

第六章 結論

一、財政、行政與制度相互影響下的困局

自 1986 年實施「失業保障條例」，1999 年實施「城市居民最低生活保障」以來，經過二十年的努力，中國大陸政府對失業者的保障制度已有一定雛形。但由於制度、財政與行政的相互影響，造成今日中國大陸在失業保障功能上的不彰，無法發揮一個社會保障制度的功能。本研究藉由各種資料，試圖找出制度、財政與行政三者之間的關聯性，而三者就目前中國大陸失業保障實施時的明顯缺陷如下：

(一) 失業保障制度缺失

1、覆蓋面過低，造成社會不公平

中國大陸勞動人口總數約在七億五千萬人上下，其中城市勞動者僅佔一億五千萬人不到，尚不足農村勞動人口的五分之一。目前推行的失業保障，僅覆蓋中國大陸城市居民裡的正式職工，尚不包括其它非正式職工和流動的農民工。而各項數據指出，應接受城市居民最低生活保障的失業者，因資格認定標準不一，而使絕大多數失業無法領取。如此低的覆蓋率，非但不利於社會保障事業之發展，亦將造成不滿的心理、相對剝奪感的上升、貧富差距擴大等問題。

2、制度改革緩慢，無法配合經濟結構變化

自 1986 年推行失業保險以來，雖說是社會保障改革的里程碑，但緩慢

的改革進度，實際上拖垮了建立完善社會保障的最好時機。當國有企業職工尚未下崗時便應推行失業保險制度，而非等到國有企業虧損，無力負擔社會保險基金時，以寅食卯糧的方式，將後進資金拿來填補前期留下的社會保障帳務，這破壞了失業保險基金的體質，並且埋下了失業保險基金不足的危機，雖然截至 2005 年，失業保險基金累計結餘仍有 519 億元人民幣，但對失業給付期間過長的失業保險條例而言，仍是一項沈重的負擔。

由於中國大陸經濟轉向市場化與財產私有化，因此失業保障對受補助者的資格認定資格需要重新調整。一些小資產階級，藉由各項投資，如：出租、股票等方式獲利，而實質上無正當工作者，卻仍保有失業保險給付或城市低保資格。而隱性失業者，收入不足以溫飽，但因與工作單位保有勞動關係而不予以補助者比比皆是。因此中國大陸的失業保障制度必需對失業者認定標準重新審視，配合經濟結構和國情、民情需要重新調整之，方能體現失業保障制度的公平性與合理性。

3、缺乏配套措施，造成失業保障目標錯置

綜合世界各國經驗，現有實行失業保障制度的 42 個國家，多將再就業放在解決失業問題的根本方法。雖中國大陸自江澤民以來，至湖錦濤接任迄今，在各項全國性的會議上，屢屢揭示要做好就業工程，以及失業的輔導再就業。但實際上的收效有限，其原因在於，雖有建立再就業服務中心和職業培訓機制，但配合的相關法令仍未完善，導致許多下崗職工及失業者不願接受培訓。尤其是「4050 人員」，因其競爭能力原本就較年輕一代的勞動者相對弱勢，因此中國大陸失業保障應加強各項配套措施，例如：增加輔導期間的給付、加強就業資訊的傳播等。以增進失業者參加職業培訓的意願，同時也避免失業保障淪為單純社會救濟，而失去了解決就業與

失業問題的根本目標。

(二) 失業保障財政缺失

1、社會保障預算不足，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。自經濟改革開放後，社會結構相應改變，造成了許多失業者及貧困人口，但是相關於社會保障之年度預算，多年來比例未明顯提高，當需要社會救濟與失業保障的人數增加，然而經費未見增長的情形下，使得失業保障制度，呈現出低度的保障，部份地區的救濟金額僅能以義務性的救助來形容，根本不足以使失業者 and 貧困人口得到溫飽。

2、社會保障預算不足，給付出現排他性

由於社會保障基金預算的不足，使得許多人得不到應有的社會保障，除了將佔全中國大陸大多數勞動人口的農村勞動者排除在外，城市居民也未能得到完整的覆蓋，在資金不甚充足的情況下，對於需求救濟者的認定亦趨於嚴格，許多大城市中的貧困人口，得不到城市居民最低生活保障的救助金，而失業保險給付的資格同樣面臨這樣的情況。社會保障的運作，本應扶助弱勢者，而非將之隔絕在社會保障之外，因此應建立完善的社會保障預算制度，以利於社會保障制度的實現。

3、給付金額過低，不利經濟循環

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。失業保障如同其它主要社會保障項目，是社會的「安全網」和「避震器」，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。適度提高失業保障給付的金額，有助於社會與經濟的穩定。

4、社會保障基金運作，效率過低

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。但中國大陸對於社會保障基金的運作仍未有一套完善的規劃，亦無專責投資的部門或專業機構，目前大抵以大額存款方式獲取 2%的年利率，這是不利於社會保障基金的增值的。

中國大陸的國家財政與失業保障財政的關係仍未明確，國家財政部門有運作社會保障財政，使之保值、增值的責任。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。但就中國大陸目前對於社會保障的預算比例來看，是遠遠低於國際水準的。僅僅 2%~3%的社會保障預算，再分配於各項社會保險與社會救濟，因此呈現出非常低水準的社會保障給付。

（三）失業保障行政缺失

1、強制力不足，造成失業保障政策失靈

中國大陸失業保障的行政效率缺失，顯見於覆蓋率之上。由於社會保險為一種強制參保之險種，因此截至 2005 年底，城鎮職工參保率 77% 仍未完全克盡其功，況且高達六億多的農村勞動人口仍未包含在內。次者，行政部門的執行能力不佳，失業保險之繳費率僅為參保者的 52%（2005 年），行政效率明顯低於養老與醫療保險的 90% 繳費率，同時也危及失業保險基金的安全存底。過低的失業保障基金，同時影響著失業險的待遇，使得失業保險給付水準持續過低，而無法發揮失業保險制度應有的功能。

2、現行法規權責不明，造成社會不穩定

中國大陸現行失業保障相關法規中，對於投訴、抗議的處理流程，甚至權責單位的制定明顯不足，造成行政部門間相互推諉，又或者只求表面績效而使用非法暴力手段等。當職工與企業和政府三方角力賽中，自然優勢歸於擁有行政資源的政府，企業次之，職工則最為弱勢，而政府與企業間又常存在著金錢之類的利益關係，受害者往往是被辭退及欠薪的工人，因而心懷不滿和相對剝奪感的職工只能尋求各種合法、非法的維權和自力救濟，甚至以犯罪行動引發世人注意，因而使得中國大陸的社會呈現高度的不穩定。各種「上訪」、「信訪」案件中，勞資糾紛佔極大比例，而裁員、扣發薪資等失業相關原因又佔多數。因而失業保障權責機關的制定，相關配套措施及法規的催生，是關係今後中國大陸社會穩定的一個重要構成要素。

3、管理機制不足，造成貪污舞弊

中國大陸目前對於社會保障的行政運作缺乏專職的機構，地方政府亦能輕易的介入，甚至挪用各項社會保障基金，而在基金的運作上也無獨立

的負責單位。在管理機制不完善的狀態下，易產生挪用公款、貪污舞弊的現象。由近年來相關於失業保障的貪污、挪用案例來看，小至地方政府各級單位，大至中央政府財政部門，皆有濫用、私用、挪用社會保障基金的現象，甚至小至單位職工，亦能輕易瞞天過海的私用鉅額社會保障基金。因此，應將社會保障的行政與基金操作劃分為各自獨立的部門，並制定相關法規明定權力與責任的分屬，相互監督和制衡，以利於失業保障基金的保值與增值，並且避免挪用與貪污事件的發生。

（四）失業保障制度、財政與行政之關係

由目前中國大陸失業保障制度、財政與行政之間的缺失，可以發現這些社會、經濟甚至政治問題，乃是環環相扣的，三者之間相互影響，最終造成中國大陸失業保障制度成效不彰的結果。

從失業保障制度面來看，目前所呈現最大問題，仍在於覆蓋率未能實際提升，次者在於改革速度過於緩慢與配套措施的不足。由於失業保障的預算有限，因此目前僅覆蓋於城市居民，廣大農村人口仍被排除在失業保障制度之外，呈現失業保障制度的「城鄉二元制」，而失業保障的給付水準亦未能提升，加上行政部門的執行力不佳，造成制度的空轉，因未能有明確管理法規，而造成失業保障基金遭中央及地方政府部門的挪用和貪污。根據世界各國的經驗顯示，解決失業的根本方法，在於促進就業，因此在失業保障制度的改革方面，應首重就業輔導機制的明確化，次者需以明文法規制定失業保障基金的運作模式及各項預算，建立專職專業的失業保障基金運作部門，使每一分失業保障基金，皆能發揮其最大效用。而在於行政方面則需藉由各項配套措施的擬定，將權責劃分清楚，避免貪腐及暴力，並且加強行政部門對於強制參保和繳費的強制力，以健全失業保障

制度的運作，提升失業保障的覆蓋率。

影響失業保障的因素中，財政因素可以說是最重要的，由於中國大陸失業保險基金的徵繳比例，與其他實行失業保障之國家相比是相對低的，而中國大陸的社會保障預算亦僅佔國家總預算中，相當低的比例，再加上失業保險基金的繳費率過低，這造成了政策補貼與最低生活保障的預算被壓縮。在先天不良的情況下，中國大陸的失業保障給付呈現非常低的給付水準，甚至不足以維持失業者的溫飽，亦不利於失業保障覆蓋率的提升。若以失業保障的財政因素為出發點，由於失業保障制度的預算制度不佳，而使得失業保障基金運作力不從心，巧婦難為無米之炊。而行政部門的強制參保與欠費催繳效率不佳，更是使得失業保障基金的存底受到損害，在資金有限的情況下，所能提供的給付水準也同時下降。因此在健全失業保障財政系統方面，首重建立獨立專職的失業保障財政運作部門，次者需要完善的社會保障預算制度，提高失業保障預算金額；以及行政部門的配合，加強失業保險費徵繳，充實失業保障基金的存底，以利於失業保障事業的永續經營。

最後由中國大陸失業保障的行政因素來看，目前最大的問題在於失業保障工作的權責不清，易造成各種貪污與舞弊的情況。行政部門執行力的不佳，和失業保障制度的政策失靈與空轉密不可分。而種種貪污腐敗和挪用失業保障基金的情形，則損害了失業保障財政的正常運作。中國大陸的《勞動法》第 74 條中規定：「社會保險經辦機構的職責由法律規定」。但至今仍然沒有制定相應的法規。由於責權不清，這些機構經辦的業務也沒有法律依據，為其違規操作留下了空間。

因此欲改善失業保障行政部門的效率，需先由制度面著手，制定專責

的失業保障行政機制，強化失業保障的行政管理系統，以利於專責單位執行失業保險的強制參保與徵繳，促進失業保障基金體質的強化，並且將行政部門與失業保障基金運作部門分立，以防止貪污舞弊的情況一再上演。

從西方國家的經驗來看，社會保障的實現可說是社會安全、經濟發展與政治穩定的「安全網」與「穩定器」，其功能在於能夠彌補市場調節機制的不足，維護社會安定，促進社會經濟穩步發展。但以中國大陸的社會保障預算來看，目前中國的國家財政與社會保障運作模式未能緊密結合，因此無法對經濟循環進行調節，而失去了「穩定器」的功能。目前世界各政府，多將建立社會保障制度作為市場經濟的重要支柱，並且從財政和政策上加以指導。尤其已發展國家中，多以國家預算為手段來規範和引導社會保障事業的發展，這些國際經驗是中國大陸的社會保障事業可以也必需引為借鏡的。尤其是中國大陸本非屬市場經濟體制，而是由計劃經濟向市場經濟轉型，在這樣特殊的情形下，引用國際經驗作為經濟轉型的輔導策略，可以省去政策的摸索與資源的虛耗。依循國際慣例，再視中國大陸特殊國情與需求來修定社會保障制度，加強社會保障預算在國家財政中的地位，完善社會保障制度與財政預算有其客觀的必然性與必要性。

二、中國大陸失業保障制度的未來走向

胡錦濤在十七大報告中明確提出，到 2020 年實現全面建成小康社會的目標之一，是「全面覆蓋城鄉居民的社會保障體系基本建立，人人享有基本生活保障」。以「全覆蓋」的標準來審視，現有的社會保障體系仍然存在很大的城鄉差別、城鎮職工與非城鎮職工差別、就業者與非就業者差別，以及制度過於單一而無完善的配套措施，現行中國大陸的失業保障，雖然《失業保障法》和《城市居民最低生活保障條例》的規定，但就現有

實行情況來看，還有更多需要細節化的問題，例如：行政單位的權責區分、失業保障預算的加強、調整現行失業保障給付的期限和金額以利促進業，從根本解決失業問題，才是改善中國大陸社會結構和穩固中共社會主義統治權的合理性與合法性的不二法門。

在制度方面，為達成「覆蓋城鄉居民的社會保障體系基本建立，人人享有基本生活保障」的前提下，中國大陸的《社會保險法》草案經過數次修改，目前已列入全國人大常委會立法計劃。該法律制定的目標，係將確立中國大陸社會保險制度的基本法律框架、規定社會保險的原則、各項社會保險的覆蓋範圍、社會保險費的徵收體制、社會保險基金的統籌層次、社會保險待遇項目和享受條件、社會保險經辦機構、社會保險基金投資運營、社會保險基金監督等社會保險制度中的體制與共識性問題。在財政方面，中國大陸政府目前傾向與國外金融機構合作，例如跨國的銀行或專業投資機構，希望藉由專業機構的操作，將中國大陸各項社會保障基金的運作風險降低，而獲利率提升，達到為社會保障基金保值和增值的效果，這同時也是中國大陸加入 WHO 時，世界經貿組織對中國大陸所作的承諾之一。而各項社會保障基金亦會採專款專戶分立方式，來分別管理。在行政方面，建立具有行政強制力的專責機構勢在必行，並且以法規來杜絕失業保障基金的挪用、貪污舞弊行為。

中國大陸自八〇年代以來的經濟改革開放，為中國大陸的經濟帶來每年經濟成長率 9~10% 的驚人成就，這是全世界有目共睹的豐碩成果。但隨著市場經濟的開展，大規模的失業浪潮在所難免。但中國大陸近年來陸續發布各種與失業、就業相關的法規，但失業問題不見改善，卻有加劇的現象。而失業背後潛藏著更多的社會問題，如貧富差距的擴大、抗議及治安事件、貧困人口增加等，而這些結果會造成中國大陸內部經濟循環的滯緩

和政權的不穩定，可見失業所帶來的影響遠大於個人失業的表面意義，而是足以動搖整個中國大陸社會結構的。且在經濟轉型的過程中，中國大陸的社會主義卻呈現資本主義的色彩，市場經濟帶來的高失業率，使得民眾對政府失去信心，亦使社會主義的基礎產生動搖，這是極不利於中國共產黨的政權穩定的。因此失業保障的推展，是中國大陸現代化與發展經濟中最重要的一環，也是社會保障中急需推展的首要目標。

就本研究範圍的期間而言，相較於江澤民時代，當前中國大陸對於失業保障已逐步重視，社會保障預算有些微提升的趨勢。胡錦濤接任國家主席後，屢屢喊出各種與和諧社會、解決社會矛盾的口號，一再強調要解決就業問題，但實際成效仍是有限，各項口號的政治意涵，遠大於發展社會保障的實質目的。而現今的失業保障由各級政府分別實行，各個實行細項又分屬於不同機關，因此現行的中國大陸失業保障在管理層面，不但加大了管理的難度，亦產生了許多不必要的管理開支，因而呈現多頭馬車的紛亂現象，加上中央與地方政府，皆有對社會保障基金挪用或舞弊的貪腐現象，這是不利於失業保障發展的。中國大陸長期以來缺少專門的社會保障法，制度在運行中已經暴露出許多的漏洞。比如基金監管，社會保險基金怎樣投資運營，挪用社保基金屬於哪種犯罪，至今都沒有明確的法規界定。社保基金要進入市場保值、增值，就需要有法律規則。目前中國大陸的基金監管法制還不健全，在上海社會保障基金案中，挪用主體不是經辦機構而是當地政府，在對政府首長缺乏足夠的監管手段的情況下，只有依靠法律才能確失業保障基金安全穩健的成長。

在本研究的假設中，認為失業保險制度不能落實，是由於制度以及財政方面的失衡、行政上之缺失與行政單位權責不明，進而假設失業率居高不下是與失業保障制度之財政不足或行政缺失有關，即失業保障制度之設

計，未能符合中國大陸失業者當前需求或者行政功能不彰，導致中共的失業保障制度失靈，進而檢視失業保險制度與失業保險制度之財政與行政間的關聯性，而形成中共失業保障制度之失靈是由於財政配置失衡及行政成效不彰之假設。經過資料的蒐集及分析後，筆者發現失業保障制度、財政與行政三者之間，的確存在密切的、相互影響的關聯性。制度的失靈是由於財政系統不完善，與行政系統的效率過低所導致；財政系統的不健全，直接影響了失業保障制度的覆蓋率和行政部門的行政效能；行政部門功能的不彰，致使失業保障制度的空轉和失業保障財政資源的虛耗。

因此本研究的心得在於，欲完善中國大陸失業保障的未來發展，當務之急仍在於：

1、建立《失業保險條例》與《城市居民最低生活保障條例》相配合的預算法、和專業且專責的基金操作單位，一面藉由加大失業保障基金的預算，來提升失業保障的給付水準，一面藉由投資和運作充實失業保障基金的保值與增值，使失業保障制度能發揮其應有的功能。

2、建立失業保障相關之監察法與執行法，並成立專責的管理與執行單位，以避免民眾因勞資糾紛、裁員和欠薪等問題而心生不滿時，所產生的非法維權和抗爭事件，在行政單位權責不清下所產生的推諉、暴力和金權掛勾等行為。

3、調整現行失業保障的給付金額與發放資格，給付額應配合物價水準提高，而給付期限應適時縮短，以鼓勵失業者再度就業。發放資格應由專業單位詳細審查，以避免隱性就業者濫領保險金、救濟金，而浪費失業保障資源。以避免及隱性失業者的生存權受到損害。

4、加強職業培訓、職業介紹和就業資訊等失業保障的配套措施，例如：職業培訓及輔導就業工作。目前世界公認解決失業最根本的辦法，即是以職業培訓和介紹來降低失業率，而失業保障和輔導就業往往是相配合的。中國大陸的職業培訓與介紹，已是行之有年，但成效仍是有限，原因在於培訓期間給付不足，致使失業者不願接受培訓，資訊流通不夠發達和職業介紹的專業性有限。所以應加強培訓期間的補助金、促進就業資訊的流通、更專業的輔導就業構制，與失業保障相結合，從根本上降低失業所帶來的種種問題。

自 2008 年 1 月 1 日起，中國大陸開始實行多項新制定的與勞動權利相關之法規，包括了《勞動合同法》、《就業促進法》、《城鄉規劃法》和《職工帶薪年休假條例》等等。新法律法規和部門規章正式施行，將對中國大陸廣大勞動人口的生活產生重要影響。其中《勞動合約法》與《就業促進法》與本研究之宗旨較為相關。在新實行的《勞動合同法》中，對於保障職工工作穩定較為有利，在企業用工之時，即必須與勞工簽訂勞動條約，在非有過錯與犯罪情況下，企業不得無故開除職工，並規在提前解除勞動合約時必要的補償，可望減輕本法規實施前勞資問題紛亂的現象。

而在《就業促進法》部份，更是對勞工人口的工作條件有大幅度的改善，自胡錦濤接任以來，將促進就業視為施政的一個主要目標，並提出「就業為民生之本」、「建構和諧社會」的口號，而就業促進法即是以此為目標而制定的。主要目的在於利用法規來導引就業的公平性，在著重經濟發展之時，要能同時兼顧就業發展、反對就業歧視。並且以明文規定就業困難人員的判別標準，並給予其適當的職業介紹、培訓與輔導，達成全國每戶至少一人就業的願景，在該法規的第六章，章名為「援助」，以上內容即

在此章之中。

中國大陸於 2008 年實施的幾項勞動相關新法規中，特別注意失業者與就業者的勞動保護，可見中國大陸政府對於勞動保障與失業的問題相當重視，可預見的未來內，相信必然會有更多與勞動保護相關的法律出現。但對於執行勞動保障的政府部門方面，仍缺乏專門的監察條例，這可視為中國大陸未來勞動及社會保障部門發展的目標之一。

本研究是以宏觀的角度來觀察中國大陸現行失業保險制度及其缺失，藉由各種社會現象，來分析探討其成效不彰的原因，得到了因為失業保險制度本身有所不足，再與財政和行政相互影響，因而造成中國大陸失業保險制實務上未盡完備的結論。但本研究所訂定之範圍相當廣闊，礙於時間、金錢及技術，使得研究成果未能鉅細靡遺，僅能提供後續研究者一個關於中國大陸失業保障研究的概念性的參考。中國大陸的失業保險雖然僅是中國大陸眾多法規中的一個項目，但若深入探討，則無論其制度、財政或行政皆可以成為單獨的一個研究，亦是一個可提供政治學、社會學、管理學及行政學研究的標的，加上中國大陸經濟持續朝市場化前進，在現代化的過程中，失業問題會更顯得突出，因此往後相關於失業及失業保障的問題，仍將會是一個焦點。