

當前大陸社會焦點問題： 失業與下崗

施哲雄

政治大學東亞所副教授

摘 要

中共政權建立伊始，即從政治立場處理就業問題，透過「三大改造」運動來壟斷所有社會資源，並在計畫經濟體制的指導下扛起了大陸所有人民就業的重擔。一九五八年中共雖宣稱已「完全消滅」失業問題，以顯示社會主義制度的優越性，但之後證明了這種以政府的政治力量不當介入就業市場的後果帶來的只是頹弊的經濟和所謂的「隱蔽性失業」現象（即各單位過多冗員）。加上中共肆無忌憚地放縱人口的增長，凡此種種因素都成為當前大陸社會「失業與下崗」問題惡化的根源。改革開放後，原來的計畫經濟體制逐漸被揚棄，由市場經濟所取代，為了適應市場經濟的運行法則要求，各單位的「簡員增效」已勢在必行，這就使得原本社會和企業的矛盾紛紛暴露在外，而長久以來為計畫經濟體制所掩蓋的「隱蔽性失業」遂迸發開來，與日漸惡化的「顯性失業」相結合，成為今日大陸社會所關切的「失業與下崗」問題。由於事關政權的穩定及國家的發展，因而中共當局也無不費盡心思來降低「失業與下崗」問題對大陸社會的衝擊，但在就業市場仍處於「先天不良、後天失調」的環境下，中共當局的因應措施能否奏效，尚有待觀察。

關鍵詞：就業、失業、下崗、隱蔽性失業、奧肯定律

壹、前 言

十一屆三中全會後中共推行以經濟建設為中心的改革開放政策，經濟發展相當迅速，經濟成長率平均每年都超過 10%，此一成果為舉世所矚

目。經濟的快速發展理應創造更多的就業機會，緩和失業的壓力，但是在中國大陸卻是反其道而行，不僅無助於失業壓力的減緩，反而是失業、下崗的問題益行嚴重，至今「中國各階層民眾，高達 92.7% 的人表示失業下崗問題在中國非常嚴重或比較嚴重，失業下崗成爲全中國關注的焦點」。¹於是乎，「毛主席領導我們下鄉，鄧小平領導我們下海，江澤民領導我們下崗」這首順口溜，目前在大陸各地甚爲流傳。

因爲失業下崗的問題既牽涉到大陸的千家萬戶，影響每一個人的日常生活，更事關大陸社會能否維持穩定的問題，不僅一般市井小民，而且中共中央的決策當局亦極爲關注此一問題，並亟思解決之道。一九九八年五月十四日，中共中央召開歷年來最大規模的國有企業下崗職工再就業會議，企圖解決日益惡化的失業問題，中共國家主席江澤民在會上強調，國有企業下崗職工問題，不僅是重大的經濟問題，也是重大的政治問題；不僅是現實的緊迫問題，也是長遠的戰略問題。²

早在一九五八年中共即對外公然宣稱中國大陸已完全剷除失業現象，以彰顯社會主義社會的優越性，何以經三十餘年後失業問題又重現於大陸社會？目前大陸失業下崗的形勢爲何？未來又有何種發展可能？對大陸社會造成那些衝擊？中共決策當局提出那些解決之道？本論文擬就以上這些與失業下崗相關的問題進行探討。因大陸戶籍制度之規定，農村剩餘勞動力不能視爲失業與下崗，所以本論文研究的對象限於大陸城鎮的人口。

貳、就業、失業與下崗的定義

1. 就業：對於什麼是「就業」？雖可簡單地回答「就是有工作」，但實際上並不是那麼簡單，經濟學家和世界各國，以及國際組織，從不同的角度對「就業」所下的定義並不完全一致，但基本含義是相當接近。

目前國際通用的就業標準是國際勞工統計學會規定的。該規定認爲：各國可根據自己的國情確定勞動年齡的上下限、勞動時間的長短和勞動報酬的最低限度。凡在規定勞動年齡以內，具有下列情況之一就算就業者：

- 第一、正在工作之中。指在規定時間內從事有報酬的勞動的人；
- 第二、有職業而臨時沒有工作的人。指由於疾病、事故、勞動爭議、

¹ 汪大海，*挑戰失業的中國*，北京：經濟日報出版社，1993年3月，頁2。

² *中國時報*，中華民國87年5月15日，第9版。

渡假、曠工或因氣候不良、設備損壞而臨時停工的人員；

第三、雇主和自營業人員。包括協助家庭經營企業或農場的人，這些人從事正常工作時間三分之一以上者，即使不取報酬，也算就業者。³

中共參照國際慣例，在一九八二年的人口普查中，對就業條件作了以下規定：⁴

在我國現階段，所謂就業，一是指具有勞動能力的人從事某種勞動活動；二是獲得一定的勞動報酬或經營收入；三是這種勞動必須得到社會承認，成為社會勞動的一部分。

只要具備了這三個條件，不論在國家機關、事業單位或企業從事勞動的人，還是個體戶或受雇於私人企業，中外合資、外商獨資企業的人，就算是已經就業。反之，正在服役的軍人，在校學習的學生、從事家務勞動的婦女都不算就業。

2. 失業：中共在一九八二年進行人口普查時，規定必須合乎以下四個條件之一沒有工作者才算失業：⁵

第一、沒有職業。即凡是滿足前面提到的就業條件者均不算失業；

第二、在勞動年齡以內。中共規定勞動年齡為十六歲至退休年齡；

第三、有勞動能力。凡因疾病、先天不足或其他原因而喪失勞動能力的人，即使未就業也不算失業者；

第四、有就業要求。由於種種主觀原因不願意從事任何職業的人不算失業。例如，有的婦女在丈夫收入豐厚的情況下，願在家專心從事家務勞動或主持家政；有青年高考落榜後，在家複習功課，準備來年再考等。

3. 下崗：這是具有中國特色的一個名詞，既不是失業，又不是資遣。按中共勞動部門對國有企業下崗職工的界定是，「因生產經營等原因，與原企業保留勞動關係，在原企業已沒有工作崗位，有就業要求但沒有找到新工作的企業正式職工」。⁶

除上述的定義外，下崗的含義另一界定為：職工由於用人單位生產經營狀況等原因，已經離開本人生產和工作崗位，並已不在本單位從事其它工作，且在外單位也沒有找到其他工作，但仍與用人單位保持勞動關係的

3 楊愛華、陸思山編著，*砸破「三鐵」後的中國人*，北京：北京理工大學出版社，1992年8月，頁6-7。

4 楊愛華、陸思山，頁7。

5 楊愛華、陸思山，頁8。

6 貴陽晚報，1998年7月19日，第一版。

狀態。⁷

下崗大致是處於就業與失業之間的過渡階段，但隨著時間和政策等因素會逐步過渡到失業。下崗人員與失業人員的區別是在於它們所處的狀態不同。「下崗人員與用人單位保持著勞動關係，可稱為隱蔽性失業或半失業，他們的收入來源是企業或有關方面支付的生活費；而失業人員則與用人單位解除了勞動關係，其收入來源是按法律規定享受失業救濟金」。⁸

叁、失業與下崗數量知多少

對於目前大陸失業與下崗數量的統計，隨測算對象範圍涵蓋的大小而有所不同的數據，目前大陸學術界對失業率的測算有下列三種觀點：⁹

一種是政府權威部門每年公佈的城鎮失業率，近幾年都在3%左右，每年提高0.1%；

另一種以國務院發展研究中心的陳淮研究員為代表，推算一九九七年失業率為6.77%，並以為仍在「社會可承受的上限（8%）範圍之內」；

第三種是中國社會科學院長期研究就業問題的專家馮蘭瑞先生統計的達到了27.78%。

三者出現如此巨大差異的原因是因為目前正式公佈的失業人數和失業率僅限於城鎮而不包括農村上億的剩餘勞動力，而且城鎮失業率又只限於公開失業，企業內部隱蔽的失業和提前退休不包含在內，再者公開失業中只限於到失業保險管理機構登記的人。

九十年代以來，大陸失業問題日趨嚴重，失業率節節高升，一九九二年以來大陸城鎮登記失業率發展的形勢為：¹⁰

- 一九九二年城鎮登記失業率為2.3%；
- 一九九三年城鎮登記失業率為2.5%；
- 一九九四年城鎮登記失業率為2.8%；
- 一九九五年城鎮登記失業率為2.9%；
- 一九九六年城鎮登記失業率為3.0%；

⁷ 盧愛紅著，*下崗：怎麼看 怎麼辦*，北京：經濟科學出版社，1998年5月，頁13。

⁸ 盧愛紅著，頁14-15。

⁹ 蔡偉民主編，*轉型中國 極待解決的問題*，北京：改革出版社，1998年12月，頁88。

¹⁰ 「中國大陸人口政策、現狀與問題：失業問題」，引自中央通訊社—大陸新聞電子報，<http://www.cna.com.tw/mnd/basic/bas2-5.html>，1998年11月5日。

一九九七年城鎮登記失業率為 3.2% 左右，若將下崗職工計算在內則為 9.36%。

在下崗職工的數量方面，一九九八年二月七日「經濟參考報」透露，據中共國務院研究室和勞動部門的調查資料顯示，大陸一九九七年全國累計下崗職工已達 2000 萬人，大約占職工總數的 20%。其中 70% 已實現再就業，仍有 30% 即 600 萬下崗職工沒有工作，加上上年 550 多萬人的登記失業者，全國共有 1100 多萬人等待安排就業，失業率為 7%。另據楊宜勇在「中國失業問題：現狀、趨勢及選擇」一文所載，一九九七年城鎮失業職工預計為 460 萬人，下崗職工 1400 萬人，自一九九三至一九九六年，城鎮失業職工人數以年均 48.7% 的速度增加。¹¹

大陸失業問題，除顯性失業的部分外，還包括以下龐大的隱性失業隊伍：(1) 國有企業冗員大約有 3000 萬人；(2) 機構事業單位冗員為 700 多萬人；(3) 集體企業冗員為 900 多萬人；(4) 農村剩餘勞動力大約為 1.2 億到 1.5 億人。隱性失業率大約為 28%。¹²

這些隱性失業隊伍隨時都可能轉化成顯性失業，所以對大陸未來失業與下崗形勢的估算，大陸對此研究的學者提出的數字並不一致。據勞動經濟專家馮蘭瑞估計，從一九九五到二〇〇〇年期間，城鎮新增勞力有 5400 萬人，同期僅能安排 3800 萬人就業，也就是說，有 1600 萬人得面臨失業的窘境；此外，國有企業還將裁減 1500 萬名員工。因此，到估計二〇〇〇年時將有 3000 萬人失業。不過這僅是登記失業的人口推算，以一九九六年為例，包括登記失業者 and 各種形式的就業不充分者在內的全社會綜合失業率，已達到 21.4%。隱性失業和不充分約有 2600 萬到 3300 萬人；其中，國有企業約為 2000 萬到 3000 萬人，機構事業單位約為 600 萬到 900 萬人。再加上農村 15000 萬到 22000 萬的剩餘勞力，大陸綜合失業人口更高達 18000 萬到 26000 萬的規模之巨。

北京的中國科學院研究員胡鞍鋼估計，一九九八年大陸失業人口會達到 1500 萬人，一九九九年更高達 1800 萬人，成為自一九四九年以來的最高失業記錄。

據北京大學著名經濟學者蕭灼基指出，自九〇年代以降就業市場出現供不應求的形勢。在這段時間內，城鎮新增勞力約 5400 萬人，企業冗員

¹¹ 劉擁著，第三次失業高峰，下崗。失業再就業，北京：中國書籍出版社，1998 年 6 月，頁 4-5。

¹² 劉擁，頁 6-8。

約 2200 萬人，然而實際可提供的就業機會，只有 3600 萬個，也就是說 4000 萬人找不到工作。¹³

大陸學者對於大陸就業形勢的分析雖因依據的各項因素不同而彼此有所出入，然無不顯示失業與下崗的形勢極為嚴峻，儼然成為全大陸社會的焦點問題。

肆、失業下崗人員基本狀況

中國大陸面積遼闊，地區發展差距頗大，各地行業結構也有不同，因此失業下崗人員的基本狀況並不完全一致，但根據中共有關部門的統計分析，目前大陸社會上的失業者主要包括以下三類人員：¹⁴

- 一是文化層次較低而又無一技之長的青少年。
- 二是婦女及老弱病殘者。
- 三是平時不守紀律、調皮搗蛋的「刺頭」。

另根據中共「國家統計局」一九九六年的抽樣調查表明，一九九六年底，大陸下崗職工總數為 891.6 萬人。在下崗職工中，從年齡結構看，年齡在 24 歲以下的占 11.1%，年齡在 25 至 39 歲的占 70.4%，年齡在 40 歲以上的占 18.5%。從下崗後的就業狀況看，下崗無業的 534 萬人中，男性占 40.8%，女性占 59.2%，大專及以上的占 2.3%，高中的占 27.1%，初中的占 56.8%，小學及以下的占 13.8%。¹⁵

1996 年 7 月，湖南省常德市城調隊在該市區對 258 名業工人所作調查顯示，該市失業人員有如下特點：

1. 男性失業人員略多於女性。男性占 59.3%，女性占 40.7%。
2. 失業人員年齡偏大。36 至 46 歲以上的中壯年失業人員占 59.7%，26 至 35 歲的失業人員為 33.3%，16 至 25 歲的失業人員只占 7%。
3. 失業人口整體文化程度較高，大都具有單一的勞動技能。被調查的失業人員初中以上文化程度占 93%，40.3%的失業人員自述有一定的勞動技能。
4. 失業人員生活非常困苦。大部份失業人員在失業期間的主要生活來

¹³ 同註 10。

¹⁴ 張興杰主編，*跨世紀的憂患——影響中國穩定發展的主要問題*，蘭州：蘭州大學出版社，1998 年 3 月，頁 181-182。

¹⁵ 莫榮著，*就業：中國的世紀難題*，北京：經濟科學出版社，1998 年 5 月，頁 15。

源：一靠打短工；二靠借債；三靠領取失業救濟金；四靠親朋好友贈款贈物；五靠原有一點儲蓄；還有少數人靠撿破爛維繫生存。

5. 失業人員在失業期間主要時間與精力用在謀生糊口上。77.5%的失業人主要時間與精力是用來找工作、打短工等謀生；無所事事，閒聊閒逛為主的占 14.7%。¹⁶

在一九九七年對哈爾濱市七個區的一千名下崗職工的調查，具體情況如下：

1. 下崗時間相對集中，下崗人數遞增。一九八〇年到一九九〇年十年間，下崗人數為 61 人，占 6.97%；一九九〇年到一九九四年五年間，下崗人數為 392 人，占 44.85%；而一九九五年到一九九七年上半年，僅僅兩年半的時間，下崗人數為 421 人，占 48.16%。顯示下崗人數正逐年增加。

2. 下崗年齡相對集中。在下崗職工中，年齡在 30 歲及以下的為 140 人，占 15.20%；31 至 35 歲的為 234 人，占 25.41%；36 至 40 歲的 256 人，占 27.80%，41 至 45 歲的為 164 人，占 17.81%；46 至 50 歲的為 90 人，占 9.77%；50 歲及以上的為 37 人，占 4.02%。其中年齡在 31 歲至 40 歲之間的占 53.21%。

3. 下崗職工女性多於男性，下崗職工女性為 592 人，占 64.42%，男性為 327 人，占 35.58%，男女性別比例為 1:1.8。

4. 國有、集體性質的企業職工下崗人數最多。國有經濟的職工為 382 人，占 43.96%，集體經濟的職工 374 人占 43.04%，股份制經濟的職工 41 人，占 4.70%，私營經濟的職工 22 人，占 2.53%，外商投資企業的職工 12 人，占 1.39%，黨政機關的職工 23 人，占 2.65%。國有、集體性質的單位，下崗職工合計達 87%。

5. 下崗職工的生活現狀況。有 68.69%的下崗職工在原單位無任何收入，主要生活來源只能靠家庭其他成員、親友的幫助或自力，日常生活均相當困苦。¹⁷

此外，據部分大陸省市的調查材料顯示，大陸下崗女工已占到下崗職工總數的 50~60%，其中 40 至 45 歲的占 70%左右。遼寧省婦聯對七個城市下崗女職工抽樣調查，其中 26.8%的人為小學文化程度，初中文化程

¹⁶ 楊建新，徐梅芬，「哪些人在失業？」，*社會*，1997年第6期，頁37。

¹⁷ 張再敏，「哈爾濱下崗的人們」，*社會*，1997年第11期，頁14。

度的占 64.8%。在北京，初中以下畢業的占 54%；失業前從事非技術崗位的占 58%，原從事技術崗位的初級工占 64.2%。在企業富餘人員中，中級工以下的更達 85% 之多。在上海一家公司的求職者登記中，只能從事簡單勞動或體力勞動的占 67.9%。「全國總工會」的一項調查也表明，50% 以上的下崗女工缺乏一技之長。¹⁸

從以上各地對失業下崗職工抽樣調查的資料顯示，大陸失業下崗的人數，隨國有企業改革的深化，將逐年增多，下崗職工的文化程度大多偏低，這將影響他們的再就業，下崗職工女性多於男性，且中年職工佔的比例很高，他們都面臨上有老，下有小的處境，既能拿到基本生活的補助金，也因金額很少，生活將陷於日益貧窮的困境。

伍、失業、下崗產生的影響

失業與下崗雖被一般人視為是夢魘，各國政府亦以達成充分就業為施政目標，然經世界各國實踐之檢驗，證明在勞動力可以自由流動的市場經濟體制之下，充分就業只是一個理想，事實上是無法達成，同時存在一個合理的失業率對整體國民經濟的發展，不僅不會妨礙反而會產生促進的作用。

改革開放前中國大陸採行計劃經濟，表面上雖宣稱已消滅失業現象，然實際上是各企事業單位充斥著冗員，在職失業的現象極為嚴重，國有企業經營效益普遍低落，幾乎使整個國民經濟陷於停滯狀態。

改革開放後為促使國有企業振衰起弊，恢復企業活力，以增強在市場經濟體制中的競爭能力，於是採取減員增效，下崗分流等手段，將國有企業裡的冗員排除於企業之外，失業與下崗的現象隨著國企改革的深化而日益嚴重。但是如果妥善處理失業與下崗所產生的後遺症，國有企業真能藉此而恢復活力，使大陸經濟更加發展，創造更多的就業機會，則目前大陸失業與下崗的現象，僅是大陸在經濟體制改革後，計劃經濟朝向市場經濟發展過程中所造成一時的陣痛，尚存有期待與希望。

但是失業與下崗的人數如果因數量大，問題的難度又高而不易解決，則其產生負面的影響是相當深遠的，可能涵蓋政治、經濟和社會等各層

¹⁸ 徐俊主編，21 世紀中國戰略大策劃：社會發展策略，北京：紅旗出版社，1996 年 11 月，頁 158-159。

面。

1. 從政治層面而言。對於改革開放政策的推行，以及改革步伐的快慢等問題，中共黨內一直存在爭議，黨內的保守勢力不斷質疑各項改革開放的具體政策，因此出現了「清除精神污染」、「反對資產階級自由化」等政治運動，反對改革的「萬言書」也一再出現，姓資姓社的問題也一直擾攘不休。國企改革所產生的失業與下崗問題若無法獲得妥善解決而影響社會穩定，則中共黨內的保守勢力可能藉此向改革派進行反撲，進而引發一場黨內的權力鬥爭。一本被江澤民下令列為禁書不准出版的「中國 20 年改革開放回顧與評說」，作者署名「梅岩」，封面註明的日期為一九九八年十一月，全文長達三十萬言，書中就指名批鄧批江，對江澤民在「十五大」報告中提出以「增強企業的活力，特別是增強全民所有制大、中型企業的活力，是以城市為重點的整個經濟體制改革的中心環節」，該作者以改革實際的結果予以抨擊，該書指出：¹⁹

（國企改革）已經搞了將近二十年，但全民所有制（包括集體企業）不僅沒有增強活力，反而愈來愈不景氣，虧損增多。負債累累，破產倒閉、拍賣兼併的愈來愈多；……愈來愈明顯地向私有化道路前進；剝削階級的重新產生，貧富兩極的急劇分化，市場的飽和蕭條，失業半失業者不斷增多，在崗和離職退休人員被拖欠工資、報不了藥費的面也在擴大，泡沫經濟的繁榮日益破滅。

從上述這段引文，反映中共黨內保守勢力以改革開放政策推行產生的許多後遺症為借口，向目前當權派提出挑戰，失業與下崗的問題即為其中的藉口之一，所以此問題如無法妥善解決，有可能引發中共黨內新的一場權力鬥爭。

2. 從經濟層面而言。失業與下崗導致社會治安的逐漸惡化，這將影響外資到大陸的投資，對整個大陸的經濟發展造成不利的影響。失業與下崗又常引發偽劣假冒商品的盛行，其嚴重程度已到了必須專門成立「打假辦公室」來加以制止，這種地下經濟又會影響正常經濟的運作，例如假酒、劣酒的充斥市場，會影響正常酒廠的生產。同時因失業與下崗人員收入減少，購買能力因而下降，往往又導致市場的疲軟，使各項產品的囤積量大增，造成資金流通的遲滯。在目前誰也保不住鐵飯碗的形勢下，即使在崗

¹⁹ 引自羅冰，「清算改革開放三十萬言書震動高層」的一篇專欄，前哨月刊，1995年5月號，頁12-18。該書從農業、工業、商業、金融財稅，對外開放，上層等各個領域「資本主義復辟」的嚴重情況，全面系統地清算改革開放，全面系統地批鄧。

的人員爲了防範可能下崗對日常生活產生的衝擊，雖手中有儲蓄也不敢過於消費，何況目前大陸進行住宅改革、醫療改革，子女教育費用的大增等，更使一般人民的消費趨於謹慎，中共去年雖然進行六次調降銀行的存款利息，希望藉此刺激國內的消費市場，但在目前失業與下崗的威脅下，大陸內部的消費市場仍然相當疲軟。美國經濟學家 A·奧肯研究失業率與國民收入增長率之間的關係，而提出以下的結論：失業率每增加 1%，則實際國民收入減少 2.5%；反之，失業率每減少 1%，則實際國民收入增加 2.5%。²⁰ 從這個「奧肯定律」可知，大陸失業率的大幅度增長，對大陸經濟發展的影響極大。

3. 從社會層面而言。首先由於中共以往是採取低工資，廣就業的方式，一般工人的儲蓄能力相當有限，日常生活主要是靠工資維生，一旦失業或下崗日常生活立即受影響，如果失業下崗的時間短，還可以靠平日的積蓄，或親友的接濟渡過難關，萬一下崗時間過長，則生活就會難以爲繼，中國自古以來就有這句「民無食必反」的名言，在吃飯出問題的形勢下，社會的穩定自然難以維繫。

其次是社會治安的日益惡化，近年來大陸社會刑事案件有逐年增加的趨勢，其中失業或下崗人員所佔的比例相當高，因爲失業或下崗人員爲生活所逼，爲了個人生計，不得已只好鋌而走險，從目前大陸流行的幾首順口溜，即能生動地反映這種情況：「下崗男工不流淚，一頭栽進黑社會，你拿鋤頭我拿鎚，看誰不爽就扁誰」。「下崗男工不用愁，手拿小刀或匕首，大街小巷走一走，該出手時就出手」。

第三是色情行業的死灰復燃。中共在五十年代引以爲傲的宣稱剷除大陸色情行業，在目前失業下崗現象日益嚴重的形勢下，已經又死灰復燃，因爲失業下崗的人員之中，女性佔的比例很大，下崗女性之中二、三十歲的人數不少，爲了糊口渡日，有些不得已只好下海從事色情行業，這種情形尤其在風景名勝地區或大都市的高級賓館中更爲明顯。以下的順口溜亦反映這種現象：「下崗女工不流淚，一頭栽進夜總會，五十陪吃，一百陪睡，不會成爲政府的累贅」。「下崗女工不用愁，口紅頭油摸一摸，歌廳舞廳溜一溜，你有我有全都有」。道出下崗女工如此下場。

第四是家庭失和悲劇事件日增。失業與下崗對一個人心理產生的打擊相當大，從一個對社會生產作出貢獻，而淪爲社會的負擔者，常出現心理

²⁰ 張興杰主編，頁 184。

無法調整的現象，有些人因此而意志消沉，甚至走上自殺之途。失業與下崗必然會使家庭收入銳減，嚴重影響日常生活，所謂「貧賤夫妻百事哀」，在家庭日益貧困化的情況下，夫妻爭吵失和的事件隨之而增加，甚至最後導致離婚，使原本是和樂的家庭變為破碎的家庭。

總之，失業與下崗造成的影響程度，端視中共解決此一問題的狀況而定，如能妥善解決此問題的各種後遺症，失業與下崗的人員又能很快重新上崗，則失業與下崗僅是體制改革過程中一時的陣痛而已。反之，如失業與下崗人數不斷增加，各種後遺症又無法有效解決，則其影響將極為深遠，大陸社會能否維持穩定將令人質疑。

陸、失業與下崗形成的原因

一九五八年中共雖宣稱失業現象已在社會主義的中國絕跡，以顯示其制度的優越性，但事實上大陸的失業現象從未間斷，只是在計劃經濟體制下以隱性的形式存在，十年知識青年的「上山下鄉」運動實際是爲了緩和城鎮人口的就業壓力，改革開放至今亦出現三次的失業高峰時期。造成當前大陸嚴重失業下崗的原因可歸納爲以下幾點：²¹

1. 人口過速增長。五十年代大陸的知識份子，諸如經濟學家也是北京大學校長馬寅初，早已預見人口過速成長可能造成的各種後遺症，而提出應控制人口，但毛澤東卻宣稱「人口好辦事」，他說：「中國人口眾多是一件極大的好事」、「世間一切事物中，人是第一個可寶貴的。在共產黨領導下，只要有了人，甚麼人間奇蹟也可以造出來」。²²於是在鳴放時期提出控制人口主張的人，全遭冠上右派份子而被鬥爭，大陸人口即曾以五年增加一億的速度在成長。另一方面大陸的經濟在這段期間卻長期處於停滯狀態，難於安置數量龐大的勞動力，所以「錯批一人，多生幾億人」是造成目前大陸失業、下崗問題嚴重的主因。

2. 勞動力供求結構脫節。大陸地域遼闊，各地區的差異頗大，由於區

21 對於目前中國大陸失業與下崗產生的原因，在汪大海著，*挑戰失業的中國*；張興杰主編，*跨世紀的憂患*；楊宜勇等著，*失業沖擊波—中國就業發展報告*，北京：今日中國出版社，1997年9月；張左偉著，*改革的地雷陣—下崗與失業*，珠海：珠海出版社，1998年10月。這幾本有關失業與下崗的專著中，均有以具體的數據進行深入的探討。

22 毛澤東，「唯心歷史觀的破產」，*毛澤東選集*，第四卷，北京：人民出版社，1960年9月，頁1515-1516。

域發展不平衡，東南沿海地區勞動力供不應求，中西部則供過於求。由於產業結構的調整，第一、第二產業向第三產業轉移過程沒有完成，老工業基地、傳統產業和農業領域就業形勢嚴峻。由於教育結構不合理，高素質人才稀缺，低素質就業人口過剩。這些原因導致目前在大陸形成「招工難」和「就業難」同時並存，「冗員」和「缺員」並存的現象，亦即有些人沒事幹，有些事沒人幹的情況。

3. 社會化大生產。機器代替人力，必然排斥勞動力，從而在客觀上形成失業。經濟的發展必然促使產業的升級，勞力密集的產業將逐漸由技術密集的產業所替代，加上科學技術的日益進步，必然造成對勞動力需求的減少，這些被排出的勞動力在尚未找到新工作時，將處於失業狀態。

4. 體制的原因。在計劃經濟體制下，大陸企業沒用人權，企業內部的人員全由勞動人事部門分派，在企業內部新增工作崗位落後於新進人員的情況下，將導致三個人的事由五個人來做，這不僅使成本上升，而且使工作效率下降，因此常導致企業的嚴重虧損。在計劃經濟時期，企業的虧損不會影響企業的生存，但在改革開放之後，市場經濟現已取代了計劃經濟，企業要在競爭激烈的市場經濟中求生存，必須降低成本，提高效率，採取的措施之一就是減員增效，將原來「三個人的事由五個人來做」的情形，改為「三個人的事由三個人來做」。這種體制改革是大陸目前失業、下崗人數激增的原因之一。

5. 宏觀經濟的週期波動。「超趕思想」常影響大陸經濟的政策，爲了急於求成，大陸經濟的發展常出現投資過熱的現象，各地新建工程林立，招工人數大增，但投資過熱又常引發通貨膨脹，這又使中共中央必須採取宏觀調控來加以抑制，興建中的工程因此而停建，工人也就失業下崗，這種經濟發展的「大起大落」，常使大陸出現週期性的失業，一九九二年鄧南巡講話後，大陸出現一股投資開發熱潮，後來使朱鎔基採取宏觀調控來抑制，於是從一九九三年至今大陸出現改革開放後第三次的失業高峰期。

6. 傳統就業觀念，使工人「自失其業」。大陸的戶籍制度使大陸形成城鄉二元結構的社會，城鎮人民統由政府安排就業，同時全民所有制的國有企業的工資與福利最佳，導致城鎮人民的就業觀念都冀望能進入國有企業，至於一些髒、累、苦、險的工作，城鎮人民往往不屑一顧，形成了高人一等的「貴族心態」，城市中那些髒、累、苦、險的工作都由進城的農民工來擔任，於是出現了「工人下崗，農民上崗」，就業無門與空崗無人這種強烈反差的現象，城鎮人民這種陳舊就業觀念，造成失業、下崗數量

日益增多。

7. 勞動力流動不易。計劃經濟體制下大陸人民工作的安排幾乎是「一錘定音」，一個人一旦被安排工作後，因為涉及到工資福利、戶籍管理等問題，以後想調動極為困難，這種勞動力流動不暢的情形，常常導致在一些地區和產業勞動力不足的同時，另一些地區和產業則是冗員充斥。所以勞動力流動的嚴重缺乏，是產生僵硬性失業的原因。

8. 勞動力素質不高，造成「有活不能幹」。中共各級幹部常存有「生產不抓田地荒一片，教育不抓損失看不見」心態，所以大陸教育受忽視，教育經費投資不足，甚至常被擠壓移作他用，因此導致大陸人民文化素質普遍低落。據統計，大陸整個城鄉勞動人口中，大專以上水平的只佔2%；新成長的勞動力中有30%在就業前沒有經過必要的職業培訓；城鎮企業的1.4億職工中，技術工人只佔一半，其中還有二分之三是初級工。相比之下，下崗職工的基礎素質、技術水平又相對低一些。此一情況將難於滿足高技能職業的需要，而出現結構性勞動力供求矛盾，產生結構性失業。

9. 農民工的衝擊。受戶籍制度的限制，大陸農民在改革開放前很難進入城市發展，一九八四年中共允許農民可以「自籌資金，自謀糧食」進入城市發展，從此大陸農民流動的規模逐漸擴大，特別是從一九八九年春節後更是出現一股波濤洶湧的民工潮，紛紛湧向各大城市，人數高達超過8000萬。進城的農民工雖然從事城市人民所不願幹的那些髒累苦險的工作，但是對城市人民的就業也形成了壓力，尤其是在城市投資的外資企業，為降低成本，往往雇用農民工，使城市人民的就業機會相對減少。

10. 國有企業處境艱難，虧損嚴重。大陸1.4億的職工絕大部分都在國有企業之中，在計劃經濟體制的期間，國有企業經營的好壞，不會影響職工的鐵飯碗，但在市場經濟體制下，各個國有企業為了在競爭激烈的市場中求生存，紛紛從事「破三鐵」（鐵工資、鐵交椅、鐵飯碗）的工作，國有企業經營的狀況，直接影響職工的工作。目前大陸國有企業經營的情形是三分之一明虧、三分之一暗虧、三分之一盈利，國有資產的流失亦極為嚴重，經營效益差的國有企業往往是被兼併、拍賣或宣佈破產，廠裡的職工也因此失業或下崗。

大陸國有企業存在的各種問題，在計劃經濟體制的時期是全被掩蓋，個人躺在企業身上吃大鍋飯，企業則躺在國家身上吃大鍋飯，表面上似乎沒有問題，但飯鍋裡的飯量卻越來越少，個人、企業和國家的處境日益艱難而必須從事改革，引進市場經濟體制，在競爭機制的衝擊下，原來社會

和企業各種矛盾紛紛顯示在外，上舉十種造成目前大陸嚴重失業與下崗的原因，均是原有計劃經濟體制痼疾的公開顯露。

柒、中共對失業與下崗問題提出的因應對策

對此次為期甚長，涉及面又廣，而且隨著國有企業進一步深化改革可能導致問題更為惡化的失業與下崗問題，中共最高當局是給予高度的重視，一再開會研商解決的辦法，目前提出的因應對策包括治本與治標兩方面，具體的解決措施有以下幾種：

1. 繼續嚴厲推行一胎化的人口政策。為了降低大陸勞動力這條大河的水量，必先控制源頭每年新出生人口的數量，雖然一胎化的人口政策從一九七九年正式推行至今已達二十年，人口出生率也降至 1.4% 左右，可能產生的後遺症也不少，但是因人口基數已相當龐大，所以每年新增的人口數量仍高達 1500 萬人左右。大陸的人口即使是有效推行一胎化，仍將持續成長至下世紀的三十年代才能實現零成長，嚴峻的人口形勢仍不容忽視，考量大陸未來就業的問題，中共仍採取一胎化的人口政策。

2. 改變陳舊的就業觀念。以往大陸城市人民的擇業都以進入全民所有制的國有企業為目標，看不上集體企業，至於個體、私營的經濟體更是不屑一顧，養成了貴族的心態。目前城市中並非毫無就業機會，一些比較髒累苦險的工作仍須要人擔任，但城市人民卻不願幹這些事情，認為有失面子，因而形成一些事沒人做，一些人沒事做的現象。大陸城市人民的這種陳舊的就業觀念如不改變，則城市失業與下崗的人數將持續高居不下。

3. 調整產業結構，擴大就業範圍。中共在計劃經濟體制下，經濟發展是採取「重工輕農」、「重重輕輕」的策略，並視私營與個體是資本主義的尾巴而加以剷除，這種策略是極不利於就業的解決，因為「重工業投資 100 萬元，可解決 400 個人就業；輕工業投資 100 萬元，可就業 700 人；而第三產業投資 100 萬元，可解決上千人就業」。²³ 所以發展第三產業是提供更多就業機會的良方之一，目前大陸第三產業只佔 20%，未來仍有極大的發展空間，中共決策當局已強調要促進第三產業的發展。

4. 建立再就業工程。再就業工程作為大陸改革和社會轉軌過程中的一種特有做法，是解決企業富餘職工分流安置出路和幫助失業職工找到工作

²³ 張興杰主編，頁 193。

而採取的就業工作業務措施。²⁴此項工程是從一九九三年底由中共勞動部門推出，並在若干城市試點，作為解決當前大陸失業與下崗問題最主要的方式。

再就業工程的措施，可以分為提供再就業崗位的直接安排措施、相關的政策配套措施和勞動就業服務措施三大方面。²⁵這三大方面的具體各項措施分別列舉如下：

甲、直接提供崗位的措施。開拓就業門路，提供就業崗位，是再就業工程核心措施。從近年的再就業工作的進展情況看，主要措施有：

1. 創業安置；
2. 內部消化；
3. 運用勞動行政手段進行安置；
4. 組織生產自救；
5. 自行解決；
6. 交流輸出；
7. 培訓安置；
8. 開拓新的安置渠道；
9. 整體兼併；
10. 進入鄉鎮企業。

乙、相關的政策配套措施。與增加崗位相關的配套措施主要有：

1. 建立再就業專項基金，用於開展再就業。
2. 對積極安置再就業的用人單位予以經濟鼓勵和政策扶植（如減免稅收）。
3. 對退崗職工搞個體、進行工商登記中給予優惠，優先辦照，減免費用，在財政稅收等方面也給予多種照顧。
4. 在就業服務中，對長期失業、生活困難的富餘人員、下崗職工優先。
5. 為暫時未能安置就業的長期失業者和生活困難的富餘職工提供一定的救濟和經濟補助。為此，不少地方已經訂立了「三線」，即最低工資線、失業救濟線、社會貧困救濟線。

²⁴ 姚裕群，「論企業富餘人質，下崗與再就業工程」，*經濟理論與經濟管理*（雙月刊），中國人民大學主辦，1997年第6期，頁61。

²⁵ 姚裕群，頁62。該文對提供再就業崗位的直接安排措施、相關的政策配套措施和勞動就業服務措施等三大方面，均分別詳細列舉各項具體的作法。

6. 在富餘職工辭退、提前退休、退養等方面適當放寬，在完善社會保障制度和保證富餘職工生活來源的前提下，使企業分流一部分勞動能力衰退的人員。

丙、勞動就業服務措施。所謂勞動就業服務，是政府勞動就業部門對求職者提供的各項相關服務工作的總稱，包括以下幾方面：

1. 職業介紹。
2. 就業訓練。
3. 以勞動就業服務企業為主體的生產自救。
4. 失業保險。

筆者個人近年來到大陸進行多次的參訪中，零星得知中共相關單位在穩定重於一切的前提下，對失業與下崗人員採取一些具體措施，如為防止下崗職工日常生活難為繼，每月發放「基本生活費」，各地城市發放的這種「基本生活費」的數額並不相同，大致是根據當地政府財政負擔能力和參考當地生活物價指數而定，如上海、北京約 200 元人民幣，青島約 120 元，西安為 80 元，瀋陽市因財政困難而無法發放。為避免對下崗職工的家庭造成太大的衝擊，盡量不讓雙職工的夫妻同時下崗。為鼓勵下崗或失業人員自行創業，採取一次性發放救濟金，並以銀行優惠貸款，讓這些人能有足夠資金自行創業，在其創業後又以一些優惠辦法讓其能生存發展。

總之，中共領導當局對失業與下崗問題是極為重視的，因這個問題不僅是經濟問題，也是社會問題和政治問題，在目前強調「穩定壓倒一切」的形勢下，中共相關單位無不想方設法，針對各地的客觀條件，提出各種解決辦法，希望透過這些辦法，能使失業和下崗問題對社會的衝擊降到最低程度。

捌、結 論

中共政權成立伊始，即從政治立場處理就業問題，將國民政府留在大陸 400 多萬的公教人員，不僅全包下來，而且實行「原職原薪」不變的政策，以示中共的寬大和比舊政權有辦法解決經濟的問題，後來推行「三大改造」，幾乎完全壟斷所有社會的生產資源，個人自行創業謀生之途幾乎全被剷除，中共因此必須扛起大陸所有人民就業的重擔，農民被置於人民公社之內，城鎮人民在「統包統配」的政策下，安排到各個企事業單位之中，中共因此對外宣揚，社會主義社會的中國，已完全剷除失業的現象，

並以此顯示比資本主義社會具有先天優越性的依據。

這種計劃經濟體制的就業制度，不僅使政府負擔過重，特權也因此而橫行，而且也扼殺了每個人特有才能的發揮，「大鍋飯養懶漢」也從實踐的檢驗而得到證明。在人民缺乏勞動積極性的情況下，大陸經濟長期處於停滯狀態，加上人口政策的錯誤，五十年來大陸人口翻了一番多，造成當前大陸嚴重失業與下崗問題的根源。

改革開放後，原來的計劃經濟體制逐漸被揚棄，終由市場經濟所取代，大陸就業制度的改革成爲勢所必然，於是「破三鐵」運動在各個國有企業推行，連「一進機關，一世平安」的各級政府幹部，目前也爲了減肥消腫，提高行政效率，也進行精減機構，裁汰冗員。

在這種「誰也保不住鐵飯碗」的形勢下，失業與下崗已成爲大陸社會的熱門話題，事關大陸千家萬戶的生存，影響之巨大深遠可想而知。

有鑑於此，中共最高決策當局對此特別重視，召開多次會議，想方設法提出各種治本和治標的辦法，力求社會穩定形勢的維持。這些解決的辦法果真能真正落實，大致能使失業與下崗對社會的衝擊降至最低程度，但問題是在於失業與下崗的人數數量龐大，到本世紀末仍呈現增長之趨勢，而大陸的救濟能力相當有限，在低工資、廣就業的政策下，失業與下崗的人數人員儲蓄有限，如不能短期之內重新上崗，生活即會陷入困境，穩定即難再維持。

目前中共宣稱每月須發放最低生活費給下崗職工，但這個款額不多，最多僅能維持最低的溫飽而已，實際的情況是：²⁶

大陸首善之區——北京市規定下崗職工每月最低工資爲 170 元人民幣，僅能維持最低生活所需，這還是比較好的狀況。在內陸地區更爲嚴重，例如陝西省西安市的下崗職工每月領取最低生活保障線 100 元人民幣的人數達 232000 人；另外在陝西一輕、二輕工業局所屬企業，85% 的下崗職工每月生活費只有 30 元到 80 元，60% 的職工被裁員時分文未得。據河南總工會對失業職工的調查，有 34% 的職工靠節衣縮食和變賣家產過活，有 20% 的職工靠親戚接濟度日，有 4% 的職工靠借貸和撿破爛維生，有 3.3% 的職工靠救濟金維持，甚至還有人被迫沿街乞討。

對大陸失業與下崗問題的解決，首應增強各項短期治標措施的能力，特別是財政的撥款，力求失業下崗人員能維持最低的生活，以解決一時燃

²⁶ 同註 10。

眉之急。另須從長遠的治本方向來考量，包括新增人口的有效控制，以減緩未來就業的壓力，發展經濟，以創造更多的就業機會，加強教育的投資，提高國民的知識水平，強化人民的就業能力，從而防止「一些事沒人做，一些人沒事做」的現象產生。此外，兩岸關係的改善亦有助於大陸失業與下崗問題的緩和，因為台商到大陸投資不僅可以直接雇用大陸當地的人民，同時亦有助於大陸經濟的發展，因此而創造更多的就業機會，所以中共決策當局對於未來的兩岸關係，應多思考如何創造兩岸雙贏互利的形勢。

當前大陸失業與下崗的問題確實相當嚴重，中共最高決策當局也提出各種妥善的因應措施。目前預測此一問題未來的發展情況仍言之尚早，因為影響的因素不少，包括中共對此問題提出各種因應措施的執行情況，大陸內部經濟的發展，國有企業能否轉虧為盈，兩岸關係的走向，亞洲金融風暴的影響，中共與美、日、歐盟的外交關係，中共能否順利加入 WTO 等，如果這些因素都能朝良性方向發展，則有助於失業與下崗問題的解決，對大陸社會的衝擊亦可降至最低程度，反之，則問題將更形惡化，亦可能影響大陸社會的穩定。我們希望大陸失業與下崗未來的發展，能像以前人民日報的元旦社論的結語一樣：「道路是崎嶇的，但前途是光明的」。

（校對：魯維廉、鍾延麟）

* * *