

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

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 90-2412-H-004-003-

執行期間：90年8月1日至91年10月31日

計畫主持人：陳小紅

共同主持人：

計畫參與人員：林慧娟

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：政治大學社會學系

中華民國 91年 12月 31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

NSC 90-2412-H-004-003

陳小紅

國立政治大學社會學系教授

成果報告摘要

關鍵詞：國企改革
下崗職工
再就業工程
社會保障制度改革

一、前言

中國大陸自 1978 年採行改革開放政策迄今，其政治、經濟與社會的各個面向已產生了翻天覆地的變化。近年來年均 7-8% 的經濟成長率，年均 500 億美元的外來資金投入，2800 億美元的外匯存底不僅為其贏得了「世界工廠」的封號，且也以超越了義大利接近法國的水平而坐實了「世界第六大貿易國」的寶座。學者與觀察家更預言，中國如此高速的經濟成長至少還有二十年的榮景。

弔詭的是，在高經濟增長的同時，大陸卻面臨著低就業增長的嚴酷考驗。尤其在由計畫經濟轉軌至市場經濟過程中所不得不採取的一些體制改革，更突顯出國家發展進程中兼顧「經濟效率」與「社會公平」的何其不易。具體的說，本研究焦點即在於探討九〇年代以來，大陸推動之國企改革所引發之「下崗」職工再就業暨由此牽動出的「社會保障體制改革」間的關係。

二、失業人口概估

由於統計口徑的不同，中國究竟有多少失業人口一直眾說紛紜，若單以城鎮登記失業人口計，大陸的失業率約為 3% 上下，然而若將國有企業下崗職工計算在內，則大陸的失業率至少在 7% 上下。倘加入每年新增勞動力及農村富餘勞動力人口，則 20% 甚或更高比率 (30%) 的失業人數都不算高估。換言之，據統計，

均建立了城市居民的最低生活保障制度。總之，至今為止，中國大陸的「社會保障制度」改革正逐步朝向達成全面的：(1) 兩個確保（進再就業中心的下崗職工基本按時領到生活費，企業離退休人員養老金基本做到按時足額發放。）；(2) 三條保障線（基本生活保障制度、失業保險制度和城市居民最低生活保障制度）暨 (3) 完善的社會保險體制邁進。

五、瀋陽、上海及廣州：本研究三個案例的比較

「國企改革」所引發的「下崗」暨「社會保障體制」改革因為中國改革開放過程中不少地區所面臨的共同問題，唯因大陸幅員遼闊，各地情況不一，故本研究乃選擇老工業基地也可能是下崗問題最為突出的遼寧省瀋陽市；過去雖有相當比例國企，近年來經濟成長快速以致下崗職工雖不少，問題卻不似瀋陽那般明顯的上海市；以及位於中國改革開放最前沿的廣州市作為實證案例。本研究除次級資料之整理、分析外，共進行了瀋陽/北京地區 52 位、上海地區 7 位及廣州/深圳地區 6 位專家、學者的深度訪談暨三地的實地田野探勘。

作為老工業基地，國營企業份額重，東北瀋陽的「下崗」問題確實較上海及廣州嚴重。此由近年來東北大慶、遼陽等地發生的下崗工人「上訪」事件即可見一斑。研究期間深度訪談北京/瀋陽兩地學者專家時，除針對「東北現象」加以了解外，在國企改革本質、經濟發展與產業工人定位間的矛盾、下崗工人的出路、老職工處遇、再就業成效、多元勞動力市場、社會保障制度改革暨下崗可能帶給社會的衝擊等方面均進行了初步的了解。或許正因其情況較特殊，中共中央特別選定了遼寧省作為自 2000 年起為期三年的城鎮社會保障體系改革之試點。（詳請參閱附表八）期藉調整和完善城鎮企業職工的基本保險制度，建立城鎮職工的基本醫療保險制度，推動國有企業下崗職工基本生活的保障向失業保險併軌，加強和完善城市居民最低生活保障制度，實現社會保障管理和服務的社會化，強化社會保障資金的籌集和管理以及加快社會保障立法等步伐，以實現試點工作的三項總體目標：(1) 建立獨立於企業事業單位之外、(2) 資金來源多元化、(3) 保障制度規範化和服務社會化的社會保障體系。

上海地區的實證研究過程中，除造訪一以冶金工業為主已經過改革的亞興冶金國有企業外，經由長風區街道辦主任與科長的引介，有幸了解上海市所提供給下崗工人的餐飲、家政等再就業機會，另並由政策面、理論面獲悉上海市解決下崗問題與社會保障體制改革的內涵。

至於廣州/深圳地區的實地探訪除發現該兩地區國企下崗職工就業問題不及流動人口就業問題顯著外，亦對私營經濟較發達的廣州市社會保障體制改革情況作了了解。

大體而言，上海與廣州的下崗問題不論在數量與本質上與位居東北的瀋陽均有不同。上海與廣州兩地因改革開放後經濟發展的勢頭一直不錯，故雖有國企下崗職工，唯就業市場的吸納能力也較強。此外，上海國企下崗問題不嚴重的更重要因素尚須歸功於其制度的優越性及創新性。此由其於「4050 工程」方面的著墨以迄社區化社政系統的建構即可得到印證。而廣州國企所占份額本即不高，加以私營經濟發達，就業機會多，南方人的積極性高，又有僑鄉的協助等因素，結構轉型的困難度亦不似瀋陽那般嚴峻。(三地訪談記要請參閱移地研究報告)

六、中國就業保障的遠景

前節中雖論及截至 2002 年底，國有企業下崗職工的「三條社會保障線」之銜接（基本生活保障制度、失業保險制度和城市居民最低生活保障制度）已日漸緊密，「兩項確保」（按時足額領到「基本生活費」和「基本養老金」以及低收入者之「應保盡保」）業已基本落實，亦即 2550 萬國企下崗職工和 3100 多萬企業離退休人員絕大多數均已按時足額領取了「基本生活費」和「基本養老金」，1170 萬人並已領取了 115.5 億元的最低生活保障金；然而，展望未來，下崗者的再就業問題與社會保障到位卻並不能過於樂觀。這主要係因除下崗失業人員外，“城鎮新增勞動者之就業”以及日益增多的“進城農民工就業”將形成“三碰頭”的局面，使就業與再就業壓力加劇。單以城市貧困居民的“低保”人數而言，至 2002 年底已高達 1998 萬人左右，而全中國用於“低保”一項的財政預算資金即達 105.3 億元，其中中央財政 46 億元，比 2001 年增加了一倍，地方各級財政預算則編列了 59.3 億元。預估 2003 年城市低保所需資金將高達 200 億人民幣。

另在中央堅持「按時足額發放」，及「養老金不允許出現新的拖欠」原則下，中央財政又不得不及時大輸血。資料顯示，自 1998 年以來，中共中央財政養老金的補助額已愈來愈大，1998—2000 年為 521 億元，單是 2000 年即補助了 337.8 億元，約占當年養老金支出的 17.7%。2001 年中央財政對養老保險基金補貼支出為 349 億元，2002 年仍持續增長。這意味著養老收支存在著相當大的缺口。諷刺的是，中國企業養老保險的制度內扶養比（參保的離退休人員/參保在職職工）因存在不少提前退休員工的事實，致仍持續加大中。

七、「社會保障體制」深化改革的未來方向

考量中國正面臨人口快速老化的事實，由技術角度觀之，中國似乎必須在擴大其投保人數層面及減低社會保險費兩方面加以斟酌。前者包括了開放允許現在體制內的鄉鎮企業職工、進城農民工、城鎮私營企業就業人員（約 2.6 億人）加保。後者則牽涉了針對日前包括養老、醫療、失業、傷殘和生育五大類綜合費率高達 40.8% 而企業又需負擔其中 29.8% 比重的調整。(如養老保險制度之設定

費率為 28%，企業需負擔 20%，致參保企業的非工資成本相當於工資成本的 1/3，這一方面造成不賺錢的企業無以負荷，另一方面更使不少地區出現“收不抵支”現象。）學者們曾設算過若將企業繳費減低為 10%，則政府需增加約 1000 億元的補貼，每年缺口大約在 300 億左右，共需財政支出 1300 億左右。且政府此一負擔可能還須持續 15—20 年。

再者，姑且不論財源等技術層面的問題，擴大加保對象果若實施，其對打破存在已久的城鄉二元結構，公、私企業員工保障藩籬等必然帶來深遠的影響。事實上，近來中國若干地區（如廣東、上海）所實施的戶籍新制暨對民營企業和進城民工的諸種社會保障制度和權宜開放措施，甚至醫療、養老保障對象之及於農村等均似已透露出體制改革的深層社會意涵。

八、結語

誠然，不論是國企改革、下崗職工的再就業抑或社會保障體制的改革對中國而言都是牽連深遠的巨大「社會工程」，過去數年的摸索不啻為中國累積了寶貴的經驗，在爬梳經濟改革與社會改革關係的過程中，自然也發現了不少新的課題，其中有屬於政策性，也有結構性或純粹技術性者，譬如服務業、私（民）營企業在就業結構中究竟應該及可擔負何種角色？城市貧困者的問題，“社區”工作的意義等。技術面議題如「個人帳戶」、「隨收隨付」、「確定提撥」、「確定給付」等，與國際社會進行直接對話似無太多困難，唯政策性與結構性議題則勢須鑲嵌於其特殊的時空環境之下予以淬煉。唯由各項次級資料與本研究瀋陽、上海和廣州三地實際案例的訪談結果，吾人至少或可以中共十六大所標示的「實事求是、與時俱進、開拓創新」總結九〇年迄今大陸國企改革、下崗再就業與社會保障體制改革的歷程與成果。

九、附圖/表（頁 1-37）

附表一

中國及其部分地區的產業結構

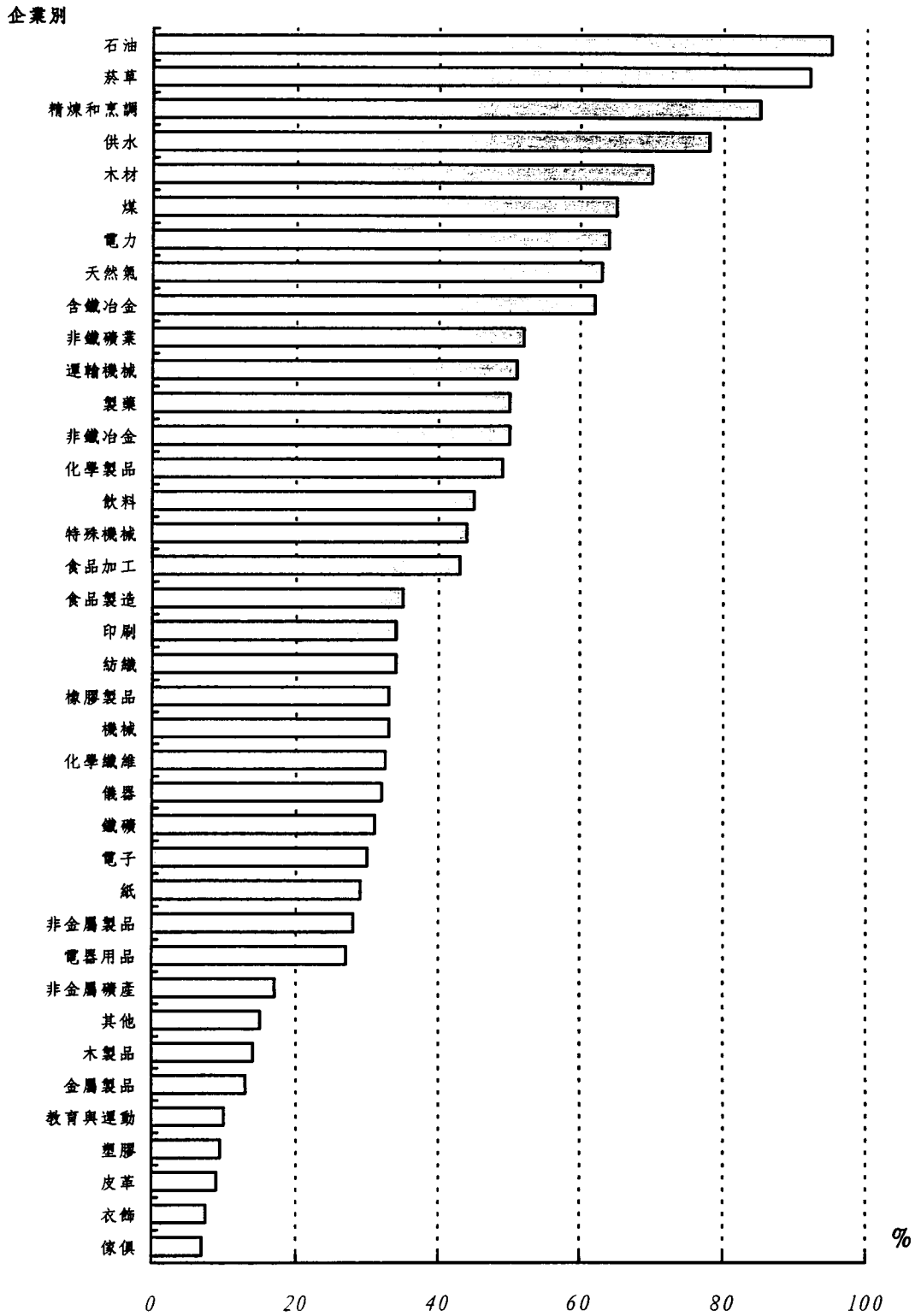
單位：%

地區	產業別 年度	第一產業			第二產業			第三產業		
		1990	1998	2000	1990	1998	2000	1990	1998	2000
全國		27.1	18.4	15.9	41.6	48.7	50.9	31.3	32.9	44.3
山東		28.1	17	14.9	42	48.3	49.7	29.8	34.8	35.5
遼寧		15.9	13.7	10.8	50.9	47.8	50.2	33.2	38.5	39.0
上海		4.3	2.1	1.8	63.8	50.1	47.5	31.9	47.8	50.6
江蘇		25.1	14.1	12.0	48.9	50.6	51.7	26	35.3	36.3
浙江		25	12.7	11.0	45.5	54.3	52.7	29.5	33	36.3
廣東		26.1	12.7	10.4	39.9	50.4	50.4	34	36.9	39.3

資料來源：本研究整理自中國統計年鑑 1999；2001。

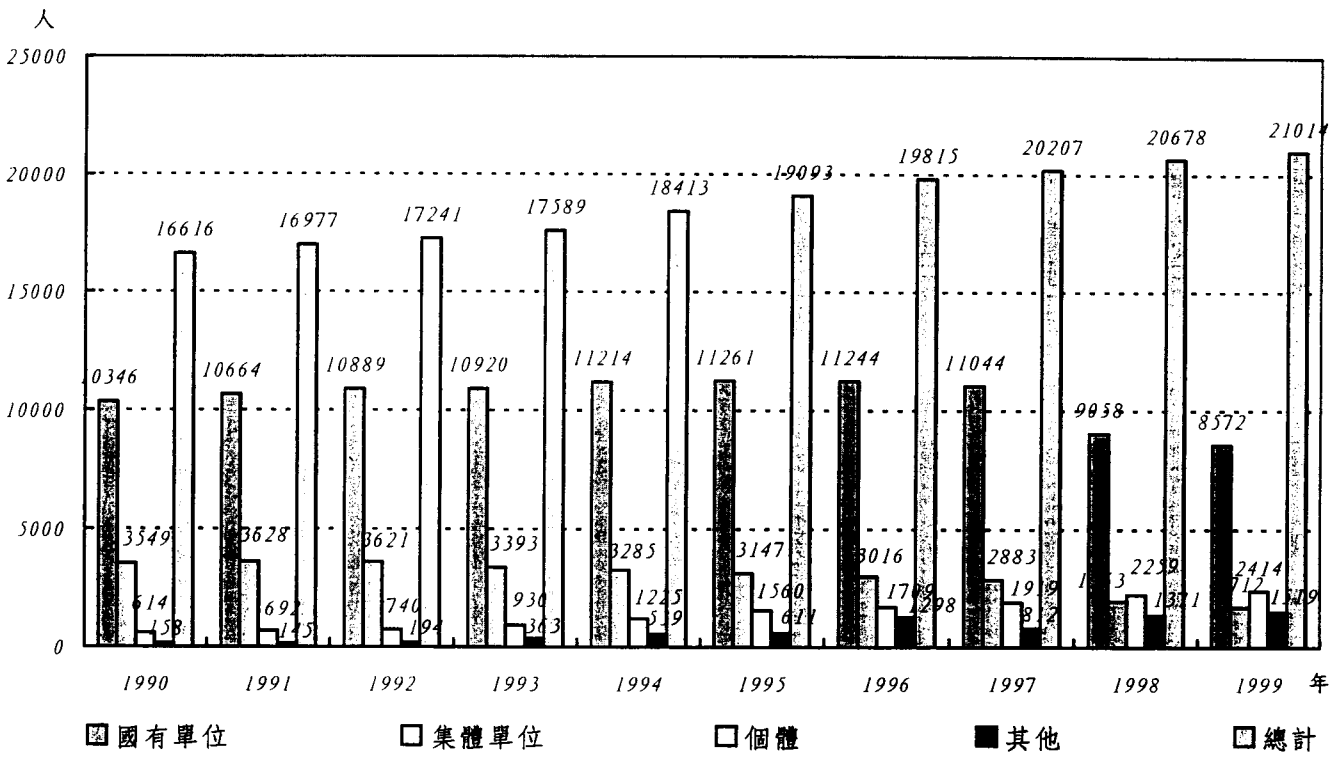
附圖一

無所不在的國營企業：
中國大陸國營企業佔工業總產值比例



資料來源：中國統計年鑑 1996。

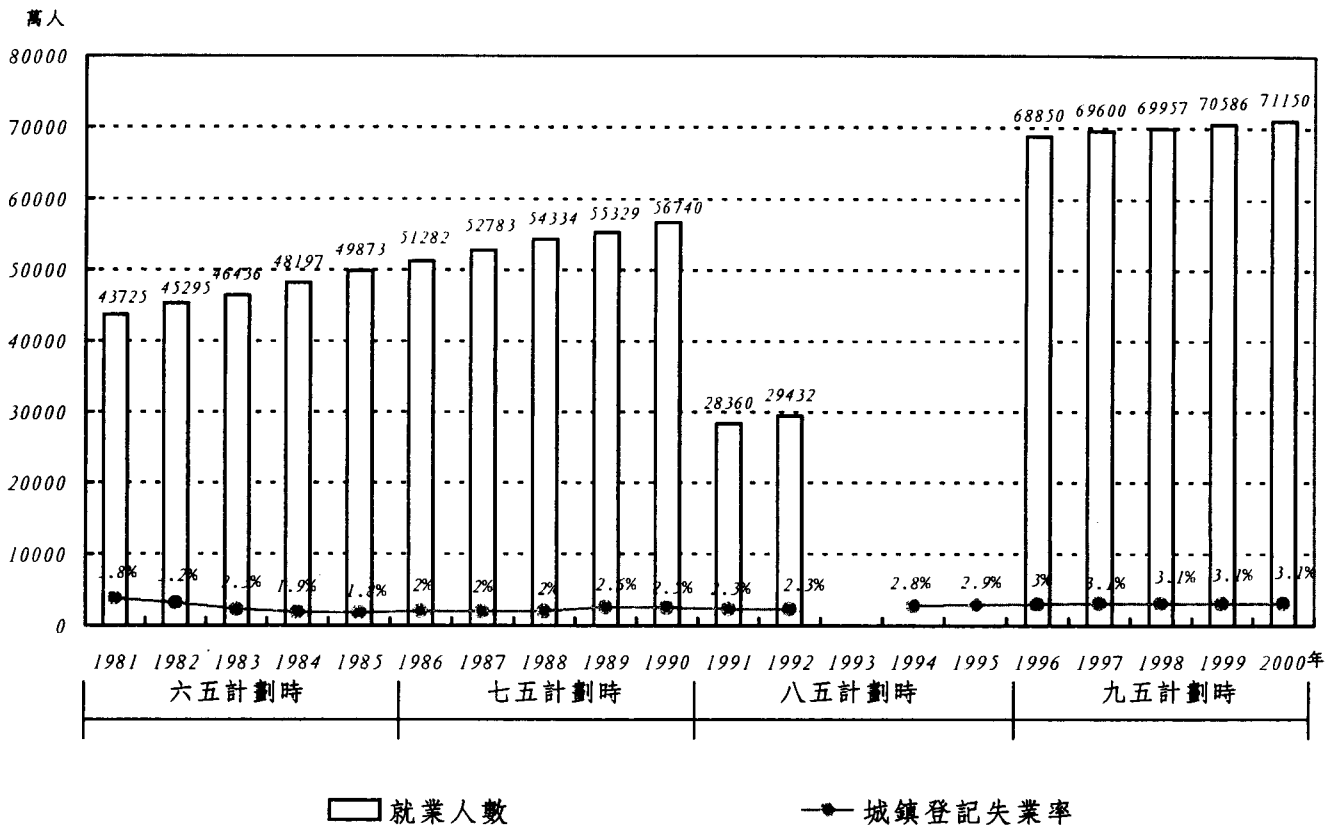
附圖二



2000年中國城鎮歷年從業人數

資料來源：本研究整理自中國政府網站，2000年中國統計信息網
<http://www.stats.gov.cn>

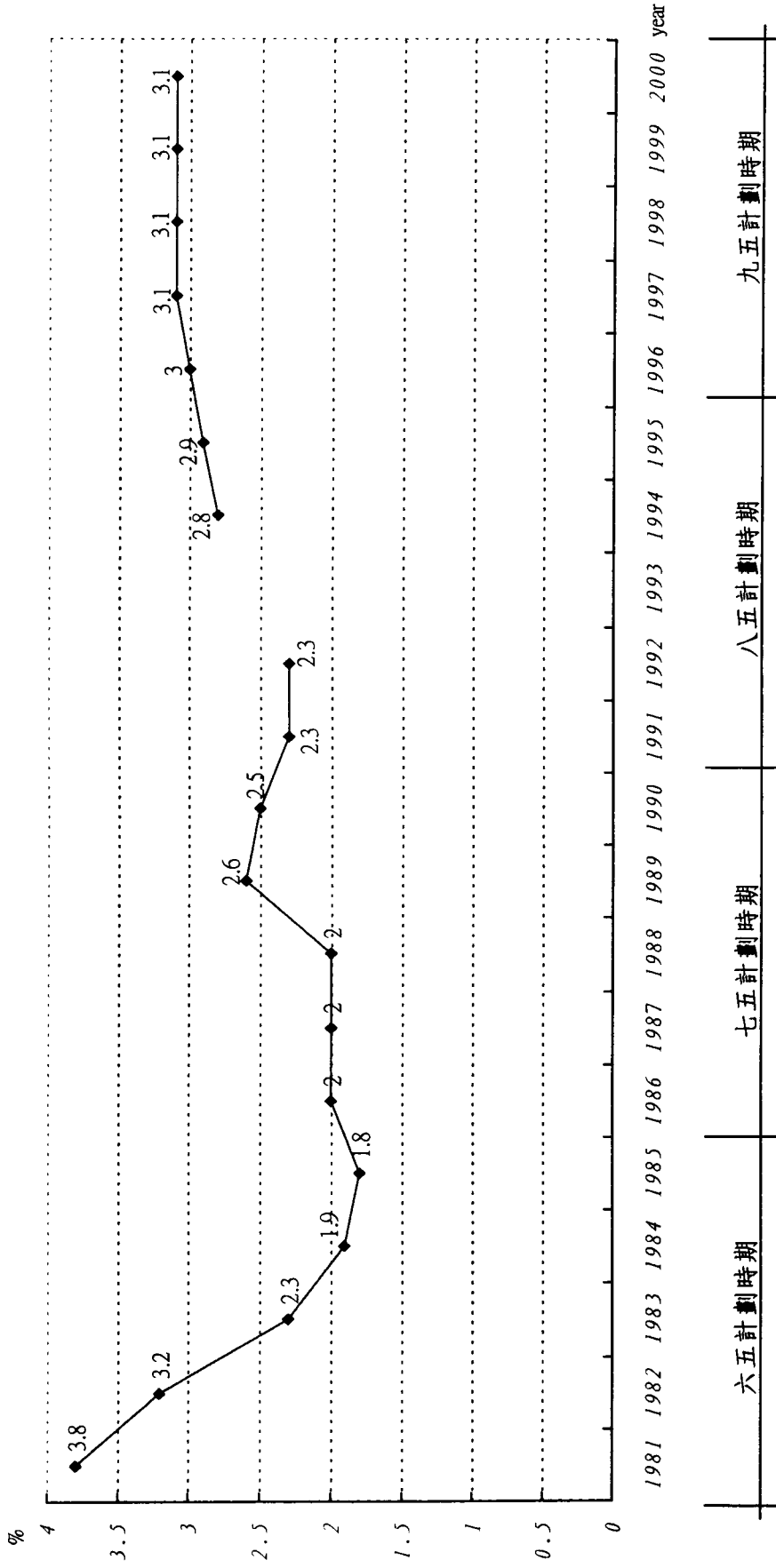
附圖三



中國勞動力指標(1981-2000)

資料來源：本研究整理自中國統計年鑒。

附圖四



中國「六五」至「九五」計劃時期城鎮登記失業率統計圖

資料來源：本研究整理自中國統計年鑑。

附表二

城市就業者之受僱企業類型變遷情形
(1978-98)

單位：百萬人

年度	城市總就業人數	受僱於 國營企業者	受僱於 集體企業者	其他類型所有制 的就業者
1978	95.14	74.51	20.48	-
1979	-	-	-	-
1980	105.25	80.19	24.25	-
1981	-	-	-	-
1982	-	-	-	-
1983	-	-	-	-
1984	-	-	-	-
1985	128.08	89.90	33.24	0.38
1986	-	-	-	-
1987	137.83	96.54	34.88	0.50
1988	142.67	99.84	35.27	0.63
1989	143.90	101.08	35.02	0.82
1990	166.16	103.46	35.49	8.33
1991	169.77	106.64	36.28	9.74
1992	172.41	108.89	36.21	11.15
1993	175.89	109.20	33.93	16.34
1994	184.13	112.14	32.85	23.07
1995	190.93	112.61	31.47	29.28
1996	198.15	112.44	30.16	32.81
1997	202.07	110.44	28.83	37.62
1998	206.78	90.58	19.63	48.97

--：資料無法取得

資料來源：中國統計年鑑 1999，頁 136-7.

附表三

中國大陸退休金支出統計 (1978-1995)

年 度	退休職工數 (百萬人)	支 出			支出總額
		國營 企業單位	集體所有制 企業	其他	
		(百萬人民幣)			
1978	3.14	1,630	100	-	1,730
1979	5.96	2,890	350	-	3,250
1980	8.16	5,330	700	-	5,040
1981	9.5	5,330	900	-	6,270
1982	11.13	6,210	1,100	-	7,310
1983	12.92	7,000	1,330	-	8,730
1984	14.78	8,460	2,120	30	10,610
1985	16.37	11,920	3,020	40	14,980
1986	18.05	16,160	3,250	60	19,470
1987	19.68	20,050	3,710	80	27,840
1988	21.20	25,640	6,250	170	32,060
1989	22.01	30,970	7,110	180	38,260
1990	23.01	38,240	8,780	220	47,240
1991	24.33	45,970	9,940	290	55,440
1992	25.98	57,280	11,810	430	69,520
1993	27.80	61,290	12,240	1,200	74,730
1994	29.29	86,150	14,430	2,100	102,690
1995	30.94	107,420	18,000	2,960	128,380

資料來源：1978 - 1993 數據取材自 Guo J. 主編，1995 年出版之 *中國社會安全概覽評論*，第 334-335 頁，河北：中國民主法治出版社。

1993 - 1995 數據取材自 Wang, J. 主編，1996 年出版之 *中國勞動評論 1996*，第 545-548 頁，北京：中國勞動出版社。

附表四

中國大陸社會保險覆蓋範圍 (1986, 1989, 1992)

職工種類	勞工數 (百萬人)		
	1986	1989	1992
() 所有勞動力	512.89	553.33	594.3
(1) 城市勞動力	132.9	143.9	156.3
(i) 國營企業	93.3	101.1	108.89
(ii) 集體企業所有制	34.2	35.0	36.2
(iii) 個人企業	4.8	6.5	8.4
(iv) 其他	0.6	1.3	2.8
(2) 鄉鎮勞動力	79.4	93.7	105.8
(3) 鄉村勞動力	379.9	409.4	438.0
(II) 社會保障覆蓋職工數	103.83	126.77	140.87
(1) 覆蓋勞動力所占%	20.25	22.91	23.7
(2) 覆蓋城市勞動力所占%	78.11	88.1	90.13

註：1993年中國大陸社會保險基金報告之收入與支出分別為42,000百萬人民幣及38,000百萬人民幣，剩餘4,000百萬人民幣。基金之總積累於1993年終時達25,000百萬人民幣，其中8,000百萬人民幣投資於政府發行之公債，3,100百萬人民幣用於地方財政，1,600百萬人民幣投入特殊財政帳戶，尚有結餘12,500百萬人民幣。(《中國社會保障制度總覽》，第83頁。)

資料來源：Guo, J. 主編，1995年出版之《中國社會安全體系摘要評論》，第336頁，河北：中國民主和法制出版社。