與建設出版社，2006 年 4 月），頁 128。

表 5 - 1 4 1993 年以來中國大陸社會群體抗議事件統計

單位：件

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
群體抗議事件數	870	1000	1100	1200	1700	2500	3200	3000	N	9410	5800	7400	8700
備註	0	0	0	0	0	0	0	0	僅當前九個月	0	0	0	0

資料來源：「世紀初中國經濟發展與社會穩定」，**中國政治**（北京）第 12 期 2001 年，頁 43~45。
 轉引自「中共年報」編輯委員會。2002 年（中共研究雜誌社，2002 年），頁 3~91。
 陳志柔，中國社會發展嚴重失衡，**自由時報**，94 年 9 月 12 日。

三、失業保障管理系統失衡，造成失業保障基金虛耗

中國大陸失業保險基金的管理系統缺乏統一。失業保險基金一直採取市、縣分級統籌管理為主，收繳標準和營運方式等均不統一，導致失業保險基金過於分散，各自為政的現象相當嚴重。各地存在很大的差異，有些地方的失業保險機構不按規定籌集失業保險基金，擅自提高提取的比例或向辭退剩餘人員的企業增收費用。而失業保險基金籌集、使用和管理的監督機制很不完善。現行制度資金浪費嚴重，特別是管理費在支出項目中占了很大的比例。而且失業保險基金被挪用的情況也相當的驚人，各種漏洞和舞弊行為層出不窮。中國大陸三大社會保障，包括養老保險，失業保險和醫療保險，故並列社會保障基金之主要組成部份。而中共雖自 1999 年起，建立了城市居民最低生活保障條例，但是由於實際執行時相當嚴格，致使許多真正需要救濟的人得不到適當的救濟³³。根據民政部 2000 年的資料，2000 年 6 月實際處於城鎮低保線以下的人口是 1382 萬，而當時領取

³³ 徐斯儉，「十六大」政治情勢研判，查閱日期，2007 年 11 月 20 日。

查閱網址：http://www2.nsysu.edu.tw/mac3/activity/2002b/20021201article1~1.htm#_ftn6

城鎮低保費的只有 303 萬人。到了 2000 年底，城鎮低保實際救助的對象只有 320 萬人，僅佔了城鎮總人口的 0.8%。這還遠少於人民大學在 1994 年所做的保守推估出的城鎮貧困人口 5000 萬人。

2003 年 1 月，在中國大陸第十一次全國檢察工作會議上，最高人民檢察院檢察長韓杼濱明確指出，近五年來檢察機關追繳回的社會保障基金貪污款項，共計兩百一十二億餘多元人民幣³⁴。其中受到懲處者，尚包括全國人大副委員長之輩的高級官員，而未追回或發現的案件數量，更是不言而喻。各地方政府經常要求勞動部門從失業保險基金中撥款用於企業職工的其他方面，增加了基金的不正常超額開支，削弱了失業保險基金效用發揮。例如：海南通什市審計局在對該市勞動就業局進行財務審計時發現：該局自 1995 年至 2000 年 6 月嚴重違反財經紀律和有關政策法規，連續幾年挪用職工失業保險基金共 100 多萬元，職工失業保險基金應專用於再就業工程建設、發放下崗職工基本生活保障金等，而該局卻將 100 多萬元職工失業保險基金用於興建該單位職工宿舍大樓、發放本單位幹部職工工資、補貼以及日常接待費開支等，構成明顯的挪用專款行為³⁵。

各項社會保障基金被挪用的情況，不止是發生在地方政府官員個人的事件，同時也發生在中央政府甚至是中央財政部門。根據中國國家審計署審計長李金華在遞交給全國人民代表大會常務委員會的年度報告中說，國家審計署在兩次調查中，發現 2000 年以來，有將近 48 億元社保基金被濫用，而在 2000 年之前，有大約 23 億元社保基金被濫用。共計約七十一億元人民幣。近年來，中國腐敗官員濫用社保基金的醜聞相繼曝光，其中 2006 年前上海市委書記陳良宇濫用社保基金的數目最大，陳良宇因此而被撤

³⁴ 中央通訊社新聞檢索，查詢時間：(2007 年 8 月 12 日) 查閱網址：
<http://210.69.89.224/search/hypage.cgi#>

³⁵ 海南勞動局不顧人民死活，挪用職工失業保險基金，大紀元，查詢時間：(2007 年 6 月 18 日)。
查閱網址：<http://www.epochtimes.com/b5/1/1/5/n29876.htm>

職。而陳良宇挪用 32 億元來投資建築項目和用於私人目的，某些專題中指稱身為上海幫前台幹將的陳良宇，涉及挪用社保基金高達四十億元人民幣。中國國家審計署在 29 個省對 3 種社保金進行了審查，其中包括企業職工基本養老保險、城鎮職工基本醫療保險和失業保險。審查結果發現，自從 2000 年以來，地方政府把 22 億 5 千萬元的社保基金用於地方企業和外資企業投資、非法貸款，甚至用於建造辦公樓和日常開支。在挪用公款方面，審計結果發現，中國財政部沒有向中央預算委員會交還 170 多億沒有用完的資金。財政部還在預算外撥給自己和中央銀行 4 千 5 百萬元日常開支。而所有開支都應該包括在預算內。中國國家審計署還發現，9 個中央政府部門沒有提供足夠的資料來說明 97 億元資金的用途，這筆數目佔這些中央政府部門去年從預算委員得到資金 35%³⁶。中國大陸社會保障基金被挪用的情況，從地方政府漫延到全國上下各級地方政府和機關，這對社會保障基金而言是很大的損耗，同時也對全國的老人、失業者 and 病人的基本權利造成非常可觀的侵害。

在目前中國大陸社會保障基金運作上，升值主要完全依賴由各級政府的管理機構在中國市場的投資，但由於中國的風險投資市場的不成熟和相關制度的不健全，特別是沒有信譽良好的投資公司，所以，社保基金的投資面臨兩大困境，一是風險過大，很可能血本無歸。由官權主導的社保基金投資已經變成孳生腐敗的溫床；二是投資收益過低。2003 年以前，社保基金的平均收益率不足 2%，2005 年全國社保基金投資的平均效益僅為 3.2%，還不如大額儲蓄的收益高³⁷。而近期的社會保障工作中，也將對社會保障基金貪污、挪用等行為例為追查重點，但是根據鄭永年的分析，中共最近大力反腐敗除了旨在消除腐敗現象以外，更是與權力更替所需要的權

³⁶中國審計署發現鉅額社保基金被濫用，[美國之音中文網](http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2007~06/w2007~06~28~voa51.cfm?CFID=159227347&CFTOKEN=40939857)。查詢時間：2007 年 11 月 30 日。
<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2007~06/w2007~06~28~voa51.cfm?CFID=159227347&CFTOKEN=40939857>

³⁷ 劉曉波，「掠奪老百姓活命錢」，[開放](#)，11 月號（2007 年），頁 46。

力穩固有關，還有就是藉著反腐敗強化各級黨政幹部的忠誠。要根絕腐敗，最終仍要依賴對於政治制度的改變，不是運動式的反腐敗或者行政式的反腐敗所能完成³⁸。

腐敗的極致就是毫不遮掩的特權，政策失靈尚不及貪腐及挪用社會保障基金來得嚴重。大規模的貪腐及挪用社會保障基金，突顯中國大陸中央政府乃至各級地方政府、社會保障行政單位在管理上出現了極大的漏洞，由於相關權責法規不足，加上各級政府、行政單位的行政道德低落，造成了社會保障基金的虛耗，而成本則轉嫁於廣大勞動者，不但不利於社會保障事業的發展，也嚴重損害了社會公平，使得弱勢群眾不得不進行種種維權運動，而造成了社會及政治的不穩定。欲改善社會保障基金的管理系統，以避免更多挪用、貪污、舞弊的現象產生，則需要更多的法規和依法行政的政府部門，唯有建立一套完善的社會保障運作的管理系統，才能有效的提升中國大陸社會保障行政單位的效率和效能。

四、小結

以西方國家失業保險制度改革的經驗來看，中國大陸的失業保險制度改革可考慮以下的發展目標：「一為儘量提供失業者充份且廣泛的失業保障；二是加強失業津貼的支出管理；三是減輕政府的財政負擔；四是降低社會成員對失業保險制度的依賴性；五為體現公平」。為達成這樣的目標，失業保障行政單位的改革，不僅僅要加強行政方面的效率，亦要增加政府的道德效率³⁹。

中國大陸政府的行政部在失業保障制度的運作上，呈現出效率有限的

³⁸ 鄭永年，*江澤民的遺產：在守成和改革之間*，（美國紐澤西：八方文化企業，2002年），頁143。

³⁹ 陳洪生，「現代政府效率的評估與提升」，*求實*，第6期（2004年），頁12。

狀態，因此不能完全體現失業保障制度的功能。關於失業保障運作上，行政部門執行效率的低落，可以歸因於下列原因：

(一)、強制力不足，造成失業保障政策失靈

失業保險為社會保險中的一種，是一種應具有強制參保的機制，在《失業保險條例》中亦有相關規定，但就中國大陸失業保障行政部門的實際運作來看，失業保障的覆蓋率一直有限，近年更有部份地區呈現出不升反降的情況，這是不利於失業保障基金的積累的，進而會影響整體失業保障基金的平衡。

中國大陸現行失業保障，包括失業保險與城市居民最低生活保障兩項，同稱為「兩條社會保障線」，前者為個人、企業與政府共同分擔之社會保險，而後者屬於社會救濟的主體。若然行政單位不能有效強制城鎮職工參加失業保險，當這些職工面臨失業，最終責任依然必需由政府的社會救濟機制來負擔，由於城市低保屬於社會救濟，因此救濟的成本是由政府自行吸收，這是不利於國家及地方財政的，同時也影響了失業保障制度應有的正常運作，因此行政部門對於失業保險的參保，應更具有強制力。

(二)、權責單位不明，影響社會穩定

由於失業保障運作的權責單位不明，當勞資發生爭議時，往往不能發揮應有的功能，反倒是出現推諉、甚至暴力相向的場面。當勞動者深切感到社會不公平時，有人選擇沈默，亦有人選擇以抗爭等手段來維護自身權益，但地方行政部門經常無法有效的處理，而使小糾紛蘊釀成大糾紛，和平抗爭轉變為暴力抗爭，據統計，許多進京上訪者皆在該地方政府進行過

申訴，但不得其門而入之下，只能自力救濟，向更上層政府申訴。

在沒有一套完整的權責規則下，人民難以相信政府，不能依靠社會保障，當人民不公平及不滿的情緒意識上昇時，更多的社會問題便會浮現出來，諸如抗議運動、犯罪及其他不理性的行為，而影響到社會的穩定。

(三)、管理機制不佳，影響失業保障財政運作

目前中國大陸仍無失業保障的專責管理部門，失業保險基金亦無專責機構運作。這樣的機制下，使地方政府易於挪用失業保險基金作為它用，或者貪污舞弊，為避免失業保障的管理單位形成五龍治水的情況，推進政府改革，建立失業保障的行政專責部門、失業保障基金運作的專責部門，爾後建立統一的失業保障基金運作的模式。為確保失業保障基金的增值及保值。因此建立失業保障基金運作的專責部門勢在必行，加強對失業保障基金投資的政策引導，實行分散化、多元化且穩健的投資策略⁴⁰。建立分責的失業保障管理系統與模式，不但能避免失業保障基金遭到挪用及舞弊的行為，同時亦能降低行政成本，各地方政府應強調價值中立並依法行政，規範政府行為，以提升失業保障制度在行政執行上的效能與效率。

⁴⁰ 鄒根寶，**社會保障制度—歐盟國家的經驗與改革**，（上海：上海財經大學出版社，2001年11月），頁204。