

深圳大龄工人失业及再就业处境调查报告

劳动力¹

2016年10月

背景

自从 2008 年金融危机以来，珠三角地区的工业发展面临重大考验。以为外资进行出口加工为主、长期依靠廉价劳动力来赚取利润的低端劳动密集型制造业首当其冲，当时已出现了一波倒闭潮，因老板突然跑路而一夜之间失去工作，同时又因劳动合同法实行不到位而领不到经济补偿金的工人不计其数。

当然，在金融危机后也不是所有企业都即时关厂，但现在回顾，也不过是时间问题。时任广东省委书记汪洋大力推行“腾笼换鸟”政策，鼓励企业和劳动力的“双转移”，让高耗能、高污染、低附加价值的劳动密集型企业要不转型升级，要不往内陆迁移，将沿海的工业用地腾空，作为其它高增值产业如高新科技、金融服务、房地产等使用。近年原工业区土地用途的变化尤其明显：原本工厂林立的龙岗一带，地铁沿线的大片工业区和荒地这几年间陆续消失，相继变成房地产项目，作为从事在市中心发展的高新服务行业的从业人员的购房社区或后花园。与此同时，原本在深圳的工厂也陆续倒闭或搬迁，目的地可能是省内外其它土地和劳动力成本更低的地方，甚至远至东南亚的发展中经济体系。剩下的企业也响应政府提供的优惠政策，有计划地将劳动密集型企业转化为资本、技术密集型企业。

2014 年至今，我们观察到工厂的倒闭潮、搬迁潮、转型潮持续，在深圳仅 2015 年，淘汰、转移、转型各类低端企业 3047 家，最近 5 年累计达 1.4 万家。²许多工厂倒闭，并没有按照法律规定赔偿工人，工人失业之余，还遭受合法权益受损。在转型升级的背景下，低端劳动密集的岗位也大量减少，许多在深圳长期在厂工作的工人失业之后，找同类型工作似乎不如以前容易。

在我们接触到的失业工友当中，不少都因为产业升级转型而面对重新就业的困难，特别是年龄较大、知识技能单一者。他们的积蓄和社会保障不多，但是住房、医疗、教育、赡养老人、抚育孩子等开支并依然存在，失业对这批工人造成的影响很大。我们认为，工人来深圳工作多年，为工厂消耗了青春和劳动力，现在无法跟上转型升级的步伐，不全是他们的个人责任，所以也不应由他们负上全责。基于各种原因，不是每位工人都能选择退出劳动力市场，另觅生计（例如返乡务农或依靠养老金过活），或者追随资本迁移的脚步，他们对于再就业的需求可见

¹ 深圳打工者中心全人及 2016 年度实习学生对调研贡献良多，特此鸣谢。

² 吴德群、李世卓、周元春、杨丽萍（2015），〈深圳产业转型升级成效显著 加快布局未来产业〉，《深圳特区报》，2015 年 3 月 13 日，http://www.sznews.com/news/content/2015-03/13/content_11301220.htm。

一斑。政府和工会在这方面的角色我们过去少有关注，因此希望透过此调研，了解工人在此等新常态下的生存状况。

调查方法

去年，我们有机会接触到一群在深圳一家玩具厂工作的工人。玩具厂为日资，成立于 1997 年，主要为迪士尼生产绒毛玩具和其它纪念品。工厂在 2014 年中开始，陆续把生产转移到菲律宾，期间工人的加班时数大量减少，扣除社保缴费的每月工资比深圳法定最低工资还要少，引起工人罢工。2015 年 6 月，工厂正式宣布倒闭，导致之前没有办理自离的 196 名工人终告失业。他们以女工为主，大多在这家厂或者类似的玩具厂工作多年，也没有其它行业的工作经验，失业对他们来说，影响并不是一般的少。经过一轮抗争和谈判，厂方派出的代表只愿意给工人支付法律规定百分之 10 的经济补偿，也拒绝为工人追缴 2008 年前拖欠的社保缴费。工人抗争差不多一年，期间不少人失业后在深圳的生活无法维持，于是回家再作打算；也有人因为在深圳生活习惯了，或者其它家庭成员也在深圳工作，所以流动性没那么高，于是也留在这里另觅出路。

这个玩具厂倒闭搬迁，与深圳市内玩具业转型升级和广东省内行业布局重组的背景互相呼应。金融海啸之后，媒体已经开始报道玩具业撤离深圳、东莞等传统玩具业重镇的消息，尤其是附加值低的劳动密集型代工企业，要不搬走以应对用工和原材料成本的上漲，要不进行升级，提升产品的技术含量，于创新高科技接轨。³单就深圳而言，2008 年是从事出口的玩具企业有 800 多家，2012 年只剩下 300 多家。⁴有别于其它劳动密集型行业如服装业、鞋业等往东南亚发展的迁移路径，大部分玩具企业进行的都是省内迁移比较多，产品升级的同时发展内销市场。⁵

与这群工人相处的时候，我们发现他们普遍面对再就业的困难。以往我们知道工人换工作并不是罕见的事，但是他们失业之后，似乎不只找新工作的时间长了，而且因为产业转型升级，同类型的劳动密集型企业要不倒闭，就是为了追求更低的人工成本而外迁，以至工人的选择也少了，造成待业期间的生活困境。

为了更有系统的了解他们失业之后的生存状况，我们与这些工人保持联系，在 2016 年 1 至 5 月期间进行了一个问卷调查，内容触及他们离开该厂之后的就业情况、待遇比较、家庭负担等

³ 邓小国、傅江平（2010），〈深圳玩具业转型升级迫在眉睫〉，《中国质量报》，2010 年 3 月 18 日。<http://www.cqn.com.cn/news/zonghe/yw2/302854.html>。

⁴ 刘虹辰（2012），〈出口形势逼深圳玩具业转型升级 研发后内地生产〉，《深圳商报》，2012 年 12 月 7 日。http://www.sznews.com/news/content/2012-12/07/content_7474643.htm。

⁵ 李溯婉（2016），〈玩具业逆袭：2015 年出口同增 12% 欧美市场一片飘红〉，《第一财经日报》，2016 年 4 月 6 日。<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-04-06/doc-ifxqxcnp8626397.shtml>。

等。由于在问卷调查进行期间，不少工友已回乡，因此我们尽力联系还在深圳的工友，甚至通过电话或 QQ 让不在深圳的工友填写问卷，最后回收问卷 98 份。我们还另外邀请了分别来自手工和车工部门的工友进行比较详细的访谈，以了解他们在厂里面培养的职业技能和工作经验能否配合行业转型升级的发展。

另外，为了更了解现时政府的失业和再就业的政策对这类型工人在找工作方面的作用，我们也访谈了几位最近失业的工人，看他们对失业保险的看法，以及寻找再就业培训机会时，与政府部门打交道的经验。

调查结果

受访工人基本资料及劳动状况

受访的工人当中，逾 8 成为女性，年龄介乎 25 至 50 岁之间，平均年龄为 41.5 岁。他们主要来自四川、湖南和重庆，外出务工时间平均为 18.4 年，在该玩具厂工作的平均年期为 10.3 年。76.3%的受访者是普通工人，其余属管理级别（包括班长、指导员、主管）。差不多 90%来自生产部门，覆盖岗位包括手工、车工、电绣、充棉、裁床、质检、包装、杂工，少部分原任职技术部、维修及其它部门。工厂倒闭前，他们平均每天工作 10.9 小时，月工资中位数为 2300 元，管理级别的平均工资比普通工人的高大概 1000 元。厂里一般不包普通工人食住，有些管理级别会食住全包，但也有一些只领生活补贴。

受访工人的参加社保的平均年龄为 4.44 年，与他们在厂内的平均年龄相差很远。他们平均在进厂 5.9 年后才开始买社保，接近 6 成在该厂工作的一半年期都没有买社保。这牵涉到厂方自设参保门槛，有工人指以前厂里只为职员级别的员工买社保，到 2008 年以后才开始也为普通工人买。截止该厂倒闭为止，有买养老保险的工人占百分之 80.61，有医疗保险的占百分之 93.9，有缴住房公积金的仅仅过半，百分之 5.1 的受访工人说他们什么保险都没买。可以想象，他们即时工作多年，但缴满 15 年社保者其实少之又少，一旦失业，就算刚好或快到退休年龄，享受不了退休待遇，为了生计，很难决定索性提早退休。

家庭负担

受访工人的平均每月生活开支为 995.5 元，一般是指个人开支，有些情况是指在深圳的家庭总开支，这样的话就是把总开支除以在深的家庭人数所得金额。

绝大部分受访工人表示家中有老人需要供养，不但是自己父母，还包括配偶的父母。老人平均年龄为 69.8 岁，通常都在老家务农及带小孩，每月赡养开支平均为 615.9 元，普遍都是每年一次性的支付。同时，绝大部分的受访工人也有子女，超过 6 成工友有两名子女或以上。子女的平均年龄是 16.2 岁，大部分人在老家或其它地方上学，也有一些已踏上父母的旧路外出打工。工人用于子女身上的平均开销为 1149.7 元，主要是学费开支。

他们大多数是和配偶在深圳生活，孩子在老家读书及由父母带，一家子同时在深圳的属极少数。老人多数在老家务农，尚可维持生计，但一生病就很麻烦。有工人反映，处于他们这个年

龄段（40 来岁）的人夹在老人和小孩之间，不上不下。一方面，他们对老人有供养责任，而且父母年龄也大了，身体开始出毛病，以前为了省钱，三年才回家一次的工人，现在可能每年都因为老人生病，往返深圳和老家照顾。他们当中，有些小孩年龄可能较大，已完成学业出来工作，但他们的薪酬水平并不比父母高多少，而且也有成家的需要和压力，因此也不能期望他们帮补很多。如果既有老人要供养，又有在学子女的话，工人的负担就更大了。

除了工作以外，他们的休闲娱乐相对简单，除了打牌之外也很少会花到钱的。不少人说空闲的时候会“打零工”，其实是厂里面绕过劳动法对每周加班不得超过 36 个小时的规定而衍生的另一种算工资的方法。他们说周末周日加班，非自愿性，不算在正常上班时间内，以件计薪，所以又称“打零工”，但其实工作内容跟平日上班并无二致。

在厂期间的技能培训

这家玩具厂作为典型的劳动密集型企业，对员工的技术要求和培训基本上都是非正规或按产品要求而定的。为了更详细的了解他们的技能发展与工厂生产方式之间的关系，我们与几位从事手工和车工的工友进行了深度访谈。

基本上，这些工友都是带技术进厂的。有些进厂之前已经在其它玩具厂工作过，累积了一定的技术。有车工表示以前在老家的小厂，有空出来的衣车就会让人来学车工，他们先付几十块钱让人来指导，自己再练习 6 个小时就算学成。不过，就算有熟人介绍或者是有相关工作经验，还是要先经过考试才能进厂。

该玩具厂多年来都是为迪士尼生产绒毛玩具。绒毛玩具所需技术层次多年来没有太大变化，所以据受访的工人说，厂内的设备都没有怎么升级，衣车也没有换新的。不过这并不代表厂内每年的工作内容都一成不变，客户对于产品花样变化的要求还是有的，比如以前一个款可能就只有一种公仔，现在可能要求一男一女；玩具穿的衣服款式也会随着时代变化，使用的布料也不会永远一样。

虽说基本技术先得在进厂前自行学会，但实际上还是要在具体的生产过程中调整，边做边学，而培养出什么样的技术视乎当时厂里接了什么订单，完全是生产需要主导。其中一位受访工人是样板岗，属于技术级别较高的岗位。她的工作主要是把一个工在样本从零开始做出来，有时候是两三个不同款，有时候是十几个一模一样的，客户看了满意了，再在厂里大量生产。这种情况下，即使遇到很难处理的材料和步骤，厂里也不会有什么技术指导或培训，完全靠自己摸索，不断地尝试才能掌握。手工指导员得到样板和工序流程后，再自行摸索如何在车间里可以简化工艺流程，经老板向客户请示之后再向班长传达，才开始大量生产。在大量生产阶段，如果产品要求的质量比较高，材料难处理或耗费时间，就由每条生产线上的 1 至 2 名指导员和班长紧密跟进和传授技巧。对中层员工——特别是班长和指导员——而言，管理车间员工是重要任务。有车工班长说被提拔后管理员工压力很大，又没有人可以跟着学习，完全自己来，于是跟上级讲不想再做管理，继续作普通车工算了，可是上级叫她要不继续作班长，要不走人，只好硬着头皮做。

由此可见，虽然说是劳动密集型，但观乎工人的具体工作内容，可见其实并非轻而易举，手艺也非垂手可得，而是透过多年的操练才能获取。获取技术的过程并不系统化，而是完全取决于厂里面的生产需要，遇有之前没有处理过的困难，也不会得到来自厂方、客户或其它技术体制的支援，只能自己反复尝试解决。被问及她们对自身手艺水平的评估，她们都很自豪，而且认为至少在绒毛玩具制作这一块来说，机器并不能取代她们过往多年来所累积的技术。可以说，她们本身手艺发展的轨迹，跟这家玩具厂多年来的生产系统是密不可分的。而在运营的十几年间，厂方也视之为理所当然，并没有为员工进行生产需要以外的培训，而政府和工会在这方面也没有任何角色。

工厂倒闭后工人再就业的状况

玩具厂正式倒闭后，不少工人趁此机会回老家，但过年后又再来到深圳。自倒闭起大半年后，留在深圳的受访工人超过 8 成，只有百分之 2.1 去了其它城市，其余则因为各种原因暂时留在老家。他们留在深圳，部分原因是他们在深圳已打工多年，熟悉的人际网络都在这里，又或者配偶也在深圳工作、孩子在深圳读书，让他们不能轻易放弃家庭，往其它城市（甚至深圳市内的其它地区）流动。

虽然他们待业的长短时间不一，但所有受访工人都领取到失业保险。截至问卷调查进行期间，只有大约三分之一（百分之 34.4）的工人已找到固定工作，当中又有少数人自行创业。他们大多数都是透过熟人老乡介绍而找到现时的工作，透过中介或人才市场、以及上网或直接去工厂应聘的只占百分之 4.11。

谈到找工作的困难，绝大部分受访工人（百分之 95.7）都说年龄大是很大的问题。有些人提到年纪大选择不那么多或者好，以前玩具厂招工不限年龄，但现在一般年龄限制在 40 岁以下，45 岁以上的一定不要。因此，他们只能找不那么正规的，例如不签合同、只招零工或不买社保的。百分之 20.43 的工人说玩具业或自己比较熟悉的行业在附近地区都有减少用工的趋势，工作机会较少，也有百分之 16.13 的工人说自己在学历技能上没有优势，令找工作更困难。在他们当中，从玩具厂倒闭到投入新工作，平均历时 4.16 个月。就算找到新工作，也不代表工人能从事本业。百分之 58.1 已找到工作的工人说现时从事的新工作同是玩具业，或者是其它厂的同类岗位（例如保安、质检等），其余的都说现在的工作和玩具厂的完全没有关系。认为在玩具厂的工作经验对找工作有帮助的工友占百分之 37.04，认为完全没有用的则有百分之 45.68。

新工作的待遇普遍都比玩具厂差。工人现时工资水平平均比在玩具厂的时候少了百分之 15.83，中位数也少了 270 元。报称找到稳定工作的工人当中，只有百分之 34.5 有与老板签订劳动合同。社保方面，只有百分之 23.5 的工人在新的用人单位有继续买养老保险，百分之 27.9 买医疗保险，百分之 5.8 有缴住房公积金。他们当中很多都是愿意参保的，只是工资太低，舍不得在被扣钱用于社保缴费上。

受访工人当中，百分之 24 称自己处于失业状态，其余（接近一半）的都表示没有固定工作，只能打零工争取收入。谈到打零工，从工人的经验看，工作虽然不好找，但我们很难说低端玩

具业已经放弃驻守深圳——玩具厂还在，只是规模比以前小、用工更灵活。一位现在小厂做临时工的工人说，她老板以前在正规的玩具厂做业务，现在出来创业，接以前客户的生意。整家厂几十个人，技术部门的职工包括 1 个设计师、1 个车工、1 个手工是正式工，其它生产部门的都是临时工，都是以前在玩具厂工作的熟手。他们上班时间固定，厂里包吃两餐，工作内容虽然相对简单、质量要求较低，但与正式工作无异。即便如此，他们的身份仍然是临时工，按日或按产品批次发工资。前玩具厂的工人当中，有些现在成为了工头，在邻近的小厂中有些网络关系，于是带着其他人组团打零工，游走于各个接到单的小厂之间，待的时间由一两天到一个月不等，但工人每做一件产品，工头都会从中收取件价百分之 10 至 20 的中介费。除了到厂打工，也有人接小手工回家做，也是回扣中介费。

又有人提到，玩具厂倒闭后，劳动部门曾经帮忙介绍几个工人去附近的鞋厂工作，但他们没几天就辞职不干了，主要是因为做不习惯，还有鞋厂里面的职业安全条件很差。就算是劳动部门介绍的厂，也不遵守劳动法，只是让年龄大的人做些别人不愿意做的事。工人大多都想再找玩具厂的工作，若干年后重新找工作，他们说在玩具行业，普工的招工条件和以前一样，也是不需要什么文凭学历，只要求懂得做玩具，手艺为先；不过管理级别的话要求就更高。譬如说，有班长说在以前的玩具厂里，技术部主任懂电脑，文化水平较高，负责打单价。班长也懂得打单价，就差在不会用电脑，可是现在其它厂招班长都要求会用电脑打单价。由此可见，对管理职别的员工来说，单有管理经验已不能让他们在外面找到相应职级的工作，文化水平和岗位要求都有变化。

失业为工人的生活带来翻天覆地的改变，不只是他们本身，家中老小也受到牵连。受访工人在玩具厂倒闭后，虽然生活过得更俭朴，但由于过年后房租上涨，加上新工作地点不如以往固定，离家也较远，多花了钱乘车，整体平均开支普遍比以前多。上班时间变长，或换了更辛苦的工作，对家庭生活影响很大。他们给家里的钱有所减少，给老人的钱则少了百分之 6，在子女身上的平均开支更比之前低百分之 8.9。其实子女的开支主要在学费上，每学年都固定，不能因应经济能力调整，有子女在深圳的工人则说，子女因为没有本地户口，只能上私立学校，家里付不起钱，所以不能再参加集体活动。也有人说本身在老家买了房，还在还房贷，或者房子建到一半，这些都因为收入中断而不能继续。

从工人对未来的展望当中，我们可见即使有一部分人暂时回乡再作打算，但索性留在老家、不再出来工作并不是大部分人的选项。他们还有好几年才正式满退休年龄（女工退休年龄为 50 岁），还是想缴满 15 年社保缴费，退休后享受养老保险待遇的。

现时法律和程序难以保障失业工人

霎时失业之后，工人的慌乱和不安可想而知，除非早有准备或者运气很好，否则也不可能马上投入新的工作，总需要一些寻找和等待的时间。理论上，老板单方面终止劳动关系，必须按《劳动合同法》要求给工人赔偿，可是从 2008 年法律实施至今，多年来工人抗争的例子中，均可见向老板追讨足额的经济补偿金往往是一轮漫长的抗争，当经济补偿金不知道会被打多少折，又不知道什么时候才能领到，工人的生活顿时陷入困境，毕竟各种生活开支不会因为工作

停顿没有收入而被免除。在这个情况下，能够得到一笔应急的钱，帮助失业工人度过短期的难关是很重要的。

在 2011 年《社会保险法》出台后，失业保险的适用对象由本市户籍员工扩展至外来务工人员，意指如果老板有为工人参加失业保险的话，工人失业后可按程序办理领取定额的失业保险金，领取时限按参保年期决定。上述玩具厂的工人在工厂倒闭之后，就领到了一至两个月的失业保险，按当时的标准，是最低工资的百分之 80，即 1624 元。不过，这并不代表工人就能安心找工作，因为失业保险在实行上有很多前提，往往并不符合工人的实际处境。

首先，领取失业保险的条件在于工人必须为“非本人意愿中断就业”。根据现行的《深圳经济特区失业保险若干规定》第十条，“用人单位在解除或者终止劳动合同时应当及时为职工出具终止或者解除劳动关系的书面证明，并根据《中华人民共和国劳动合同法》的规定注明终止或者解除劳动关系的具体原因，告知非因本人意愿中断就业的失业人员按照规定享受失业保险待遇的权利。”而“用人单位应当将非因本人意愿中断就业的失业人员的名单自终止或者解除劳动关系之日起十五日内告知市社保机构。”

然而，就算是工人自己辞的职，也不显得根据本人意愿到哪里去。现时老板常以减少加班的手段逼使工人自行离职，以逃避解除劳动关系时需要支付的经济补偿金。这个情况之下，工人并不符合领取失业保险的资格。有工人不服，想要去申请复议或劳动仲裁，但这个过程动辄拖上数月，到法院最后下判决之前，工人也无法证实自己是非自愿失业，这段日子的生活就不好过。当工人的基本工资这么低，只靠加班费撑大每月工资，减少加班导致他们收入少了一大截，生活过不下去，难道又是工人的错了？

另一个情况是非法解雇，工人如何能得到解除劳动关系的书面证明？如果是非法解雇，用人单位又会否主动将解雇名单提交社保局？能被老板以正式及合法的程序解雇而得到领取失业保险的资格，对工人而言并非必然。如果工人本身因为其它原因而背上其它法律诉讼，那就更麻烦了。譬如有位工友在工作期间受了工伤，在医院治疗的时候老板把他炒掉了，而公司的工伤赔偿又一直拖，导致他同时应付非法解雇和工伤赔偿的仲裁，生计基本上停顿。

支援工人失业期间生计的政策不足

其次，观乎工人找新工作的时间，失业保险金并不足够维持生活，或让他们无后顾之忧的找工作。深圳 2013 年起才开放非深圳户口的工人参加失业保险，而工人在参保的首四年期间失业，每参保一年可领一个月，之后每参保半年能再领一个月。由此推断，2013 年后参加失业保险的工人如果在 2015 年或 2016 年失业的话，可领最多两至三个月的失业保险金。失业保险每月首日发放，不论工人是在哪天失业，都要等到次月首日才能领到失业保险金。一两个月对年轻一点的工人来说可能还好，但对于年龄较的所谓“就业困难人员”而言可能就不可同日而语。玩具厂的工人在工厂倒闭后的大半年后，仍有一半说找不到固定工作，好些在城市里没有家累的人为了节省开支暂回老家，但这对他们将来再出城市找工作并没有任何帮助。另一方面，失业保险金是定额的，不及最低工资的标准，不管工人之前领的是多少钱，还是一样。可是他们和家人的生活需要不会因为失业而中断，如果失业保险金和之前的工资相差太远的话，

那只能算是聊胜于无。在过去的调查和倡议当中，我们已不断提出最低工资金额过低、不足以满足工人及其家庭基本生活需要的状况，失业保险金在最低工资上再打折扣，如果工人往往未能在短时间内争取到经济补偿金，可想而知生计会是多么困难。

那位受了工伤的工友又提出了他的奇怪经历：他还在治疗期间，也不方便到处找工作，于是去市政府处理行政复议的部门去投诉，还有查询有关贫困补助的安排。市政府部门因为他是非本地户口而拒绝了他的要求，说只有本地户口的居民才能申请现金的补助，但是提出可以帮他安顿一天三餐：“只要我打个电话过去，他说可以叫车载我去吃饭的地方，吃完之后再送我回来。可是他们把我送到救助站怎么办？”

新工作怎么找？

失业之后，生活还是要继续，但是找工作。2008年出台的《就业促进法》第五条表明：“县级以上人民政府通过发展经济和调整产业结构、规范人力资源市场、完善就业服务、加强职业教育和培训、提供就业援助等措施，创造就业条件，扩大就业。”深圳市政府在翌年推出的《关于做好促进就业工作的意见》也提出了十大惠民政策，针对失业者或求职者的包括创业人员税费优惠、职业介绍补贴、职业培训补贴、青年见习、岗位援助、岗位补贴、灵活就业补贴等等。政策方面亦称将服务范围扩大至外来务工人员及就业困难人员，正正就是我们现在遇到面对失业困境的大龄工人。

然而，观乎失业工人找工作时实际面对的困难，我们对这些政策的复盖面和效用深感怀疑。基本上，工人对于这些政策都不太了解，政府、工会或其它社会组织根本不在他们考虑求助的范围之内。在玩具厂的那群工人当中，透过政府提供的渠道找工作的几乎是零，劳动部门介绍的工作劳动条件都很差，所以最后都是经个人网络去找，而且找到的大多不是正规的工作。

另一方面，如果仔细看政策内容的话，其实很多预设都不符合这些大龄工人的实际情况。首先，大龄工人本身可能是因为技术不足或追不上工业转型发展而被淘汰，让他们重新就业的方法之一可能是让他们接受培训，掌握技术。可是对这些工人来说，其实培训的门槛和成本并不低。譬如说，职业培训补贴接受“在我市工作并连续参加养老保险2年以上的来深建设者”申请，可是因为过去劳动部门监察用人单位参与社保不力，工人不一定有连续参与养老保险的纪录，而且政策要求工人先参加培训再申请补贴，这并没有顾及到培训所需的费用以至参与培训期间的生计。当生活需要逼人的时候，其实工人并没有太大空间去考虑要不要花钱和时间去参加培训的问题。

我们邀请了两位目前没有工作的志愿者去跑跑相关的政府部门，查询再就业服务的推荐和培训等等的服务，他们的经历也是令人深感挫败。第一位先去区里面的社会保障局，问再就业服务在哪里办理。他在工作人员的指示，先后去了劳动部门的人力资源科、就业促进科、人力资源报训中心、法律科、劳动就业服务中心、职业介绍中心，最后不但没拿到任何有关再就业的信息不止，工作人员最后还是叫他回到社区去了解相关的就业信息。后来他又跑到区总工会去问，即使很多人值班，他们还是说没有这个业务。即使工会本身有再就业方面的职业技能培训，但那也不是针对失业人员，只供企业在职的员工申请。结果一天内从早到晚东奔西走，什

么帮助都得不到。后来我们从其它工人口中得知的情况是，一听到是外地户口的人，根本就不会受理。

另一位志愿者则是凭着用人单位开的离职证明，去社区登记成为失业人员，然后了解一下职业配对的信息。因为有用人单位的书面证明，所以失业保险还是比较快就得办妥。他又在社区那里填了一张失业人员的登记表，上面要求填上个人信息、希望就业的地区、期望薪资、个人教育背景、工作经历等等。社区那里并没有专职的工作人员负责办理这方面的业务，负责接待他的人对具体安排不清楚，也不能提供更多信息，就打发他走了。登记至今一个月，也没有收到任何消息。其实，玩具厂的工人当初失业的时候，也有在社区登记失业信息，不过也是从来没有收过任何职业推荐和培训。⁶

其次，政府促进就业的另一个方法是鼓励失业人员创业，以此带动就业。譬如，2015年起实施的《深圳市人民政府关于加强创业带动就业工作的实施意见》就表明要透过降低创业门槛成本、加强创业培训教育及创业服务、提供创业补贴和贷款等等，以鼓励包括外来务工人员在内的失业人员为自己创造就业机会。

乍看起来，这为工人提供了一个积极正面的信息：只要你有想法、有行动力，就可以付诸实行。可是，被问及创业的意愿时，并不是每个工人都表现得兴致勃勃。有些人会觉得自己做老板总比打工好，不用受气，但没有资本的话也不太可能；有些人出来打工前曾经在老家做过小生意，但发现做小生意没有想像中容易，而且风险全都自己承担，并不是每个人都适合做老板，有时候干一份稳定的工作更适合自己。因此，创业这条路并不适用于所有失业人员。

就算这些工人想要创业，政府的创业措施又是否适合这些大龄失业的工人？答案也是否定的。近年深圳鼓励新兴行业的发展，而创业措施也明显向这方面倾斜，从创业补助申请资格（持有本市户籍、近年从技术学校或高校毕业）和创业教育服务的复盖面（以高校及职技校为主）来看，其针对的都是年龄较轻、文化水平较高、从事高新行业的创业者，持本地户籍者尤其有利。这也反映在政府公布的创业者成份中，深圳超过半数的创业者都是8、90后的年轻人。⁷对半辈子都在劳动密集型行业工作的外来工人而言，即使创业的想像只是做个小买卖，也总需要本钱和一定程度的经营知识，但政府的创业措施并没有关注到他们的需要。有些稍有技术的工人可能会从事厂商的外包工作，但更多时候这只是厂方为了配合国家减少派遣工比例而衍生的劳动力外包形式，把经营成本和风险转嫁至下游外包商身上，实质上并没有为工人创造更好更稳定的职位。

政策建议

⁶ 就算当时有玩具厂工人被劳动部门转介至鞋厂工作，也是劳动部门为了抑制他们的集体抗争所致。

⁷ 何泳（2014），〈9个深圳人1个在创业〉，《深圳特区报》，2014年6月5日。
<http://dm.sist.org.cn/Main/Detail/?title=YCGJK9EE374S8PJU>。

面对未来持续的经济下行，大龄工人失业的问题都可能会日趋严重。玩具厂工人的个案只是一个缩影，相信有类似经历的工人不计其数，问题是他们如何处理，是否非得接受自己的日子只会愈来愈难过的命运。我们认为，不论是失业还是再就业的相关政策，都急需直面这群工人的实际处境。即使深圳日后已不希望像以前一般引入低技术的劳动密集制造产业，但按照我们的观察，这些产业并不会即时消失，而是以更零散化的方式经营，而其它服务行业的兴起，也意味着非技术工人有机会由制造业流向服务业，如餐饮、酒店等。工人因为深圳的经济发展而把自己整个职业生命建立于此，产业转型是否非将他们用完即弃不可？因此，政府和工会都应改善现有的失业和再就业的相关政策，以帮助这群为深圳付出半生青春的工人，能追上这个城市发展的步伐。

1. 失业保险基金应以改善失业工人处境，而非帮企业减负为重点目标

我们认为，失业保险的设立应为失业工人提供社会保障，协助他们度过难关，因此现时其领取资格、期限和金额都应予以检讨，以生便民之效。观乎现时工人的情况，要证明自己是非自愿失业并非易事，因而容易丧失领取失业保险的资格，而且失业保险的金额和发放期限也未必足够工人应付度过失业难关和找工作的需要。2013 年开放外地户籍职工参与失业保险之前，也许也没有料到工人失业的情况会在短短数年间浮现，导致失业工人的就业年限只令他们合资格领取两个月的失业保险金。为了协助工人适应近年的一波经济转型，减轻工人在失业期间的负担，令他们能安心找工作，我们建议将失业保险金领取期限的起点统一为，每人三个月，然后每参保满半年再领一个月。领取失业保险的资格也应该放宽一点，即使工人并非被企业单方面中止劳动合同，在现时企业普遍以各种方式逼迫工人辞职以逃避支付经济补偿金的情况下，负责处理的相关部门也应该按照各个工人的处境酌情处理。譬如，工人过去数月的工作时数和收入是否大幅减少？他们辞职之后，企业是否就顺势倒闭？如工人能提供证据，这些迹象都有助于判断工人是否无可奈何被逼离职。另外，我们也建议检讨失业保险金额，因为最低工资本身已不足够生活，实在不能再在以上再打折。⁸因此，失业保险金起码应在现时的最低工资标准或以上，并与最低工资一样，起码每两年调整一次。

失业保险基金的管理也急需检讨，运作应更加透明化。可能有人会说，以上这些建议，都会增加政府开支，哪来的钱？我们从《深圳市 2014 年度本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中得知在 2014 年，失业保险基金实际收入 53.41 亿元，支出仅 4.27 亿元，而深圳市政府和市人大常委会早已知悉“失业保险收支差额较大”的问题⁹，但是当时的结论仅仅是“我们从企业徵收的费用太多了”，并没有提出“如何使用这笔充裕的基金”的方案。

今年年初，广东省政府推出《广东省供给侧结构性改革总体方案（2016-2018 年）》，为了帮助企业减低运营成本，将企业为工人缴交的失业保险费率砍半，结果失业保险基金未有传出危机不止，深圳还有能力从失业保险基金中为企业拨出稳岗补贴。既然如此，失业保险基金在支付失业保险金以外为何只向企业，而不是向工人提供优待？政府如何作此决定，对广大工人群

⁸ 打工者中心（2016），〈2015 年深圳工人工资与生活开支调查报告〉，http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_6b0ef6fc0102x1dc.html。

⁹ 深圳市审计局（2015），〈深圳市 2014 年度本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告〉，http://www.szaudit.gov.cn/zxbs/sjgzbg/bjyszxbg/201508/t20150828_3197403.htm。

体而言都是一个谜。因此，我们也要求失业保险所累积下来的钱应用在工人身上，而基金的财政状况和管理方法也应向公众公开。

2. 加强对外来工人的再就业辅助

政府部门的就业促进政策应切实复盖各个年龄段和技术水平的外来工。从我们所接触的工人和志愿者口中，我们都听不到政府和工会在协助工人找工作、自我提升和转业方面有任何角色，往往都是靠工人自行摸索，成功与否完全视乎个人机遇。不论工人是初中毕业、大专毕业还是博士后，60 后还是 90 后，他们都在深圳城市发展的不同阶段付出了相当的青春和劳力，并不能说走就走。政府既然要发展不同产业，就不能单方面依靠从外面输入有能者，而是让人人都有机会被培养成有能者。

因此，我们认为政府和工会再就业的所有服务——包括职业介绍、配对、创业——的内容都应该向年龄偏大的外来工人延伸，不应为参加资格设下户口和年龄限制，外地人和本地人都享受同样的再就业辅助。街道和区层面的人社部门和工会应该先提高工作人员对这个服务板块的了解和重视，为面临失业困境的工人提供专业的建议，同时权责应该分得更清晰，让人知道接受服务的手续、程序和前景，加强工人对再就业服务的信心。我们也观察到一些社工机构近年开始提供比较个人化的再就业服务¹⁰，可是我们接触到的工人群体都没有听说过，可见这方面的服务仍有非常大的拓展空间。人社部门应牵头整合这些民间的资源 and 经验，加强服务复盖面。

与此同时，再就业服务也应该更考虑外来工的特殊背景，针对其年龄、技能、教育水平等特点，提供确切的辅助。为了提高工人接受培训的动机，培训期间也应为工人提供生活补贴，让他们不用在“接受培训”和“争取时间找新工作”之间抉择，在短期之内先安心做好转行的准备，才有心思考虑未来去向，包括是否留在深圳，投入产业转型的新局面，还是索性去其它城市另觅出路。

3. 规范企业招聘时的年龄歧视行为

当然，也许我们还是得接受一个普遍现象，就是大龄工人较难找工作不一定是因为技能发展，而纯粹就是因为为其年龄。企业招聘的时候明目张胆地为求职者的性别、年龄设下不合理的门槛，而且工人的经验也反映年龄愈大，找正式工作愈困难，建基于稳定劳动关系的连法律保障也随着他们的年龄增长而消失。

工人再努力提升技能、再努力适应时代的变迁，也不能回复青春。如果不能限制企业对大龄工人的年龄歧视行为，政府提供再多的再就业辅助也不会有任何意义。今年已有不少学者建议政

¹⁰ 〈深圳市妇联阳光妈妈十佳合作企业〉，

https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIzMjQxNzA5Mw==&mid=2247483842&idx=3&sn=9e626ad0d1e4f9daba2791fe27d6d7df&scene=1&srcid=0716oy7wZtAPei6YxBU7cFoh&pass_ticket=vT66BuVeg%2F3Ftc8%2B0iMXsGd2Ipf6PIKQKzGmwGnOUVbDEuSs3go6OszBTzbDCoG0。

府在“十三五”期间认真研究制订反就业歧视法¹¹，如果政府真的希望产业发展带动的是社会平等和创新进步，就应该确切执行，让不分年龄、性别和户籍的工人都能在法律的保障下，从中找到立足点。

¹¹ 朱宁宁（2016），〈就业歧视屡禁不绝立法碎片化难成体系 是时候出台反就业歧视法了〉，《法制日报》，2016年1月26日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2016-01/26/content_1961366.htm。