

中國大陸國企改革城鎮下崗職工的 再就業與社會保障體系間關係的 社會學考察

計畫編號：NSC 89-2412-H-004-028

第一年度報告 (初稿)

陳小紅
國立政治大學社會學系
2001年10月30日

中國大陸國企改革城鎮下崗職工的再就業 與社會保障體系間關係的社會學考察

計畫編號：NSC 89-2412-H-004-028

第一年度報告
(初稿)

陳小紅
政治大學社會學系教授

本年度報告主要包括以下六部份：

第一章 緒論

第二章 國有企業與社會保障體制改革

第三章 中國大陸勞動力市場建構的回顧與前瞻

第四章 遼寧省瀋陽市國企改革職工下崗相關訪視分析

第五章 上海市國企改革職工下崗相關訪視分析

第六章 後續研究重點

主要參考文獻

第一章 緒論

對中國這樣一個人口是拉丁美洲及非洲南部總和，而在 1978 年改革開放前夕尚有 60 % 的人民生活在平均僅有一美元水準的大國而言，其 1978 至 1995 年間，GDP 維持 8.3 % 的年成長率，儲蓄占 GDP 的比例高達 37 %。同時，農業部門在總體經濟中的比重已由 71 % 降至 50 %，製造業和服務業部門的成長卻不斷提高中，且呈現出部門內的極速分化現象等等成就，誠如世界銀行（1997）報告所言：「中國企圖一舉完成由計劃經濟到市場經濟及由鄉村到城市化的轉型可說是史無前例的。」

然而，儘管改革開放以來，中國近廿年來幾近二位數字的經濟成長率令人印象深刻，中國經濟的更進一步改革勢必觸及經濟體制變遷，尤其是國有企業體制的變革。而在「效率優先」的原則驅策下，改革「國有企業」的同時必然會牽動與其密切關聯之職工養老、醫療、失業、住房等保障體系的調整。蓋因企業效率之提昇相當成分上繫乎其經營成本之能否降低，而成本的下降有利於企業在市場上的競爭力，從而亦有助於總體經濟的更深層發展。

本研究擬首由歷史觀點一方面回顧大陸國企改革背景、現況，繼之由社會學觀點探索與國企改革最密切相關之「下崗職工」再就業課題，另一方面亦擬由深入剖析社會保障體制的變革過程，掌握與國企改革關聯之中國就業/勞動力市場形塑的歷程、面貌與困境。

在研究方法上，由於現階段執行大規模實地調查有其政治與其他面向等的限制，故不得不仰賴大量文獻暨大陸、國外學者所進行研究之次級資料。然為更周延地捕捉這一連串由 1990 年後積極推動的改革，本研究特別選擇了在經濟結構上國企所占比重頗高的遼寧省瀋陽市，在改革開放後經濟發展力度最大/佳的上海市及最早走向市場經濟體制的廣州市作為深度訪視案例。迄本報告付梓止，筆者已大體完成瀋陽地區深入訪談、上海地區部分訪談。至

於廣州或武漢^{註 1}地區的訪視則尚進行中。另考量不論國企抑社會保障體制的變革幾均由中共中央主導，其政策真正動機、所採措施、遭遇難點何如亦為本研究擬加瞭解者，故研究期間除前述三城市外，亦特別走訪北京中央政策相關單位如國務院、勞動與社會保障部等相關負責人士與學者。（詳如第四與第五章附表）較為遺憾的是，本研究原擬由甫完成的第五次人口普查資料，分析大陸總體與各省市就業/失業等情況，惜第五次人口普查分析結果迄今除了極為簡略的一般資料已公佈外，可資進一步分析之較詳盡的資料檔則尚未予公開，是以尚無法進行深入分析。

^{註 1} 計劃原擬以廣州為第三實地深入訪視城鎮，唯亦可能因接洽面關係，更改為另一在三線時期即有不少重、大型國企集中的武漢市作為研究蹲點。

第二章 國有企業與社會保障體制改革

1978年中國大陸推動改革開放政策之前，社會主義信條充分反映於其政治、經濟與社會發展的各個層面。「公有制」或云「公有計劃經濟制度」可謂當時城鎮所有制的唯一型式。且公有企業並非以追求經濟利益為依歸，它不過是執行中央既定政策的一項機制罷了，企業經營不論盈虧也都由國家承擔。

資料顯示（Chow & Hu：2001）1980年時，國營企業佔了中國總體工業生產總產值的75.98%，集體企業占23.54%，非公有部門（包括個體及其他形式的經營載體）則僅占0.49%。是以，當改革開放政策於1978年啟動時，配合市場經濟的發展，所有制結構與其密切相關聯的勞動僱傭結構很自然地就成為改革的標的。本章擬首由大陸國企改革所歷經階段切入，並簡述截至目前為止，國企改革實況與遭遇困境，進而闡述與之關係緊密的社會保障體制改革。下章則將專注於大陸勞動力市場形構的討論。

一、中國大陸國企改革歷程

不少學者的研究（Chow：2000；Chow & Hu：2001等）指出1978年後大陸的經改就某種意義上言最具體而微地係體現於其經濟與勞動力結構的分殊化（diversification）上。此明顯可見諸於城鎮經濟所有制的改變。截至1998年時，原為城鎮經濟主要工業生產載體的國營企業份額已降低為28.24%，集體企業則略為增加至38.41%，而非公有部門的成長最為驚人，已達總體工業總產值中的40%，這也就是說在非公有部門就業人數正持續快速增加之中。

國有企業的改革當然並非一蹴即成的，概括而言，國企改革乃經歷了下述幾個幾個重要的階段：1 1978-1984年：將國有企業由原屬政府派生單位轉化為獨立的經濟載體為此一階段改革的重點，「放權讓利」可視為當時採取的重要策略，目標是希望國有企業能成為自主經營、自負盈

虧機制。² 1985-1992 年：「政企分離」是為此階段重點工作，強調作法在於將所有權和管理權分開。³ 1993 年迄今：在中國建立合乎現代化標準的企業為此時期重點工作。唯因 1997 年總體經濟發展的萎縮與 1998 年後受亞洲金融風暴影響，此一目標尚未達成，而中共中央所做的努力被學者們解讀為：「充其量僅在為國企解困而已。」這點容後再敘。以下先分階段摘述各時期改革重點方向。

(一). 1978-1984 年：

1978 年中共十一屆三中全會召開後，確定在「企業自主」與「分稅制」精神下正式展開國有企業的改革。1979 年國務院進一步發佈了有關國企改革的五項文件，要求各地方政府進行國有企業的試點改革。此一階段改革的核心係環繞於處理好國有企業的政企關係，尤其是對利潤的分配。國有企業被認為應在生產、分配及管理方面享有更高的自主權。具體措施乃允許國有企業在上繳後留成作為企業再發展、員工福利、盈餘分配之用。至於是否擴大生產規模、出口、勞動力聘僱及採行何種行政體制等方面，國企亦被認為應享有比過去更高的自主權。統計顯示截至 1980 年底，16% 的國營企業，也即約 6000 多家國企已進行了試點改革。1981 年時，更引進了經營責任制，到 1981 年底時，有 42000 多家的國企均採用了不同形式的責任制。

1983 年時國務院通過的 國有企業分稅制通知 對國企改革的影響至鉅。1984 年國務院進一步批准由財政部所提出的 第二階段國企分稅制 更明確取代了先前所實施不併軌的稅收和盈餘上繳體制。同年，國務院續公佈之 進一步擴大企業自主性的規定 ，提供國有企業在生產計劃、銷售、定價、採購、資金運用、生產、行政結構、人事用工制度、報酬、合資等十大領域的自主權。1984 年 10 月召開的第十二屆三中全會再次強調國企改革的必要性暨提高企業自主的重要性。

儘管鬆綁、彈性經營為此一階段國企改革再三強調內涵，然而，

無可諱言地，任何經濟體制的改革都無法脫離總體經濟框架。在當時「計劃經濟為主，市場機制為輔」以及「政企未能真正分離」氛圍下，國有企業的改革似乎只能在用人與獎金發放方面釋放出新意。或許這也正是何以下一階段改革時尤重「政企分離」的理由吧！

(二). 1985-1992 年：

1984 年中共第十二屆三中全會中通過的《中國共產黨中央委員會有關經濟體制改革政策執行的決定》再度宣示了中共中央擬將國有企業轉型為一真正獨立自主的生產和管理機制的決心。由 1985 年始，「政企分離」和將所有制與管理制分開遂成為第二階段國企改革時之主軸。承包、承租制一時間蔚為熱點，據統計至 1987 年末，有將近 80 % 的國有企業採取了承包制，1991 年時，其中 90 % 還進行了第二次換約。1992 年時中共中央對承包制有更明確之規範。

本階段改革歷程中，全國人大會議曾於 1988 年時通過之《中華人民共和國國有企業法》，為落實國企的真正自主，鬆綁了幾乎國企所有領域的自主權，並確立了「廠長負責制」的精神。

1992 年國務院發佈了《將國企管理機制轉型的規定》，再一次確立企業自主的重要性，並明確政府與企業責任，尤其是虧損企業的責任，以貫徹執行廠長負責制/自負盈虧。

(三). 1993 年迄今：

1992 年鄧小平南巡講話後，大陸深化經改的障礙似乎不再存在。事實上，1992 年召開的第十四屆三中全會中，中共首度將建立一「社會主義市場經濟」納入了經改目標中。1993 年當第十四屆三中全會召開時，更通過了《建立社會主義市場經濟的決定》，將國有企業轉化為現代化的企業體因此而被明訂了下來。甚麼是「現代化企業體」呢？當時強調的四項特徵為：1 資產所有者不容模糊；2 權責明確；3 政

企分開；及⁴科學化管理。自此，政企分立、企業內部管理機制重組即成為建立現代化企業的兩大目標。股份制遂因應而生。經營不善企業關閉、合併甚至破產也一一提上檯面。

1995年，中共國務院選擇了100家國有企業，而各地方政府則選擇了2343家企業作為改革試點。1996年時，上述100家國企中的98家，以及85%以上各地方國企經營方式均有了轉型。1996年後，在「抓大放小」原則下，中共國務院更選擇了580家主要企業，作為績效保證實體。總的來說，直至2000年止，大陸國有企業已朝「追求利潤」方向轉型。

二、國有企業改革現況與課題

中國大陸邁向現代化企業制度建立的改革過程迄今仍在持續進行中。截至1999年底，占2473家試點國企中的81.5%（2016家）均已按公司法改制。而中央主控的國家重點企業中，已有40%完成了股份制的改造。

自2000年起，中共中央並針對紡織、鋼鐵、煤炭、製糖、有色和軍工等六大傳統行業實施限產壓庫、兼併破產和關閉工作，以減少或降低虧損。

2000年3月之後，國務院並分別頒佈了《國有企業監事會暫行條例》和《國有重點金融機構監事會暫行條例》，首批指派了六位監事會主席至100家國有重大型企業中監管國企經營。此外，為進一步落實「政企分離」政策，特別採行了下列做法：（朱雍：2001~93-4）

- 1. 不再允許軍隊、武警、部隊、政法機關開辦企業。
- ∴ 2. 要求中央黨政機構與所辦經濟實體和所管理的直屬企業脫勾。
- … 3. 積極探索建立國有資產管理的有效形式。

- 4. 加強監管國有企業。

為貫徹「抓大放小」策略，中共中央一方面透過國企改組形成大企業、大團體，另一方面於 2000 年 9 月由國務院轉發國家經貿委 關於鼓勵和促進中小企業發展的若干政策意見 中擬將「放小」與「扶小」結合起來，以鼓勵並促進中小企業的發展。

另一方面，改善國有企業資產負債結構仍為 2000 年國企改革重要目標之一，具體策略至少包括了：

- 1. 加大兼併破產政策支持力度。
- ∴ 2. 處理不良貸款，實施債轉股。
- … 3. 增加技改貸款貼息。

此外，針對阻礙或減緩國企改革的若干社會職能，2000 年時亦採取了下述分離措施：

- 1. 2000 年 5 月 關於進一步推進國有企業分離辦社會職能工作的意見 要求在經濟發達地區的大中城市國有大中型企業必須在 2000 年底前完成自企業分離出自辦的中小學校、醫院等公益型機構的工作。而位於經濟欠發達地區的大中城市和工業、交通、建築等獨立工礦國有大中型企業則應在 2003 年底前完成分離工作。至於少數偏遠地區獨立工礦區企業的分離期限稍可放寬。唯企業自辦的福利性機構與生產經營主體分離的工作原則上均應儘速進行，使企業早日成為名符其實面向社會、有償服務、獨立核算、自負盈虧的經濟實體，結束數十年來「企業辦社會」的夢魘。
- 2. 與此相關的自然是包括養老、醫療、住房、失業等社會保障制度的改革。這方面改革的詳細內容將於下節中再行敘明。於此要強調的是 2000 年 9 月時，中國大陸在國務院下成立了「全

國社會保障基金」及「全國社會保障基金理事會」。

3. 在推進現代化企業發展目標的同時，另一值得提出的具體成就為於 2000 年時，企業的工資水平與企業工資的決定機制均出現了新的突破。

事實上，大陸的工資改革早在 1978-1980 年間即已開始。期間，國務院與相關部門曾發表過：¹ 獎金與論件計酬執行公告（1978）；² 國企論件工資暫行條例（1980），後者對論件工資與獎金制度均做過規範。而全國性工資改革始自 1985 年，是時國務院曾公佈 國有企業工資體制改革公告，明訂「按勞分配」原則。

至於 2000 年有關工資的新規定內容主要包括了：（朱雍：2001-93；Chow & Hu：2001）

- (1). 企業應建立以崗位工資為主的基本工資制度，以實現競爭上崗、按崗定薪、崗變薪變作法。
- ∴(2). 開展企業經營者年薪制試點，尤其是廠長、經理的年薪收入與其承擔責任、風險與經營業績必須掛勾。
- …(3). 在高薪技術企業中，試行技術入股、專利產品入股等分配辦法，以調動科技人員的積極性。
- (4). 逐步形成企業根據社會平均工資和本企業經濟效益自主決定工資水平的新機制。
- (5). 在少數改制國企中試行工資集體協商制度。除上海、北京、深圳等大城市已推動外，至今已另有 35 個大中城市開展工資協商試點，牽涉企業達 1700 個。此外，有 27 個省市，約 6700 多個企業也發下了年薪制試點文件。

三、國企改革成效的初步評估

儘管一項在 2000 年初由國家經貿委所提出的「國有大中型虧損企業脫困工作指導意見」中指出了自國企改革以來，已獲如下七項明確成果：

1. 營利能力大有提昇。
2. 虧損企業減虧幅度加大。
3. 企業扭虧脫困取得了初步成效。
4. 主要行業經濟效益好轉。
5. 多數地區利潤回升。
6. 流動資金開始盤活。
7. 資產總量進一步壯大。

然而，也有學者們的研究（Chow & Hu：2001；李培林：2000 年等）指出¹ 政企不易分離；² 經改與社會公平間存有矛盾；³ 改革目標並未真正達成等用以說明國企改革的困境。周永新及徐月賓（2001）的研究即不諱言，有關承包、股份等制度在實施初期成效或許尚可，然因人為因素（貪瀆）往往不易持久。

李培林、張翼等在東北地區的研究（2000）更發現了「一廠兩企」的現象。所謂「一廠兩企」即當老企業無法償還銀行債務時，往往會由「債務」中劃出一塊，由註冊的「新企業」承擔並作為「新企業」從銀行的「貸款」中用來投資「購買」老企業的「有效資產」，當中包括進行新的生產經營的廠房和機械設備。這些「有效資產」和「老企業」的一部份精幹職工組成新註冊的一個「新企業」，而退休職工、下崗人員、大部分債務和一個空殼的資產通常則留在「老企業」。此外，「新企業」的領導通常由老企業的一名副廠長擔任，且他同時還擔任老企業的副職。至於「新企業」的重大決策則仍由「老企業」的領導集體作出。

只是，國營企業的債權人主要為國家銀行；國家銀行每年用以處理不良債務和呆帳的準備金有其一定限度。因此，以目前高達 75 % 甚至 95 % 的企業負債均來自銀行貸款的事實看來，並非所有瀕臨破產的國有企業都能夠透過

破產而得到解脫。

李培林、張翼等的研究（2000）還提出「一廠兩制」概念，說明了許多國營企業的黨委書記事實上也是私營企業董事長的事實。故不少國企雖已停產，卻還配備了七位廠長、副廠長，企業總體運行成本因人為因素下不來，何來成效可言。

再者，現階段中國大陸固然重視經濟成長和發展，唯一觸及社會穩定則成長與發展又均得退位，此由 1997 年時國企嚴重虧損，加以亞洲金融風暴的衝擊，致 1996 至 1999 年間，中共中央不得不數度調整利率以協助國企渡過難關即可看出。該政策原期降低國企經營成本並刺激民眾消費，然至 1997 年時銀行債務高達 3000（百萬），民眾消費非但未見增加，儲蓄反倒高居不下。而當時中共當局採取的擴大投資策略，尤其高達 17.4% 投入國企固定資產，成效亦不顯著。唯兩者卻都達成了減低國企職工下崗數的功能。此又一次顯現出大陸體制改革過程中經濟效率與社會公平間的矛盾。

富餘人員（保守估計占國有企業職工中的 20% -30%）一直是國企改革過程中企圖丟掉的包袱，然考量社會的穩定，中共採取要下崗職工進「再就業中心」的過渡作法，並規定國企必須負擔到再就業中心下崗職工們 1/3 的生活費用，這不啻使下崗職工不願真正割捨與原企業間的臍帶，減緩了國企改革的速度，更因國企職工長期享有包括養老、醫療、住房等近似「貴族勞工」的特權，更造成與其他所有制職工間待遇的明顯區別和不公平。這些福利保守估計占退休職工工資的 1/4，甚至 1/2。在 1986 年全員勞動合同制未實施前還帶有不可攜帶（Non portable）特性，此一隱性工資和實際工資間的差距，不利於公平競爭勞動力市場的形成，也延滯了國企改革的腳步。或許也因為這些傳統社會福利角色的束縛，在現實社會中，國企很少真正推動破產，充其量只是要經營比較好的企業合併經營較差者罷了。

四、社會保障制度改革

(一). 改革開放前「社會保障」的基本理念：

在戮力建立一合乎現代化企業制度的同時，中共中央已深刻體認到妥善處理好企業內部生產關係的重要性。實際上，國企職工才是國企體制的主要載體。在扼要闡述配合國企改革已採行之社會保障體制變革前，吾人似有必要先行探討改革開放前中國社會保障體系強調的基本理念。其中犖犖大者包括有：(Chen:2001)

1. 跟隨蘇聯模式，城鎮國企職工頗類似「貴族勞工」，享有全方位的社會福利。相對的，農村居民的福利需求在人民公社尚未瓦解前係悉由「公社」負責提供，如 1981 年時，71 % 中國人民享受某種型式的醫療照顧，但 1993 年，該一比例已降至 21 %。(世界銀行：1997) 同一資料亦顯示，在農村地區，每一千人中醫生和病床數均比城鎮地區短少 75 %，護士則比城鎮少 80 %，農村由政府獲得的醫療補給也僅為都市地區的 1/5。
2. 中國的企業尤其是國營企業長久以來所扮演的是一種無所不包的「單位」體制，不僅保證「充分就業」，在「企業辦社會」前提下，更提供了由「搖籃到墳墓」完整的社會福利功能。這種終身僱用有充分工作安全感的體制在改革開放前還一直被認為是「社會主義優越性」的一項具體指標。
3. 建基於社會主義「各盡所能、各取所需」思想上所衍生的「大鍋飯」現象對職工工作動機與誘因顯然是不利的。或許因此助長了國企中過多的「富餘人力」。改革開放後，「按勞分配」已漸取代了過去「低工資、高福利」的模式。

(二). 社會保障體制改革內涵：

作者在另文(陳小紅:1998; Chen:2001)中對大陸社會保障體制改革的內涵有較詳盡之著墨，於此僅擬摘述各項社會保障體制改革之重點。

前已提及，社會保障體制的改革在根本上係為配合 1990 年後大陸經改的深化，尤其是城鎮國企改革而提出的。是以，社會保障體制牽涉層面固廣，現階段的改革係著重於城鄉職工保障並以「社會保險」作為主軸。

以下將先摘述各項改革重點，繼之觀察現階段改革特性，最後擺回國企改革框架，剖析尚待梳理的課題。

1. 社會保障體制改革要點：

(1). 養老保險體制改革

i. 1980 年代中期前養老保險制度的特徵：

1950 年代以降，中國就一直存在著兩套不同的養老保險系統，一為職工養老保險，另一為企業養老保險。前者迄今變化不大。社會保障體制改革的主要目標為後者。大體言之，在 1980 年代中期前中國實施的是一種隨收隨付（pay-as-you-go）的養老保險制度，職工無需付費卻能享有 60 % 甚至 100 % 的所得替代率。當時，只有城鎮國企員工能有此等享受，企業或‘單位’則為唯一負擔者。

ii. 1984 年養老保險體制改革：

配合國企改革的大力開展，1984 年時養老保險體制採取了重大變革。國家、企業及個人共同負擔保費之機制取代了過往僅由「企業」獨立承擔的作法。葛延風的研究（1998）指出至 1991 年時，全中國 96 % 的城鎮和縣（2274 縣市）均已某種形式地實施了新制。1991 年 6 月國務院發佈的「企業職工養老保險體制改革的決定」更將企業職工養老三層保障的構想正式確立下來。

iii. 1991 年推出的「養老保險基金」：

1991 年「養老保險基金」的推出原擬減輕企業財政負擔，唯因隨收隨付體制大體未有變動，以至造成對那些退休職工眾多

企業的負擔。而只針對城鎮國企職工提供保險的作法更形成不同所有制企業間不公平的競爭，因此阻礙了勞動力在不同所有制企業間的流動。此外，由於改革只限於若干試點縣市，亦助長了不同地區企業間不公平的競爭。

iv. 中共中央第十四屆全會採行了世界銀行有關養老保險體制的建議：

1990 年代初期有感於上述養老保險體制存在的缺失，一批中國與世界銀行的專家們乃提出以下建議：

a. 建立在隨收隨付基礎上的「確定給付制」(defined benefit)

應逐漸轉化為「確定提撥制」(defined contribution)。

b. 養老基金的行政與管理系統應予分立。

c. 僅照顧城鎮國企職工的養老保險體制應逐漸擴展至城鎮所有職工並統一於單一體制之下。

這些建議和共識為第十四屆全會關於 建立社會主義市場經濟的決定 所採納。而「個人帳戶」的觀念也首次見諸於相關文件中。「商業保險」的想法也被引入。基金行政 與管理分立的原則被確定下來，城鎮職工養老與醫療朝「個人帳戶」與「社會帳戶」統籌發展的方向似亦更加明確。

v. 1995 年 3 月養老保險體制的改革：

前曾提及，在社會主義中國長期採行「低工資、高福利」作法的結果使改革開放後養老保險體制不得不妥善處理好退休老職工的養老保險問題。1995 年 3 月，中共國務院發佈了 深化改革企業職工養老保險文件 ，該文件最主要特色在於提出

二項養老保險執行選擇方案。方案一較著重「確定提撥制」精神。除建立個人帳戶外，規定所有職工工資 16 % 應放入個人帳戶中。初期個人帳戶所占比例或許不高，然最終盼能達到 50 %，退休時再依個人帳戶計算養老金。至於已退休職工則由企業另行設立獨立基金按舊辦法提供養老保障。方案二則採取「老人老辦法、新人新辦法」，結合「確定給付制」與「確定提撥制」以規劃養老保險體制。然因仍帶有較強的「隨收隨付」色彩，因此被批評為與十四屆全會中有關偏重「確定提撥制」的決定相左。

vi. 1997 年 8 月養老保險體制的進一步改革：

1997 年 8 月中共國務院公佈了「建立企業職工統一的養老保險體制之決定」，再次肯定了三層保障的重要性。該決定採取漸進作法，擬將個人帳戶比例設定在不少於職工工資 11 % 的水平上。而為解決退休老職工的養老問題，決定中確立了由企業全權負擔社會帳戶的理念，至於企業負擔比例則授權各省、特別市、自治區政府按不超過總工資 20 % 的原則自行訂定。1997 年 8 月的改革並主張將養老年金分成基礎年金與個人年金帳戶兩種。前者係依頭一年平均工資 20 % 計算；後者則係將個人儲蓄累積除以 120。此外，對繳費未滿 15 年的職工不發給基礎年金，而個人儲蓄帳戶則依一次買斷方式給付。

(2). 醫療保險體制改革

和養老保險體制一樣，中國大陸的醫療保險體制主要亦集中於城鎮地區。一般可分為公共醫療體系及勞保相關僅為城鎮國企職工和部分集體企業職工而設的醫療服務兩類。在 1970 年代末人民公社制度尚未解散前，鄉村地區多少存在合作式的醫療服務，目前僅有 10 % 的農村尚保留此等服務。

中國大陸醫療體系的缺失大體可歸納為下述幾方面：

- i. 不僅醫療服務的範圍相當低且針對不同社會群體的醫療服務的配置頗不平均。
- ii. 城鎮中公共醫療和勞保相關醫療兩套系統併行，對國家企業都是沉重的負擔。
- iii. 不合宜的醫療體系加上醫療資源的浪費徒增醫療支出而醫療品質卻未見改善。

或許正因如此，1980 年代中期後一連串關於醫療保險制度的改革遂被推出：

- i. 1990 年之前，重大疾病採社會帳戶作法先行於某些城鎮和地區進行試點。
- ii. 前曾提及的十四屆全會中通過的「養老保險體系改革的決定」中確立了城鎮地區醫療保障採「個人帳戶」與「社會帳戶」統籌的原則。另在鄉村地區則擬發展並修訂合作式的醫療體系。
- iii. 1994 年 12 月「兩江模式-江西九江及江蘇鎮江」被選為醫療保險計劃的試點城鎮。
- iv. 1996 年國務院和黨中央委員會召開全國衛生會議後，提出醫療改革和發展的決定，肯定兩江實驗結果，並有 50 個城鎮陸續加入了改革行列。

「個人帳戶」與「社會帳戶」統籌的構想自然是擬糾正過往不恰當的個人、企業與國家負擔比例。新的個人帳戶要求個人支付其工資 1% 作為帳戶基金且只有當其負擔超過工資的 5% 時，由企業支付的社會帳戶方加入支應。不過，由於此項改革過於偏重減少醫療消費者的浪費而忽略了醫療供給方因「道德危機」而潛藏的資源浪費，故醫療

機構的總體支出仍然偏高。另改革著重於城鎮國企職工亦形成與非國有企業職工間的另一種社會不平等。

(3). 失業保險體制改革

國有企業「富餘人員」的安置及「下崗工人」出路的安排隨國企改革腳步的加快而日趨突顯，致過去引以為傲社會主義「充分就業」的歷史不得不轉向有關失業保險體制的規劃。

1986年「勞動合同制」與「破產法」之公佈不僅結束了長達數十年職工終身雇用的體制，且因經營不善企業之得以宣佈破產而將勞動力擠入了市場。

1993年4月國務院發佈的《國企職工待業工人失業保險規定》更明白闡釋了國企待業工人接受失業保險津貼的條件。該規定中要求企業必須提撥相當於1%的工資作為失業保險基金，且合於下述條件之一者方得以獲取失業保險津貼：

- i. 破產企業的職工。
- ii. 瀕臨破產邊緣企業的下崗職工。
- iii. 依政府規定被資遣或遣散的職工。
- iv. 和企業解除勞動合同關係的職工。
- v. 被企業辭退或開除的職工。
- vi. 其他依各省、特別市及自治區法令、規章合乎領取失業津貼的職工。

失業保險給付制度實施迄今固然有不少受益者，唯或許因為各級政府的刻意管控，實際失業人數與領取失業津貼者間仍有不小的差距。隨下崗與失業人數的擴增，專家們（如葛延風：1998）即曾計算合理的失業保險基金應占職工薪資的10%而非眼前的1

%，且由財政負擔觀點，或許以「社會救助」方案比「失業保險」更能提供失業者「社會安全網」。

(4). 其他社會保障體制的改革

由於既存大部份的社會保障制度均以城鎮國企職工為主要對象，造成城鄉間，不同所有制間職工的不平等待遇，故改革開放以來，除了前述養老、醫療、失業保險體制的改革外，其他社會保障體制也進行了下述改革：

- i. 1987年3月，國務院批准了由民政部提出在鄉村地區實施社會安全體系的擬議。
- ii. 1992年1月，民政部發出 在縣級鄉村地區推行養老保險的基本建議，該建議明確化擬於鄉村地區建構養老保險基金的細節。
- iii. 1992年2月，農業部所宣佈的一項 鄉鎮企業勞工管理規定 中的第4與5章強調了在政府規定前提下鄉鎮企業職工應享有養老、工傷、醫療和其他型式的社會保險。
- iv. 1994年1月，國務院發佈了 鄉村地區五保相關工作規定，除肯定五保，也即保衣、保食、保住、保醫療、保喪葬等對鄉村地區社會保險體系的重要性外，在五保目標人口、內涵暨操作方式方面均有進一步的規範。
- v. 1994-2000年國務院提出「八七扶貧攻堅計劃」擬自1994年始，以七年時間基本解決8000萬貧窮/困者的生活溫飽問題。而近年來，隨著都市貧困者的增加，中共對貧窮線的確立暨都市社區工作亦不遺餘力。
- vi. 1996年3月，第八次全國人大第四次會議批准的「九五計劃」中再次闡明了加速養老、失業和醫療保險體系改革並樹立一涵容社會保險、社會救助、社會福利、互助、儲蓄等之社會保障制度的重要性。

總之，由上述各項社會保障制度改革的內涵觀之，其全方位改革的野心已昭然若揭。只是在有限財源、環繞國企改革的複雜性前提下，政府的領導、決心、管理能力、職工心態等無一不將影響這些改革的成效。以下我們就擬對改革開放以來國企與社會保障體制改革所呈現的特色略作討論，進而檢視在由計劃經濟轉軌到市場經濟過程中，此等改革將遭遇的有待解決課題。

(三)．社會保障體制改革的特性：

歸納 1978 年改革開放後中國大陸社會保障體系變革大致呈現出如下幾項特性：(Chen:2001)

1. 就財政負擔層面言：「國家」不再是唯一負責的主體。個人、企業與國家均須有所承擔。此由養老、醫療、失業保險等變革過程中強調「個人帳戶」與「社會帳戶」統籌的設計即可略窺一斑。
2. 就企業管理層面言：「效率」而非「充分就業」成為主要關注焦點。因此，「失業」被認為可以容忍而沒有效率的企業也應該被關閉，整併甚或乾脆宣佈破產。總之，在由計劃經濟走向市場經濟過程中，「企業」比過去任何一時期更被以「生產」單位來對待。
3. 就長期存在的雙元結構言：由於不斷增加的鄉村到城鎮移民以及為擴大保險基礎以增加各項保險改革制度的延續性，長期以來既已存在的城鄉與所有制分割結構將因更為平等社會保障體系的建立而逐漸被打破，尤其當更普及式社會保障制度的推廣有助於勞動力的流動進而更有利於整體經濟的發展時更然。
4. 就機構重組層面言：1998 年時中共中央成立了「勞動與社會保障部」統籌過去散見於不同部會有關社會保障業務，使政策事權更形統一。
5. 就傳統社會保障機制層面言：「市場」固然較以往更被強調，然充分體會市場有其不完美特性，故「家庭」與「社區」等傳統社會保障的機制似乎受到比往昔更多的重視。
6. 就社會保障體系的實質內涵層面言：「社會保障」固然為主軸，然

亦未完全忽略「社會救助」及「福利服務」方案的重要性。

(四)．國企與社會保障體制改革尚待解決的課題：

由以上各節所闡述的各項有關國有企業與社會保障體制改革的內涵看來，不難體會中共中央大力改革的旺盛企圖心。然而，學者、專家(Chow & Hu:2001; Chen:2001)甚至一般民眾都很清楚，倘若下述課題無法徹底解決，這些改革的遠景是頗堪憂慮的。

1. 國有企業下崗職工的再就業課題。

國有企業下崗職工的再就業議題除前節中已涉及者外，更深層次的討論還需環繞在國有企業改革、勞動力市場形成與所得差距三者間的關係上。由於現階段中共中央除經濟發展外，對政治與社會的穩定不敢掉以輕心，故某種程度上，政府仍然持續負擔相當數目國企職工的工資與各項福利支出，使財政狀況更形惡化。更有甚者，為確保城鎮居民的生活消費水平，中共中央往往不惜藉控制或壓低農產品價格以補貼城鎮居民。如此不啻降低了農民的總體收入，間接造成更多進城農民工問題，且農民一旦進城往往只能進入非國有部門工作，助長了勞動力市場的分隔性並加速惡化原既已存在的群體間所得差距。

2. 對在過去「低工資、高福利」意識型態下工作的退休老職工如何賠償的課題。

3. 對經營體質不佳的企業，如何期待其有能力勻支部份基金作為職工養老、醫療或其他型式社會保障之用的課題。

4. 如何真正落實「政」、「企」分離目標的課題。

以占全中國工業總產值 1/3，城鎮就業人口 2/3，固定資產投資 1/2 規模的事實來觀察，國營企業體制的改革對中國大陸總體經濟與社會發展的重要性已不殆言。前節中吾人已探討過「政」、「企」分離的構想與實際，充分了解到「國家」、「銀行」和「企業」三者間所存在的複雜糾結關係。以目前控制 90 % 銀行資產和 2/3 金融資產的事實看來，國有銀行應如何逐步向商業化銀行轉軌，如

何採取更寬鬆且具彈性的利率政策，如何緩步強化金融市場均為改革國有企業與銀行間關係時必須努力的方向。

世界銀行的一項研究報告（1997）就曾不客氣地指出中國「國家/政府」(state) 往往在錯誤的事情方面不是作得太多，就是作得不夠。前者影射的正是國有企業的「政」、「企」不分，後者指的是政府花在諸如教育、環保、衛生與社會服務等社會工程方面的預算太少，即便這些事務的開支只占總 GDP 的 5% 而已。故未來國家預算必須重新設定優先順序。

5. 城鄉居民各種待遇的差距是否仍將持續的課題。

對總人口中絕大多數（近 80%）居住在鄉村地區而只有小部份為戶口上的城鎮居民的中國言，可預見的將來城鄉差距仍會持續，蓋因現階段中國政府在一切求穩定的前提下實無力一舉解決城、鄉兩方面的問題。或許這也是何以近年來，中國政府在城鎮中已大力勾勒有關「貧窮線」標準，成立社區基層組織，放寬鄉村人口移民政策而在鄉村中則擬再強化「五保」政策的理由吧！

6. 倘若中國政府確實將採納世界銀行有關三層保障的建議，其需具備哪些先決條件？換言之，大陸近年來的社會保障體制改革應以「全民式」(universal) 抑「選擇式」(selective) 制度為訴求？而就財源角度言，中國確實有能力負擔一超過「基本需求滿足」的體系嗎？

周永新及徐月賓等（2001）學者的研究指出前節中各項社會保障制度改革支出保守估計將占職工工資的至少 30%，對經營不善企業將無以負荷，而就現階段大陸總體經濟發展水平言，「基本需求滿足」的目標或許更切實際。倘世銀三層保障體系非推行不可時，至少也應先行了解究竟有多少企業有能力提供職工第二層保障，又有多少個人有能力在尚不十分健全的保險市場中購買私人保險。再者，過於強調「確定提撥式」基礎的體制會否造成更多個人間、區域間或部門間的社會不平等？

7. 與前項議題相關的另一課題為究竟何種模式較適合中國？建立在「隨收隨付」基礎上的「確定給付制」(defined benefit)？「確定提撥制」(defined contribution)？或是兩者的混合制？事實上，被引介進入改革體制的「個人帳戶制」迄今常被批評為僅屬「名義上」(nominal)而非「實質性」(real)，一方面固然是仍受制於社會主義中國「鐵飯碗/大鍋飯」心態。另一方面則是對經營不善的國有企業言，確實沒有成立個人帳戶的實質能力。
8. 社會保險方案與其他型式社會福利體制間的關係。若期真正落實社會「公平」目標，單是針對「社會保險」體制進行改革是不夠的，「社會救助」與「福利服務體系」亦需健全方足竟功。
9. 私有部門（第三部門）的闕如。基於前述，強而有力的市民社會及民間部門/組織即變得十分重要。遺憾的是，對現階段的中國當局而言，這似乎是最不情願鬆綁的一環。
10. 基金的適當管理課題。社會保障龐大的基金，運用得當固有助於類似基礎建設等之公共投資，唯數量過大的基金也可能成為通貨膨脹的來源。至於人為疏失甚或貪腐問題之防止對擁有一些特權的中國官僚體系言更不可輕忽。
11. 中國究應採取一統一社會保障體系抑或允許因地制宜設計規劃不同制度？「因地制宜」政策固較能符應各地需要，然統一的制度，尤其對社會保險而言亦有擴大基礎面而不至於因各地條件寬鬆不一而較易為人們所樂於接受，因而有助於國企的全面改革。

五、結語

誠然，除了以上所列舉的課題外，在進行國企與社會保障深化改革的歷

程中，中國大陸仍需留意其人口逐漸老化事實，長久實施的一胎化政策對代間移轉可能的影響，相對其他國家或地區較早的退休年齡規定，給付內涵與方式與工資或工齡連動等議題。這些在性質上有屬技術性者，亦有屬意識型態及結構性者。

此外，強調以「公有制」為主體的意識型態會否與改革目標和理念，尤其是「私有化」趨勢相左？

最後，本年(2001)底加入 WTO 後對中國大陸各項改革將有何種衝擊？會有更與國際接軌的勞動標準而有助於深化改革或會因較嚴格的勞動標準而使外來投資者怯步以致減緩總體經濟的成長？

總之，在「發展是硬道理」的旗幟下，中國大陸國企與社會保障體制改革早已成為一不歸路，改革歷程中所遭遇課題、難度或因國情與他國/地區不盡相同，唯改革方向卻和先進地區/國家採行者神似，或許中國作為一後起之秀在其仍在持續變革摸索路徑中有其「截他人之長、補自己之短」的優勢吧！

第三章 中國大陸勞動力市場建構的回顧與前瞻

儘管「隱藏性失業」與「富餘勞動力」現象普遍，在 1978 年中國大陸推展改革開放策略之前，「就業」或更具體明確地說，「失業」問題並未真正排入國家發展的重要議程之中。在強調社會主義精神下，建基於「統包統配」原則上的就業體制得以透過五十年代所頒行的戶籍制度與其後逐漸蘊育出的「單位制」而運行無礙。在八十年代末因農村改革所引發農業部門勞力過剩，以迄九十年代初因城市國有企業改革導致大量下崗職工問題前，中共中央似乎均能藉由某種形式的政治舉措暫時性或表象性地渡過「就業」危機的難關。六十年代「知識青年上山下鄉」即為鮮明例證。

唯若市場經濟已然成為中國大陸改革開放以來的「不歸路」，則「勞動力市場」的建構與完善自亦應列入其持續深化改革難以逃避的挑戰。

本章擬首由大陸自五十年代建國迄今所採就業相關政策切入，探討八十年代末農村剩餘勞動力與九十年代初隨城鎮國企改革而衍生大量下崗等「勞動力過剩」問題實況，並展望“十五”期間，中國大陸就業市場發展可能的遠景與困境。

一、中國大陸勞動力就業政策的歷史沿革

誠如前述，社會主義中國，於建國初期，係採取「統包統配」方式處理城鎮人口的就業事宜。此一由「國家包起來」的體制透過五十年代「戶籍制度」與其後「單位制」的發展而得以鞏固與強化。具體言之，1951 年 7 月中共頒行之《城市戶口管理暫行條例》，1950 年代中期《農村戶口登記制度》以迄 1958 年 1 月之《中華人民共和國戶口登記條例》均為此提供了最佳註腳。尤其後者更明確化了「一旦就業就享有終身保障」原則，並將當時被排除於此保障體制外任何形式的農村富餘人力流動視為「盲流」。

然而，城鎮人口快速的增加形成了對此一終身保障體制龐大的就業壓力，此一壓力可謂為六十年代中共發起「知識青年上山下鄉」運動主因。統計資料顯示在 1967 至 1976 的十年間，約有 1500 多萬知青上山下鄉，暫時緩解了城鎮就業的困難。唯四人幫倒台後，這批知青大量返回城市的結果，不啻使城市人口淨增 4.3 億，城市就業壓力再現，而隱性失業現象亦頗普遍。

或許正因如此，1980 年 8 月時中共中央乃召開了「全國勞動就業工作會議」，提出了「三結合」的就業方針。所謂「三結合」係指：1 由勞動部門介紹就業；2 自願組織起來就業；及 3 自謀職業。該工作會議中特別強調了「進一步做好城鎮勞動就業工作」的重要性，並首次提到生產關係不宜再強調「大」和「公」。而存在已久的「統包統配」政策也頭一回受到了質疑。

1981 年 10 月時，中共中央又頒行了「關於廣開門路、搞活經濟、解決城鎮就業問題的若干決定」，更進一步指出城鎮應調整產業結構及所有制結構以增加就業崗位。此外，自 1980 年代始，為配合經改腳步，中共中央在城鎮中大力推動為企業鬆綁與「放權讓利」策略。有關「進一步擴大國營工業企業自主權的暫行規定」相繼頒行。該規定特別針對國有企業和集體企業內部管理體制的改革作出說明，且強調了調動職工積極性與提高企業內部勞動生產效率的重要性。諸如勞動用工和人員配置問題，如何有效招工、用工，暨改變既有「一分配定終身」的企業和職工間之勞動關係，從而提高效率等方面均有明白規範。

其後，在 1986 年所公佈的四項重要文件更開啟了中國大陸國有企業現代化僱傭關係的先河。這四項重要文件包括：1 國營企業實行勞動合同制暫行規定；2 國營企業辭退違紀職工暫行規定；3 國營企業招用工人暫行規定；及 4 國營企業待業保險暫行規定。若併同自 1982 年始即展開的「合同制」試點，更可見中共中央在加大經改力度的同時，擬打破

長期以來所實施「鐵飯碗」體制的決心。誠如大陸學者們的研究所指出的，全員勞動合同制的推行係擬自九十年代起於企業中建立全新的勞動關係。也即擬由「過去『拉郎配』轉變為具理性色彩的平等契約關係。」（王奮宇、李路路等：2001-6）1992年2月，中共勞動部頒行《關於擴大試行全員勞動合同制的通知》再次昭示了此一變革的決心，而同年7月，中共國務院頒佈的《全民所有制工業企業轉換經營機制條例》中為企業應依法自主經營、自負盈虧、自我發展、自我約束的商品生產和經營單位，且應為獨立享有民事權利和承擔民事義務的企業法人定了調。1993年2月，中共勞動部在《關於實施〈全民所有制工業企業轉換經營機制條例〉的意見》中，特別提出了關於「勞務市場」的概念，勞動就業與勞動力市場等詞不僅首見於中共官方文件中且第一次被聯繫在一起。同年11月中共第十五屆三中全會發佈的《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中重申了「勞動力市場」地位。而同年12月勞動部《關於建立社會主義市場經濟體制時期勞動體制改革總體設想》針對如何管理勞動合同提出了看法，顯示除生產「效率」問題外，中共中央對勞動力市場中的「公平」問題亦賦予了相當程度的關心。

自1994年先後公佈的幾項政策文件更進一步揭示了中共中央對健全勞動合同制度的意圖。這些包括了：1 1994年7月中共第八屆全國人民代表大會常委會第八次會議中有關《中華人民共和國勞動法》；2 1994年8月中共勞動部《關於全面實行勞動合同制的通知》；3 1995年10月中共勞動部、國家經貿委和全國總工會聯合公佈之《關於加快建立勞動合同制度通知》；4 1996年10月，中共勞動部發佈之《關於實行勞動合同制度若干問題的通知》及5 1997年4月中共勞動部提出之《關於加強勞動合同管理，完善勞動合同制度的通知》等。

誠然，由五十年代實施的「統包統配」以迄九十年代大力倡導的「勞動合同」，轉變之大當然不只是勞動體制變革的本身，更牽涉其間千絲萬縷複雜的生產關係與工作思維模式。正如學者們所云：「...在勞動就業領

域，通過制度變革被調整和配置的資源是人（勞動力）而不是物。因此，這種變革不僅在改變著資源的配置方式和社會的利益結構，而且也在無形中衝擊著固有的意識型態。」¹因此，轉型社會面對的是效率與公平原則雙重重建的問題。在勞動就業領域最直接的挑戰便是，既要保證充分就業的公平原則的實現，又要保證勞動力資源配置的效率目標。」（王奮宇、李路路等：2001-9~10）

在討論中國究竟能否在深化改革過程中順利達成此兩目標前，或許吾人應先釐清目前大陸勞動力市場，尤其是城鎮勞動力市場所面臨問題的本質吧！

二、中國大陸城鎮就業之需求與供給量分析

多位學者（王奮宇、李路路等：2001，李培林：2000 及莫榮：2001 等）的研究指出目前中國大陸城鎮就業問題主要係環繞於以下三個層面：¹ 國有企業職工下崗問題；² 城市居民失業問題，和³ 農民工跨地域流動問題。

莫榮的研究（2001）發現單是 2000 年上半年，全中國就有 196 萬新增的下崗人口，比 1999 年多增加了 25 萬人。而截至 2000 年 6 月底止，全部下崗人口已高達 670 萬人上下。

李培林的研究（2000）則提及 2000 年時，城鎮新進入勞動年齡的勞動力約為一千萬人，全年新增下崗職工約達 500 至 600 萬人，加上前一年下崗和失業結轉的勞動力計 1290 萬人，全中國勞動力總供給量將在 2790 至 2890 萬人間，即使扣除其中進入學校或技術培訓行列者，保守的估計至少將有 60% 的勞動力總供給量，也即約二千萬人中的 1100 至 1300 萬人進入就業市場。此一數字尚不包括約占幾百萬人譜的進城找工作的農民工暨城鎮國企中每年約 150 萬左右的離退職員工在內。

另一方面，城鎮每年究竟有多少新增就業機會呢？李培林等（2000，2001）學者曾指出 2000 年時，中國大陸城鎮就業機會大約是 400-600 萬個，考量職工退休等自然減員因素尚可騰出約 300 萬個新增就業機會，故就業機會的總供給量應在 700 至 900 萬個左右。李培林等並按 8% GDP 年增長率，0.11 的就業彈性計算大陸今後 10 年年均就業崗位大約為 600 萬個。唯不論是每年增加 600 或 900 萬就業機會，在慮及 2000-2005 年期間每年還將以負數成長的農村就業，供需失衡勢必更加嚴重。

對中國大陸未來就業市場供需失衡持悲觀立論者除提出就業崗位不足看法外，尚考量了以下兩項事實：1 大批協議期滿下崗職工將面臨退出「就業服務中心」可能衍生的失業問題；及 2 今年底大陸加入 WTO 後，結構性失業勢將增加的問題。

有趣的是，加入 WTO 後對就業的衝擊究竟是正向或負向則有兩種截然不同的看法（喬健：2001），有云入會後，將每年為中國創造 1200 萬個就業機會；也有認為將減少總就業機會 1/4 者。持較樂觀看法者往往係由長期觀點切入，指稱以中國相當於美國 1/20，香港 1/10 的勞動力成本，在勞力密集製造業方面尚存頗大發展空間。此外，隨經濟不斷的成長目前僅占中國產業結構 27% 的第三產業未來極具發展潛力。另隨私營經濟的擴大，小企業未來發展亦具前景。總之，樂觀者認為大陸的國民經濟每增加一個百分點，就能創造 0.15% 的就業機會。而持較保留態度者則預估入世後，總失業率將比目前提高 4 個百分點而達 7%。結構性失業、國企下崗職工出再就業中心和農村多餘勞力的遷移至城鎮被持悲觀論調者視為大陸城鎮就業方面須立即面對的風險。換言之，由產業結構言，入世後第一產業比重將明顯減少，第二產業或將增減互見，而第三產業的發展則待諸多體制配套等不確定性均加深中國未來就業情勢的複雜度。

三、國企職工下崗與失業：當前中國大陸「勞動力市場」建構問題的本質

由前節有關大陸城鎮就業供需分析內容中可知國企職工的下崗與失業構成了當前中國城鎮就業需求的最主要成分。然而多項研究均指出，在城鎮勞動力市場中，不論是由性別、年齡、文化或技能水平等指標觀之，下崗職工均最不占優勢。

(一).何謂「下崗」:

在討論下崗問題時，往往有將「下崗」等同於「失業」的情形。事實上，依中國社科院社會學研究所李培林（1998）的研究，「下崗」其實牽涉到蠻複雜的一組概念，若由協調達成的途徑觀點言，在規模上，下崗可區分為「集體」和「分散」的兩種方式。若由此協議達成性質上看，則又可區分為「單位化」（即單位安排）和「市場化」（自謀出路）兩類型，一般由單位安排工作者多為「集體式的」；而透過市場化機制謀職者多半則屬「分散式」的。

進一步觀察由單位安排的下崗，則又可再細分為 1 內退下崗； 2 待業下崗；及 3 精簡分流三種形式。

所謂「內退下崗」，即由「國家養起來」的辦法，也即企業通過內部放寬退休的條件而形成的各種內退屬之，這也是目前大陸職工最能接受的一種安排。詳言之，又包括了下述幾種類型：

1. 內退：凡經政府勞動管理部門同意，提前五年退休並可從工資總額中提取的養老金中支付者；
2. 企業內退：不符合上項條件，而提前五年以上退休並從工資總額中支付退休金者；
3. 內病退：凡身體有病，雖達不到國家規定之「因病退休標準」，

- 唯符合企業自行制定之放鬆了的病退標準而辦理退休者；
4. 內退職：凡既不符企業內部退休年齡規定，也達不到企業內部病退標準而按退職處理辦理退休者。

上述四種方式退職職工在下崗後仍可享受企業提供的各種退休編制，而其退休收入依年資長短與內退形式的不同，大約可領到原工作工資的 60%-90%。一般經營狀況比較好的企業才有可能採取此種方式，在下崗者的收入仍能維持穩定前提下，也最容易被職工所接受，唯對國企體質上的改革較為不利。

至於「待業下崗」則係指職工每月領取 100-300 元的少許津貼，回家待業，是目前最普遍的下崗方式，又稱為「放長假」，雖是一般職工最難以接受的方式，但對有嚴重虧損、瀕臨倒閉，處境非常困難的企業言，似乎也別無他法。

「精簡分流」指的是企業通過劃出一部份資產或資金，將原企業從事的各種服務性的非主體產業人員分離出去，解除與原企業的隸屬關係，先行成立具獨立法人代表的經濟實體，再經由精簡原則安置和分流由原企業主體分離出來的人員。此一形式較適用於特大型企業。

另就通過「市場化」而有之下崗，亦可再區分為：1 主動性自謀就業；2 被迫性自謀職業；和 3 賣斷工齡等三種形式。分述如下：

1. 主動性自謀職業：係指那些並未與原企業辦理解除勞動合同手續，在名義上仍列入原企業卻已主動離開原企業並積極尋找其他職業的職工。一般年紀較輕、技術水準不差者較有可能主動自謀就業，他們在下崗後的生活大致上也比留在原單位好很多，在大陸給這批人冠上「兩不找」封號。
2. 被迫性自謀職業：凡對有嚴重虧損、停產、半停產，甚至發不出工資和生活費津貼之企業職工不得不自謀職業者稱之。

3. 賣斷工齡：指的是凡按職工工齡與原工資水準，一次性支付下崗職工補償費，並就此解除其與原單位間的勞動聘用合同關係，從此企業亦不再對該員工承擔任何生活保障與工作安置義務者稱之。

學者們的研究發現（李培林等：1998）國有企業職工下崗形式與企業福利的存量和增量相關，福利存量和增量愈少的企業，似乎也愈容易採取市場化形式的下崗。唯因目前市場化的下崗形式缺乏規範性的制度安排，在實際操作過程中已引起不少的摩擦和衝突。

(二)、中國大陸城鎮下崗職工問題知多少？

根據統計，1996 年底時大陸城鎮失業人數有 552.8 萬人，失業率為 3%。唯除官方公佈的登記失業人數外，若加入下崗職工人數，則可得知，在 1997 年底時，中國大陸城鎮真實失業人數已達 1689 萬餘人，其中公開登記之失業人數為 589 萬人，未公開下崗職工達 1100 多萬人。

倘吾人再加入新增勞動力供給數字考量，則“九五”期間大陸新增勞動力據經濟學者馮蘭瑞的預測將達 7200 萬人，即城鎮中將有 3000 萬職工失業或下崗，農村將有 1.37 億需轉移的剩餘勞動力，加上前述已有 1600 多萬城鎮中公開的失業人口，大陸總失業人數達 1.83 億人，失業率將高達 27.78%。（汪大海：1999-343）

唯如上節中所述，基於大陸「下崗」形式之多樣化事實，有關下崗人數統計在未明白區分新、舊下崗人員，下崗後已經及尚未就業人員情況下，統計數字所呈顯的背後意義就變得十分模糊。1998 年時，中共國家勞動和社會保障部、國家經貿委、國家統計局特別將下崗職工和分流人員（又包括再就業和離職退養人員兩部份）進行調查，得悉在 1997 年底時國有企業下崗與分流職工計 1274 萬人，其中未分流者占 634 萬人（張左己：1998），另有 345.1 萬新增下崗人員。國有和集體經濟單位下崗者

分別佔了 64.3%及 32.2%，其他所有制之下崗者僅占 3.5%。由此推算，1997 年底時城鎮下崗找工作總數當在 2600 萬人上下，較台灣地區的人口總數還多，可見其問題嚴重之一斑。

(三) 中國大陸針對城鎮下崗職工問題之處遇：

針對一九九〇年中期迄今日益嚴峻的城鎮職工下崗問題，中共採取的是一套有別於過去由國家統一安排、禁止農民工進城或強迫工人返鄉務農的作法，而代之以"下崗分流、實施再就業"的對策(高書生：1998；汪大海：1999；李培林：1998等)。在政策仍具有"單位化"約束的同時，其強調失業和下崗人員必須"自謀職業"，並向第三產業和非國有經濟部門轉移的作法，已透露出"後工業化"和"市場化"的特點，尤其回顧中共自 1949 年建國以來曾先後出現過的五次較嚴重的失業問題處理方式^{註 1}，相較於過去"逆工業化"和"單位化"的處理方式，本次對策已顯現出重要的制度變遷色彩。

具體而言，中共官方為解決城鎮下崗職工安置問題，陸續推出了許多政策和規定。如 1990 年國務院辦公廳發佈之"關於妥善處理部份全民所有制企業停工之有關問題的通知"，1993 年因應下崗規模的擴大，國務院又推出了"國有企業富餘職工安置規定"，1994 年時勞動部在中國 30 個城市展開了"再就業工程"的試點工作，且自 1995 年始推展至全國。(王漢生、陳智霞：1998) 嗣後兩年中，中共官方並陸續下發了包括

^{註 1} 1949 年中共建國迄今先後已發生過五次主要的失業問題；分別是 1 1950-1952 年；因銀根大力緊縮帶來了經濟的蕭條，加上過快的城市化，致城鎮失業人數高達 13.2%。"單位化"即"國家包下來安排勞動就業制度"、"農產品統購統銷制度"以及"城鄉分離的戶籍制度"均為當時採取的主要對策。2 1961-1962 年；因「大躍進」引致經濟困難和城市人口增加快速導致之失業。大規模動員進城農民返鄉務農為此一時期解決城鎮失業問題對策。3 1968-1975 年；因人口快速增長所引發城鎮就業壓力過高所致之失業問題，中共自 1968 年底始，即在"反修防修"和"縮小城鄉、工農、腦體三大差別"的政治目標下，展開為時七年的城鎮知識青年"上山下鄉"運動。4 1978-1980 年；文革結束後因大批知青回城而帶來就業的壓力。為因應因此而生之失業問題，中共採取了父母退休子女可頂替其崗位，或由國有企業、機關、事業單位和街道辦安置工作性質的家屬集體企業。5 1996 年迄今；因經濟過熱而出現泡沫經濟現象，在實施宏觀調控後，傳統經不起不景氣衝擊而出現停產、倒閉，官方不得不加速國有企業改革，因此暴露出沈積多年的隱性冗員問題而致有大量的職工下崗。

「財政部、國家稅務局關於企業所得稅若干優惠政策的通知」、「勞動部、國家經貿委關於配合企業深化改革試點做好失業保險工作的通知」、「勞動部、國家計委、國家經貿委、民政部、財政部、建設部、中國人民銀行、國家稅務總局、國家工商行政管理局、國家土地管理局、國家國有資產管理局、全國總工會關於做好困難企業職工生活保障、生產自救和分流安置工作的通知」、「中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於千方百計解決部分群眾生活困難問題的通知」以及國務院發布之「在若干城市試行國有企業兼併破產和職工再就業有關問題的補充通知」等一系列補充性的文件和通告。

而在所有這些針對城鎮下崗職工安置規定中，以 1998 年 6 月 9 日中共中央國務院發布之「關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知」（以下簡稱「通知」）最能反映當前中國大陸官方對城鎮下崗職工處遇的冀求與具體作法，茲摘述該通知主要精神與重點於下：

1. 「通知」發佈背景：

該「通知」之發佈主要係為配合中共十五大中提出之「實現國有企業改革目標，完成國有經濟佈局的戰略性調整，必須進一步採取強而有力的措施，切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作。」

「通知」中特別要求中共各級黨委和政府充分體認到，"妥善解決國有企業下崗職工基本生活保障和再就業問題，不僅是一個重大的經濟問題，也是重大的政治問題；不僅是現實的緊迫問題，也是關係長遠的戰略問題。" 基於十五大中決議，中共必須以三年左右的時間使大多數國有大中型虧損企業擺脫困境，促進國民經濟發展實現良性循環，因此切實解決企業人員臃腫、人浮於事的問題自然就成了當務之

急。在「通知」中，國務院因此特別強調了近年來大量出現的職工下崗現象，"是計畫經濟條件下實行的就業體制和就業政策在經濟轉軌過程中的必然反映，也是長期以來重複建設、盲目建設和企業經營機制深層次矛盾多年積累的結果。"因此，下崗問題應被視為是"建立起社會主義市場經濟體制和現代企業制度不可避免地必須經歷的一個歷史過程。"

2. 「通知」擬達成目標：

1998年國務院公佈的「通知」中明確將"保障下崗職工的基本生活"訂為首要任務。另訂出"每年實現再就業的人數必須大於當年新增下崗職工人數，且1998年時應達成下崗職工和當年新增下崗職工的50%以上再就業。此外，應以五年左右的時間，初步建立起適應社會主義市場經濟體制要求的社會保障體系和就業機制"目標。

為落實前項目標，「通知」中亦確定出下述幾項工作原則：

- (1). 堅持減員增效與促進再就業相結合，職工下崗與社會承受能力相適應的原則，把握好企業兼併破產、減員增效、下崗分流的節奏、加強宏觀調控。
- (2). 規範職工下崗程序，建立職工下崗申報備案制度。
- (3). 充分發揮企業的國家利益與社會責任，對本企業職工負責到底。
- (4). 企業所擬定的職工下崗方案，應在充分聽取職代會意見後，同時提出下崗職工基本生活保障和再就業的措施。
- (5). 確定同在一企業服務的夫妻，不得同時下崗，而在不同企業服務的夫妻之一方若已下崗，另一方企業不得迫其下崗，以保障職工家庭的基本生活。
- (6). 盡量避免全國及省（部）級勞動模範、烈軍屬、殘疾人士下崗。
- (7). 普遍實行勞動預備制，對城鎮中未能繼續升學的初、高中畢業

生，施以 1-3 年的職業技術培訓。

(8). 繼續鼓勵和引導農村剩餘勞動力就地就近轉移，以合理調控進城務工的規模。

3. 以普遍設立「再就業服務中心」作為保障國有企業下崗職工基本生活保障機制：

「通知」中規定，凡有下崗職工的國有企業，均需建立「再就業服務中心」或類似機構，而下崗職工不多的企業則可由有關科室取代。至於「再就業服務中心」的功能主要有下述數端：

- (1). 負責本企業下崗職工基本生活費的發放；
- (2). 代下崗職工繳納養老、醫療、失業等社會保險費用；
- (3). 組織下崗職工參加職業指導和再就業培訓，引導和幫助他們實現再就業。

「通知」中並指出，行政機關得抽調人員至中心工作，以加強再就業服務中心的組織與管理功能。

至於進入再就業服務中心的對象，主要係以 "實行勞動合同制前參加工作的國有企業的正職職工（不含農村招收的臨時合同工），因企業生產經營等原因而下崗，但尚未與企業解除勞動關係，且未在社會上找到其他工作者" 為主。在實施勞動合同制後才參加工作且合約已滿者，則可依勞動法和相關規定終止勞動關係；合約期未滿而下崗者，亦需安排至再就業中心。

為減少職工對再就業中心的依賴，「通知」中更明訂下崗職工在再就業中心的期限不得超過三年，三年期滿時仍未再就業者，則需與原工作企業解除勞動關係，依相關規定辦理失業救濟或社會救濟。

下崗工人於再就業中心時期的基本生活費，原則上須按略高於失

業救濟標準由原單位逐年遞減發放，唯最低不低於失業救濟水平，各地可依實際情況訂定具體標準。

"三三制"，即財政預算、企業負擔、社會籌集（含失業保險基金調劑）為下崗職工基本生活費與社會保障繳納費用的資金來源，且該資金應採專款專用原則，本乎中央企業由中央財政負擔，地方企業由地方財政負責，而財政較困難的中西部地區和重工業基地，得由中央財政挹注，國有獨資盈利企業和國有參股、控股企業自行負擔本企業下崗職工之基本生活原則辦理。

唯本研究於本（90）年4月訪問北京期間，多位受訪教授已告知自4月1日起，「下崗」一詞將走入歷史，未來將代之以「失業」名稱，且政府亦不再設置任何的「再就業中心」，以減輕原已經營不善企業需另撥專人的負擔，且失業者必須走向市場以解決就業的問題。此一舉措已頗明顯地昭示了中共中央貫徹市場機制的決心。

4. 「通知」中其他與拓展分流安置與再就業有關之規定：

除前述外，為拓展分流安置與再就業成效，「通知」中亦提出下述具體措施：

- (1). 抓住調整和優化經濟結構機遇，繼續加強基礎產業和基礎設施建設，以積極培育經濟增長點。
- (2). 因地制宜發展勞力密集產業，以利就業機會之擴大。
- (3). 將發展商業、飲食業、旅遊業、家庭和社區居民服務業等第三產業作為下崗職工再就業的主要方向。
- (4). 簡化從事社區居民服務業的下崗職工工商登記手續，並在三年內免徵其營業稅、個人所得稅及行政性收費。
- (5). 鼓勵銀行設立小型企業信貸部，協助中小型企業、勞動就業服務企業發展以促進再就業。

- (6). 大力發展集體、個體及私營經濟，並鼓勵下崗職工自謀職業或組織起來就業。
- (7). 工商、城建等部門應及時協助辦理個體工商經營，家庭手工業或私營企業者之申請手續，且減免其開業一年內之工商管理等行政性收費。
- (8). 金融機構應給予凡符合產業政策、產品適銷對路者貸款。
- (9). 鼓勵並給予利用現有場地、設施和技術主動吸引安置下崗職工之企業以政策支持。至於具體措施則可由各省、自治區和直轄市人民政府研究訂定。
- (10). 條件較佳地區應安排專項資金，組織下崗職工多參加市政與道路建設、環保植樹種草等公共工程。邊遠和礦區，亦可採相應對策，鼓勵下崗職工開發荒山、荒地、荒灘、從事農、林、漁、牧等生產。

5. 相關配套措施：

(1). 社會保障體系：

為最終達成勞動力資源的管理配置與創造正常流動條件，以建立符合社會主義市場經濟體制和現代企業制度的要求，「通知」中特別提到了深化改革養老、醫療、失業及住房體制以健全社會保障體系的重要性。即社會保險制度、下崗職工家庭的基本生活保障制度與城市居民最低生活保障制度間之銜接補充課題。

在完善失業保險機制方面，「通知」中明確規定自 1998 年始失業保險基金的繳費比例將由占企業工資總額中的 1% 提高到 3%，且由原來單由企業負擔方式轉變為由企業和職工兩方面共同承擔（個人繳 1%，企業繳 2%）。

他如養老、醫療、住房等，「通知」中均有一定的規範。其中除針對國務院規定的 111 個企業「優化資本結構」之試點城市的破產工業企業和 3 年內有厭錠任務的國有紡織企業中的細紗和織布 2 種符合條件的職工可辦理提前退休外，「通知」中特別規定各地區、各部門不得自行擴大提前退休範圍以落實嚴格控制企業職工提前退休現象。

(2). 就業市場體系：

勞動者自主擇業、市場調節就業和政府促進就業可視為對未來中國大陸勞動力市場建設的方針，具體措施方面，「通知」中特別規範了：

- i. 利用現代傳媒（廣播、電視等）提供求職、招聘、職業指導等方面之就業諮詢和信息服務。
- ∴ ii. 加強公共職業介紹機構、街道就業服務工作、功能。
- iii. 強化勞動力市場管理 監督和檢查，以杜絕勞力市場弊端。
- iv. 給予一定補貼，大力開展再就業培訓工作。

總之，透過「通知」內容之下達，中共中央要求黨、政府及有關部門重視並貫徹「再就業工程」的決心似乎已昭然若揭，下面我們就來看看自該「通知」發佈迄今，再就業工程實施的績效與難點。

(四). 「再就業工程」初步評析：

多項研究指出現階段大陸下崗職工具有以下幾個特性：

下崗職工以中年及以上人士、教育與技術水準較低人士、女性、傳統國企員工，如紡織、軍工、森林等行業從業者較多（莫榮：1999；楊宜勇、辛小柏：1999；閻耀華、汪洁、楊維、李繼明：1999；宋寶安、王玉山：1999；蔡國萱、李楊：1999；時實民：1999；李培林：1998，1999；王漢生、陳智霞，1998；胡鞍鋼：1999 等）。

多位學者針對天津市（閻耀華等：1999）；長春市（宋寶安等：1999）；廣州市（蔡國萱等：1999）；深圳市（時覺民等：1999）；及遼寧、武漢、鄭州、北京四省市（江樹華等：1999）之下崗工人再就業狀況的調查亦有類似的發現。（見表一、表二）

表一、下崗工人基本資料分析—
天津、長春、廣州、深圳、遼寧、武漢、鄭州、北京

一、下崗工人總數、百分比 單位：萬人

| 類別\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-----------|-----|-------|-----|------|-----|-------|-------|------|
| 總數 | --- | 11 | 4.5 | 0.61 | 126 | 30.06 | 2.2 | 15.7 |
| 佔勞工百分比(%) | --- | 17.64 | 1.8 | ---- | --- | 16.5 | 17.26 | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，*1999年中國社會形勢分析與預測*，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。
註：除遼寧資料來源為 1998 年外，其餘各地資料皆為 1997 年。

二、下崗工人性別特性 單位：百分比

| 性別\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------|-----|----|------|------|----|-----|-----|-----|
| 男性 | --- | 63 | 34.2 | 29.3 | 36 | --- | --- | --- |
| 女性 | --- | 37 | 65.8 | 70.7 | 64 | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，*1999年中國社會形勢分析與預測*，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

三、下崗工人年齡特性 單位：百分比

| 年齡\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------|------|-------|------|------|-----|-----|-----|-----|
| 18-20 | --- | 33.57 | 6 | 4.7 | --- | --- | --- | --- |
| 21-25 | --- | | | | --- | --- | --- | --- |
| 26-30 | --- | | | | --- | --- | --- | --- |
| 31-35 | --- | 45.13 | 52.2 | 84.5 | --- | --- | --- | --- |
| 36-40 | 30.3 | | | | --- | --- | --- | --- |
| 41-45 | 26.2 | | | | --- | --- | --- | --- |
| 46-50 | --- | | | | --- | --- | --- | --- |
| 51-55 | --- | 21.30 | | | --- | --- | --- | --- |
| 56-60 | --- | | | | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，*1999年中國社會形勢分析與預測*，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

四、下崗工人職稱別特性

單位：百分比

| 職業類別 \縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 生產工人 | 54.2 | 56.2 | --- | --- | 25 | --- | --- | --- |
| 管理人員 | 29.9 | 30.9 | ---- | ---- | --- | ---- | ---- | ---- |
| 商貿人員 | --- | 1.7 | --- | --- | ---- | --- | --- | --- |
| 教學人員 | ---- | 1.5 | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 其他 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

五、下崗工人職業類別

單位：百分比

| 職業類別 \縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 (自比) | 北京 |
|----------------|------|-----|------|------|------|-----|------------|-----|
| 紡織 | 27.1 | --- | | --- | --- | 40 | 34.1 | --- |
| 其他製造業 | 18.3 | --- | 42.0 | 29.3 | --- | --- | --- | --- |
| 機械 | 14.9 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 商業 (批發、零售業) | 11.3 | --- | --- | 36.7 | --- | --- | 25.24 | --- |
| 冶金 | 8.3 | --- | --- | --- | --- | --- | 40.8 | --- |
| 服務業 | | --- | --- | 9.3 | 30.5 | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

六、下崗工人原屬企業類別

單位：百分比

| 經濟所有制\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|----------|------|-----|------|----------------|------|-----|-----|------|
| 國有企業 | 55.2 | --- | 62.1 | 55.9 | 44.6 | --- | --- | |
| 集體企業 | 35.8 | --- | 34.6 | --- | 48.9 | --- | --- | 28.7 |
| 其他所有制企業 | 9.0 | --- | 3.3 | 20.9 (三資企業) | 6.4 | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

七、下崗工人教育程度特性

單位：百分比

| 教育程度\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|---------------|------|-----|-------|------|------|-----|-----|-----|
| 初中及初中以下 | 40.7 | --- | 66.4 | --- | 70.7 | --- | --- | --- |
| 高中 (中專、中技) | 44.9 | --- | 29.36 | 82.9 | 26 | --- | --- | --- |
| 大專及大專以上 | 14.4 | --- | 4.2 | | 3.3 | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

表二、下崗工人再就業情形分析—

天津、長春、廣州、深圳、遼寧、武漢、鄭州、北京

一、下崗工人再就業企業類別一覽表

單位：百分比

| 經濟形式 \縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 國有單位 | 8.8 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 集體和民營 | 19.8 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 三資企業 | 6.8 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 私營企業 | 22.2 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 個體戶 | 30.5 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 股份制企業 | 4.3 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 其他 | 7.6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

二、下崗工人重新就業率按職業別分

單位：百分比

| 職業類別 \縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------------|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 技術人員 | --- | 35.3 | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 商貿人員 | --- | 23.5 | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 生產工人 | --- | 20.1 | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

三、下崗工人再就業職稱別分類

單位：百分比

| 職業類別 \縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 生產技術工人 | 28.0 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 管理人員 | 18.4 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 商貿人員 | 10.4 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 文祕人員 | 1.4 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 餐飲賓館服務 | 9.0 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 家庭社區服務 | 6.1 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 個體經營 | 16.5 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

四、下崗工人獲得新工作渠道

單位：百分比

| 獲得新工作渠 道\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|----------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 原單位安排 | 3.3 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 勞務市場 | 13.7 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 親朋介紹 | 50.6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 看廣告 | 8.1 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 人才交流中心 | 5.0 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 社會職介部門 | 5.1 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 集資參股 | 3.9 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 其他方式 | 10.0 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，1999年中
國社會形勢分析與預測，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

五、下崗工人放棄新工作原因

單位：百分比

| 放棄原因\縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|--------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 工資太低 | 40.7 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 待遇不公 | 8.1 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 沒有社會保障 | 18.4 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 不願與原單位 脫鉤 | 15.6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 離家遠 | 9.8 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 工作艱苦 | 5.6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 被別人瞧不起 | 1.9 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，*1999 年中
國社會形勢分析與預測*，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

六、下崗工人的主要需求

單位：百分比

| 需求類型 \縣市 | 天津 | 長春 | 廣州 | 深圳 | 遼寧 | 武漢 | 鄭州 | 北京 |
|-------------|------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 親人幫助 | 13 | 54.2 | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 國家補助 | 18.7 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 企業保障 | 25.1 | 81.7* | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 社會關心 | 13.6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 承認貢獻 | 6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 奮鬥精神 | 23.6 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |

資料來源：本研究計畫整理自汝信、陸學藝、單天倫主編，1999，*1999 年中
國社會形勢分析與預測*，北京：社會科學文獻出版社，頁 257-325。

*包含養老保障 39.2%、失業保障 21.9%、醫療保障 19.6%。

另多項調查（王漢生、陳智霞等：1998）亦顯示下崗職工對舊有體制的依賴仍深，不少下崗者的最大願望仍在於“盡一切的可能回到原來的體制中去，”或儘可能地利用原體制提供的資源，拒絕完全進入市場。”李培林的研究（1998；1999）發現國有企業的企業福利存量和增量暨由此衍生的利益格局與下崗職工就業形式間存在著密切相關，已如前述。也即凡企業福利尚可的單位，“包下來”和“內部消化”形式較明顯；而只有在福利狀況已出現危機的企業，部份下崗職工才會採取“市場化”方式主動或被動地求職。（羅紅光等：1999）。

最近一項針對大陸多個城鎮（武漢、瀋陽、無錫、珠海、北京等地）的實證調查分析也均指出女性、年齡大、文化水平低，來自國企、從事製造業的一般工人比較容易成為下崗與失業者。莫榮（2001）即統整了相關資料提出在全部下崗職工中，女性即占了一半以上（57.5%）。就年齡層觀之，35-45歲間占下崗人口約 52.3%，45歲以上者占 13.3%，兩者合計高達 65.5%，另初中以下教育程度者之下崗比高達 53.7%，文化水平愈高，下崗與失業比一般愈少。此一觀察不僅見諸於近年來強調「社會資本」的林南與邊燕杰的

研究中，更在王奮宇、李路路等（2001）及李培林（2000）等的實證分析中獲得證實。

此外，下崗與失業者中近七成（69.6%）均來自國有企業，且以製造業（82.9%）中一般工人（33%）所占比例最高。莫榮（2001）的分析中並指出下崗職工近一半（46.8%）於下崗後仍有工作，且絕大多數（67.2%）從事受僱性工作。其中男性的再就業率（57.6%）較女性的再就業（38.8%）多出 9.8 百分點。年齡在 35 歲以上的女性或 40 歲以上的男性，因較難於勞動力市場中找到簽訂合同（僅 21.8% 與新雇主簽訂勞動合同）且相對穩定的工作，故多半是自我僱傭或創業。至於受僱者中，則以受僱於個體和私營企業者比重較高。而在一、二、三級產業中工作的比例依序則為 0.8% ，26.5% 及 72.7%。職工下崗再就業中固然有極少數收入較在崗時高，唯大多數下崗職工均屬相對貧困階層，平均月收入約 847 元，人均月收入為 269 元。收入來源中 60.9% 係來自家庭其他成員的收入，28.1% 來自本人的隱性就業收入，11% 則為政府所發給的基本生活費。

誠如王漢生、陳智霞（1998）等人研究所指出的，欲探討大陸當前下崗職工再就業情勢必須回歸到前節中論及之 1998 年「通知」內容中加以剖析。綜合而言，保證社會的穩定與實現勞動力流動和就業的市場化機制可稱為「再就業工程」的兩大目標。「通知」中強調穩定、發展、改革的重要意涵具體而微的體現在單位必須負責發放生活費並安置下崗職工生活與就業的規範中，其真正的目的均在於讓下崗職工的基本生活得以保障後不至對社會穩定造成威脅。另一方面，「通知」中所著重的企業制度、社會保障制度和就業制度的改革亦均標舉著國家總體走向「市場化」改革方向的決心。

為落實上述目標，「再就業工程」同時採取了「市場手段」與政府命令、財政補助、行政干預、社會動員等「非市場手段」。論及具體措施與作法時，「通知」中更多次強調了「因地制宜」的必要性。也即在政策大方向下，允許各地政策代理人頗大的執行空間與彈性。

或許也正因此，「再就業工程」實施以來已出現了以下幾項明顯的矛盾：

1. 政府、企業與下崗工人三者構成了「再就業工程」的主體。現階段下崗職工的行為似與「再就業」政策和制度間存在著明顯的矛盾和衝突。其中包括了個人若干主動行為與國家或企業再就業安置、國家或企業的管理及完全進入市場相抵觸，而國家政策的代理人出於自身利益的考量，往往對下崗職工的抵觸行為讓步或遷就。這一方面有違再就業工程的市場化目標，更因制度設計本身的矛盾而創造出不少一方面保留與舊體制勞動關係，另一方面卻在體制外從事全職隱性工作的“雙體制人”。（王漢生，陳智霞：1998：29）
2. 中國大陸國家再就業工程的初始實施階段帶有較多的“遷就現實”色彩而欠缺與整體改革的配合，在促進失業和下崗職工再就業問題的考慮似乎也多於在體制改善和勞動力市場建立上的努力。學者們特別指出所謂整體配套的改革並非僅限於社會保障和企業用工制度的完善而已，更牽涉到政府限制和削弱城鄉勞動力在城市勞動力市場中的競爭是否允當的課題。（周其仁：1997；王漢生、陳智霞：1998；李培林：1998，1999；莫榮：1999等）
3. 國家或企業為確保下崗職工基本生活而承擔其基本生活費用的作法不啻強化了下崗職工對企業“等、靠、要”的依賴心理，企業未能擺脫富餘人力的經營成本也不利企業競爭力的提昇與體制改革的落實。最終自然無法創造出更多的就業機會以吸納仍不斷增加之勞動力供給量。

(五) 當前「再就業工程」值得探討的議題：

綜上所述，吾人可歸結出至目前為止「再就業工程」潛藏的一些值得再深入研討的如下課題：

1. 保障與改革間之矛盾：

國企改革為中共當今主要施政重點之一，因此對充斥已久冗員問題進行開刀似已勢在必行。然現階段對下崗職工的基本生活費與其他社會保障（醫療、養老、住房...）的支出，使不少經營艱困的企業負擔仍重，突顯了國企改革目標與作法間的嚴重矛盾，間接也不利於就業市場的形成。

2. 包括失業保險在內之社會保障制度改革的難點重重：

中共長久以來實施之「企業辦社會」體制形成了國家財政上沈重的包袱。然僅及於城鎮國有企業員工的保障體系卻也是社會不均的幫凶。隨國企改革，下崗職工再就業工程而起之社會保障體制改革的重點之一即在於全面擴大社會保障的覆蓋面，此一構想雖佳，唯理想與實際間卻存在著相當程度的差距。李培林教授針對東北地區的一項調查結果中即指出："根據目前國有企業按照國家的規定和政策要求，按職工工資總額提取的各種費用總計即已超過了工資總額的 50%。其中養老保險占 22%，醫療保險占 11%，住房公積金占 7%，失業保險占 3%，職工福利占 3%，工會會費占 2%，教育費附加占 2%，工傷保險占 1%，生育保險占 1%等等，這還不包括『企業辦社會』的各種費用。由企業承擔的這許多工資外人工成本比重之高，遠超過西方高福利國家。故欲向上調整失業保險基金的提取比例，似已沒有太大餘地。於此情況下，下崗職工的生活費用若仍須由企業維持，該項支出費用勢必會透過各種形式轉化為利潤的沖銷、虧損的增加、銀行的呆帳或財政上的赤字以實現，將是項相當高的社會風險。"（李培林：1999-331）

故為解決因配合國企改革而大量下崗員工就業問題而需致力之全面性社會保障制度改革至少尚需考慮下述課題：

- (1). 社會保障與社會救濟制度間之關係與分野；

- (2). 城鎮最低生活水平應如何訂定；
- (3). 社會保障制度改革方向與內涵應如何；及
- (4). 解決城鎮下崗職工失業問題與農村失業問題間之連動關係。

3. 由「人力資源」觀點探討就業市場健全化的必要性：

前述數節中曾論及在可預見的未來，隨體制改革的深化及勞動力市場供給的增加，下崗失業職工的再就業問題勢必更加嚴峻。因此，除加強灌輸下崗職工儘速祛除“等、靠、要”心理，鼓勵私營、中小型企業發展，加速國家基礎工程建設投入外，更應積極落實教育投資方面的檢討與人力素質和產業結構間之聯繫。與之相關之職業培訓、金融貸款、稅賦減免等亦宜有全盤性規畫，而非如目前「通知」中籠統規範允許地方政策代理者過高之處遇空間而致弊端叢生。

四. 結語

「企業辦社會」的長久歷史使不少國企下崗職工於下崗後仍維持與原企業的密切關係。不願與原工作單位割捨勞動關係事實所呈顯的一方面是職工仍可繼續享有先前既得的包括養老、醫療、住房等社會保障，另一方面則是在職工心目中，國有企業還是最具穩定性與安全感的工作。此由上述多項實證研究中有平均高達 67.6% 的下崗職工表示最希望到國企工作，12.2% 願意去集體企業工作，10% 願意往個體企業發展，5.4% 最想進三資企業，而只有 4.4% 表示願意進入私營企業或成為個體戶可見一斑；雖然在實際上進入前述不同所有制的下崗職工比例分別為 33.1% ，15.6% ，20.3% ，18.2% 及 5.7% ，而仍獲養老保險、醫療費用報銷、失業保險與其他社會保障者的比例則分別是 10.3% ，8.4% ，6.7% 和 3% 。此一可被視為「體制上的惰性」的舊有勞動關係究竟對模塑現代化勞動力市場影響何如，容後再敘。

在有再就業的下崗職工中，認為政府所提供的再就業培訓有幫助者

僅占 17.8%。絕大多數係靠自助再就業，在自行創業的再就業者中，資金困難被認為是最大的限制（50.6%），其他困難則包括有領執照（11.7%）、租賃場所（12.2%）等。「再就業」機會的取得，一半以上（55.3%）表示係透過親戚朋友，經由「再就業中心」安排工作者僅占 16.8%，靠街道辦尋找到工作的更少，僅 11%。

或許因上述研究發現透露出不少社會學訊息，邇來大陸多項關於勞動力市場的研究很自然地便融入了「人力資本」、「社會資本」、「社會網絡」、「社會流動」等概念。

總之，正如大陸學者王奮宇、李路路等（2001-10）所言，「由於現代化市場制度的不完善和傳統計劃體制的慣性」致使中國大陸勞動力市場的建構與發展面臨許多其他國家或地區不曾想像，也不至於出現的種種問題。他們的研究將這些困難歸結為以下三個部分：（王奮宇、李路路等：2001-12-3）¹ 制度性的障礙在一定範圍內仍然存在；² 與制度性障礙相對應的制度“缺失”，如社會保障的單位的單位化特性，導致社會難以流動；³ 不同創收能力單位間的工作者因考量「交易成本」或「機會成本」以至難有真正的社會流動。

或許這也正是李培林等（2000）所強調的「研究分析中國就業問題必須從中國斷裂的就業市場此一現實出發，以探討其中的相互關係和變化規律。」所謂斷裂的就業市場其實是根深蒂固鑲嵌於自五十年代起即大力推動的戶籍制度所衍生出城鄉壁壘分明的二元結構。其次，在九十年代全員勞動合同制推展前存在於國有企業與其他所有制間的各项包括社會保障制度的藩籬等。此等雙元結構格局「不僅使 1.25 億鄉鎮企業職工至今依然是農民身分，就是已經在城市就業的六千至八千萬民工，在中國的統計上和體制待遇上也依然屬於鄉村人口。」（李培林等：2000-5）

不過，改革開放後對農村就業產生的二項衝擊：¹ 允許農民自主經營和

自由擇業；和² 允許農民進城務工經商，卻也正是上述勞動力市場兩大挑戰：¹ 因農民的自主經營和自由擇業而在農村產生了 1.25 億的鄉鎮企業職工；及² 因農民得以進城務工經商而致城市中出現了六千至八千萬進城民工的根源。

至於 1990 年後大力推展的城鎮國有企業改革，在「減員增效」前提下，難免不觸及國有部門的用人制度，因此也必須調整福利存量。然一旦觸及原有利益格局，各種利益間的衝突就勢所難免了。

吊詭的是，城市勞動力市場並非單一而是分化的。除國有、大公司和知識技術密集等所組構的正式部門外，尚包括待遇與技術要求不一的非正式部門。這些部門間又因長久以來的各種割裂體制，不論在勞務價格、社會保障制度、勞動用工制度以及勞動力供求關係等方面都不盡相同。李培林等（2000-6）的研究即十分生動地描繪過：「在農村就業市場，就業要求較高的城市戶籍人員幾乎不參與競爭，而在城市就業市場，除了沿海地區少數過速發展的鎮和小城市，農民戶籍的人員還只能參與有限的競爭。」這樣的背景對解讀城鎮下崗或失業職工及進城農民工就業心態和工作期待與滿足間的差異，顯然是頗為重要的，當然也可能是橫亘於改革開放過程中有待衝破的重大障礙。李培林等（2000-12）即曾如此闡述過此困境：「中國『趕超經濟』以及『斷裂勞動市場』的特殊性，使得就業領域中的『不樂觀』因素和『非常規因素』更為突出。特別是廿世紀九十年代中期後，在農業勞動力還在大量向非農業轉移的時候，工業不是大量吸納勞動力而是也開始飽和並吐出勞動力，服務業緩慢增長的勞動就業機會，亦難以容納同時來自農業和工業的外溢勞動力。」

總之，改革開放後勞動力市場的逐步形成，已對大陸企業的勞動關係產生了相當深遠的影響，如何在市場經濟條件下，確立社會公正原則，並完善於此原則下所建立的制度化體系勢將成為中國解決就業問題的主要課題。而就此而言，國有企業的職工下崗也勢必成為市場原則和社會穩定原則之間不

得不作的艱難選擇。

第四章

遼寧省瀋陽市國企改革職工下崗相關訪視分析

中國建國初期受蘇聯暨當時國際情勢影響，曾一度大力發展東北重工業。包括遼寧省在內的東北地區也確實曾為中共財政作出了相當貢獻。三線建設期後，重工業為國防理由有相當比重遷至湖北、四川等內陸地區，加以1960年代中蘇交惡，大批蘇聯專家返俄，一度風光過的重大型工業發展受到重挫，而動輒上萬甚至幾十萬人的工廠，在改革開放浪潮下更突顯出包袱沉重，無力在市場中競爭的窘態。肥沃的「黑土地」在中共中央揭開改革開放帷幕暨進一步國企體制改革後頓時成為研究「國企」改革及「下崗」課題的焦點。

在深入探索遼寧省國企改革與下崗問題之前，或許吾人有必要針對該省「國企」與「下崗」情勢進行概括性的了解。

一. 遼寧省「國企」與「下崗」概況分析

(一)、 產業結構與「國企」份額：

根據統計(趙子祥、斐志遠、曹曉峰、張卓民：2000-31、47、130-1)，儘管遼寧省在改革開放後的總體經濟表現不及建國初期，然由居民可支配收入觀點言之，在中國大陸31個省市中，遼寧省的總體排名居中，占第19位，倒不是最差的。若就2000年上半年的GDP成長率觀之，達9.5%，比全國平均還要高出1.3%，唯或許與過去發展有關，在遼寧的工業結構中，輕工業占23.6%，重工業比例高達76.4%。以另一種方式來表達，中國大陸總的國有企業比例為30%，但遼寧一個省的國有企業即占了60%。若進一步觀察不同所有制的就業人口數，則可發現國有經濟就業人口大約占了52.6%，集體經濟就業者占18.63%，個體私營經濟則占了20%。於此可見，國有企業對遼寧經濟發展的影響甚鉅。

同一資料並指出 2000 年時，國有或國有控股企業在遼寧省主要的八個市中的虧損面超過了 50%，而在 12 個重點行業中有 5 個行業係處於虧損狀態。不過，趙子祥等（2000-154）學者們的研究也提到，總體言之，在遼寧的國有中大型企業已實現了「投資主體的多元化」。換言之，2000 年中時，遼寧 431 戶國有大中型企業中，已有 267 戶（61.9%）進行了「公司制」改造，另有 2021 個（74.4%）國企已進行「分離各類補助單位」。此外，相應的分配制度改革步伐也已加速，在遼寧省 431 戶國有中大型企業中，已有 92 戶實行了年薪制，有 25 戶實行了股份期權的分配方式。而配合國家政策所採取的關閉破產、債轉股、技改貼息等之落實多少也優化了國有企業的資產結構。

（二）、遼寧省國企「下崗」概況：

前已述及，為提昇企業經營效益，除企業經營體制與方式方面之變革外，富餘職工的下崗無疑地業已成為國企改革的另一積極手段。而對國企所占比例甚高的遼寧省而言，其職工「下崗」圖像究竟為何呢？

1. 「下崗」人數概估：

依趙子祥等學者（2000-237、245）的研究發現截至 2000 年 8 月底時，遼寧全省的總下崗人數為 69.46 萬人，其中進入「再就業中心」的下崗職工為 58.73 萬人，進入再就業中心並簽協議的下崗職工則有 57.94 萬人，當中有 57.91 萬人（99%）已領到了基本生活費。18.23 萬人（20%）實現了再就業。

2. 對遼寧省「就業」情勢的未來展望：

瀋陽社會科學院專家（趙子祥等：2000-277）們的研究指出在 2000 年末時，遼寧省全省國企下崗職工人數將大體維持在 60 萬人上下。不過，因新的失業人數將達 40-50 萬人，另新增勞動力也在 20 萬人左右，

故未來就業的壓力仍然巨大。

此外，在 2000 年時遼寧全省協議期滿的下崗職工有二萬人左右，到 2001 年時則將進入高峰期，也即至少到達 20 萬人。而伴隨著城市化加速的腳步，大批進城農民工勢將與城鎮國企下崗職工形成就業上的競爭。另因企業本身重組力度的加大，企業破產、關閉、兼併等事實均將某種程度地助長勞動力的「供過於求」，而擴大就業的矛盾。

不過，國企總體上的扭虧為盈和年來中共中央採取的一些積極性的財政政策，如投入 7-8% 預算作為下崗職工基本生活保障資金，加強「再就業服務中心」建設和完善管理制度，加強下崗職工的職業技能培訓，採取政府購買培訓成功辦法等則似乎又令人不至於太過悲觀。

3. 遼寧省針對「下崗」職工所採之具體措施：

作為「國營企業」為主的省份，在面對嚴峻的下崗課題時，遼寧省政府於過去一段時日已先後採取了以下因應對策：（趙子祥、斐志遠、曹曉峰、張卓民：2000-276）

- （1）於 2000 年時，遼寧省政府將新增國企下崗職工人數控制在 25 萬人之內，而當年再就業人數則達 35 萬人，再就業人數因之大於新增下崗職工人數，此一指標並被分解至省內各市中。
- （2）2000 年省財政預算中列入了國企下崗職工基本生活保障及再就業資金。
- （3）勞動部門落實失業保險收繳計劃於省內各市中，並督促企業做好自籌資金的工作，確保下崗職工基本生活保障資金足額到位。
- （4）依中共勞動及社會保障部 關於開展落實下崗職工再就業優惠政策檢查的通知 精神，控制進入再就業中心的人數。換言之，¹ 對那些還有五年即將退休的下崗職工，實施企業內部退養，而不允許他們進入「再就業中心」；² 對在實施勞動合同制以後才參

加工作的國有企業下崗職工，在和企業解除勞動關係後，可享受失業保險，直接進入勞動力市場，實現就業而不准再進入「再就業服務中心」。總之，此一逐步邁向市場就業過渡的新機制並已在遼寧全省各市開始試行。

- (5) 制定下崗職工在社區、家政等服務領域就業的優惠政策。截至 2000 年年底止，約已有 22 萬名下崗職工及失業人員在社區家政服務領域中找到了新的就業崗位。
- (6) 加強再就業培訓工作：資料顯示 2000 年止，遼寧全省已有 863 個再就業基地。

儘管遼寧省政府採取了上述一連串企圖解決下崗職工再就業的措施，遼寧省「再就業工程」仍然遭遇了以下兩項主要的詬病：(趙子祥等：2000-277)

- (1) 企業和社會承擔的資金籌集困難，致再就業基本生活保障資金缺口較大。截至 2000 年止，在 62 萬下崗人口中，有 15.5 萬名下崗職工未能領到足額的基本生活費，彼等構成了遼寧省城鎮貧困階層的主要部份。
- (2) 在 11.7 萬再就業人口中，60% 屬自謀職業，且多半從事臨時性、無固定收入的工作。

4. 遼寧省「社會保障」體系運作缺失：

多項研究(李培林、張翼、趙延東等：2000；王奮宇、李路路等：2001；汝信、陸學藝、單天倫等：2001)均已指出勞動市場的真正形成相當比重上繫於社會保障體制改革的步伐快慢。唯據瀋陽社科院(趙子祥等：2000)的研究指出：「目前的社會保障制度，無論在覆蓋面，或是在運作、管理計效能等層面，均未真正起到『安全網』的作用。」(趙子祥等：2000-247)。該研究提及：「2000 年上半年遼寧全省拖欠養老金達七億元，歷年累積拖欠的養老金多達 54 億，另有 44.5% 的離退休人員的醫療費亦遭拖欠，人均拖欠為 4390 元，全省共達 19 億

元。」(趙子祥等：2000-247, 286, 288)此一態勢倘未能及時扭轉，則隨高齡化時代的來臨，(預估 2001 年時遼寧省老年人口將達 12.1%，2025 年時，該比率更將上升至 25%)，社會保障體制改革必將更形棘手。

5. 改革過程中逐漸拉大的貧富差距：

前曾提及，在近 70 萬下崗職工中，有 15 萬上下未能領取足額基本生活費，已形成城鎮中新的貧困階層。事實上，改革開放以來，不論是就農村及城鎮居民間、城鎮居民間、行業別職工間或社會群體間作比較，收入差距的拉大似乎已成了不爭事實。

據統計(趙子祥等：2000-122~124)，1985 年時遼寧省農村及城鎮居民的收入差距為 1：1.45；1990 年時該數字已提昇至 1：2.00，1994 年時又再上升至 1：2.14。即使是同為城鎮居民，最高 20% 收入居民的所得在 1998 年時為最低收入層的 2.3 倍。若以行業職工人均工資為指標，則最低與最高收入間之比在 1991 年時為 1：1.78，1995 年時為 1：2.23，1999 年時上升至 1：2.34。簡言之，在遼寧一省，最富的 10% 即擁有 60% 金融資產；最窮的 43% 則僅持有 3% 的金融資產，二者間收入差距達 359 倍。而就不同社會群體間的收入差距看，在城鎮中最高收入 10% 家戶與 5% 困難戶人均家庭收入比在 1999 年時為 3.86：1，1999 年時為 5.24：1，2000 年時提高到了 5.77：1。同一研究尚顯示出在 2000 年時 10% 最低收入家庭月均消費支出平均僅 181.86 元，每月不足 8.11 元；5% 最低收入家庭的月均消費支出則不足 24.2 元。

「效率優先、兼顧公平」及避免「兩極分化」一直是中國大陸體制改革擬信守把握之原則。然而，誠如大多數過渡社會一般，改革開放為某些人創造了機遇，也同樣使某些人喪失了「既得利益」，只是因

此而形成的「新貴」或「新貧」階層將呈靜止或流動狀態？何時及如何流動？市場與政府將各扮演何種推逐角色？涉足其間的個體又如何面對/因應此一情勢？等正是本研究擬進一步探索重點。下節中吾人即將以瀋陽國企改革下崗職工相關訪視結果進行分析。

二. 瀋陽地區國企改革下崗職工相關訪視結果的分析

本研究於本（90）年春假期間（3/31-4/9）赴瀋陽與北京兩地從事蹲點研究。前後十天左右時間，共走訪兩地大學相關學者、科研單位研究人員、政府官員、政協委員與人大代表等共 52 名。今將受訪者背景與服務單位列表如下：

| 單位 | | 專長 | 社會學 | 勞動學 | 人口學 | 經濟學 | 政府官員 | 民間團體代表 | 其他 | 備註 |
|-------|----------------------|----|--------------|-----|-----|-----|------|--------|----|----|
| | | | 社會保障 (工作) | | 統計學 | 管理學 | | | | |
| 遼寧社科院 | 趙子祥院長 | * | | | | | | | | |
| | 曹曉峰副院長 | * | | | | | | | | |
| | 李向平副院長 | | | | * | | | | | |
| | 呂超處長 | | | | | | | | | 外事 |
| | 馬小平副主任 | | | | | | | | 外語 | 外事 |
| | 焦永德副所長（經濟所） | | | | * | | | | | |
| | 李天舒副研究員（經濟所） | | | | * | | | | | |
| 遼寧大學 | 林木西副院長（經濟管理學院） | | | | * | | | | | |
| | 高闖院長（工商管理學院） | | | | * | | | | | |
| | 唐曉華副院長（工商管理學院） | | | | * | | | | | |
| | 劉力剛副院長（工商管理學院） | | | | * | | | | | |
| | 羅元文副研究員（人口所） | * | | | | | | | | |
| 東北大學 | 陳昌日署所長 （技術與社會研究所） | | | | * | | | | | |
| | 陳紅兵副教授 （技術與社會研究所） | * | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|--------------|----------------------|---|---|---|---|---|---|------------|-----------------|
| 瀋陽大學 | 巴俊宇所長 (社會經濟綜合研究所) | | | | * | | | | 政協 委員 (兼) |
| 遼寧省 婦聯會 | 高鵬主席 | | | | | * | | 政治學 | |
| 瀋陽 台聯會 | 孫桂棻副主席 | | | | | | * | 理工 (機械) | |
| 中國 社科院 | 徐進主任(人口所) | | | * | | | | | |
| | 戰捷研究員(人口所) | | | * | | | | | |
| | 張東偉研究員(人口所) | | | * | | | | | |
| | 都陽研究員(人口所) | | | * | | | | | |
| | 陸學藝所長(社會所) | * | | | | | | | 人大 代表 (兼) |
| | 景天魁副所長(社會所) | * | | | | | | | |
| | 李春玲副研究員(社會所) | * | | | | | | | |
| 北京市 社科院 | 趙克斌(科研處) | * | | | | | | | |
| | 戴建中副所長(社會所) | * | | | | | | | |
| 中國人口 信息中心 | 于學軍主任 | | | * | | | | | |
| | 顧寶昌教授 | | | * | | | | | |
| | 劉鴻雁主任(研究部) | | | * | | | | | |
| | 王新梅研究員 | | | * | | | | | |
| 人民大學 | 李路路主任(社會系) | * | | | | | | | |
| | 洪大用副主任(社會系) | * | | | | | | | |
| | 曾湘泉院長(勞動人事學院) | | * | | | | | | |
| | 董克用教授(勞動人事學院) | | * | | | | | | |
| | 趙履寬名譽院長 (勞動人事學院) | | * | | | | | | |
| | 丁大建副教授(勞動人事學院) | | * | | | | | | |
| | 秦惠民所長(教育科學研究所) | | | | | | | 教育學 | |
| | 蕭鳴政副所長 (教育科學研究所) | | | | | | | 人力 資源 | |
| | 馬紹孟教授 | | | | | | | | 副校長 |
| 清華大學 | 李強副院長(人文社會科學院) | * | | | | | | | |
| | 孫立平教授(社會系) | * | | | | | | | |
| | 沈原副教授(社會系) | * | | | | | | | |
| | 馬戎所長(社會人類學研究所) | * | | | | | | | |
| | 劉世定教授 (社會人類學研究所) | * | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|-------------|------------------------|---|--|--|--|---|---|----------|----------|
| 北京大學 | 麻國慶教授 (社會人類學研究所) | * | | | | | | | |
| | 邱澤奇教授 (社會人類學研究所) | * | | | | | | | |
| | 蔡華教授(社會人類學研究所) | * | | | | | | | |
| | 胡兆量教授(城市與環境學系) | | | | | | | 城鄉 規劃 | |
| 中華婦女 聯合會 | 宋文艷處長 | | | | | * | | | |
| 國務院 | 宋曉梧司長(經濟體制改革辦公室、宏觀體制司) | * | | | | | * | | |
| | 葛延風副部長(發展研究中心、社會發展研究部) | * | | | | | * | | |
| 北京外 國語大學 | 吳青教授 | | | | | | | 外語 | 人大 代表 |

經整理訪談紀錄，擬將訪談結果依討論議題分項臚列於後：

(一)、 國營企業”下崗”之意涵：

1. 「工人即主人」的論辯

據遼寧大學經濟管理學院林木西副院長的說法，在 1994 年之前大陸並不存在有失業的問題，當時只有 ”待業” 問題。但 1995 年後失業、下崗情形便陸續發生了。誠如中國社科院社會所陸學藝所長所說：「90 年代叫 ”待崗”，待不住了就叫 ”下崗”」。照林木西教授的看法，”下崗” 實則牽涉到所謂 ”工人就是主人” 的根本理論性問題。這點林教授雖未作申論，但其後在訪問瀋陽大學綜合經濟研究所所長巴俊宇教授時，他卻花了相當多時間加以闡釋。巴教授認為在過去傳統體制下，中國大陸一直強調全民所有，然而全民所有實際上就是 ”無人所有”，講得更透徹些，也就是 ”權力所有”。巴教授認為：「在傳統體制下，說工人是主人，其實並不是真正意義上的主人」。他以為：「在傳統體制下，過去依靠的是權力制衡的僵化體制，實際上是在虛假的 ”平等” 形式下犧牲了效率」。巴教授更明白地指出：「就

嚴格意義上講，中國根本沒有具體的企業，中國本身就是一個大企業。而在這種體制下的產權不清，政令不清，導致了無人所有、無人負責，沒有市場、沒有競爭，企業只有在一種生產自我封閉的惡性循環中慘淡經營。而工人則是在國家剛性福利型工資（一種可領的分配）中度日如年。唯在一種畸形理論教條中，人們還曾津津樂道於所謂的”保障”與”平等”，這其實還真沒看透」。

巴教授再三強調：「國有制不等於公有制，公有制不等於社會主義，私有制也不等於資本主義，所有制不等於所有制的實現形式，社會所有制不等於集體所有制（這是體制問題）」。

他認為，現代企業經營應有合理的資產結構、權力成本。摒除以往國有經濟過份看重「『一大二公』—企業公有制且規模愈大愈好的觀念」。

巴教授並補充道：「在產權關係明晰化的現代企業制度中，既使不說工人是主人，實際上工人也是真正的主人」。所以他贊成改革，蓋因「只有改革才能改變那種虛擬的、名份上的”主人”形式，才能使工人真正成為名符其實的主人」。

對巴教授言，「”下崗”顯然是一個理性認識的問題」。或許正因如此，他言談中充滿了對市場經濟的肯定。他認為：「工人必須在認識上了解市場經濟，觀念上符合市場經濟，技術上適應市場經濟」。他接著還說：「若想把企業推向市場，首先就應把工人推向市場，只有把工人推向市場，才能真正把企業推向市場。否則，企業進去了市場的”大門”，工人卻要出了工廠的大門（上街、上訪）」。

因為有這樣的認識，提及下崗之所以會成為問題時，巴教授以為乃是緣由於工人無法擺脫對過去體制上的依賴。而在他看：「企業一旦進入了市場，一切就要靠市場的配置，甚至包括工人本身，對此許多工人必然難以適應。但人本來就是社會的，屬於市場的，人的價值能否實現，人的利益

能否在市場中充分體現並獲得保障，一個根本的前提即需面對市場。於此框架下來檢視 ”離崗”，其實正說明了某個崗位並不適合你，或者某個崗位早該被淘汰，工人終於擺脫了束縛的枷鎖。而 ”失業” 也正說明了工人維繫生存的那個企業已失去了存在的意義」。

基於上述，巴俊宇教授剴切地認為：「改革其實是一場革命，而工人首先就必須先 ”革” 自己的 ”命”。工人階級必須在改革中重新審視自身的價值，重新找到自己的位置，並重新尋求發展的大出路」。

任職於北京市社科院社會所的戴建中副所長提供我們一項由全國總工會於 1997 年所做職工的專門問卷調查結果，其中指出了：「國有企業若權力均衡是可以發展的，失業率雖到達 5%，但是減員還增效」。戴教授認為：「工人從未作主人翁，但在心理與實際上卻還讓他們自覺是主人，這是共產黨掛羊頭與實質的兩個部份」。

林木西教授於訪談過程中提到了與 ”下崗” 有關的方式之一：內退。他指出：「內退的定義為 40-45 歲，可保留工資或增加工資的退休方式。通常工人的技術分 8 級，以 3 級左右技術下崗的工人較多。高技術工人通常的條件要大學、研究所學歷；一般的技術工人需要高中、專科學歷。而現在的職業導向要高新技術工人，需增加素質與學歷」。回到國企改革的本身，林木西教授道：「國營企業的改革方式分為破產、兼併或重組與合資合作三種。不過國營企業改革過程中，破產的佔極少數，多半破不起、破不了。過去的企業是政府，現在則把企業當成真正的企業（社會化）。以前的國營企業廠長=市長、政府=企業，企業愈大、人數愈多、廠長的收入就愈好，與企業供給制、軍政制相當。」

他這樣的看法其實和巴俊宇教授所提到體制改革的困境時之說法有異曲同工之妙。巴教授特別提出市場經濟的前提在於「換上一個市場腦袋」。他指出：「過去中國大陸是在禁錮中體現了『有了權就有了一切』，是封建

色彩很濃的『官本位』觀念。所以走入了市場經濟後，強調『利本位』其實是一種進步。也即從『有了權就有了一切』到『有了錢就有了一切』，將來會進一步發展到『有了知識就有了一切』，這實際上也就是『官本位-利本位-知識本位』的變遷」。

2. 國企下崗的進程

北京人民大學勞動人事學院的丁大建副教授則比較務實地分階段說明了大陸國企下崗的進程：

- 「(1) 1985 年國營企業為「優化勞動組合」，把調皮搗蛋的先行下崗。
- (2) 1995 年時，下崗還是個小問題，並非由政策有目標地推動，而是企業經營上不行，虧損愈來愈大，企業沒活幹，故放長假而產生大量下崗。
- (3) 1996 年底至 1997 年，下崗問題擴大，辦下崗招親會、做問卷，包括情緒反應與再就業的問題。有些地方鬧事，所以政府開始重視。朱鎔基要扭虧為盈於是政府介入，認為國有企業不改革、體制變不了。在方式上轉變（要質不要量），經營體制上則採現代企業制度。
- (4) 1997 年國營企業成為改革的重點，主要重點採現代化企業制度與經營上的改革。以軍工廠為主的國營企業問題最大，例如：山西軍工廠沒法賣。在東北部份 1997、1998 年時問題較嚴重。」

丁大建副教授的談話強調了 1997-2000 年可說是「下崗」的顛峰期。不過「下崗」一詞有很大的爭議，他以為未來通通會叫「失業」。「『下崗』可界定為特殊的失業群體，一部份還與原單位維持關係。不過，因已有勞動合同制，所以只是階段性概念。『下崗』這問題要把薪、勞分開。下崗究竟算不算失業？定義上是失業，但卻是特殊的失業群體，與原單位的勞動關係尚存，保障通過企業維持。至於下崗會否是個永久性問題？個人認為應是特定體制轉換期的特殊現象」。

(二)、何以遼寧”下崗”問題較嚴峻：

1. 「政策傾斜」帶來的衝擊

據林木西教授指稱，目前遼寧省有 14 個市，4,200 萬人口。而單是瀋陽市就占了 630 萬人口，若云全國下崗人數約 1,700 多萬的話，遼寧一個省就占了 100 多萬人。林教授進一步說到：「朱鎔基總理擬於三年之內搞活、搞好中國國營企業的體質，全國要看遼寧，而遼寧則要看瀋陽。中國的大型經濟群分別為長江三角洲經濟群、京津塘經濟群與遼寧中國城市群、珠江三角洲經濟群。其中遼寧經濟群的特色與發展主要由鞍山、撫順...等 8 個城市群組成，皆屬於遼寧省的範圍。而遼寧省的歷史包袱則起因於 50 年代中央直屬重大工業即集中於此，當時由蘇聯所協助發展的 126 項重大工業中，有 26 項均放在瀋陽，所以遼寧每年需上繳 100 多億稅金。如今遼寧的產業則面臨如何重生 50 年生命週期的問題。再深入點說，80 年代中期，上海與遼寧所需上繳的稅額差不多，但因中央政策傾斜於其他經濟塊，如 90 年代的浦東特區開發，使得該地國營企業與下崗問題不如遼寧嚴重。」

2. 老工業基地的宿命

針對何以遼寧下崗職工問題較其他地區嚴峻的問題，被譽為「黑土地上的一科新星」的巴俊宇教授更深入的分析道：「90 年代初，全國平均指令性計畫比重僅為 19%，而深圳等沿海地區尚不足 4.5%，而老工業基地遼寧省卻在 45%以上，鞍山竟高達 90%以上。石油工業基地大慶也佔了 89%之多。單就這部分的生產任務就有一筆大帳可算，也即一方面是產成品的平價調出，另一方面卻是原材料的議價購進。1990 年時遼寧省僅這一項就多支出了 30 億元。可是，國家當年給予遼寧的老工業基地的改造資金卻僅幾個億，還不足這個差價的 1/6。與此同時，政府職能行為轉換不到位，搞活無方，搞死有術，叫國營企業無所適從。此外，國家發展戰略、產業結構調整趨勢等對老重化工業基地均有負面影響，更使國有企業眾多的遼寧省發展大不如前。」

遼寧社科院趙子祥院長分析道：「瀋陽國企共有 200 萬員工，其中失業工人佔四分之一。而鞍山煤礦 60 萬員工靠煤生活，若開採完後，整個地方都會失業，自然成了下崗集中的重點地區」。

3. 「高就業、低工資」的影響

總之，如林木西教授所言：「國企因為過去的高就業政策，導致低效率、低工資、低效益，形成三高一低（人浮於事）的現象，所以需要改革、企業重組、整合與人員重組，作為重工業國企基地的遼寧自然就更需要在體制上進行大力度的改革了。」

(三)、 國企改革的本質：

1. 國企改革的四大面向

為了深入討論下崗職工問題，瀋陽大學的巴俊宇所長也花了不少時間由理論與實際面向為我們剖析了中國大陸國有企業的改革問題。他首先提到國企問題應可由以下四大部份來加以討論：

「(1) 體制：非經濟因素可以解決，70 年末 80 年初以一系列的政策發展。

如：a. 增加企業後勁。b. 增加企業活力。c. 放水養魚、鬆綁（放權讓利、減稅讓利）。d. 承包制。e. 租金。f. 產權結構轉移。

在制度改革方面實則歷經下述階段：

78 年農村改革（成功） 80 年城市經濟改革（喜憂參半） 92 年鄧小平南巡講話（目標成立市場經濟） 97 年十五大承認資本，把計劃經濟朝向所有制。私有制所解決的問題非單純政治問題，義無反顧地推行市場經濟，但非要解體或資本化才行。然而城市改革階段以國有企業為中心。階段性目標為增加企業後勁、搞活國有企業...

(2) 機制：生產、管理、經營應由國有資產管理局做決定，但現有各種單位機制，這是結構性變化帶來的問題。整體上搞好國有資本的

運作最為重要，實際上是產業鏈過程。

巴教授特別舉在 1990 年時全國指令性計畫平均 19%，而遼寧省卻占了 89%、鞍山 93%、大慶 99%、唯南方的深圳只占 4%。

(3) 結構性：區域性政策傾斜戰略，資源、能源、人才轉向南方，有結構性問題。「東北現象」應是重化工業現象，是國營企業現象。東北人 90 年代使用的都是勞力密集南方的產品，有產業結構與組織結構的問題。

(4) 外部環境：以政府改革為核心的配套沒跟上，因經濟改革孤軍深入，企業改革姍姍來遲。」

2. 經濟發展與產業工人定位間的矛盾

巴教授以為國營企業的改革有它的歷史性成本、利益參雜其中。改革是在政策方面的大調整，政府把責任推給企業、給城市、給農村。而從經濟範疇則涉及了產業工人的定位問題。」其實巴教授相當務實的體認出在過渡的過程當中，中國政府一定有政策傾斜，至於政府之所以還重視失業問題是因為要有穩定。他十分堅定地說：「在經濟改革問題上是不能被打折扣的。」不過，在論及下崗工人就業問題時，他也相當感性地提出了如下看法：「在市容與繁榮間，我會選擇繁榮；而在生活與生態間，我也會選擇生活。」

(四)、 工人下崗後之去處：

1. 勞務市場的出現與工人心態

「克服對企業的盲目，消極的依賴。」在受訪的巴俊宇教授的觀點中，「既是一種觀念的革命，也是一個增強適應能力和承受能力的過程。」也因此，他認為積極的發展勞務市場、人才市場和技術市場是絕對必須走的路。

巴教授以為工人必須作好「守-賴-躲-離」思想轉變過程的心理準備。不過，在強調建立現代企業制度的同時，巴教授卻非常堅定地認為：「失業不該失去保障，沒有工作權但必須保障生存權，有了生存權還應該有發展權」。解決下崗職工的出路，在他看，「有賴新產業的崛起，第三產業的大發展，就業門路的拓展，待業機制的完善以及社會保障機制的建立」。這些目標的本身即為一複雜的「系統工程」。

林木西教授在訪談過程中也指出：「通常 49 或 50 歲的工人在過去因為長期均由政府包養，在 30 年之內都沒有問題。但是政府沒有準備住房、醫療、保險...，突顯出社會保障的問題。如何解決？中國不適用於同一模式，必須建立社會保障改革，主要以遼寧為試點，各省的情況不一，會根據不同情形修正。至於下崗人作些甚麼？可以技術再培訓，進學校或免費學習...，中央與省市大量採用此種方式來解決問題，瀋陽市目前還很困難，因為工作的供給與需求問題不平衡」。

人民大學勞動人事學院的丁大建副教授也提到：「老工業基地的工人是主人，不太能接受的問題在下崗與不下崗的矛盾心態，也常會怪領導搞垮企業。下崗職工的心態覺得福利還在，雖領不到錢還可以等經營好時再回去。國有企業迄今未解決應解決的問題，矛盾在於進城的人要價低；下崗的人年齡大，競爭能力與心理、經濟都不行」。

另一位人民大學教授，任職於教育科學研究所的蕭鳴政副所長則說：「從市場需求來看，下崗職工可以利用起來，但是他們有貢獻、嚮往與職業聲望的考量問題」。此外，他還特別提醒我們：「若優化組合單看能力並不準確，例如：新疆少數民族的維吾爾族與漢族的下崗比例，則是依據少數民族所保障人數而定，並非完全依據能力」。

遼寧大學工商管理學院的另一位副院長唐曉華在接受訪問時則指出：「目前下崗的人數固然很多，但是整體而言社會動盪不大，主要是因為軟

性工作的尋找基本上還挺容易」。他舉資訊行業及推銷等行業為例加以說明。不過，他也提到：「因為市場經濟制度還不太健全，所以市場運作上也就常出現不規範情形」。衝擊性比較大的倒是一些老同志，尤其是醫療保險的問題。

2. 「再就業」成效的評估

遼寧大學人口研究所羅元文副研究員及工商管理學院劉力綱副院長呼應了唐副院長的看法。他們均認為：「勞動力市場是在逐漸形成，但並不完善。且勞動力市場的介紹、中介機構均不規範。像大連能夠安置的下崗人數就比較多，因外來資金與選擇多」。羅元文進一步提到：「再就業中心依地區政府的發展訂定，主要分職業介紹與職業培訓兩塊。通常只要是下崗的人領取了下來證，就可以到培訓基地（中心）學習，主要有護理、烹飪與打掃三大項。以學餐飲為例，學員自行帶油、麵粉即不需繳學費，但應用性不高，以不需再就業的 30-40 歲女性居多，只是學個手藝，增進家庭的生活質量。另如，保潔公司主要則是打掃工作，只要願意，可領月薪 300 人民幣，但若通勤就花掉了 50 人民幣，人們可能就不願意去」。

至於瀋陽目前每月的平均工資不到 500 人民幣，工廠月薪含津貼之多寡不一，最多 1-2 千元。而遼寧省的最低生活保障金為 180 人民幣，最早擦鞋為 5 元人民幣，現在只剩 1 元，但還是不得不作，這說明了就業觀念很重要。這個失業下崗的問題短期解決有其困難，但有些人不需培養技術也能夠就業。在瀋陽市時，我們經當地友人的介紹，特別參觀了成立約 5 年的「五愛市場」。據稱該市場中大半經營者均為國企下崗職工，「五愛市場」在 80 年代初即有攤販在此集中，後來逐漸形成集貿市場、皮貨市場，以俄羅斯客人為主要客源。在瀋陽還有北行 12 縣的「果菜市場」，均提供了下崗職工不少的出路。

3. 多元勞力市場的規範

羅副研究員幫我們分析國營企業改革後，遼寧省瀋陽市勞動市場所起

的變化，指出大約有人才市場、勞力市場與非正式市場三種類型。用她的話來說：「人力市場的類型分為：1. 層次高的到人才中心，自己媒合。2. 進入第三產業。3. 南湖公園(非正式勞力市場)」。通常人力市場由政府組成，勞動市場則有政府主導與自然形成兩種。自然形成的不受規範易產生糾紛難解決，例如：魯迅公園常有建築與餐飲的短期工人在那裡等待工作機會，也容易產生暴力糾紛問題」。

勞力市場中究竟能提供哪些機會？受訪的羅副研究員答稱：「產業由計委、經委與勞動部進行規劃。瀋陽傳統製造業發達，需要以產業退出或介入兩種方式來轉型，例如：煤礦業。目前轉型主要是靠發展第三市場經濟(服務業)，必須政府帶頭來作。3年之內若能解決問題則可擺脫包袱」。

羅副研究員強調：「遼寧省是全國社會保障的唯一試點，稱爲一號工程(未公佈方案)。遼寧省的城市群大，城鎮人口佔52%。三級產業的分佈爲一級30%、二級30%、三級40%，現在二級產業逐漸退出，轉作裝配、輕型加工」。

不過，在論及勞動力市場時，羅副研究員也不諱言地指出了遼寧省的情況，如下：

- 「(1). 粗的人才多
- (2). 單一人才多：不能轉換技術，這是高職教育與黨的教育結果。因為要「幹一行、愛一行」，國有工人驕傲自豪以國營工人自居。
- (3). 虛假就業：只與錢有交道就算就業？
- (4). 人口數量影響就業，例如：鞍山鋼鐵40萬人，實際上人數並不多；煤礦破產4個礦，實際上是因礦產資源缺乏」。

4. 解讀「東北現象」

最早提出「東北現象」的巴俊宇教授很坦然地說道：「東北地區，市場觀念的進步程度比南方差一大截，加上國有大中型企業多，企業辦社會的

程度高，慣性大，致勞動力市場難以形成也是有緣由的。經過了企業改革的進程，已使工人對企業的依賴程度弱化，是否再就業之類的去留問題，已讓工人由過去向企業求助轉而向社會求助。比起南方來，巴教授還是忍不住要說：「東北這塊地方遍地是錢，可遺憾的是關東大漢卻不願意彎腰撿起來。」他舉瀋陽市單修鞋一項每年就被南方人掙去一個億。所以「在這裡，有許多活兒沒人幹，有許多人卻沒活兒可幹」。這樣的感慨，當然絕非巴教授個人的專利，在訪問遼寧社科院經濟所焦永德副所長時也得到了印證。焦副所長的觀察是：「在瀋陽很多粗活鑽錢的都是南方人來做，北方人較不願意賺小錢」。

巴教授對此曾語重心長的表示：「工人素質問題對東北地區的經濟發展戰略關係很大，而且對工人自身也是頭等大事」。他以統計數據概括了東北地區工人的素質：「35歲以下中青年占三分之二，大專以上學歷卻僅有3%，中專學歷為23.6%，其中40%仍處於文盲或半文盲的狀態。此外，東北企業用工普遍存在著以下現象：有能力的留不住，有後門的擋不住。前者一不做（第一職業），二不休（第二職業）；後者則是一休（磨洋工），二不做（工作）」。

可能也因此，巴教授還悻悻然地說：「或許國企改革造成的大量下崗正是上天給東北人的一種考驗吧！」

大體上言，國營企業改革的方式有破產、兼併重組與合作三種。不過，遼寧工商管理學院的高闖院長及劉力鋼副院長均指出，目前國企改革主要仍以社會穩定為前提，檢討1998-2000年國企改革的績效，在曾拍賣的196個企業中只賣出了一個，這還是由政府託管的。可見國有企業有歷史遺留的問題，稅必須繳回國庫，按道理企業可以重組，有強制的結合但後來可能還是會分離。朱鎔基總理曾說到2003年職工必須直接失業，領失業保險。而中央部署之下的勞動部所成立的「再就業中心」，所擔任的角色已使得人們對「下崗」從不能接受 接受失業 再就業的階段。由本年（2001）

4月1日起，中共中央更已決定今後不再由企業成立過渡的「再就業中心」，而將以透過勞動力市場來解決就業問題，並建立完善的保障體系，回歸人才市場的自由化與合同制。之所以決定不再設立「再就業中心」乃因若要求每個團體增加機構（再就業中心），對有些企業（以經營不善的）而言將是項負擔。企業保障應由國家、企業、個人三方面共同承擔，「再就業中心」不過是個過渡性質機構，市場經濟+國家+保障才是瀋陽的未來。

5. 瀋陽下崗職工境遇

具心理學背景，目前任教於東北大學技術與社會研究所的陳紅兵副教授替我們分析了哪些人會下崗，以及下崗後他們的心態。她說：「通常是婦女或因協助家中工作的人離崗（這種人收入不低但覺得身份地位低）；或者是看好市場而自行下崗」。再就業工程具體的勞動技能訓練種類有：電腦、家政、烹飪等。事實上，除了技能之外還應該有心理（態）的改革研究。「下崗的人再就業大多做生意、股票、散工...。他們也都承認教育程度與能力不如人。但很容易轉變為本位與抱怨，轉而要求孩子、看重教育。無論何種身份都抱怨很多，即便是下崗後的收入高於之前，但還是感覺不好。抱怨的理由不外：1. 政府腐敗。2. 領導不好。3. 家庭不公。個人研究歸因於這些人缺乏上進心，生活質量不高以及心理面貌方面的問題。另外也有不願意學技術的問題。」

陳紅兵副教授的老師，亦任教於東北大學的陳昌晅署所長則補充道：「真正的困難戶大概都是一家中二人皆下崗，年齡大，家庭人口又多，或有病的，如果連續下崗好幾年，就很有可能成為貧困戶」。

對瀋陽下崗人數雖多卻尚未構成大社會問題的原因，兩位陳教授都指出係因該市近年來大力發展第三產業且一般老百姓有蠻高儲蓄的關係。據林木西教授云，中國人平均存款已超過6萬1千人民幣。然而，陳紅兵副教授坦率地指出：「私營經濟與第三產業有定義上的問題，因為現把社區類、燒烤類都納入計算，應不足以代表真正的第三產業」。

至於在生活收入與支出相關的數據方面，陳紅兵副教授提及：「生活保障線（貧窮線）270 元 人/月，鐘點工 5-8 元/小時，下崗職工最低生活保障 240 人民幣/月。工資可能 500、獎金卻有 1000 人民幣，無法計算平均工資，因收入狀況差異大。例如：大學正教授從 1450-10000 元都有（依各學校不同），崗位津貼不依職位，依著作與成就。所以隱性經濟龐大、差異不一。在瀋陽市，一般家庭消費水平約 1000 元/月，若加教育費則更高。」

6. 「老職工」的處遇

不知是年齡或是因經歷的關係，陳昌^日署老教授強調：「現在的改革有一部份是不合理的犧牲某些人的利益，事實上把發展擺在第一位。下崗或改革需要成本，以往長時間的低工資需要補償。應有與市場經濟相一致的社會保障政策模式。改革到今天，報紙上說已經達成目標，但國營企業改革的成功與否？有界定標準上的問題。例如：100 個蘋果的例子，若將不好的或有瑕疵的取出，剩下來優良的部份就說已改革成功，產生定義上的問題。」換言之，他認為國家有必要對「老職工」的權益給予適當的照顧或賠償。

此一看法和遼寧省社科院經濟所焦永德所長類似。焦所長也認為：「政府不能對老職工不管，要有一定的保障。」

倒是僅 30 歲出頭的陳紅兵副教授比較客觀的點出了：「現階段政府的權宜之策是社會保險改革（似乎是往回走的政策）。政府的立場是做好社會保障（個人所得稅比例）。理論性問題由企業、政府負擔，國家積累少可多做一些社會福利（經濟成長可否慢一點或要求經濟成長率降低 1%，為老職工處理社會保障問題），這是經濟性問題也是政治性問題。沒有人（官員）會在短期的政治位置上考慮長遠的事情。經濟效率與社會公平的權衡，犧牲了少數人（老職工），產生了低工資問題。只是現在年輕的一輩在觀念上已無老職工的思想，早已自己做好了教育、醫療、保險的心理準備。」

(五)、 社會保障體制改革：

1. 基本思路

本研究在走訪中國社科院人口所時，張東偉研究員提出了發人深省的看法。他說：「城裡人下崗只是吃好吃壞的問題，農民下崗卻是個死活的問題。而農村遷移到城市的人口會在中國產生問題是奠基於嚴格的戶口制度」。此外，他還指出：「城市裡的老人 70%都有退休金，20%沒有，不過因為中國人重視家庭，所以還是有人撫養。」至於是否實施社會保障的問題，基於前車之鑑，人口所這批相當年輕且多半有海外求學經驗的俊彥則持：「見到歐美問題，所以社會保障應瞄準某些人，將保障制度改為完全市場化，順應國情應該老人採老辦法（部份人的退休金 70%，以前本來每年拿 3% 退休金，產生最低工資的問題） 新人採新辦法」的觀點。

因國企改革帶動多元勞動力市場的課題，中國社科院人口所的戰捷、張東偉及都陽等研究員稱：「二元的分隔勞工市場現正在整合當中。隱性經濟固然可解決勞動問題，卻沒法解決財政問題。體制性的限制是國家設置的障礙，某些地方有很多渠道可以獲得（例如：廣東），也有許多非正式經濟收入。下崗看起來雖不好，但也可能對這些人是轉機。真正的勞動力市場是技術性不強的熟練工種，例如：褓母市場（需通過社區登記）。北京為對合法人力市場進行保障，已不允許自行招工」。

不過，據另一受訪的北大環境與城市規劃系教授胡兆量表示，目前北京市或曰中國最大的問題之一乃在於逐漸擴大的貧富差距。以北京市言，總人口為 1000 萬，而另有 300 萬農村人口，工人的平均工資每年大約一萬元人民幣，不過因為隱性經濟蓬勃，統計不正確，保守估計，貧富差距至少有 12 倍之多。事實上，人口所的幾個受訪專家也指出：「北京市的生產工人 800 元/月，城市居民可支配收入 1000 元/月，股票部門經理 40 萬元/年。平均所得稅最高 50%，臨時工 5 元/小時、最低 4-8 元/小時。職業的

選擇、偏好...條件是現在城市的人考慮，外地人也就補足勞累工作層。外地移民（進城農民）之失業率低，大半是因為他們可以調整要求的工資去適應市場上的需要」。

國務院經濟體制改革宏觀體制司司長宋曉梧在接受吾等訪問時即一針見血地點出：「簡單勞動的部份願意用農民，不願意用國營下崗工人，因為他們愛面子、不吃苦。全國現共有 1000 多萬人下崗，4000 多萬的農民進城」。宋司長表示中國下崗與社會保障問題較多的地區在東北三省，四川、陝西及武漢，也就是老工業集中基地。就北京市來說，目前下崗津貼是以個人計算 400 元/月（不含農民工），城市居民最低的社會、生活保障線為 300-400 元，貧窮線則以戶為計算單位」。

2. 城鄉保障體系如何接軌問題

宋司長提供了若干數據勾勒出中國大陸當前社會保障體系的面貌，他提及中國城鄉所得差距為 3：1。可能是世界上現存的最大差距。不過，以大陸農村對總體經濟積累的貢獻僅 17%的事實看來，他似乎相當肯定「城市」這塊對國家的貢獻。

宋司長分析道，在中國 70%農村人口沒有社會保障。醫療保障分為預防、保健與合作醫療兩部份，合作醫療由社區醫生或鄉村地區之醫療機構組成，覆蓋率 10%。養老保險則以家庭為主，提倡發展商業保險。而對占 20%的城市人口（2 億人），國家則以發展社會保障為主，醫療（積累制）與養老（個人帳戶制）已統帳結合。低工資的老職工有特別的系統，他個人認為醫療不應以統帳結合的方式，因這不涉及代間移轉的問題。至於為何要談基礎保障則根本上是因為人口老齡化的問題。

此外，醫療就怕流行病，與人口結構有關。年輕的繳費多、用得少，年老的繳錢少卻用得多。在中國大陸南方的深圳平均年齡為 29 歲，而北京市 65 歲以上的人口就占了 7%。

對 3%個人、1%社會與個人帳戶制究應全國一致由中央管或地方管則牽涉到貧富地方的上繳問題。

訪談中，宋司長提到目前香港採取的 10+10 的個人帳戶制，找保險公司像智利的模式。有職工勞動保障與公務員兩條方式。社會統合是否全國施行，或應做低水平的國家保障，附加的讓市場做則尚未決定。

3. 個人、家庭、單位、企業間關係的調整

在結束了與宋司長短暫的會晤後，我們特別前往對勞工保險問題素有研究的人民大學勞動人事學院拜訪董克用前院長。董教授開門見山便云：「國營機構的改革混淆了社會福利與單位、家庭的關係，也影響了福利制度。國家辦社會保障應獨立於企業之外，不要干預企業，但企業辦是能不能辦的問題，中國的政策常常容易走極端」。他接著又說：「政府的思路、眼光都看在國企上，但為甚麼做不好？根本上有財政的問題，主要更是人、員工的問題，也即冗員問題。所謂『減員增效、下崗分流、再就業』，國企工人工資不高但保障多，若政府再不做社會保障就甚麼都沒有，所以人們不希望下崗。政府就要用很大的力量照顧很小一部份的人，改成非原來體系就勢必有人利益受損」。

據董教授告訴我們，中國大陸國營企業退休所得替代率高達 60-70%。目前大陸 65 歲以上人口已逾 7%，至 2030 年會是個高峰，最高時 25 %都將成為老人，也即每 4 個人當中就有 1 名老人。

董教授舉「工齡買斷」方式的下崗為例，指出「工齡買斷」原為企業依工齡長短給一筆錢的裁員動作。「待業」指的是，身份還在企業當中，「買斷」則是離開企業體制。買斷若沒有政府的規定也執行不了，例如：遼河油田的買斷金額原定 15 萬，最後平均為 12 萬人民幣。他說：「石油公司給高的下崗費用，工人可以到市場買保障，若不是那麼有錢的公司，會造成

遺留的問題，員工會再回來要求解決生活問題。其實根本的原因是，下崗之後就不要找我，再就業中心只會再集中包袱。應降下原來的最高福利，提昇年輕的福利以達到基礎保障的目的。」

董教授話鋒一轉，談到了人民大學為另一「企業辦社會」的典型。也道出了類似政府、醫院、其他高校等單位改革的困境。例如：「資遣不適任的教師，或許不會造成社會問題，但會造成另一些人的就業問題。（115 萬單位，3000 萬人口預計不用離崗）。改革過程無法將社會主義利益拋棄，如政府、醫院、高校還沿用舊制度，人沒法流動或流到企業。」

在制度設計方面，董教授也特別談到了下崗職工養老的問題（老職工退休養老問題）。「國營企業養老制度主要因為下崗人的低工資、高福利。養老需 2000 多萬支出，目前有 8000 多萬的收入還可以負擔。未來的養老部份要如何計算？如何安頓才公平？目前傾向統籌帳戶的作法，未來人應如何不成為包袱是重要的。」董教授幽默地點道：「由於目前是老人在設計現有制度，所以會為老人既得福利著想。這是結構性的思考模式問題。可採中庸之道，將個人帳戶與社會統籌相結合，老人用老辦法，調整財政；中人（40 歲上下）以前的年資沒法算（帳應往後算還是往前算？）。除了支付個人帳戶與社會統籌，再加過渡養老基金隨工資提高。中人若參加工作 1 年就納入過渡性養老，由時間消耗矛盾走到那時約需 50 年。」他甚至大膽地說：「倘若國家真有誠意解決老職工的退休問題，其實只要讓三峽大壩工程晚二年完工，經費也就擠出來了！」

4. 權衡各種社會保障體制

董教授也分析了世界各國相關制度的利弊，如稅收、保險及公積金制等。依勞動部 2001 年計劃，就業、失業與醫療要達到 60% 的覆蓋率。而遼寧的社會政策（就業、失業）在本（2001）年 5 月已出檯。換言之，1995 年開始各地已分別實行養老保險，1997 年時全國施行。養老金按月付，依新制度個人於用完個人帳戶後再由社會統籌金付。朱鎔基提遼寧為養老、

下崗轉失業、醫療、社會最低保障的試點。國營企業大筆花錢買斷，30 年之後自願退出。養老部份，企業依總額、個人依薪資（平均工資、最低工資，若繳夠 15 年，65 歲可領 25%）個體經濟分別計算。養老共分四層保障：基礎年金（20%-25%）個人帳戶制（繳多得的就多，自由選擇）過渡性養老金、補充性養老金（看企業經營好壞）。好的企業甚至還可以建立 4% 的工資企業保障年金。

在北京人大訪問期間，透過了社會系李路路主任的引介，有幸訪問到目前任國務院社會發展研究部的葛延風副部長，他首先分析了目前醫療保險制度的缺失。他表示：「個人帳戶、社會統籌的醫療改革思路與方案都有問題。因為至今只對在城市有工作的人實行，等於只針對少數人，勢必會造成體制外去侵蝕體制內的問題。在技術上，大病才用社會統籌部份，小病則用個人帳戶。事實上無法將大小病清楚定義與劃分，這對年紀不同者的意義就有不同。此外，目前參加決策的雖是代表各方利益的人，包括衛生機構、企業、財政等單位，但患者卻都沒參與權（缺少患者代表）」。

葛副部長也談到了養老保險，他說：「至於養老則還是採保險體制，政府不付費只承擔風險，容易出現企業不繳或無法負擔的情形。1998、1999 年實行「老人確保」，增強稅務代徵，強制企業繳費。理論上分社會統籌、個人帳戶、企業補充保險三塊。社會統籌、個人帳戶採混帳管理，名義上相結合，事實上社會帳卻是空的。應把個人帳做實，成為個人強制性儲蓄，政府必須給高的增值利率。企業補充保險沒有全國普遍的政策，但各省有（實際上很少），基礎替代率約在 80% 左右，唯因計算基數不一，不同企業間的差距很大」。

既採保險制度，自然牽涉到保費的問題，他解釋道：「養老金個人繳費部份目前佔個人工資總額的 6%（目標為 8%），企業養老負擔為 20%，重慶 27%，最高佔 30%。失業保障企業佔 2%，工傷佔 1%，故共計 40% 由企業負擔。國企改革後，養老的人愈多。個人帳戶對老齡影響小，現在還沒確實實施，

因中人、老人的費用沒人可補。個人帳戶包括中人，要轉軌成功，每年轉軌成本即需 1000 多億，共 2 萬個億。故何時全面開辦養老保險，部份因素取決於人口、經濟（經濟成長率 8%）。就某層意義言，若不實施社會養老福利，則只是某些錢的所有權是不同的問題，也即國家資金的移轉問題」。

問及何時開辦較妥適，葛副部長的立即反應是：「現在就具有改革的好條件，因為每年財政收入有 1 萬億，且國企要從戰略性領域退出，利用這機會轉軌是好時機。事實上，中央政府已把社會保障當作重要項目，如果把資產大幅改變，會影響社會安定基礎」。

5. 體制改革的綜合思考

由政府官員的立場，葛副部長堅定的表達了體制改革是條不歸路的眼光。他甚至認為到十六大召開時，中共中央很可能對「私有制」做出突破性的決定。而至今為止，對戶籍制度已作了會更大步地放寬。「十五大對國有制的看法已是要國有制逐步從戰略性領域、利益群體、共謀關係中退出。讓老百姓有工作、經濟發展、官的位置穩固。十五大指出「公有制有很多不同的實現群體」，純國有也不要單一股東，只要代表國有的若干股東來掌握。在國有企業有愈來愈少的趨勢下，私營若轉不過來會很麻煩」。

事實上，不少專家已指出在大陸私營經濟保守估計已占到了三分之一。遼寧東北大學陳昌畝教授甚至認為「私營經濟的比例由產值與工業人口平均看約各占一半。在遼寧，聯營的部份每年上繳稅近千萬。如泰鋼、保鋼、410 鋼都是目前還可以的國營企業」。

究竟有多少人在社會保障傘下呢？葛副部長稱：「城市受保的人口佔勞動力的 50%，而勞動人口佔城市人口的三分之二。醫療保險方面，凡非屬勞動力及非國有職工也是無法進入的」。葛副部長贊成我們對市場化之後，女性就業率會降低、女性地位也會降低的假設。此外，他以為商業保險公司應盯住無法納入政府保障的以及富裕的人口。

李路路主任則說：「在北京扣除在學的，養老保障占 16-64 歲勞動力之 48%」。據李主任的觀察，現在有許多私營企業並不想進入保障體制，主要原因在於「成本」考量。且企業只替正式員工投保，老職工與農民則不保。故現在 2 億多的城鎮就業人口只有 1 億多的參保職工。雇主需負擔約 40% 的保險，北京、上海的非國有參保比率算是較高的。

葛副部長針對勞動市場問題，說明其主要係按部門分。「例如：公務員系統主要還是以所有制、部門來分。而 1987 年之後勞動法通過了僱傭關係採合同制之決定」。李路路主任為我們補充說明道：「現在都是 3 年短期的合同制，事業單位沒有 30 年以上的無限期僱用。在 1989 年以前下崗是大麻煩，現在都已較習慣。解除勞動關係的經濟補償有些企業很多，例如：電訊、金融、石油、鐵路...可以給很多，若小企業組織不健全的就沒有人要下崗（工齡買斷大約以每年 800 元計（30 年工齡*800 元），單位好的價錢更高）。失業補償個人工資的 1%、企業承擔 2%，現在再就業中心與新下崗的已不再補償，企業需繳 3% 的稅。所以下崗職工會先將檔案轉到街道領社會保險，再轉人才中心領失業保障，不過目前已漸改變作法，兩者不能同時領取。」

李主任進一步指出：「第二階段開始事業單位改革，現在下崗已和失業併軌，對老職工是補償問題；對 30 多歲的人，合同到了以後就解除；主要針對 45 歲以上的中人。2001 年開始的政策，年紀大的提前退休或買斷工齡，年輕的不續簽合同。對於下崗的或沒有合同的人會在人才中心存放資料（1986 年以後參加工作的人不能加入），全額個人負擔繼續繳保險。因為領失業金就沒保險，所以個人繼續繳的愈來愈多」。

在造訪北京期間，我們著實不只一次聽到「下崗」此一名詞已「下崗」的說法。如北京人口信息中心的于學軍主任就明白地表示：「『下崗』這個名詞自 1997 年開始用，約 5 年之後就會消失。朱鎔基認為本屆政府應解決

社會保障、金融體系與農村問題。國企改革三年脫困之後，事業單位介於企業與國營之間的 115 萬單位，3000 萬人口也將面臨改革」。此後「失業」一詞將取代「下崗」，失業後的救濟自然也將全面面對市場了。

(六). 「下崗」對社會的反撲：

清華大學人文社會科學院李強副院長則以其社會學的銳利觀察強調了：「大陸的問題必須城市與鄉村一起看」的論點。和其他受訪者不同的是，他是我們此行中首度將下崗與「法輪功」連在一起看的學者。他說：「農村沒有說法的時候就會上訪示威、遊行，所以會有法輪功盛行。清華大學的孫立平教授更直言：「而政府必須把法輪功無線上網成為政治議題，政府才能找到用手段壓制的合法性。」

戴建中教授的研究也指出，1998 年時，在北京集體上訪事件中，以勞動糾紛居最多數。其實歷年來上訪的次數及理由中都涉及了勞動糾紛的調解。不過，大體上說，「北京一般是不欠退休金，公費醫療現在做到 90%，退休的個人 30%、沒退休的 10%。且在 300 多萬的流動人口當中有 200 多萬經商、務農」。在比較北京、上海、瀋陽的狀況後，戴建中教授指出：「上海與北京一樣，對下崗的分流是做得較好的。北京國企有 120 萬人，3-4 年之內要減到 60 萬人，雖有外商增加但還不及上海。瀋陽的積蓄已不多了，若長期下崗不行，而下崗的普遍困難是孩子的教育費用（愈差的學校收費愈高）。政府沒有為窮困的孩子預留學習途徑，醫葯的部分也有相當不合理的回扣」。

三、 結語

儘管遼寧省下崗職工的數目可觀，唯因近年來第三產業的快速發展問題似尚在控制之中，尤以在大連市長任內績效良好的薄熙來市長轉任遼寧省任省長後，以其「大連經驗」大力開拓都市更新公共工程（如行道樹、路磚）而解決不少人的吃飯問題。或許誠如遼寧大學林木西教授所言，他

個人對遼寧的未來是相當樂觀的，「主要在於總體上言，1993-1997 年大陸的經濟成長率高達 11%，2000 年時也有 7.8-8.1%左右的成長。而通貨膨脹相對來說只約占 0.1%，故一般物價相當持平。加以前已提及的全國人均高儲蓄及遼寧省於 1999 年已轉虧為盈的國有經濟情況暨放開了的職工思想，也即『過去失業找市長，現在失業找市場、看自己』，相信在失業、養老、救助三措施引領下，輔以必要的財政、稅收、信貸等配套措施，困擾著當局的下崗問題必能於一定時日內獲得疏解。」

此次訪察行程中，我們還有幸遇到創業有成的女企業家—陳寶岩。聽聞其成功的創業經驗，另由民間人士及團體的接觸中也已拼湊出今天中國大陸對下崗課題的投注單位、人力與面向。

第五章 上海市國企改革職工下崗相關訪視分析

中共建國迄改革開放前始終扮演經濟發展「後衛」角色的上海市，於開放以來，尤其是九十年代初浦東開發上路後，不僅吸引著全球投資者的關注焦點，其在經濟改革方面的定位也搖身一變成為「前鋒」。而中共中央擬將上海建設成為「一個龍頭、三個中心」的決心，更使其發展一日千里、動見觀瞻。這樣一個在過去雖也有著相當比重國有企業的城市和前章中論述屬老工業基地的遼寧省瀋陽市在處理國有企業改革與下崗職工再就業問題方面的際遇和作法究竟有何異同？本研究於本年7月上旬特別走訪上海市，除訪談華東師大地理系暨社區中心主任劉君德教授外，亦特別拜訪了對此問題素有研究的華師大王大奔、上海社科院社會所與人口所的盧漢龍和孫常敏三位教授。透過劉主任的引介，吾人亦有幸晤談了長風區街道辦主任和李科長等並參訪了位於上海的一以冶金為主業已改革的國有企業陳總經理。今將受訪者背景與服務單位列表如下：

| 單位 \ 專長 | | 社會學 | 勞動學 | 人口學 | 經濟學 | 政府 | 民間 | 其他 |
|---------------|------------|--------------|-----|-----|-----|----|------|----|
| | | 社會保障 (工作) | | 統計學 | 管理學 | 官員 | 團體代表 | |
| 上海社會科學院社會學研究所 | 盧漢龍所長 | * | | | | | | |
| 華東師範大學 | 劉君德教授(地理系) | | | | | | | * |
| | 王大奔教授 | | | * | | | | |
| 上海市人口生育中心 | 孫常敏主任 | | | * | | * | | |
| 長風區街道辦 | 主任 | | | | | * | | |
| | 李元龍科長 | | | | | * | | |
| 亞興冶金國有企業 | 陳總經理 | | | | | | | * |

本章即擬由上海下崗職工特性、國企改革與其總體經濟結構轉型間關係暨相應之社會保障體制改革步驟、作法，面臨問題等面向擇要說明上海市情況，最後並將以冶金企業作為本課題縮影。

一、上海市下崗職工特性分析

王大奔教授在接受訪問時指出截至 1998 年底，上海累計下崗待工人員達 127 萬人，也即城鎮公有體制經濟單位中 1/4 職工均遭下崗命運，目前透過各種分流安置，已解決了 100 多萬人就業問題，唯仍有約 20 萬下崗者處待工狀態中，此一數字與全國或遼寧省瀋陽市相比較都要少得多。

而上海市統計局的一項調查則指出，至 1997 年年中時，全市的 26.06 萬下崗待工人員中，來自國有經濟單位者即占了 63.6%，集體經濟單位者占 29.5%。至於何以成為下崗職工的理由，統計局的資料顯示出其中 36.9% 係因企業經營困難所致，16.7% 則因產業產品結構調整而下崗，8.5% 為破產企業或瀕臨破產企業的下崗者，8.4% 則因企業搬遷而下崗，另有 30.6% 的下崗職工係出自於其他原因。和全國總體情況類似的是第一線工人的下崗比例最高。如 70.5% 的下崗者是工人，9.1% 為服務人員，5% 為企業管理人員，2.7% 屬工程技術人員，其他身份則占 12.8%。下崗者中，女性所占比例亦較男性為多，占 53.4%，中、高齡職工面臨下崗命運者亦較多，如 36-40 歲、41-45 歲及 45 歲以上者所占比例分別為 31.9%、29.3% 和 17.9%。此外，和全國情況類似的是教育程度偏低者之下崗比例亦較高，據統計上海市初中及以下文化程度者占下崗職工比例高達七成以上（72.2%）。

二、經濟結構轉型與就業結構間關係之分析

上海市總體就業結構的變化據王大奔教授的分析係和其經改步調和

方向密切關聯的。大體說來，自中共建國初期至改革開放之前，在計劃經濟體制下，上海的經濟結構主要係偏重於勞力密集型產業。改革開放至 1990 年代初期，由於沿海地區快速經濟發展的競爭，建立於廉價勞動力基礎上的初級產業模式不得不調整為朝鋼鐵、石化等當時國家重點投資項目中的資本密集型結構轉移。然因是時國家指標向東南沿海傾斜，故此一時期，上海 GDP 成長遠低於全國平均，勞動力增長率自亦不盡理想。1992 年鄧小平南巡後確定了全力發展浦東方向，上海的產業結構自此乃轉向投資帶動類型。透過外資的吸引，土地批租等彈性策略暨一連串公共投資，上海迅速地擺脫了「短缺經濟」時期的桎梏，奮力朝向汽車、鋼鐵、通訊、電站設備、石油化工與家用電器等六大支柱產業發展。此一轉向資本密集產業發展的結果，對就業增長形成了所謂「收斂效應」，也即同量產值所吸納的資本份額呈上升趨勢，而所能吸收的勞動份額卻呈下降態勢。黃奇帆（1999）的研究即曾指出「八五」期間，上海地方國有工業企業職工由 1994 年的 135 萬降到 1998 年約 85 萬，4 年中淨減了 50 萬。

在訪談過程中，王大奔教授特別強調上海市的下崗職工在 1992 年後遽增，而經由配合產業結構由二、三、一、轉變為三、二、一，針對無效率國企實施「關、停、併、轉」的結果，紡織、儀電和輕工行業國企受創最為明顯。相對地，金融保險、房地產、旅遊和信息諮詢等第三產業的發展所創造的就業機會，使部份勞動力逐步轉向第三產業發展。

三、國企下崗職工的再就業

長期處於計劃經濟體制下「鐵飯碗」式的用工制度所呈現出的「找工作靠企業、盼政府」的思維方式在上海市國企改革初期亦頗普遍。學者們更直言過去這種「大鍋飯」式的分配制度已養懶了部份職工，故不少下崗職工對新工作單位中「定額太高、考核太嚴」往往望而怯步。

而在「一切穩定優先」的前提下，上海市為配合 1986 年中央所提「企業內安置為主、社會安置為輔」的政策，在下崗職工再就業課題方面，即採取由「企業辦三產」方式以消化多餘人力。1990 年代初期，延續這樣的思維方式，針對下崗職工，大多仍由企業內部提供彼等基本生活費，而不將之「推向社會」。此等措施被學者們批評為「拖企業的後腿」。王大奔教授即云：「增加就業的根本途徑在於較快地提高勞動生產率，加快經濟增長的速度，而非降低和犧牲勞動生產率的增長和放慢經濟增長的速度；蓋因以犧牲勞動生產率的增長，進而降低經濟增長速度來換取暫時的就業穩定，從長期看是得不償失的，而且會造成更嚴重的勞動力就業緊張問題。」

儘管如此，就業市場化與長期計劃經濟體制下社會保障的不完善間所形成的矛盾多少亦阻礙著國企下崗職工的「再就業」。傳統計劃經濟體制下多數勞動者終身只受僱於一個企業，往往排拒進入市場，因為一旦進入市場似乎也就意味著可能失去現有的企業保障，特別是從公有制企業流向非公有制企業。此即前述第二、三章中再三提到過國有企業「貴族勞工」的概念，且因此等保障權並不具「可攜性」，在擔心離開了原企業也就等於遠離了各種保障心態使然下，國企中的老職工即使下崗也多半不願意脫離與原單位的關係。或許這正是 1996 年上海市採取「協議保留社會保險關係」策略以處理下崗職工再就業問題的主要原因。然而，不論是「企業辦三產」或「協議保留社會保險關係」充其量都是過渡時期的作法，為長遠計，走向勞動力市場與進行社會保障制度改革方屬根本。以下即由此兩方面分述上海市至今已採步驟與具體措施。

(一) 上海市的「再就業工程」：

王大奔教授為我們分析道，上海市的再就業工程大致歷經下述三個階段的發展：

1. 1990 年代初至 1996 年 6 月：此時期所採取的即前已述及由企業內部辦三產以分流下崗職工的作法。

2. 1996年7月至1998年底：針對紡織、儀電等傳統國企下崗職工，設立「再就業中心」並經提前退休、培訓、職業介紹等管道實現分流。1997年3月除前述兩大行業外，另新建7個再就業服務中心以涵蓋上海市屬工業的九大系統。1998年5月「全國國企下崗職工基本生活保障及再就業工作會議」召開後，更擴大設立「再就業服務中心」於所有有下崗職工的國有和集體企業中。
3. 1999年1月至2001年1月：上海市提出了由再就業服務中心的托管過渡到全面進入勞動力市場目標，至2001年1月時，「下崗」將成為歷史名詞，未來將只存在在業、失業和不在業的狀態，可見上海比北京與瀋陽更早結束了「下崗」。

(二) 上海市的「社會保障體制」改革：

「社會保障」的健全與否與下崗職工的再就業間存在著頗緊密的關係。為順利推動下崗職工走向市場，1990年代初期以來，上海市在養老、失業等社會保障覆蓋面的擴大方面即不遺餘力，另並在個體工商戶、合作聯社與私營企業的養老保險政策方面力求完善。截至1998年底，包括養老、醫療和失業在內的社會保險覆蓋率已高達98%，幾乎涵括了所有的企業。1998年始推出的「自由職業」社會保險，及對中高齡下崗職工採取簽訂「協議保留社會保險關係」辦法，另對退休人員實施社會醫療保險承擔一半政策，相當程度地減輕了老企業的負擔。至於養老金的逐步社會化發放並保證退休人員能按月足額領取養老金等作為，均有利於達成使職工由「企業/單位人」過渡成為「社會人」目標。現擇要將各項已採措施重點摘述於後：

1. 養老保險方面

- (1). 1986年採取部份統籌方式，建立養老保險基金，部份緩解了企業間養老負擔不均矛盾。
- (2). 1993年2月上海市人大批准公佈 上海市城鎮職工養老保險制度改革方案，為不同所有制的每一職工建立

「可攜式」的

三方面合

所有職工

場形成有

「個人帳戶」。養老保險費用則由國家、企業與個人

理共同承擔。此外，並統一了除機關和事業單位外

的養老金計發方式，對下崗人員進入真正勞動力市

力支柱。

(3). 1995年為保障城鎮中私營企業職工、城鎮個體工商戶及其幫工的養老並鼓勵國企下崗職工向非公有制單位轉移，上海市政府繼之又公佈了《上海市城鎮私營企業職工養老保險辦法》和《上海市城鎮個體工商戶及其幫工養老保險辦法》。

(4). 1997年2月提出《失業人員到達退休年齡可以辦理退休手續辦法》以保障失業人員中年齡偏高且確無再就業

能力者年老後

的基本生活。

(5). 1997年8月，1998年8月及1998年12月陸續公佈了《非正規勞動組織從業人員養老保險辦法》，《從事自由職業人員養老保險辦法》及《機關、事業單位非在編人員養老、醫療保險辦法》，擴大養老保險至所有單位與所得從業人員

總之，除以上各項相關辦法的陸續頒行外，上海市養老保險的改革尚有二項特點：1 職工能否退休不再以連續工齡而係以繳費年限為依據；2 養老金的計算不再按退休前夕的工資為依據而係以在職一生的繳費為依據。

2. 醫療保險方面

(1). 1996年5月實行企業職工（包括退休人員）住院費用部份社會統籌。也即企業按工資總額的4.5%繳納醫療保險費建立醫

療保險社會統籌帳戶；職工因病住在一、二、三級醫院，醫療費用分別在 1500 元、2000 元及 2500 元以內部份，由企業與職工本人分別承擔，超過部份則由社會統籌基金負擔 85 %，其餘 15 % 則由企業和職工共同負擔。

- (2). 1997 年 5 月，擴大醫療保險社會統籌基金支付的範圍。也即企業按工資總額的 5.5 % 繳納醫療保險費，另從養老保險中劃撥 1 %，將急診觀察室醫療費用按住院醫療方式處理，家庭病床和門診急性腫瘤化療、放射性醫療及重症尿毒、X 光醫療費用等支出則由社會統籌基金承擔 70 %。
- (3). 1998 年 10 月，將退休人員部份門診醫療費用納入社會統籌，企業所需繳納之醫療保險費比例不變，職工則按個人工資收入的 1 % 繳納醫療保險費，另並從企業繳納的養老保險費中劃撥 2 % 作為醫療保險統籌基金。退休人員門診費用中一半係由社會統籌基金支付。
- (4). 醫療保險制度的進一步改革則將依 1998 年 11 月國務院頒佈之關於建立職工基本醫療保險制度的決定(徵求意見稿)繼續辦理。

3. 失業保險方面

- (1). 根據 1986 年國務院頒佈之關於國企職工待業保險暫行規定，決定第一期待業保險金的發放標準為每月給付該年最低工資標準的 75 %，第二年時則按上海市最低工資的 60% 給付。至於待業保險金則由企業按照全部職工標準工資總額的 0.5 % 繳納。
- (2). 1989 年 7 月起，擴大待業職工保險至全上海市區、縣、局所屬之集體企業。
- (3). 1992 年 11 月，職工待業保險範圍又再度擴及外商投資企業、股份制企業、聯營企業、城鎮其他集體所有制企業和私營企業以及國家機關、社會團體、事業單位及所有非自願待業職工等。

- (4). 1995年8月所發佈之《上海市失業保險辦法》中，將待業保險更名為失業保險，並調整原先0.5%失業保險的籌集比例為工資總額的1%。此外，針對失業保險金發放期限與標準亦作出了規範。
- (5). 1999年4月1日公佈新的失業保險管理辦法，其中有關失業保險金的計發方式有如下幾點改革：
 - i. 短期就業月份可累加，計入工齡。
 - ii. 短期就業後又失業者，可根據剩餘可領年份繼續領取失業

續領取失業

金。（每年工齡可領2個月失業保險金）

- iii. 領取期限愈長，領取標準愈低。
- iv. 實施每季辦理一次申領制度，並需接受職業介紹。
- v. 按年齡、工齡等標準，適度提高失業保險金的發放，最高時每月可領取407元較原定的244元高出66.8%，且領取期限可按工齡長短分段領取。
- vi. 提高原先1%失業保險徵繳比例為3%，其中單位繳納2%，個人繳納1%。

由於有了可延遲領取的新規定，使一些隱性就業者主動暫停領取失業保險以待未來真正失業時方再申領。

4. 其他社會保障體制方面

- (1). 1993年5月上海市制定了《本市城鎮居民最低生活保障線》，針對收入低於最低生活保障線標準、家庭成員中無就業者，由民政部門給予保障，而家庭中有就業者的低收入戶則由在職單位給予保障。

- (2). 1994年5月，發給市內特困人員實物補助，後於1995年7月

時改為現金發放。此外，地方財政並負起對低收入戶發放糧油幫困卡職責。

(3). 1997 年發佈《上海市社會救助辦法》，明定了社會救助的行政管理機構、組織網絡、申請社會救助權利和條件、最低生活保

障標準、寬批程序和救助經費來源等事項。

(4). 1999 年底，整合城鎮居民最低生活標準與低收入家庭救助標準，統一為每月 280 元。並將原由單位承擔的職工家屬最低生活保障金移轉給市、區（縣）財政負擔，以減輕企業的總體負擔有利其改革。

除對低收入戶、特困人員提供社會救助外，上海市政府年來於免費職業訓練和職業介紹和開拓包括社區保潔、保綠和保養等非正規就業崗位方面亦頗積極，冀能儘速建立健全的勞動力市場。

四、 國企與社會保障制度改革尚須解決課題：

上海市所採取的一系列國企與社會保障制度改革的措施對於擴大國企改革速度與幅面確實產生了積極性作用。不過，任何體制的施行難免均有其侷限或副作用。以上海市而言，「再就業中心」的成立原擬減輕企業負擔，加速改革步伐，然若干企業卻採取了所謂「一釣二」的作法，反而使下崗職工有擴大化趨勢。所謂「一釣二」也即個別企業先安排職工下崗進再就業中心，然後又招進這部份職工回廠工作，而從中套取財政和社會補助的 2/3 下崗職工基本生活補貼。此外，也有一些企業要求下崗職工於下崗三天內就進中心否則即予解除勞動關係，引起了部份職工的不滿。另由於上海市對下崗職工進入「再就業中心」的期限作出了最多 2 年的規定，但也因不少困難企業無力支付經濟補償金或職工本人擔心與原企業勞動關係解除後無法領有生活保障而堅不離中心，致在執

行面上產生困難。他如各項保障改革的未盡完善，致單一勞動力市場的形成亦多所延滯。

有鑑於此，上海市近年來除積極鼓勵民間廣闊就業渠道外，對職業培訓、非正式部門就業機會的提供及社會保險體系的進一步完善亦持續積極投入。如擬於今年內推出的「生育保險」及擬鼓勵企業推廣的「工商保險」便是。他如「買斷工齡」，甚或拒絕農民工進入市內某些崗位，提高上海市生活水平與物價水平以阻止外地勞動力進入，開發「以工代賑」機會以鼓勵本地勞工就業，向對外用工單位收取管理費（50元）或公安贊助費（20元）均為邁向市場經濟過程中所採取的一些行政化手段。

本研究訪談王大奔教授時，他即透露「今年（2001）5月上海出台了幾項新的政策，如營業員不許用外地人，物業公司不能用外地人，單位用人必須上網，在二星期後招不到人時才可以用外地人，且上網工作的工資不得低於行業別的平均工資（現為445元）。」而為擴大就業服務層面，上海市並採取了市、區、街道三級網絡。前者著重於正式性就業之輔導，後者則較偏重於非正式就業機會的提供。此外，企業勞動合同條例中特別增加了有關非全日職工合同之規定，期能發展出更多的彈性就業機會。

事實上，「非正式」就業於1997年之後取得了較快速的進展。據訪談得知上海目前約有8000個左右的非正式就業機會，造福了10萬多個從業人員。所謂「非正式」就業機會係指市府規定的15個行業，雖非屬獨立法人，但經勞動部門認可可享三年免稅的優惠。目前上海針對類似以社區服務業為主之保潔、保綠、公益性質之服務業，每月尚提供200元的補給。

除上述積極與消極性措施外，上海市亦採取免所得稅優惠政策手段，鼓勵小企業的發展，如由婦聯協助下崗婦女經營書店便是一例。

五、案例探討：

本節中吾人將選擇一街道辦和一國有企業作為探討案例：

(一)．街道辦：勞動局社會保障科科長 李元龍先生訪問紀實

和李元龍先生及其屬下的訪談，主要想了解的是上海市基層（街道）對下崗再就業的看法與體會。

李先生首先提到上海市是「二級政府、三級管理」。也即由市--區--街道。街道這一層主要負責的是非正式性的就業輔導與培訓。目前上海市每年撥 12 億進行就業輔導（再就業）。以他負責的長風區而言，目前每年約有 3000 人登記失業（下崗）。而根據市裡的政策，勞動局提供三年免稅優惠，讓街道發展包括餐飲、服裝等 15 類「非正式」就業。

李科長強調在「十五」期間應可根本解決市內下崗問題。此一樂觀態度主要是基於以下二點考量：

1. '十五'期間，上海市的總體經濟發展必然會再上一個檔次。
2. 由於一胎化政策的成功，未來就業人口必當減少。而眼前政府所要解決的一方面是退休老職工補償的問題，另一方面則是 40/50 年代嬰兒潮出生而後於 60-70 年代上山下鄉知青返鄉的就業問題。

然而，隨教育的普及，李科長認為未來反而應擔心的是高教育者的就業問題。

總之，上海市由上而下對「再就業工程」的投入，套一句李科長的話，即期達成找工作應問「市場」而不問「市長」的目標。

(二)．上海亞興冶金工廠陳總經理訪談紀實

位於上海市金沙江路 1500 號的亞興冶金工廠於 1929 年日本侵華時期即已興建，開始時是以煉鋼為主，50 年代始逐漸轉型，自此該廠在國家冶金工業發展政策下即專注於冶金企業，目前從事水電、平路煉鋼，並參加寶鋼企業。

亞興冶金工廠實際上有三處廠房，位於金沙江路的主廠，占地 170 畝左右，另在上海洋浦大橋下尚有占地 52 畝的 4 個區，在嘉定鎮附近的皇都也有一廠。亞興冶金工廠產品包括雜鋼及煉鋼機械，連柱和高爐等，年產出 4 億，工廠的固定資產則有 2 億 8 仟多萬。1990 年時，曾籌建黃渡工廠。

在 1997 年展開大規模國企改革前，亞興共有 6000 名職工，目前則只保留 617 名職工，而在金沙江路的工廠則僅有 100 多名職工。職工人數減少了幾乎 10 倍。

陳總回顧道：「1997 年在政府支持下採取限產停產（鋼）下，工廠進行重組，將結構調整為生產機械。」

談及我們最關心的下崗職工再就業問題，陳總非常有系統地提到：「國企改革初期，我們先新成立另一企業，即除『亞興』外，另成立『新亞』，以作為安置分流的工作站，所有富餘人力均先由工作站以「合同工」方式聘入，當時最早進入的有 300 多名，逐漸發展成目前的 617 名職工。至於未進入者則暫時皆停留於『再就業中心』，其中約有 100 多名則以短期遴聘方式聘用。」

為了說明得更清楚起見，陳總進一步詳述當時下崗職工的安置方式：

「對年齡不到 35 歲的職工，我們乃採取了 2 種安置方式。一為『一次性買斷』，由政府強制按工齡計算大約可領 18000 元後離開企

業，另一類則請其辦理『提前退休』，凡屆 45 歲女性、55 歲男性還可享受國家政策性規定的工資。至於年齡處於中間段者，我們則採取了¹ 分流；² 和企業脫離關係等辦法安置他們，這樣離開的大約在 80 多位上下，而其中最多可領到 30000 多元。此外，有近 1500 名職工則和企業簽訂『協議保留勞動關係』，頭 2 年每月可領 350 元，2 年後則每月補助 200 元，直至其退休為止。另一類殘疾人士，或因工傷而喪失勞動能力者，則共約 60 多位，按月給生活費，另企業內小賣舖(福利社)則安置了 2 位。至於對全下崗的雙職工，總計有 800-900 人，則由企業協助安置其中一位，約 560 位左右。最後還有一批約 274 名由農民轉為職工者(係當時徵收廠房土地時進來的)，則由企業提供 600 萬給當地政府安排/置他們的出路直到退休。不過，因城裡人/農民間的政策有別，實際操作時顯得有些困難。除此之外，老齡的五保戶，則用一老養一老方式安頓了 80 多人，其中 64 人在就業安置站，另退管會則針對 2700 名退休工人和 46 名離休幹部提出照顧。」

在短短幾年要解決 6000 名下崗職工的生活確實是一項不小的挑戰。在此過程中，企業與政府間存在著甚麼樣的關係呢？陳總首先強調：「企業的運行應是獨立的，在經濟實體上與政府不交叉，而僅僅是要求政府承擔部分經濟回報罷了！」他舉醫療保險為例，道：「50% 由社會贊助負擔，另 50% 則由公司承擔。」而針對住房言：「廠必須提供職工平均 4 平方米住房，去年 9 月 1 日前我們採取每戶發 20000 元，一次性解決 164 戶住的問題。另針對參加『協保』員工至退休時之各項福利負擔，企業要承受 2000 多萬，希望也能得到政府的支持。」當問及下崗職工的再就業安排時，陳總直截了當地說：「其實超過 50% 的下崗職工均有隱性就業現象，故絕大部分人的生活都還可以解決。大概只有¹ 女性/高齡/文化層次差² 身體狀況不行；和³ 懶漢等的『絕對困難者』，才需要創造就業機會以解決其生活問題。」

訪談過程中，陳總拈手便舉了 2 個實例說明在上海謀生並不是太大的難題，一為由原任國企供銷料廠 5 人集資在人民廣場養和平鴿，另一為上海現從事魚類飼料生意者，均都成了大款。

談到企業的經營，尤其是國企改革，陳總特別強調應由以下三方面著力：

1. 幹部制度改革
2. 用工制度改革（退伍軍人因仍有指令性安排除外）
3. 分配制度改革（如車間、領導崗位，目前該廠工資級差介於 400-34000 元間。）

陳總語氣堅定地表示：「企業重組必須千方百計地搞好。」他舉目前「亞興」為例，為精減人力，分廠只有 3 名幹部，並兼管生產與分銷部門，另再配一位主任，一位辦事員。至於實作人力有 100 多位都是用部分工時方式聘來的技術性工人，但廠裡每年的增長速度在 40 % 以上，且有三分之一的業務項目和國外有合作/技術上的關係。在幹部選擇方面，陳總非常重視財務、審計人員的甄選。對於管理的加強以提昇經營效益和總體利潤亦頗注重。大致上，陳總認為『減員增效』的目標在亞興已大致完成。此不僅見諸於幾個廠每年均享有 100~500 萬不等的利潤，且之前拖欠的 1900 多萬職工福利保險金也已付清。」

由於「企業裁併」係除「減員增效」外，國企改革的重要策略之一，故訪談過程中我們也特別詢及『亞興』辦得如此有績效，那麼政府會不會要求將某些企業劃給你呢？陳總的回答是：「經營企業必須完成指標並有 30-40 % 的增長，寧可多出幾個幹部，也不希望政府把壞的企業劃進來。」

訪談中我們也特別詢問了有關用工成本的問題，陳總告以：「我們廠員工的平均年薪大約是在 22000-25200 元間，若加上四金：1 公積金；2 養老保險金；3 醫療保險金和 4 失業保險金，則可能達工資的 43%，所以在用工制度上，為求效率，我們往往會採取『外包內作，用外地人』的策略。因外來工有不少屬於傭工性質，只要有工作證，透過上海市公佈的公益協作辦法，每月加上稅金大約只須支付 980 元，可大大降低用人成本。」

除用工外，陳總對「經營承包制」似乎也頗青睞。他再三強調：「對企業來說，管理是基礎、競爭在市場、技術進步是動力而企業之所以能繼續存在的根本則在效益。」他似乎也很驕傲地和我們分享了自 1997 國企改革以來，『亞興』的成就。他指出：「改革前，我們廠大小機構有 56 個，光行政人員就有 1000 多人，目前減到只剩 10 人，而渦爐部門也只有 2 個人操作。過去廠裡大小車輛有 200 多台，現在則只有 19 輛，主要作為交通車之用。」在這位 40 出頭，曾任共青團員，看來幹勁十足，頭腦清晰的陳總思緒中，「企業就該只做企業的事，許多後勤業務大可用外包方式加以處理，以節省成本。」

在第二章中我們曾提到「政企分離」為國企改革效果不彰的主因之一，就此也特別請教了陳總的看法。他首先答稱：「『政企不分』實際上可以藉多元參股的方式加以解決。不過，話說回來，中國大陸的國企改革開始時本來就是一種『政府行為』，初期時，政府盼能通過改革『減員增效』，現在則是『穩定』壓倒一切。事實上，中國的政局需要國有企業來支撐，故由政局大勢來看，完全的市場化暫時還很難作到，預料短時間內仍將是『政企不分』。」

不過，在總體評估大陸的國企改革情勢時，陳總指出了：「大體上，南方比北方好，南北在思想差距上還是很大的。以上海一地而

言，已有 90 % 的國企進行了重組並獲得了重新的振興。」

至於國企改革究竟在實作上有哪些型式可採，陳總針對上海經驗歸納出：「第一，當然可以採取『資金重組』 第二，配合國家所謂『抓大放小』政策，保持一部份規模大的企業，如閔行區的滑爐廠等一方面經由市場保證，另一方面透過政府支撐，得以轉型。另外，當然可以將部分資產或土地變現，以所獲取的資金來安置員工，如上海造紙、機械廠、開關廠、中紡廠、重機廠、及機床廠即採此做法 比較困難的傳統紡織業也有的則必須採取『斷臂振興』的策略；如搞其他行業（像是地鐵服務業）或搞“家樂福”超市以安置職工 當然有些轉型成功了，也有更多失敗的例子，這或許是紡織業仍有 100 萬左右下崗職工的理由吧！」對於「股份制、承包制、廠長負責制」等概念，陳總直言：「不論甚麼制，『績效』還是根本的評量。」總體言之，陳總贊成「多種型式」，「上、中、下游整合」的國有企業改革方式。

六、結語

對每年創收 1 千萬稅入，上繳政府 258 億的上海市而言，其所遭遇的國企改革與下崗職工再就業的難題顯然與前章中屬老工業基地的遼寧省瀋陽市大不相同，唯不論是上海或瀋陽，經過國企的改革，資產經營權操在老總手中，資本經營權在董事會下，而資產處置則須經政府批准的模式似已建立起來。兩地遭遇問題性質或容有異，解決途徑與方法似亦不盡相同，唯可以肯定的是主其事者的心態與貫徹改革決心和不斷勇於創新、嘗試新作法的能力最為重要。就這點看，上海至今作為中國的龍頭似當之無愧。

第六章 後續研究重點

誠如緒論中所言，本研究擬針對瀋陽、上海、廣州（或武漢）三個在經濟發展步調不一的城鎮國企改革與下崗職工的再就業課題進行深入了解。迄今為止，本研究大體完成前二個案例資料的收集與初步分析，在第二年度的研究過程中，除將完成第三個案例地區的資料收集與分析外，並將針對三者異同進行比較與深度剖析。且除理論框架更細緻的琢磨外，於實證資料的判讀與解析方面亦冀有更深的著墨。

主要參考文獻

- 于國厚，1996，“職工保險福利現況與展望”，台北：海峽兩岸社會福利工作學術研討會論文，中國社會福利事業協進會主辦。
- 于法鳴主編，2000，“如何解決下崗職工出再就業服務中心的問題”，北京：經濟科學出版社。
- 中共中央國務院，〈關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知〉，*人民日報*，4月23日。
- 王大奔，2000，“經濟轉型對上海就業的影響與政府促進就業的對策”，研討會論文。
- 王王軍，1998，“中國城市社會救濟的制度化創造--論城市居民最低生活保障制度的背景、內容和意義”，北京：建立市場導向中國社會安制度國際研討會論文。
- 王金法、吳峰，1998，“採取措施減少亞洲金融危機對我國勞動力市場的影響”，*中國勞動報*，7月9日。
- 王國軍，1998，“社會保障：從三元到三維”，*科技導報*，第8期。
- 王青爭，1996，“深化社會保障制度的思考”，台北：海峽兩岸社會福利工作學術研討會論文，中國社會福利事業協進會主辦。
- 王誠，1996，“中國就業轉型：從隱藏失業、就業不足到效率型就業”，*經濟研究*，第5期。
- 王卓祺、雅倫·荻加，1998，“西方社會政策概念轉變及對中國福利制度發展的啟示”，*社會學研究*，第5期，頁44-50。
- 王愛文，1995，“中國就業結構問題研究”，*管理世界*，第4期。
- 王漢生，陳智霞，1998，“再就業政策與下崗職工再就業行為”，*社會學研究*，第4期，頁13-30。
- 王漢生、劉世定、孫立平，1997，“作業制度運作與制度變遷方式的變通”，*中國社會科學季刊*，冬季卷。

- 王奮宇、李路路等著，2001，*中國城市勞動力流動：從業模式、職業生涯、新移民*，北京：北京出版社。
- 北京市市總工會、市委黨校，1997，“關於北京市下崗職工的調查”，*北京調研*（內部刊物），第2期。
- 本刊編輯部，1999，“98社會學：研究進展狀況與熱點難點問題”，*社會學研究*，第1期，頁110-125。
- 田秉南、袁建民，1997，“上海下崗人員的調查研究”，*社會學*，第2期。
- 平萍，1999，“制度轉型中的國有企業：產權形式的變化與車間政治的轉變——關於國有企業研究的社會學述評”，*社會學研究*，第3期，頁70-81。
- 平萍，1998，“國有企業管理的性別策略與女工的企業依賴”，*社會學研究*，第1期。
- 丘海雄、陳建民、任焰，1998，“社會支持結構的轉變：從一元到多元”，*社會學研究*，第4期，頁31-37。
- 朱力，1994，“困難與突破——市場經濟下社會保障體制改革的思考”，*社會學研究*，第5期，頁7-10。
- 朱勇，1998，“農業生產方式與社會保障體系建設”，*中國社會工作*，第2期。
- 汝信、陸學藝、單天倫主編，2001，*中國社會形勢分析與預測社會藍皮書*，北京：社會科學文獻出版社。
- 全國總工會保障工作部，1996，“失業職工、企業下崗待業人員及其再就業狀況的調查與建議”，*經濟研究參考*，第18期。
- 林毓銘，1998a，“城市居民最低生活保障線制度研究”，*社會學研究*，第4期，頁110-115。
- 林毓銘，1998b，“中國社會保障基金的籌集模式、形式與管理體制研究”，北京：建立市場導向中國社會安制度國際研討會論文。
- 林毓銘，1998c，“建立與完善社會保險體系亟需重視的若干問題”，北京：建立市場導向的中國社會安制度國際會議論文。

- 林毅夫主編、楊宜勇等著，2000，*就業理論與失業治理*，北京：中國經濟出版社。
- 江蘇省總工會、省社科院課題組，1997，“關於城鎮失業問題的預測與對策”，*工運研究*（內部資料），4月10日。
- 吳敬璉，1998，“中國社會保障體制改革：問題和出路”，北京：建立市場導向的中國社會安制度國際會議論文。
- 李永寧、魏尚進，1998，“社會保障：美國觀點、趨勢及對中國模式的啟示”，北京：建立市場導向的中國社會安制度國際會議論文。
- 李京文，1998，“借鑒國際經驗，建立具有中國特色的社會保障制度”，北京：建立市場導向的中國社會安制度國際會議論文。
- 李培林、張翼、趙延東著，2000，*就業與制度變遷：兩個特殊群體的求職過程*，杭州：浙江人民出版社。
- 李培林，1998，“老工業基地的失業治理：后工業化和市場化--東北地區9家大型國有企業的調查”，*社會學研究*，第4期，頁1-12。
- 李培林，1994，“建立社會保障體制應當借鑒的經驗和注意的問題 - 赴德、美、瑞考察報告”，*社會學研究*，第3期，頁113-115。
- 李若建，1998，“我國的城鎮貧困、失業、通貨膨脹與區域發展”，*社會學研究*，第4期，頁116-123。
- 李若建，1997，“城市之間居民收入差距的空間特徵及其成因研究”，*經濟科學*，第2期，頁10-15。
- 李若建，1993，“中國城鎮居民收入差距的空間特徵：兼論 Kuznet 倒 u 假設的實証”，*香港社會科學學報*，第1期，頁19-34。
- 李然忠、何志剛主編，2000，*破冰：十五會中的中全會後的國企改革*，濟南：山東人民出版社。
- 岳頌東，1996，“建立和完善具有中國特色的社會保險制度”，*經濟問題*，第5期，頁2-7。

- 肖文濤，1997，“我國社會轉型期的城市貧困問題研究”，*社會學研究*，第5期，頁40-47。
- 肖梵，1996，“普利埃多教授談智利養老金制度”，*經濟社會體制比較*，第4期。
- 肖黎春，1998，“上海失業、下崗人員現況及發展趨勢”，*中國人口科學*，第3期。
- 徐繼舜等編，2000，*1999-2000年遼寧省經濟社會形式分析與預測*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 徐繼舜等編，1999，*1998-1999年遼寧省經濟社會形式分析與預測*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 徐繼舜等編，1998，*1997-1998年遼寧省經濟社會形式分析與預測*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 徐繼舜等編，1997，*1996-1997年遼寧省經濟社會形式分析與預測*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 徐繼舜等編，1996，*1995-1996年遼寧省經濟社會形式分析與預測*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 周天勇，1997，“我國2000前后的就業形勢及其對策”，*中國黨政幹部論壇*，第5期。
- 周小川、王林，1994a，“社會保障：經濟分析與體制建議（上）”，*改革*，第5期，頁17-28。
- 周小川、王林，1994b，“社會保障：經濟分析與體制建議（下）”，*改革*，第6期，頁64-78。
- 周順明，1996，“深化社會保障制度改革的基本思路與對策”，*江漢論壇*，第2期，頁11-13。
- 孟火山文、張志斌，1998，“職工下崗：就業壓力到底有多大？”，*中國國情國力*，第5期。
- 周其仁，1997，“體制轉型、結構變化和城市就業”，*經濟社會體制比較*，第

3 期。

周永新，1996，“中國大陸社會保障制度改革評議”，台北：促進中國現代化基金會研討會論文。

周振華，1995，“增長軸心轉移：中國進入城市化推進型經濟增長階段”，*經濟研究*，第 1 期。

侯亞非，1998，“「托管」--國有企業富裕職工流動模式探索”，*中國人口科學*，第 3 期。

胡榮，1995，“我國社會保險制度改革的模式選擇”，*社會學研究*，第 4 期，頁 110-117。

胡振方，1995，“我國社會保障改革探討”，*杭州大學學報*，第二十五卷，第 2 期，頁 13-17。

胡鞍綱，1998，“中國城鎮失業狀況分析”，*管理世界*，第 4 期。

胡鞍綱，1997，“中國就業狀況分析”，*管理世界*，第 3 期。

哈爾濱市城市社會經濟調查隊，1997，“我市下崗職工情況調查”，載該調查隊的*城市經濟調查*，第 9 期。

“城鎮企業下崗職工再就業狀況調查”，課題組，1997，“困境與出路--關於我國城鎮企業下崗職工再就業調查”，*社會學研究*，第 6 期。

范偉達、沈揚，1996，“中國大陸城市福利制度”，台北：海峽兩岸社會福利工作研討會，中國社會福利事業協進會主辦。

范芹，1998，“下崗的是誰？我國下崗人員結構分析”，*中國國情國力*，第 5 期。

姜曉秋，2001，*跨越式發展：遼寧 21 世紀戰略問題研究*，瀋陽：遼寧人民出版社。

袁方，1992，“中國就業問題和勞動制度改革”，*社會學研究*，第 6 期。

唐鈞，1998，“最後的安全網-中國城市居民最低生活保障制度的框架”，*中國社會科學*，第 1 期，頁 117- 128。

- 常凱，1995，“公有制企業中女職工的失業及再就業問題的調查與研究”，*社會學研究*，第3期。
- 陳小紅，1998，“經濟效率與社會公平：中國大陸區域發展政策的探索與評估（II）”，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 陳頤，1996，“城鎮職工社會保障制度改革的思路與方案”，*社會學研究*，第6期，頁44-53。
- 陳志剛，1998，“職工生活保障的現況和對策”，*現代化研究*，第十四卷，台北：財團法人促進中國現代化學術研究基金會，頁69-72。
- 陳東琪，1995，“未來15年中國就業的困境與戰略選擇”，*經濟研究*，第1期。
- 孫承叔、陳學明、高國希、劉承功，1998，“奇跡是如何創造出來的：關於上海市再就業工程的研究報告”，上海：復旦大學出版社。
- 景天魁，1998，“探索社會保障體系的基本結構”，*現代化研究*，第十四卷，台北：財團法人促進中國現代化學術研究基金會，頁86-89。
- 彭又嫻、田黎紅，1996，“社會主義經濟條件下的社會保障體制改革”，*思想戰線*，第2期，頁23-27。
- 張念、刁曉梅，1996，“社會保險：不能再步福利國家的後塵”，*經濟問題*，第2期，頁7-9。
- 張力之，1997，“中國社會保障研究述評”，*社會學研究*，第2期，頁48-59。
- 卜張左己，1998，“關於對《中共中央國務院關於切實做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作的通知》稿的說明（摘要）”，勞動和社會保障部編《國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作會議文件匯編》，中國勞動出版社。
- 張和云，1996，“下崗中的「都市現象」”，*光明日報*，7月23日。
- 張欣，1998，“如何能使社會保障體制促進長期經濟增長？”，北京：建立市場導向中國社會安制度國際研討會論文。

- 張為民，1998，“鐵飯碗丟得要明白”，*中國國情國力*，第4期。
- 張華元、吳叔璉、楊茂春，1996，“智利養老金制度改革調查”，*改革*，第4期。
- 張繼涵，1998，*話說下崗*，北京：中央廣播電視大學出版社。
- 張厚義、明立志主編，2000，*中國私營企業發展報告(1999)*，北京：社會科學文獻出版社。
- 黃范章，1998，“全社會統一的社會保障體系級及其有關基金問題”，北京：建立市場導向的中國社會安制度國際研討會論文。
- 曾昭寧，1996，“從高級理論與經驗看我國90年代勞動就業發展戰略”，*經濟研究參考*，第12期。
- 廖泉文，2000，*我國勞動力市場的理論與實踐*，濟南：山東人民出版社。
- 勞動部副部長林用三，1996，“在全國200個城市實施再就業工程現場會上的總結報告”。
- 葉南容、唐仲勛，199？，“中國社會保障的二元化格局與現代化取向”，頁33-39。
- 卜楊蓉，1998，“我國勞動力參與率高的原因與對策”，*中國勞動報*，7月9日。
- 雷升編著，1998，*下崗—跨世紀的中國課題*，北京：新華書店。
- 趙子祥、斐志遠、曹曉峰、張卓民，2000，*2000-2001年遼寧省經濟社會形勢分析與預測*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 趙子祥、莊宇洋主編，2000，*遼寧民營經濟發展報告*，瀋陽：遼寧人民出版社。
- 魯士海，1998，“加強職業培訓轉變與就業觀念--當前下崗職工再就業急需解決的兩大關鍵問題”，*中國勞動報*，7月23日。
- 魯士海執筆，1995，“東北三省困難企業及富餘職工分流安置問題的調查報告”，*經濟研究參考*，第173期。

- 厲以寧，1997，“中國經濟六大熱點問題”，*中國改革報*，4月28日。
- 熊躍根，1999，“論國家、市場與福利之間的關係：兩方社會政策理念發展及其反思”，*社會學研究*，第3期，頁57-69。
- 葛延風等，2000，“積極創造併軌條件，謹慎選擇未來目標-中國城鎮失業保障制度改革的回顧與前瞻”，社會保障制度改革國際研討會論文，北京：2000年8月20-21日。
- 葛延風，1999，“瀋陽、青島、長沙、成都四城市城鎮居民就業狀況抽樣調查分析”，*中國非國有經濟年鑒*，北京：中國經濟出版社，頁405-416。
- 葛延風，1998a，“改革與發展過程中社會保障制度的建設問題（上）”，*社會學研究*，第1期，頁98-110。
- 葛延風，1998b，“改革與發展過程中社會保障制度的建設問題（下）”，*社會學研究*，第2期，頁93-103。
- 葛延風、樊立慶，1996，“影響職工再就業的體制反思”，*現代企業導刊*，第12期。
- 鄭功成，2000，*社會保障學：理論、制度實踐與思辯*，北京：商務印書館。
- 鄭功成，1996，“中國社會保障體系的發展與框架設計”，*武漢大學學報（哲學社會科學版）*，第1期，頁19-23。
- 鄭賢操、陳文學、陳祖煌，1999，*國企改革：轉軌與創新—從廣東的實踐看未來中國改革的路向*，廣州：中山大學出版社。
- 蔣永康，1995，“從速建立全國統一的社會保障制度”，*中南民族學院學報（哲學社會科學版）*，第2期，頁44-48。
- 諶新民，1998，“沿海地區再就業的形勢分析與對策思考”，*社會學研究*，第4期，頁38-46。
- 劉國光，1997，“當前我國面臨的就業問題”，*經濟參考報*，5月6日。
- 劉勇，1998，*第五次失業高峰：下崗、失業、再就業*，北京：中國書籍出版社。

- 董輔初，1998，“推進再就業五大對策”，*經濟日報*，3月4日。
- 盧漢龍，1996，“勞動力市場的形成和就業渠道的轉變：從求職過程看職工市場化變化的特徵”，*社會學研究*，第4期。
- 叢樹海，1995，“我國社會保障模式的幾個重大問題”，*財經研究*，第8期，頁9-16。
- 蘭志勇，1998，“中央、地方與市場在社會保障上的權責分工”，北京：建立市場導向中國社會安制度國際研討會論文。
- 羅潤東，2000，*城市下崗失業及其治理*，北京：中國發展出版社。
- 邊燕杰，1999，“城市轉型與社會分層”，收入深肇慶、林益民主編，*改革開放與中國社會—西方社會學文獻述評*，香港：牛津大學出版社。
- Aaron, Henry, J., 1998, “The Chinese social insurance reform: personal security and economic growth”, Beijing: paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.
- Bian, Yanjie, 1994, *Work and inequality in urban China*, Albany: State University of New York Press.
- Chen, Hsiao-hung Nancy, 2001, “Social welfare policy-making paradigm shift in China: struggling between economic efficiency & social equity”, Paper presented at workshop on social policy reform in socialist market China: scope for lessons for and from abroad, Organized by Asian Studies Center, St. Anthony's College, University of Oxford, Oxford, England, October 19-20.
- Chow, Nelson and Yuebin Xu, 2001, *Socialist welfare in a market economy*, (Aldershot, England: Ashgate) .
- Chow, Nelson W.S., 2000, *Socialist welfare with Chinese characteristics: the reform of the social security system in China*, (Hong Kong: Centre of Asian Studies, The University of Hong Kong) .

- Cui, N., 1988, "Reflections on a social security system with Chinese characteristics" *International social security review*, vol. 41, No.2, pp.170-5.
- Goodkind, Daniel, Truong Si Anh and Bui The Cuong, 1998, "Vietnam's old age security system: recent transformations and their implications for upcoming changes in China", Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.
- Kreieg, J. and Schadler, M. (eds.), 1994, *Social security in the People's Republic of China*, Institut fur Asienkunde, Hamburg.
- Leung, J., 1998, "social security reforms: a long and winding road" in J.Cheng(eds.), *China review*, Hong Kong: The Chinese University Press, pp.479-99.
- Leung, J. and Naun, R., 1995, *Authority and benevolence: social welfare in China*, Hong Kong: The Chinese University Press.
- Li, Haizheng and Morozech, Janusz, 1998, "Financing a social security for China: who will pay?" , Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.
- Li, Jinyan, 1998, "Social security reform in China: a tax lawyer's perspective", Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.
- Lin, Nan and Yanjie Bian, 1991, Getting ahead in urban China, *American journal of sociology* 97:657-688.
- Smyth, R., 1999, "Labor market and social welfare reform in the state-owned sector in China", *Journal of developing areas*, 33 (2) :223-244.
- Solinger, Dorothy, J., 1999, *Contesting citizenship in urban China. peasant migrants, the state and the logic of the market*

University of California Press.

The World Bank, 1997, *China 2020: development challenges in the new century*, (Washington,D.C.:The World Bank) .

The World Bank, 1997, *China 2020: old age security: pension reform in China*, (Washington,D.C.:The World Bank) .

The World Bank, 1997, *China 2020: financing health care:issues and options for China*, (Washington,D.C.:The World Bank) .

The World Bank, 1994, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, (New York:Oxford University Press) .

West, Loraine A., 1998, "Demographic underpinnings of China's old age pension reform" , Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.

White, G., 1998, "Social security reforms in China: towards an east asian model ?" in G. White and H. Kwon (eds.) , *The east asian welfare model*, London: Routledge, pp.175-98.

Wong, L., 1998, *Marginalization and social welfare in China*, London : Routledge.

Yan, Jason Z., 1998, "Social security management: is privatization better choice for China?" , Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.

Yan,Ying,1998, "The pay-as-you-go pension vs. the private pension system-on China's social security reform" ,Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.

Zheng, Gongcheng, 1998, "The rational choice of social security system in China" Beijing: Paper presented at the international symposium on establishing a market-oriented social security system in China.

Zhu, Y. , 1995, "Major Changes Underway in China's Industrial Relations" ,
International labor review, Vol.134, No.2, pp.37-49.