

委託研究報告

中國大陸社會安全制度與變革
之研究
(期末報告)

研究主持人：林宗弘



行政院大陸委員會委託研究

中華民國 102 年 1 月

委託研究報告

中國大陸社會安全制度與變革 之研究

研究主持人：林宗弘

共同主持人：吳介民

研究助理：林依陵

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



行政院大陸委員會委託研究

中華民國 102 年 1 月



中國大陸社會安全制度與變革之研究

目 次

第一章、導 論	1
1.1 中國大陸與世界各國社會安全制度的比較.....	2
1.2 社會主義時期的遺產：幹部、單位與戶口.....	6
1.3 威權主義國家財政與社會安全制度.....	8
1.4 對中共政治菁英之政策偏好的假設.....	11
1.5 本研究的調查方法.....	15
1.6 本研究的章節與成果摘要.....	17
第二章、中國大陸社會安全制度的歷史起源	19
2.1 毛澤東時代的計劃經濟與社會階層化.....	20
2.2 毛澤東時代的社會安全制度.....	25
2.3 中國大陸市場轉型與舊制度的崩潰.....	29
2.4 改革：摸著石頭過河與穩定壓倒一切.....	33
第三章、中國大陸社會保險制度的現況	44
3.1 養老保險.....	45
3.2 醫療保險與生育保險.....	51
3.3 工傷保險.....	57
3.4 失業保險.....	59
3.5 各地方覆蓋率的差異.....	61
第四章、中國大陸社會保險基金的管理與風險	70
4.1 中國大陸社會保險基金的分類與管理.....	71
4.2 混帳與空帳：國企轉型與社保地域化的制度遺產.....	75

4.3	人口老化對社會保險基金的衝擊.....	79
4.4	社會保險基金管理所衍生的貪腐與金融風險.....	81
第五章、中國大陸社會救助制度的歷史與現狀.....		91
5.1	城鎮社會救助制度的沿革.....	92
5.2	農村社會救助制度的沿革.....	95
5.3	社會救助的財政管理與照護品質改革.....	100
第六章、中國大陸社會安全制度與台灣民眾權益.....		108
6.1	台灣社會安全制度與中國大陸社會安全制度之比較.....	108
6.2	台灣民眾在中國大陸之社會安全制度下的現實情況.....	113
第七章、總結.....		118
7.1	中國大陸社會安全制度之歷史回顧.....	118
7.2	中國大陸社會安全改革的成果與限制.....	119
7.3	中國大陸社會安全制度下的台灣民眾權益.....	123
7.4	兩岸協商的社會安全政策建議.....	124
附錄：田野訪談紀實.....		131
參考文獻.....		151

表 次

表 1.1	福利國家文獻中的六種社會安全制度比較表.....	5
表 1.2	本研究受訪者之編號、單位屬性與訪問時間地點（報告通過後將以匿名處理）	16
表 2.1	中國大陸計畫經濟時期戶籍制度下的城鄉、單位與幹部人口分佈結構：1958-1982	24
表 2.2	毛時代的社會福利階層化；檔案、戶籍與財政體制.....	28
表 2.3	改革開放以來的市場轉型對社會安全制度的衝擊.....	30
表 2.4	南巡之前（1978-1992）中國大陸政府提出的社會保險法令.....	38
表 2.5	南巡之後（1993-）中國大陸政府提出的社會保險法令.....	39
表 2.6	毛澤東時代的社會階層化與社會保險法（2012）的延續性.....	42
表 3.1	中國大陸社會保險個人帳戶養老金計發月數表，2012.....	48
表 3.2	河南省正陽縣駐馬店鎮新農村合作醫療相關規定，2012 年.....	53
表 3.3	本節所比較的六個地方政府之分類與 2010 年的老齡化比率.....	63
表 4.1	新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：上海市社保案.....	84
表 4.2	新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：廣州市社保案.....	85
表 4.3	新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：河北省社保案.....	86
表 4.4	新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：遼寧省社保案.....	86
表 6.1	中國大陸與台灣受雇者之勞動法令與社會保險比較.....	111
表 6.2	台灣民眾在中國大陸各身分類別所享有的社會安全權益.....	114
表 7.1	中國大陸社會安全制度的政策問題.....	120
表 7.2	中國大陸各項社會保險的財務、管理與保障問題.....	122
表 7.3	台灣與中國大陸類似之社會安全制度對照表.....	127

圖 次

圖 1.1	中國大陸五大社會保險在工業與服務業人口中的覆蓋率，2001-2010.....	10
圖 2.1	中國大陸歷年來官方紀錄的勞動爭議案件數與參加人數，1994-2009.....	35
圖 3.1	各省與全國的養老、新農保、醫療、失業、工傷與生育保險的覆蓋率，2010	64
圖 3.2	中國大陸全國與六省市的養老保險覆蓋率變化趨勢圖，2001-2010.....	64
圖 3.3	中國大陸全國與六省市醫療（職工+居民）保險覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010	65
圖 3.4	中國大陸全國與六省市新型農村合作醫療覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010.....	65
圖 3.5	中國大陸全國與六省市失業保險覆蓋率變化趨勢圖，2001-2010.....	66
圖 3.6	中國大陸全國與六省市工傷保險覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010.....	66
圖 3.7	中國大陸全國與六省市生育保險覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010.....	67
圖 4.1	全國與六省市的城鎮職工/居民養老保險基金累積結餘率，2002-2010	78
圖 4.2	全國與六省市的職工 / 居民醫療保險基金累積結餘率，2002-2010.....	78
圖 4.3	中國大陸歷年人口普查的年齡組別比例，1953-2010（中國國家統計局 2012）	80
圖 4.4	學者對中國大陸未來的人口相關比例的預測，2010-2050 年（宋世斌 2010）	80
圖 5.1	山東省日照市民政局網站所提供的城市低保審批流程圖.....	94

中國大陸社會安全制度與變革之研究

第一章、導 論

中國大陸經濟轉型三十多年之後，面對全球金融風暴的衝擊與民眾權利意識的崛起，大陸政府的經濟與社會治理遭遇到極大的挑戰，因此提出「建構和諧社會」的口號。從具體的政策規劃來看，中國大陸國務院已經將社會安全政策改革列為最重要的施政方向之一，今後勢必會影響到中國大陸第五代領導人的經濟與社會政策發展。

在中國大陸政府的十二五規劃十大政策方向中，直接涉及社會安全制度改革者就佔了四項，這四個政策方向包括推進基本公共服務均等化、加快城鄉居民收入增長、加強和創新社會管理以及解決三農問題，以下分述之。

中國大陸的社會安全制度中長期存在的首要制度困境，在於毛澤東時代所建立幹群、單位與城鄉戶籍差異所造成的路徑依賴 (path-dependence)，由於農民或農民工無法獲得合理的保障，經常導致民怨或抗爭，因此大陸政府將「推進基本公共服務在城鄉或區域之間的均等化」做為未來五年計畫的社會保障政策方向之一。

其次，大陸政府十二五規劃中提到要「加快城鄉居民收入增長」，究其細節而言，不僅涉及到收入的成長與初次分配、以及各級政府的財政分配問題，也涉及社會安全制度的改革與社會保險覆蓋層面的擴大。

第三，十二五規劃中提到要「加強與創新社會管理」，則是在中國民眾集體事件增加、網民對輿論與集體行動影響力提高的趨勢下，大陸政府欲減少社會不穩定問題，擴大民間團體對社會保障或社會工作的參與，而進行一系列放寬民間社會組織的制度改革，以社會工作專業化與政府購買社會服務為主要的推展方式。

此外，中共中央仍然將「解決三農問題」，也就是把提高農民收益、改善農村建設與社會保障視為重要的政策方針。因此，廣義而言，十二五規劃中涉及社會安全體系改革的政策就佔了十分之四，所佔政策比例堪稱最大。

上述的社會與經濟制度改革牽涉層面甚廣，主要涉及的就是社會保險與社會救助體系的規劃，而社會保險的制度設計與財務管理，不僅必須考慮一般民眾的醫療、退休與工作權益，也牽涉到各相關部門（所謂的「條條」），以及地方政府（所謂的「塊塊」）與中央政府管理權力的博弈與財政資源的重分配。

在中國大陸改革開放的過程中，社會保險基金（簡稱社保基金）原先由地市級或縣級政府設立與管理，是地方政府的預算外收支，有不少地方幹部以此一基金投入金融產業以及房地產行業的發展，近年來已經成為地方幹部貪污問題的源頭之一，也是中央政府極力改革的對象。近年來，中央政府企圖整頓地方社保基金的貪腐與虧損問題，因此以多種法令來釐清社保基金的收支與投資條件，並將資金管理的權利逐步收歸中央。總之，社會安全體系不僅在保障方式上、也必需在管理層面上進行改革。

過去台灣學術界對中國大陸的社會安全體系相關研究甚少，對台灣民眾在中國大陸社會保險與社會救助制度下的權利與義務，或相關法規實施方式，少有學者著墨。究竟上述改革對台灣民眾，尤其是對台商的經營成本、在大陸工作的台灣民眾之醫療與工作相關權益等有何影響，還有待分析，隨著兩岸交流情勢日益熱絡，我政府與民間對中國大陸社會安全制度的運作與變革，實有必要進行深入的探討。

在本章中，我們將先介紹國際上社會福利制度研究的文獻、討論中國大陸社會福利制度的特殊性，建立研究相關的經驗命題，並將以本章的研究命題來貫穿全書。

1.1 中國大陸與世界各國社會安全制度的比較

本研究計畫所稱之社會安全政策，指涉的是由國家所實施，以對抗各種社會風險的政策，目的在於減輕三類社會風險—第一類是所謂的生涯風險 (life-course risks)，也就是生、老、病、死對一般公民所造成的威脅，第二類風險是所謂的景氣循環風險 (economic cycle risks)，主要是資本主義市場經濟週期性的景氣與衰退所造成的失業與貧窮問題，對就業者及其家庭所造成的經濟風險，第三類風險我們不妨稱之為政治風險 (political risks)，也就是當貧富差距惡化導致社會動盪不安、或國家面對選舉週期甚至國際戰爭下，造成政治動盪或治安問題時，政治菁英與民眾所面對的生命、財產威脅或失去權力的風險 (Taylor-Gooby 2004: Ch.1; Haggard and Kaufman 2008: 3-4)。

為對抗上述三類社會風險，人類社會在歷史上曾經發展出各式各樣的社會安全方案，包括家庭責任、民間互助與私人保險等。本研究所討論的主要是在最近三百年以來，現代主權國家逐漸建立之後，由政府強制實施的各種社會安全政策，在文獻中這些政策通常被稱作「福利國家」研究 (Esping-Andersen 1990)。本文為求簡化，將福利國家等同於社會安全制度，兩個學術概念之優劣雖有爭議，在經驗研究上所涵蓋的制度大致重疊，主要包括社會救助、養老、醫療、失業與工作安全、有時包括托育政策等。

由於各國政府對社會安全制度的設計與發展有相當大的分歧，福利國家研究文獻十分關注社會安全制度的起源與差異。受到馬克思主義階級分析的影響，早期的福利國家文獻通常將社會安全體系的發展視為統治者處理資本主義階級對抗與週期性經濟危機的工具 (Gough 1979)，這種觀點認為，資本主義社會具有貧富分化的特質，將會造成資產階級與無產階級的對抗、甚至造成社會革命，統治菁英為了維持資本主義與自身的存續，就必須拿出一部分的利益作為社會福利分給被統治者，以免導致革命。

然而這種把福利國家當成工具，以防止資本主義走向革命危機之「結構功能主義（或是結構馬克思主義）」的觀點，無法解釋資方對社會福利的長期抵制（如果這是維持資本主義運作必要的社會成本、或某種社會結構上必要的功能）、也無法解釋勞工階級爭取社會福利的修正主義路線（如果長期來看無產階級革命更有利，爭取社會安全是徒勞無功的行為），與各國的社會安全體系的差異（為何同樣的反革命或社會功能需要，卻造成完全不同的社會安全制度）。於是，隨後的研究從勞工運動與政黨政治入手，研究工會強弱與左派政黨的發展如何影響了歐洲各國的社會安全體制 (Korpi 1983)。

在福利國家的研究文獻中，丹麥學者 Gosta Esping-Andersen (1990) 的《福利資本主義的三個世界》(The Three Worlds of Welfare Capitalism) 已經成為最重要的經典。在這本著作中，Esping-Andersen (1990) 把先進資本主義國家的社會安全體系區分為三大類：以前英國殖民地為主的自由主義福利國家、以歐陸德法義（日本）為主的統合主義福利國家、與北歐各國的社會民主福利國家，這三大類型的福利國家有不同的歷史起源與政策後果。此外，Esping-Andersen 還建立了去商品化的經驗指標來評比各國的社會安全體系，顯示強大的工會與左派政黨確實帶來更廣泛與完整的社會福利。

如 Esping-Andersen (1990) 所言，自由主義福利制度通常出現在勞工運動較弱、左派政黨的意識形態與政治路線較為溫和、農民抗爭也較弱之國家，包括英國、美國、加拿大、澳洲與紐西蘭，其結果是福利依賴企業並相對商品化、貧富差距比較嚴重；統合主義福利制度通常因為資方與農民支持家長式的國家權威，工會與左派政黨路線較為激進失去一般民眾支持、或一度遭到法西斯政權鎮壓（有時資方也會被政府制止），其結果是國家由上而下壓制並整合勞資雙方的意見，社會福利經常採取國家強制的職業保險，德國與義大利是其中典型，也包括法國、奧地利（與日本）等；而北歐社會民主體制則通常出現在農民與工人組織結盟穩固，能夠對資方強制課徵高額稅收的國家，其社會福利往往採取租稅來承擔，具有所得再分配的效果，因此貧富差距也較小。

上述的福利國家研究有個重大的缺陷，就是僅探討歐美資本主義先進國家福利制

度發展的歷史經驗。最近，著名美國政治經濟學者 Stephen Haggard 與 Robert Kaufman (2008) 的著作試圖擴大福利國家的研究範圍。Haggard 與 Kaufman 研究了東亞、東歐與拉丁美洲三大地區發展中國家的社會安全體系，認為戰後的階級結盟與經濟發展策略影響了這三大地區的社會安全制度，而近三十年來的經濟全球化與民主轉型浪潮則對戰後形成的制度帶來衝擊，導致福利制度商品化、或擴大社會權利兩種發展方向。

Haggard 與 Kaufman (2008) 發現，即使在東歐共產世界垮台之後，東歐各國仍然大致維持了完整的公共醫療制度與社會保險體系，有少數國家遭受部分福利商品化（例如公共運輸）或住房私有化的衝擊；而東亞各國則維持了一個對資方比較有利、較小的社會安全網，少數民主化案例如台灣與南韓有擴大社會安全制度的趨勢；拉丁美洲則由於國有企業與進口替代政策的遺產，導致少數產業工人成為福利優厚的貴族勞工，而多數的非正式部門員工與農民則往往被排除在社會安全網之外。

我們將 Esping-Andersen (1990) 與 Haggard and Kaufman (2008) 所劃分的六種社會安全制度之類型、起源、財務、制度後果與改革方向列於表 1.1，在先進資本主義國家分為自由主義、統合主義與社會民主主義三類，在東歐、東亞與拉美則分為社會主義、發展主義與雙元主義三類社會安全制度，有不少研究提到先進國家社會安全制度分類的模糊性、與發展中國家的關聯性等，例如跨國研究已經開始討論東亞發展主義與自由主義及統合主義福利國家的類似性等（此類文獻參見蔡宏政 2012）。可惜的是，上述研究未能擴展到當前最重要的發展中國家—例如中國、印度與俄羅斯等。

在中國大陸區域研究的傳統中，哈佛大學的 Martin Whyte、芝加哥大學的 William Parish 與唐文芳等人曾經出版過一系列城市地區經濟生活與社會福利的相關著作，可惜出版時間較早，而且所探討的福利僅限於城市居民 (Whyte and Parish 1984; Tang and Parish 1999)。近年來，美國與香港社工學者發表了一些英語研究（例如 Chan, Ngok and Phillips 2008），然而主要著重在中國大陸社會政策現況的介紹，較少理論探討，另有一些研究著重於個別社會保險，例如對養老制度的精闢分析 (Frazer 2010)，指出中國大陸養老保險的制度問題與管理缺失，但其理論未能推廣到整體社會安全制度。

在台灣社會福利學界，針對中國大陸社會安全制度已經有少數學者的優秀作品問世，例如施世駿（2009）教授的一系列著作，觀察到中國大陸社會保險城鄉二元分割而且管理地域化等特徵，與蔡宏政（2012）分析中國大陸社會保險支出階層化等現象，對我們理解中國大陸社會安全制度的特徵相當有幫助。此外，林宗弘及吳介民（2011）針對中國大陸戶籍制度變遷的分析，也為本研究的理論與分析奠定了基礎。

表 1.1 福利國家文獻中的六種社會安全制度比較表

區域	先進資本主義國家的三種社會安全制度			發展中國家的三種社會安全制度		
	英、美、加	德、法、義(日)	北歐各國	東歐	東亞	拉丁美洲
類型	自由主義	統合主義	社會民主	社會主義	發展主義	雙元主義
階級結盟	工會弱勢	農民保守	工農結盟	工農結盟	工會弱勢	工會強勢
意識型態	市場主導	家長制	公民權利	共產主義	發展主義	民粹主義?
財政來源	企業保險	社會保險	財政稅收	財政與社保	社會保險	財政與社保
涵蓋範圍	不完整	普及但分化	普及	普及	普及有分化	分化不普及
去商品化*	低	中	高	高	低—中	二元化
貧富差距	中—高	中	低	低	中—高	高
財務赤字	中—高	中—高	中	高	低—中	高
失業率	低	高	中—高	低(轉型高)	低—中	高
改革方向	私有化	部分私有化	積極就業	部分私有化	民主化	私有/民主化

資料來源：整理自 Esping-Andersen (1990, 1999) 與 Haggard and Kaufman (2008)。

“*” 表示去商品化的涵義在 Esping-Andersen (1990) 與 Haggard and Kaufman (2008) 的研究中意義不完全相同，本表格還有一些福利國家研究裡學術概念適用的問題，僅供一般讀者參考（感謝蔡宏政教授建議）。

本研究認為，學界應該將世界各國社會安全制度的研究發現、中國大陸政治經濟變遷的歷史與中共決策者的偏好結合起來，才能順利解釋中國大陸社會安全制度的發展趨勢。如前所述，Haggard 與 Kaufman (2008) 發現戰後初期的社會安全制度、經濟轉型的衝擊與民主化的發展影響了東歐、拉美與東亞的社會安全制度。有趣的是，自中共建政以來，中國大陸城市地區也建立了類似東歐國家的計畫經濟、農村卻類似東亞經濟起飛時期欠缺社會福利的狀態，從而構成了類似拉丁美洲的城鄉二元社會安全制度，社會福利資源分配的階層化十分嚴重。如上述文獻所言，戰後初期中共建立起來的社會制度構成了中國大陸改革開放三十年來，社會安全體制分化與轉型的基礎。

1.2 社會主義時期的遺產：幹部、單位與戶口

與多數東亞發展主義或統合主義國家類似，中國大陸社會安全制度主要分為社會保險與社會救助兩大類型。要了解中國大陸社會安全制度的變遷，首先，我們必須分析毛澤東時代計畫經濟模式下階層化的社會安全制度；其次，我們必須分析改革開放三十多年來，中國大陸社會安全制度如何遭受經濟轉型的衝擊。最後，我們將說明改革開放之後中共重建社會安全制度的努力，為何會造成嚴重的地域化與財政化的傾向。

首先，我們應該檢視毛澤東統治時期之國家建構 (state building) 造成社會安全制度的階層化現象。在中國社會不平等的分析上，大部分學者分別注意到改革開放以前的幹部制度、單位制度與戶口制度的重要作用。這三種制度的發展對當代中國社會的貧富差距影響極大，是研究中國社會不平等時必須面對的基本制度結構 (Lin and Wu 2009)。

幹部一詞來自俄語，是共黨領導的漢語翻譯。在中國大陸，國家幹部的身分具有特定的制度意義。首先，國有單位幹部的檔案由人事部門管控，工人則由勞動部門負責分配與調動。其次，幹部身分包括了管理與技術兩類職位，幹部級別與其工資及福利掛勾，導致住房與配給等物質生活的差異 (李路路、王奮宇 1992)。在毛澤東時代，幹部的權力雖然有高度的任意性 (arbitrary)，但是也缺乏保障。相對地，改革開放之後的幹部身分保障日趨制度化，選拔標準也從政治優先漸漸轉為「又紅又專」。

國家幹部 (包括副科級以上的中央與地方管理幹部) 合乎本文所定義的政治菁英，其所享用的社會福利資源多半來自財政支出，可以被視為一個特權階級。由於改革開放之後幹部是金融投資、土地使用與財政方面的國家代理人，是市場轉型過程的實際管理

者，在缺乏民主監督與司法獨立的制衡之下，幹部身分的制度化不但無法禁止濫權，反而壓制一般中國公民等被管理者的權利與議價能力，給予官僚汲租與貪腐的機會。

城鎮單位制度是中國大陸社會福利階層化的另一要素。在第一個五年計劃期間，共產黨擴大了國民黨政權所遺留的戰時國有單位管理體系（資源委員會），將大多數私營企業收歸公有（Bian 2005），並且仿效蘇聯建立了全面性的單位制度，此一制度下最明顯的經濟社會差異，來自單位之間產權與行政級別的區別，產權類型與行政級別之間又有高度相關性，國有單位與集體單位之間形成了雙元的產業組織等級（Bian 1994）。在「企業辦社會」的政策之下，各級單位控制了工人經濟收入與社會福利，造就了工人對國有單位的「組織性依附」與恩庇式的工廠文化（Walder 1986）。

1978 年以來改革開放嚴重削弱了國有單位的權力，使得許多國企揹負赤字（Shirk 1993）；鄧小平南巡之後，朱鎔基加速推動了資本市場與勞動力市場的發展，並在 1998 年宣佈金融改革與國有企業大規模私有化的政策，將國有資本轉讓給私人或破產清算，並且讓工人下崗分流。最後，在國有單位私有化所帶動的住房改革過程中，政府要求單位賣斷現有房屋並取消福利分房（Naughton 2007）。雖然中國現存國有單位仍有一定程度的組織優勢（Tsai 2002; Xie and Wu 2008），然而從整體來看，在私有化政策的衝擊下，國有單位的工作條件與社會安全體系已經大致脫鉤。

戶籍制度，是毛澤東時代造成社會福利階層化的第三個要素。從 1950 年代中期開始，中國政府逐漸建立戶口制度，將當時的民眾按居住地區分為「農業戶口」與「非農業戶口」，在 1958 年人民公社建立之後逐漸穩固下來。戶口制度有下列幾個特質：首先，戶口設定了單位或人民公社對其管轄下勞動力的壟斷性管理權，勞動力不能自由流動或交易。其次，戶口制度在農業戶口與非農業戶口之間畫下明確的界限，農民無法獲得城鎮居民從計劃經濟體制中所取得的各種單位福利（Solinger 1999）。農民任意離鄉不僅喪失各項農業收入（工分與口糧），還會遭到幹部批鬥；此外，非農業戶口或農業戶口子女身分根據母親的戶籍代代相傳，唯少數幸運者透過大專教育、成為國家幹部或入伍當兵，才能改變戶口類型（Wu and Treiman 2004）。儘管公社在 1983 年之後全面解體，戶口剝削機制卻存續多年，城鎮戶口的排他性仍然部分延續。

戶口制度是農民工與三農問題的根源之一。除了身分證之外，進城「農民工」必須取得暫住證、工作證與女性專屬的計劃生育紀錄卡等多種證件才能合法待在城市，在醫療、教育、低保、社保與房屋等方面，多數農民工仍無法分享城鎮居民的社會福利與國

家補貼 (Wu 2010)。戶口制度也對留在鄉村的農民造成嚴重的後遺症。一方面，包產到戶並沒有將農地的所有權徹底歸家戶或個人所有，而仍歸屬於村集體，農地分配在農村還是個敏感的問題。另一方面，村級領導或上級幹部與房地產開發商勾結，以低廉補償金將集體農地釋出汲取暴利，引發越來越嚴重的農民抗爭 (林宗弘、吳介民 2011)。

幹部、單位與戶籍這三種社會主義制度，是分析中國大陸社會安全制度的基礎，這三大制度所造成的社會福利階層化，是所有現行社會福利制度設計的起源，也已經成為社會安全制度改革的最大障礙，本研究第二章將徹底討論毛澤東時代國家建構與社會階層化所造成的制度遺產，以及改革開放對毛時代社會安全制度的衝擊。

1.3 威權主義國家財政與社會安全制度

近年來福利國家研究發現，在全球化的衝擊下，民主化與商品化是各國改造戰後社會安全制度的重要動力 (Haggard and Kaufman 2008)。以中國大陸為例，戰後社會主義時期所建立的社會安全制度是否受到民主化與商品化 (包括市場化與民營化) 的衝擊呢？我們認為，從改革開放以來，毛澤東時代所留下的社會安全制度主要受到商品化的衝擊 (蔡宏政 2012)，我們將在第二章詳細描述其發展過程，然而由於中共政治改革滯後，威權體制下的社會安全制度改革，反映的主要是政治菁英而非民眾的偏好。

作為國家財政收支的一部分，社會安全制度的變化與政治體制息息相關。財政支出、特別是社會支出 (social spending) 是福利國家研究的重心之一。對福利國家興起的歷史比較與量化研究指出，十九世紀末與二十世紀初歐美國家的民主化，特別是成年男子普選權是導致社會安全支出擴張的主要動力 (Lindert 2004)，拉丁美洲的研究也發現民主政權傾向擴大社會安全支出 (Brown and Hunter 1999)。最後，對亞洲四小龍的量化研究顯示臺灣與南韓的民主化導致社會福利普及並緩和貧富差距 (林宗弘 2007)。總之，民主化容易導致政府社會安全支出比例的擴張，因此威權體制比民主體制導致了更不平等的收入分配 (Deininger and Squire 1997; Sen 1999)。最後，有關中國大陸政府財政收支的研究方興未艾 (Montinola, Qian and Weingast 1995; 王紹光 1997; 周飛舟 2006a, 2007)，然而很少有學者探討中國大陸財政支出與貧富差距的關係。

依據前述的跨國研究，林宗弘 (2009) 認為由於威權政治菁英的財政收支偏好與民主國家領袖不同，前者的財政支出集中於少數擁護政權的人口，而後者必須照顧多數

選民，因此威權主義國家財政支出容易導致貧富差距惡化，中國大陸也不例外。對中國大陸財政支出的分析發現，近年來中共政治菁英財政支出偏好的順序是：(1) 國內安全支出（維穩）、(2) 國防、外交與行政支出（幹部自身的所得與消費）、(3) 短期基礎建設投資，例如交通或電力事業等（照顧地方政府與資方）。(4) 一般民眾關注的教育、衛生以及社會福利支出對政治菁英的好處難以評估、因此對教育、衛生與社會安全支出偏低。

上述的財政偏好模型，相當符合 2006 年以前中國大陸財政支出的變化趨勢。1978 年到 2005 年間全國主要財政支出最顯著的變化，就是行政管理費與其他專項支出的擴張，從改革開放初期的 7.8 % 攀升到 2005 年的 33.9 %（《2007 中國統計年鑑》，表 7-10），相對地，國防經費與經濟建設經費占財政支出的比例，則由計劃經濟時代的 15 % 與 64 %，一路下滑到 2005 年的 7.3 % 與 27.5 %。此外，屬於地方財政責任的科學、教育與公共衛生支出，在地方分權的「分灶吃飯」時期由 1978 年的 11.4 % 提高到 1994 年的 24.2 %，分稅制中央集權之後，教育與衛生支出的比例停滯了十年，在 2005 年占全國財政支出為 24.3 %。不幸的是，自 2008 年起，中國國家統計局改變了財政支出公布的科目分類（適用於 2007 年數據），使得大部分財政數據都不能做時間序列比較。¹

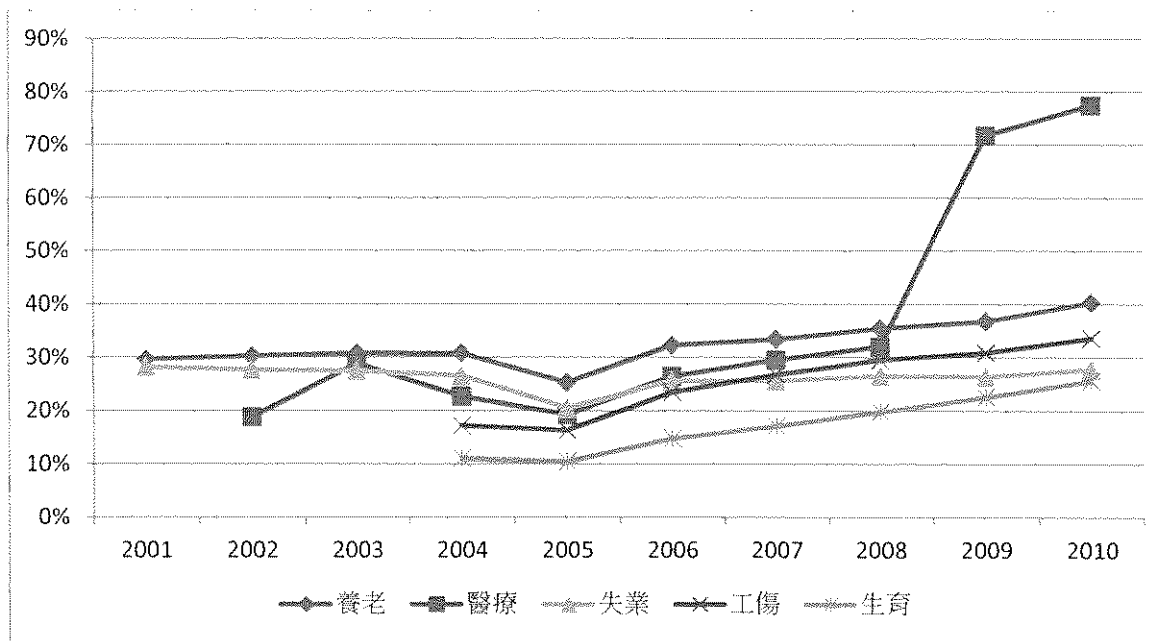
2006 年以前中國大陸政府用於社會救助的部分，大致佔財政決算 2 % 上下，加入退撫支出才有 5.3%。然而，預算內社會救助支出並不是完整的社會福利支出。與許多東亞國家類似，中國大陸的社會保險基金不是預算內收支，而是委由政府管理的預算外或非預算資金。但中國大陸社保基金的獨特之處，在於「政企分家」與國企民營化後並未立即成立中央統籌的社會保險制度或全國統一的收支帳戶，而將多數社保基金編列於地方政府——主要是地級市的非預算資金中，地方社保基金管理相當不透明（Chan et al 2008: 62-67），中央政府往往無法監督，而淪為地方官員的小金庫（林宗弘 2009）。

中國大陸各類社會保險的被保險人占工商業受雇者比例，也就是所謂就業者（而非全體國民）的保險覆蓋率，仍明顯偏低；由於在國家統計年鑑裡，2000 年以前的社會保險數據分類與之後的數據分類大不相同，加上此前的國有單位尚未大規模私有化，我們對社保發展趨勢的推論，仍以最近十年的數據較為可信。圖 1.1 呈現了五種社會保險從 2001 年到 2010 年間在工業與服務業就業人口中的覆蓋率，亦即，以被保險人數除以

¹ 2008 年的《年鑑》廢除了功能別數據，國家統計局的說明是「與以往年份相比，2007 年財政收支科目實施了較大改革，特別是財政支出專案口徑變化很大，與往年資料不可比。」（國家統計局 2012）

工業與服務業的就業人數，此一覆蓋率不包含退休人口。

由過去十年全國統計數據的趨勢可以發現：首先，除了醫療保險的覆蓋率因為新農村合作醫療的推動而在 2009 年大舉提高之外，其他四種保險—養老、工傷、失業與生育保險在工業與服務業就業人口當中的覆蓋率基本上都在四成以下，自 2005 年起由於各種工傷事故頻仍，工傷保險的保險覆蓋率在 2009 年提升到三成，同期生育保險覆蓋率也提高到 25%，但失業保險僅覆蓋城鎮人口而未擴及農民工，因此被保險人始終僅佔工商業就業人口的四分之一左右。最後，圖 1.1 當中醫療保險覆蓋率的大幅提升是因為分母未改變—分母僅有工商業就業者，但投保人數增加主要來自新農合所致，若將新農合被保險人扣除，則覆蓋率可能回到四成左右。



資料來源：國家統計局（2011），《中國統計年鑑》2002-2011 各年度。

圖 1.1 中國大陸五大社會保險在工業與服務業人口中的覆蓋率，2001-2010

社會保險的再分配效果部分取決於被保險人的結構。在勞動合同法與社會保險法頒布之前，中國大陸社保的受益人集中在國有事企業與少數歐美外資企業職工，台資與民營企業資方不願意給農民工買社保，而且農民工在各省或縣之間的流動頻仍，其社保基金帳戶無法隨之移動，導致社保基金「空帳運轉」，也就是以年輕職工與農民工已繳交卻無法領取的保險費，去補貼國企下崗職工提撥不足卻正在領取的退休金，結果仍是

補貼城鎮戶口與國企職工，使得台資與民營企業勞資雙方都缺乏投保意願 (Chan et al 2008: 78-86, 陳聖莉、李佳鵬 2008)。

最後，中國大陸各級政府的公債也可能影響地方財政與中央地方關係。中國大陸地方政府的負債比例在 1994 年分稅制之後大幅提升 (李冬梅 2006: 81-82)。福建省、湖南省與四川省的調查顯示，八成以上的鄉鎮政府舉債度日，必須向上級政府或農村信用合作社借錢周轉，而且愈貧困的農村，人均財政赤字就越高 (張立承 2003: 105-108)，可能導致地方幹部將社會保險基金當成財政周轉的來源。在本文第四章，我們將處理作為中國大陸中央與地方政府財政一部分的社會保險基金之管理機制與漏洞。

如前所述，在改革開放過程裡，中國大陸的社會安全制度改革似乎一直沒有完整的規劃，當國有單位民營化而擺脫原有員工的社會安全支出負擔時，一般大陸民眾必須自行面對資本主義市場經濟下的生涯風險與經濟風險，當民眾因為經濟危機或生存問題感到不滿導致社會抗爭越演越烈時，也為中共中央與地方政治菁英帶來政治風險。因此，從 2004 年起，中共第四代領導人胡錦濤與溫家寶上台後，就提大力倡「建設和諧社會」的論述，逐漸進行社會安全制度的重建。

1.4 對中共政治菁英之政策偏好的假設

我們發現由於毛澤東時代的社會主義制度遺產，中國大陸社會安全體系具有福利階層化 (蔡宏政 2012)、轉型期的福利商品化與社會安全體系管理不善、中央與地方財政利益衝突等幾項基本特徵 (施世駿 2009)，依據過去的研究成果，本文將以社會保險與社會救助為主，探討中國大陸社會安全制度的變遷與現狀。

在進入具體的歷史與制度分析之前，有必要說明本文的一些研究假設。本研究假設政治菁英 (例如中共幹部或民主政客) 皆為理性的行動者，其所追求的目標為個人權力或利益的極大化²，但是其偏好受限於原先的制度條件與轉型成本、以及其個人因為選舉、貪腐遭司法追訴、遭逢政治鬥爭與社會抗爭而下台的政治風險。在資訊不完整與後果不確定的有限理性環境中，政治菁英 (中共幹部或民主制度下的政客與官員) 可能會對其個人仕途與收益、或政治菁英整體 (例如黨國或貴族階級) 之權力與

² 根據 Levi (1988) 掠奪性國家的理論，我們假設統治者都追求財稅收入的極大化，但是其掠奪能力受到三個因素的限制：統治者的相對議價能力、各種租稅的交易成本、與統治者預期收益的時間偏好。

利益、或是對群眾事件之政治風險產生錯誤的評估、並做出不恰當的決策。

政治體制—民主體制或威權體制，是影響政治菁英偏好的主要制度限制之一。民主制度的幾項特徵，包括公平選舉、有限任期、依法行政（國家最根本的行政行為是在國內外行使武力、保障產權與徵稅）與權力分立（至少有三權，立法與司法獨立）等原則，對政治菁英形成了強而有力的制約，使得行政菁英必須考慮其他政治團體（例如在野黨或者司法體系）、企業與公民社會（主要是各種社團）以及一般選民（被統治者）的利益；但威權主義下其他政治或公民社會力量對政治菁英的約束力小得多，因此如前所述，威權體制下的財政收支與社會福利制度會與民主體制下的制度設計大不相同。

歷史遺留下的國家建構是另一個影響政治菁英行為的制度條件 (Tilly 1990)，其中又以國家的基礎能力 (infrastructural power) (Mann 1986)—例如官員或軍警對民眾的比例、稅收取得能力與人口資訊管理的能力等，與各層級政府之間的關係—例如中央集權或聯邦制等因素，最為重要。在中國大陸，國家的基礎能力（例如警民比與戶籍制度）仍有待加強，由各相關部門的「條塊關係」(Lieberthal and Oksenberg 1988)、特別是中央與地方關係所構成的分化的威權主義 (fragmented authoritarianism) 嚴重阻礙了政策的有效性與資訊的透明度，是影響中國大陸各種經濟與社會政策改革的重要制度限制。

威權體制政治菁英的偏好與國家建構的路徑依賴，影響了中共政治菁英在各方面的政策行為，社會安全制度與戶籍制度等社會政策也不例外。因此，分析中國大陸社會安全制度的改變時，我們所探討的是中共政治菁英在威權體制下的政策偏好，如何受到分化的國家行政機構、與中央地方各層級政治菁英之關係所限制，因而導致特定的政策改革後果。我們在修正了戶籍制度變革的模型之後認為，中國大陸改革開放以來，政治菁英在重建社會安全制度（以及戶籍制度）時，其政策偏好仍符合下列三個命題：改革「摸著石頭過河」、黨國中央「穩定壓倒一切」、與地方幹部追求「升官發財」，這三個命題決定了社會安全制度改革的命運（林宗弘、吳介民 2011）：³

假設一：社會改革「摸著石頭過河」：對改革開放時期的政治菁英來說，經濟改革如同過河，社會問題如同河裡的石頭，在經濟改革造成社會不安時，才以社會安全制度改革

³ 在有關戶籍制度改革的研究報告中，我們曾提出過這三種政策偏好，並曾以英文將將摸著石頭過河稱為被動漸進命題 (Reactive gradualist proposition)；穩定壓倒一切稱為政治穩定命題 (Political stabilization proposition)；將地方幹部追求升官發財的偏好稱為地方汲租命題 (Local rent-seeking proposition)，在期中報告審查委員的建議下，為求本報告之中文簡易好讀，我們刪除了對這些概念的英文翻譯。

做出回應，因此各種社會與政治制度的調整晚於市場轉型。

在研究 1978 年以來中國大陸社會轉型的過程中，我們發現經濟改革的優先性。一方面，在經濟改革過程中，中國大陸政府先進行市場改革再處理社會問題；通常是經濟改革導致社會安全制度效能不彰，發生重大變故時，相關制度才做出調整。

如美國學者 Barry Naughton (1995) 所言，中國大陸市場轉型一開始是「計畫外的成長」(growth out of the plan)，中央或地方在實驗成功之後才加以推廣。等到城市市場經濟進一步發展，全國勞動力、資本與土地等要素市場都逐漸形成，導致被稱為「農民工」的城鄉遷徙人口大量向城市流動、而且城市土地需求也大幅擴張之後，中央與地方才被動改革社會安全制度。從改革開放過程來分析，經濟政策與社會安全政策調整並未配套，社會安全政策調整通常落後經濟改革政策五、六年以上。

假設二：黨國中央「穩定壓倒一切」：中共中央政治菁英以政治穩定為優先目標，社會改革為前者的工具，若社會改革危及政治穩定則會退縮或延遲，若在政治動盪的壓力下則社會改革將會擴大或加速，社會安全制度的改革也不例外。

本研究假設中共中央政治菁英政策偏好中政治穩定的優先性，中央政治菁英主要指涉黨中央的最高領導階層(主要是政治局或中央委員層級)與國務院的行政官員。從 1989 年鄧小平決定鎮壓民主運動以來，中共高層的政治與社會政策一向遵循「穩定壓倒一切」的原則，只是近年將此一原則改稱為「和諧社會」，並且使該原則透過各種黨政機構的建置與改革—例如擴大信訪制度、增加武警預算與建立種種機構例如所謂的「維持穩定辦公室」(簡稱「維穩辦」)或者「社會綜合治理辦公室」等—來加以制度化(林宗弘、吳介民 2011)。亦即，維持政治穩定與黨國存活是中央政治菁英最優先的政策偏好，要達到這個目的，刺激或維持經濟成長、擴大國內鎮壓機器、改善社會安全制度、延緩政治改革、在國際關係上高舉民族主義等等，都是可能採取的手段。

其次，所有的統治者都依賴一定範圍的忠誠隨從，也就是說，需要運用財政資源進行政治結盟。從財政支出的分析來看，地方幹部(行政費用)、資本利益集團(經濟建設與圈地)與城市居民(社會保險)、而非農民、工人或城鄉遷徙人口，才是黨國維持國內政治穩定的主要結盟對象(林宗弘 2009)。結果，可能由於特殊的社會危機、或是

某些群體性的社會抗爭越演越烈，中共政治菁英才會對現有的社會安全制度進行漸進式的改革。

假設三：地方幹部追求「升官發財」：地方幹部與中央政治菁英的偏好不同，在中央社會安全政策不明確（摸著石頭過河）之下，地方幹部以仕途升遷與財政掠奪為優先，社會安全制度改革往往淪為「升官發財」的工具。

中國大陸的中央—地方關係一向是許多政策爭論的核心議題（吳國光 1994；王紹光、胡鞍綱 1994）。黨國中央依賴地方幹部才能統治，但是在中央與地方幹部之間存在著嚴重的資訊與權力不對稱的問題，前者有獎懲之權、後者卻掌握正確的地方情資，導致所謂的委託—代理關係（principal-agent relationship）（林宗弘 2009），也就是中央的利益與地方不一致，前者必須考慮政治穩定的全局，後者偏好追求個人仕途與財政收入，對中央的政令陽奉陰違，或是扭曲中央政令以服務於地方幹部自身的利益。由於中央政府無法有效管束地方幹部的行為，地方幹部對社會安全制度改革各自為政，出現許多地方實驗與制度變異，甚至造成與原先改革善意相反的後果。

上述三個假設影響了中國大陸社會安全制度變革的過程。首先，如「摸著石頭過河」之假設所推論出的政治行為，從改革開放到社會保險法訂定這段期間，社會安全制度的改革缺乏清晰的方向與藍圖，是被經濟改革的各種社會後果牽著鼻子走，危機管理多過有意圖的設計；其次，與政治改革類似，黨國中央對社會改革的後果深感疑慮，使其裹足不前，讓地方政府自行實驗、設計出多種制度，直到社會抗爭越演越烈，中央才決定加快社會安全制度的建構；最後，地方幹部自行設計社會安全制度，實際上是為了達到升官、或累積稅收與掌握土地資源等目的。上述三個偏好的假設可以推導出中國大陸社會安全制度改革的兩個特徵：地域化與財政化。

社會安全制度的地域化，指的是在中央僅提供粗略政策指示的情況下，各地方幹部依據自身的政治經濟偏好來建構社會安全制度。以社會保險來說，雖然法令上希望推動省級制度整合，主要的決策權仍落在地級市的幹部身上，既然各個地方幹部主要追求地方財政穩定擴張與個人利益，社會安全制度的設計與管理就容易成為地方財政的一環，比較不會考慮制度的透明度與合理性、或者民眾是否能夠享受充分的保障。

我們發現，基於地方政府對社會保險基金赤字的最終責任，地方幹部會自行決定各

項社會保險的投保薪資、費率、覆蓋率與給付規定；以養老保險與醫療保險為例，工業化／城市化／人口老化程度高的地方政府，與工業化／城市化／人口老化程度低的地方政府，其政策行為模式大不相同，工業化程度高與老年人口多的地方政府傾向於提高保險費率、投保薪資與新進勞動力的社保覆蓋率，以資方、年輕勞工甚至非本地戶口農民工繳交的基金來支付退休年金，減輕人口老化所可能帶來的財政負擔，以發展程度較高的東部地方政府—上海市與廣東省來比較，前者的人口老化比率高而且社保基金結餘率偏低、社保覆蓋率、投保薪資與保險費率就遠高於後者；而農村人口佔多數的地方政府行為則恰好相反，由於農村老年人口一般無須納保，年輕人口外流且受雇者人數較少，缺乏財政誘因，地方政府反而傾向降低社保費率、投保薪資與覆蓋率來吸引外資。最後，中西部省分雖然社保覆蓋率、投保薪資與保險費率都低於東部，以發展條件類似的四川省與河南省相比，也會發現人口老化較為嚴重的四川省其社保費率與覆蓋率高於河南省。

在基金管理的部分，由於缺乏民眾或民意機構監督，過去五年來媒體報導的社保基金貪污事件層出不窮，而且從市委書記到最基層的辦事人員都存在監管漏洞：較高層級的決策者—各縣市社保局長以上的幹部，經常違法挪用社保基金從事民間借貸，以收取利息或回扣，而基層辦事人員與少數被保險人則互相勾結，以瞞報死亡人口或虛設人頭帳戶的方式詐領保險金，上下交相賊，使社保基金監管成為腐敗溫床。

本研究第三章談到全國與地方政府社保費率與覆蓋率、第四章將討論地域化與財政化對社會保險財務管理上的影響，第五章討論社會救助制度的發展。我們將依據上述的三個假設—中央政府穩定壓倒一切與摸著石頭過河的行為模式、與地方幹部自利的偏好，來分析改革開放後中國大陸的社會保險與社會救助制度的發展。

1.5 本研究的調查方法

要全面認識中國大陸的社會安全制度，我們必須採取多種研究方法並重的策略。本研究主要採取兩種研究方法，第一種是歷史文獻分析法，第二種是田野調查與深度訪談，這兩種研究方法分別適用於不同章節的研究對象與研究目的。

表 1.2 本研究受訪者之編號、單位屬性與訪問時間地點（報告通過後將以匿名處理）

受訪者編號	單位屬性	受訪地點時間（訪員）
A1	中國人民大學社會學系教授李路路	台北 2012/11（林宗弘等）
B1	四川省社會科學院教授郭虹	成都 2012/07（林宗弘、戴佑勳等）
B2	四川省社會科學院教授郭正模	成都 2012/07（林宗弘、王舜薇等）
B3	四川省社會科學院教授徐學書	台北 2012/11（林宗弘）
B4	四川省社會科學院教授陳井安	台北 2012/11（林宗弘）
B5	成都西南財經大學副教授劉軍強	成都 2012/07（林宗弘）
B6	成都西南財經大學副教授黃裕濃	成都 2012/07（林宗弘）
B7	成都市青羊區社保局高副局長（職工保險）	成都 2012/07（林宗弘）
B8	成都西南財經大學副教授胡務	成都 2012/07（林宗弘）
B9	成都市青羊區社保局尚副局長（居民保險）	成都 2012/07（林宗弘、戴佑勳等）
B10	成都市青羊區人才市場工作人員	成都 2012/07（林宗弘、戴佑勳等）
C1	香港科技大學社會科學部教授吳曉剛	香港 2012/07（林宗弘）
C2	廣州中山大學公共管理學院院長尚濱	廣州 2012/10（林宗弘等）
C3	廣州中山大學公共行政系教授何艷玲	廣州 2012/10（林宗弘等）
C4	廣州中山大學公共行政系教授郭巍青	廣州 2012/10（林宗弘等）
C5	香港城市大學社會學系講師梁柏能博士	深圳 2012/10（林宗弘等）
C6	深圳市龍華區農民工（富士康女工郭小姐）	深圳 2012/07（林宗弘等）
C7	深圳市龍華區龍華醫院農民工（工傷者葉先生）	深圳 2012/07（林宗弘等）
C8	深圳市龍華區龍華醫院農民工（工傷者胡先生）	深圳 2012/07（林宗弘等）
C9	深圳市龍華區社保局工作人員	深圳 2012/07（林依陵等）
C10	深圳市台資企業幹部（富士康陳資深經理）	深圳 2012/07（曾瑋琳等）
C11	東莞市台商協會趙維南秘書長	東莞 2012/10（林宗弘等）
C12	東莞市台商協會 / 台商小學許志松先生	東莞 2012/10（林宗弘等）
S1	上海市養老院金女士（退休國企幹部）	上海 2012/08（戴慧瑀）
S2	上海市養老院杜先生（退休國企幹部）	上海 2012/08（戴慧瑀）
S3	上海市養老院嚴女士（退休國企工人）	上海 2012/08（戴慧瑀）
S4	上海市養老院黃女士（退休集體工人）	上海 2012/08（戴慧瑀）
S5	上海市養老院曾先生（退休城市低保）	上海 2012/08（戴慧瑀）
S6	上海市養老院程女士（退休國企工人）	上海 2012/08（戴慧瑀）

註：本研究過程中大部分訪員為林宗弘，其餘為筆記者或逐字稿整理者，上海與深圳的部分受訪者委由本專案約聘僱碩士研究生林依陵、戴慧瑀與曾瑋琳等協助完成。

在本研究的第二章，我們將追蹤中國大陸社會安全制度的歷史起源與變化，因此必須透過重要政策文件與文獻資料來進行分析，整理影響較為深遠的關鍵法令改革，涉及地方行政改革的部份，我們透過收集歷史與新聞資料來補充。

其次，本研究第三章將說明中國大陸各類社會保險與地方制度變異，這需要進一步對中國大陸相關研究學者進行深度訪談，因此，我們選定四川省（城鄉一體化）、廣東省（農民工相關社會安全措施）、上海市（老齡化問題）等社會政策改革較為明顯的重點城市作為田野調查與訪談的主要地點。訪談對象包括：（一）研究社會保險制度的重要學者。（二）透過關係拜訪地方社會保險與社會保障行政單位，例如成都市社保局、深圳市社保局的領導或工作人員。（三）訪問關注社會安全議題的知識分子與民間社團。（四）訪問深圳市與東莞市的台商、台幹與農民工，瞭解其參與地方社會保險與社會救助的實際運作情況，並且訪視上海市一間老人院。受訪對象見表 1.2。此外，本研究也大量引用中國大陸國家統計局的統計數據，以分析社會保險與社會救助的政策趨勢。

最後，本文感謝參與專家座談的學者與專業人士，包括國立清華大學的周碧娥教授、吳泉源教授、鄭志鵬教授、陳明祺教授、中央研究院社會學研究所的張茂桂教授、陳志柔教授、台灣大學國家發展研究所施世駿教授、中山大學社會學系蔡宏政教授、輔仁大學社會學系胡克威教授提供寶貴意見，以及參與期中報告的審查的幾位專家：文化大學勞工關係學系彭雪玉教授、中正大學勞工關係學系藍科正教授、台北市企業經理協進會祕書長林永法先生、法務部調查局劉文彬科長、海基會王處長。總之，本研究綜合了文獻整理、質化訪談與數據分析等多種社會科學方法，對中國大陸社會安全制度的來龍去脈做出清晰的整理與分析，並探討其制度改革背後的政治經濟動機與實際政策作為，以供學術界與政策實務界參考。

1.6 本研究的章節與成果摘要

本章說明了中國大陸社會安全制度的起源、與對中共政治菁英政策偏好的假設。首先，中國大陸的社會安全體系與毛澤東時代的制度遺產有重要的延續性，被幹部、單位與戶籍制度所分化；其次，中共改革社會安全制度的政策偏好與威權主義國家財政收支有關，也與市場經濟改革的過程有關；近年來中國大陸社會安全體系的變革，則是在穩定壓倒一切、摸著石頭過河與地方幹部升官發財的動機下逐漸開展。在下一章，我們

將詳細介紹中國大陸毛澤東時代的社會體制所造成的福利政策遺產。

在建立理論假設之後，本研究預期達成下列重要目標：(一) 說明中國大陸社會保險體系與社會救助制度的歷史起源與變革趨勢。(二) 介紹中國大陸社會保險—包括養老保險、醫療保險、工傷保險、失業保險與生育保險這五大部分。(三) 介紹社會救助制度—城鎮地區基本生活保障、農村最低生活保障以及農村五保(保吃、保穿、保住、保醫、保葬(孤兒保教))。(四) 介紹上述社會安全制度的資金取得與財政收支方式，分析其管理機制可能衍生出的各種問題，並探討中國大陸政府改革的趨勢。(五) 探討台灣民眾在中國大陸求學或就業所擁有的社會保險與社會救助之權利與義務。

第三章起我們將討論中國大陸社會安全體系的現況與變化。中國大陸社會安全體系分為兩大部份，第一部份著重於社會保險—主要是就業者必須繳納的所謂的「五險」：養老保險、醫療保險(包括新農村合作醫療保險)、失業保險、工傷保險與生育保險，並對保險覆蓋範圍、保險費率分攤、核銷方式與改革方向進行深入分析。

社會保險的操作非常依賴收支制度設計、財政與投資策略。第四章將分析社會保險基金的金融管理權力歸屬、以及可能的弊端，了解社保基金的投資與營運方針，對其保險收支的潛在收益或赤字進行評估。

除了社會保險之外，本研究將在第五章中詳細分析中國大陸各級政府所建立的社會救助體系，例如城鎮與農村的最低生活保障制度，以及其他針對貧困與殘障人士所進行的社會救助。除了解社會救助的實務層面之外，本研究也將分析中國大陸社會救助體系的財政收支議題。

在掌握中國大陸社會保障體系運作與改革方向之後，本研究將探討台灣民眾到中國大陸就業或就學時，在此一社會安全體系運作與改革下的權利義務、以及對營運成本上的改變或衝擊；釐清各地方政府如何處理台灣民眾的社會保險。其次，本研究關注台灣民眾在中國大陸加入社會保險與醫療保障上可能面對的問題，例如同時繳交兩岸養老保險或醫療保險的帳戶資金如何處理等；第三、探討台灣民眾在中國大陸遭遇生活困難甚至傷殘時的社會救助，以確保兩岸交流中我方民眾的權益。

因此，除了從學術角度與制度上分析中國大陸社會保險與社會救助體系的發展之外，本研究也將探討兩岸交流時的社會保險與社會救助實務議題，並對中共未來的政策發展方向提出預測，以提供相關主管機關釐訂政策與法規時之參考。

第二章、中國大陸社會安全制度的歷史起源

如第一章定義，本文所研究的社會安全制度是由現代國家以強制力為後盾、透過法律或命令實施之對抗社會風險的制度。中國自古以來有過少數政府提供的急難救助政策，也有許多民間互助組織與制度，但是難以符合現代國家之社會安全制度的定義。雖然在 1912 年推翻滿清之後，民國時期確實曾經嘗試設計社會保險與社會救助制度，但是未曾立法完成⁴，第二次世界大戰結束後不久，國民政府隨即撤退到台灣，當代中國大陸的社會安全制度，仍然應該追溯自中共建政之後的相關政策。

政治社會學者 James C. Scott (1997) 在《國家的視角》(Seeing Like a State) 一書中認為，許多現代國家建構的基本理念就是清晰化與簡單化，使統治者對於被統治者的活動一目瞭然，以滿足稅收、徵兵與鎮壓社會中的反叛勢力等基本要求。1949 年中共建政之後，依據列寧式政黨的組織原則，採取了一套由上而下、相當清晰化與簡單化的黨國組織手段。這套治理機制包括以黨為核心的國家幹部體制，其次是城市單位體制，最後是農村的人民公社，由於單位與人民公社是依據戶籍上互斥的非農業戶口與農業戶口來劃分組織範圍，戶籍也就與城市單位職工以及人民公社社員的權利與義務相結合，形成了日後的社會福利階層化結構（林宗弘、吳介民 2011）。

到 1958 年之後，全中國大陸超過六億人口，就依據 28 個省級行政單位與大約三千個縣的統治機構，被編入了平均大約五萬個人民公社與為數約七到八萬個國有單位或 15 到 20 萬個集體單位之下，以利於推動社會主義工業化的相關政策（林宗弘、吳介民 2011）。不幸的是，中共領導階層做出大躍進的決定，各級農業幹部浮誇風盛行，以「放衛星」為名義浮報各公社的農作物產量，導致對農村生產剩餘與勞動力（土法煉鋼）的過度榨取，造成數千萬人死亡的大飢荒（Yang 1996）。在大饑荒之後，社會主義下的幹部、單位與戶籍制度所構成的社會安全制度趨於穩定，但文化大革命期間廢除勞動保險制度，

⁴ 國民政府時期之《工人運動綱領》(1928) 有『制定勞工保險法、疾病保險法、災荒保險法、傷害賠償法、死亡撫恤法、年老恤金法』等內容。1929 年廣東建設廳勞動法起草委員會編撰《勞動保險法草案》，但未曾實施。南京政府實業部在 1931 年擬定《強制勞工保險法草案》，並於次年報內政、交通、鐵道、軍政四部代表會議審查，未獲通過。1935 年重擬《強制勞工保險法草案》，仍未通過。1940 年，國民政府行政院下設社會部，由第 1 科主管社會保險業務。1941 年，該科擬定《社會保險法原則草案》、《健康保險法草案》、《陪都公務員役團體壽險計畫綱要草案》等。1945 年，國民黨六大通過《戰後安全初步設施綱要》，為推行社會保險，1947 年國民政府成立行政院中央社會保險局籌備處（李琮 2006）。

使得上述的幹部、單位與戶籍所造成的福利差異更加明顯。

本章第一節將回顧毛澤東時代幹部體制、單位體制與人民公社所構成的社會階層化與福利階層化之後果。第二節我們將討論上述體制在中國大陸改革開放過程中的變化，如何逐漸創造出商品市場、勞動力市場、資本市場與土地市場，並且導致中國大陸地方政府財政與社會安全體制的改變。第三節我們將探討 1990 年代末期國有單位私有化過程中，展現出「摸著石頭過河」與「穩定壓倒一切」的特質。

2.1 毛澤東時代的計劃經濟與社會階層化

在 1950 年代末期，中國大陸的經濟與社會組織已經被幹部體制、單位體制與人民公社這三種制度徹底分割，這三類體制的政策擬定分別由中華人民共和國政府的人事部門（聽命於中共各級黨組的組織部門）、勞動部門與農業部門所分管，全中國大約兩億家庭的戶籍則由公安部門所掌管。通常幹部家庭有較多的遷徙與社會流動機會，相對而言，工人與農民幾乎沒有遷徙自由，在改革開放以前，多數的城市職工與農民都未曾離開過自己的單位或公社，這種人口流動全面凍結的現象是戶籍制度的後果之一。表 2.1 呈現了 1958 年至 1982 年之間，非農業戶口與農業戶口與各級單位以及幹部的大致數量。以下我們將回顧幹部、單位與戶籍三種社會分層制度的建構過程。

幹部制度的建構

中國大陸的國家幹部，是中國社會福利階層化的頂端的貴族階級。首先，在城鎮區域內，國有單位幹部的檔案由本級或上級黨組或單位的人事部門管控，工人由勞動部門負責分配與調動，農業戶口則由縣級政權與人民公社管控。其次，幹部身份包括了管理與技術兩類職位。例如依據 1964 年《科學技術幹部管理工作條例試行草案》⁵ 等法令，國家幹部的管理與技術級別大致平行，而在功能與級別上又分為領導職位與非領導職位，以及省部級（正 / 副）、廳局級、縣處級與鄉科級等正副八等，幹部級別與其工資及福利掛勾，導致住房與配給等物質生活的差異（李路路、王奮宇 1992）。

在毛澤東時代，幹部的權力雖然有高度的任意性 (arbitrary)，但是也缺乏保障。首

⁵ 中央組織部，1964，中共中央批發〈科學技術幹部管理工作條例試行草案〉。新華網，1964 年 3 月 22 日。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/01/content_2534200.htm，取用日期 2011 年 5 月 10 日。

先，與單位及戶口差異相比，許多研究指出改革開放前同一生產單位內的幹部與工人之間，其物質生活條件差異有限 (Whyte and Parish 1984; Zhou 2004)。其次，由於單位對工人終身雇用的保障，國家幹部的生產管理權威微弱，更熱衷於政治派系鬥爭 (Walder 1986)。最後，幹部制度的規範不完整，對身份特權的保障較為脆弱。無論是在反右運動 (1956-57 年) 期間對知識份子或專家的政治攻擊 (Walder 1986, Perry 1993)，文革期間在城鎮地區或工廠所發生的文攻武鬥 (Wang 1993; Perry and Li 1997)，或是農村幹部與農民的衝突 (Chan et al. 1996; Shue 1988; Walder and Su 2003)，經常導致幹部跨台，甚至被缺乏幹部資格或生產技術的造反派所取代。儘管如此，由幹部位置的派系爭奪炙手可熱來看，說明幹部身份對權力與物質分配的重要性 (林宗弘、吳介民 2011)。

國家幹部與共產黨員的關係在此值得一提。雖然共產黨列寧式黨國是以「黨管幹部」為統治原則，黨的領導職位也被列為國家幹部，在城市單位或人民公社內，國家幹部或農村幹部的權威與物質報酬有國家強制力為後盾，相對地，一般共產黨員並沒有實質的制度保障，工資與福利也不會因為黨員資格而增加，然而，黨員身份 (或共青團團員身分) 更像是一張文憑或者證書，證明個人的政治忠誠獲得黨的信任，更容易進入好的單位、或者提早獲得幹部身份，或是由一般幹部升級為領導幹部、由低級別幹部升遷為高級別幹部 (Walder, Li, and Treiman 2000)。因此，共產黨員資格改變的主要是成為幹部與升遷的機會，幹部位置本身仍然是中國大陸黨國統治權威之所在 (林宗弘、吳介民 2011)。

除了黨員身分之外，另一個政治階層化機制是檔案制度以及與之高度相關的政治出身。由於中共依賴群眾動員與政治鬥爭作為統治技巧的一部分，在建政之後全面實施紀錄政治出身的階級血統制度，將所有家庭依據革命前父親的階級區分為十五類，包括紅五類、中間階級五類與黑五類。紅五類為革命幹部、革命軍人與革命烈士、以及工人與貧農，黑五類則是地主、富農、反革命 (通常指國民黨幹部或是國軍軍官)、壞份子 (各種犯罪者) 與右派 (1956 年到 57 年間反右運動期間黨所指定的階級敵人)。在城市單位與學校中，個人的階級出身與政治表現記錄在幹部或工人的個人檔案裡，由人事部門掌管，個人通常不能閱讀自己檔案內的這些「黑資料」 (White 1989)。在農村，公社或各所屬各生產隊往往沒有足夠的資源來管理檔案，而是單獨對黑五類份子造冊列管。在個人檔案制度與平日的政治動員及監控下，黨員資格與政治出身構成了單位與人事部門篩選新進勞動力與提拔幹部的主要機制 (林宗弘、吳介民 2011)。

單位制度的發展

城鎮單位制度可說是戶口制度與人民公社的孿生子。在第一個五年計劃期間，共產黨擴大了國民政府所遺留的戰時國有單位體系，將大多數私營企業收歸公有 (Bian 2005; 桂勇 2006)，並且仿效蘇聯建立了全面性的單位制度，此一制度下最明顯的經濟社會差異，來自單位之間產權與行政級別的區別 (Bian 1994; Zhou 2004)。在產權類型方面，國有單位（主要包括黨政機構與國有事業、企業單位）及集體單位的區隔，形成了城鎮居民之間較重要的社會不平等 (Xie and Wu 2008)；在行政級別方面，中央、省部級或縣局級等區別也導致了工資與福利差異 (Zhou 2004)，產權類型與行政級別之間又有高度相關性——國有單位多半是國家重點投資的重工業，具有較高的行政級別，而集體單位則是以中小型輕工業與服務業為主，行政級別偏低，國有單位與集體單位之間形成了雙元的產業組織等級 (林宗弘 2007)。

國有企業與高級別單位享有國家優先分配資源的特權。在「企業辦社會」的政策之下，各級單位控制了工人的工資、票券等經濟收入，與住房、醫療、子女教育等各種社會福利，這些收入與福利又隨單位好壞以及工人與上級關係好壞，而有相當大的差異，造就了工人對國有單位的「組織性依附」與恩庇式的工廠文化 (Walder 1986)。

在戶口繼承的規範下，國有單位工人成為一種家庭資產，例如幹部與工人家庭子女通常可以優先繼承父母親單位的工作權利（所謂的「頂替」）。值得注意的是在正式職工之外，改革開放以前國企已有不少臨時工人或集體單位工人是來自農村的城鄉移民，必須獲得公社幹部的允許，並且在城市公安部門辦理「暫住證」才能留下來打工，有時多年無法取得城市戶籍，也無法獲得單位的福利保障，與國有單位的正式職工相比，這些早期的移民工人成了城鎮人口中的次等公民 (Walder 1986)。

戶籍制度的鞏固

從 1950 年代中期開始，中國大陸政府逐漸建立戶籍制度，將當時的民眾按居住地區分為「農業戶口」與「非農業戶口」，這個區分在 1958 年人民公社建立之後逐漸穩固下來，並且在大躍進造成經濟危機之後變得更為僵化。

從法令上來看，1951 年 7 月中共就頒布了第一個城市居民戶籍登記條例，1953 年擴大適用農村的戶口登記，但相關條例仍然允許人口自由流動；1955 年 6 月國務院頒布

了《關於建立長期的戶口登記制度的指示》，開始遣送大城市裡的農民返鄉，同年 8 月頒布了《關於提供城市糧食配給的臨時方法》與農村統購統銷命令；同年 11 月頒布《關於劃分城市地區與農村地區的標準》；1956 年底國務院頒布暫停農民進城的命令，卻造成農民恐慌而蜂擁入城，1957 年遂頒布更嚴格的人口流動管制法令，農民進城受雇必須簽訂勞動合同。最後，1958 年 1 月份頒布的《中華人民共和國戶口登記條例》總結了上述城鄉劃分與糧食徵收配給的辦法（林宗弘、吳介民 2011）。

從法令的內容與發展來看，戶籍制度具有輔助國家剝削農業剩餘的作用。透過計劃經濟下的農業稅與統購統銷之下所謂的剪刀差，也就是農工部門之間的不等價交換，國家由農部門榨取了大量的生產剩餘向城市工業部門移轉（Ka and Seldon 1986; 田錫全 2006），導致對農民的長期剝削。從國家的角度來看，戶籍制度與人民公社的建立，是移轉資源發展重工業的「超趕策略」的一環，或者說是一種「社會主義原始積累」的方式。但是從被剝削一方，也就是農民的視角來看，戶籍制度把農民綁在國家（公社）所有的土地上，使農民成為國家的農奴（Scott 1998: 210；林宗弘 2007）。

戶籍制度有下列幾個特質。首先，戶口設定了單位或人民公社對其管轄下勞動力的壟斷性管理權，勞動力屬於單位或公社所有，不能自由流動或交易。其次，戶籍制度在農業戶口與非農業戶口之間畫下明確的界限，農民無法獲得城鎮居民從計劃經濟體制中所取得的工資、糧油票券、分房、醫療或其他各種單位福利（Solinger 1999），甚至在全國人大當中也只有四分之一的政治代表權。農民任意離鄉不僅喪失各項農業收入（工分與口糧），還會遭到幹部批鬥（Oi 1989）；此外，非農業戶口或農業戶口子女的身份根據母親的戶籍代代相傳，唯少數幸運者改變戶口類型（林宗弘 2011）。

如吳曉剛等人（Wu and Treiman 2004; 2007）的研究指出，毛澤東時代農業人口改變戶籍的途徑有三種，第一種途徑是入伍成為解放軍戰士（多數是男性，但未限制是男性），取得軍籍之後就脫離民籍而歸部隊列管，退伍時依據軍官與士兵等級，國家會安排到城市戶口的幹部或工人職位，通常稱之為「軍轉幹部」（林宗弘、吳介民 2011）。

改變戶籍的第二種途徑是考上大學，進入大學時學生的「集體戶籍」就會被遷入學校所在城市的公安部門，個人檔案則由學校造冊列管，除了文革期間外，1994 年以前國家保障大學畢業生的工作分配，大學生都能被分發到城市單位裡的幹部編制，此時個人檔案與戶籍就可以轉入城市單位（林宗弘、吳介民 2011）。歷史數據顯示，大多數的國家幹部仍來自大專學生而非解放軍（五十年幹部隊伍發展分析報告 1999: 35）。

年份	農業戶口			非農業戶口					
	全國人口 (萬人)	人民公社數 (萬個)	公社人口 (萬人)	職工檔案(勞動部)		幹部檔案(人事部)		部分自理口糧戶(改革早期)	
				國有單位 (全民所有制 /萬)	國有單位職工 總數(萬人)	國家幹部 (萬人)	專業技術人 員(萬人)	集體單位 (含社辦企業 /萬)	社辦(鄉鎮)企 業數(萬個)
1958	65994	2.4	56017	11.9	4532	955.1	107.2	14.4	
1959	67207	2.5	55443	9.9	4561	1047.1	160.2	21.9	
1960	66207	2.4	--	9.6	5044	1132.7	184.2	15.8	11.7
1961	65859	5.8	--	7.1	4171	1155.2	209.9	14.6	4.5
1962	67295	7.5	--	5.3	3309	1060.7	194.2	14.4	2.5
1963	69172	8.1	56833	4.7	3293	1103.1	215.4	12.3	1.1
1964	70499	8.0	57572	4.5	3465	1151.3	240.4	11.6	1.1
1965	72538	7.5	59122	4.6	3738	1192.3	257.6	11.2	1.2
1966-70	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1971	85229	5.3	71611	6.4	5318	1292.8	337.1	14.6	5.3
1972	87177	5.4	73181	6.8	5610	1376.6	374.8	15.2	5.6
1973	89211	5.4	74798	6.9	5758	1451.1	403.3	16.2	6.0
1974	90859	5.5	76389	7.2	6007	1514.8	--	16.9	6.5
1975	92420	5.3	77712	7.5	6426	1561.7	--	18.8	7.7
1976	93717	5.3	78745	7.8	6860	1615.8	--	21.6	10.6
1977	94974	5.3	79688	8.2	7196	1653.2	502.5	24.1	13.3
1978	96259	5.3	80320	8.4	7451	1740.2	559.1	26.4	16.4
1979	97542	5.3	80739	8.4	7693	1813.9	583.0	27.1	17.1
1980	98705	5.4	81096	8.3	8019	1895.1	772.4	29.4	18.7
1981	100072	5.4	81881	8.4	8372	1977.2	835.2	29.7	18.6
1982	101590	5.4	82799	8.6	8630	2101.1	908.8	30.2	18.6

表 2.1 中國大陸計畫經濟時期戶籍制度下的城鄉、單位與幹部人口分佈結構：1958-1982

資料來源：林宗弘等（2011），中國國家統計局（1983），與《五十年幹部隊伍發展分析報告》（1999）

改變戶籍的第三種途徑則是工作「頂替」：在城鄉通婚生下的子女屬於農業戶口（意即母親一方是農民）時，若父親在城市單位退休，其子女可以利用頂替的機會獲得單位工作與城市戶籍。然而中共為了防範農民大量透過上述各種途徑進入城市，在 1985 年以前，各地方政府所能核定的農轉非限額為每年佔本地戶籍人口的千分之 1.5，之後則放寬為每年千分之二，超過配額就只能排隊等候（Wu and Treiman 2004; 2007），可以想見，這種限額管制的方式必然衍生出走後門、送紅包等現象（林宗弘、吳介民 2011）。上述幹部、單位與戶籍之社會階層化，至今仍強烈影響中國的社會安全制度。

2.2 毛澤東時代的社會安全制度

社會安全制度與國家財政的關係非常密切。中國大陸改革開放以前，計畫經濟、財政與社會支出是互相融合的。在城市地區，國有事業與企業單位利潤必須上繳，等候上級計畫官僚對投資項目的再分配，基礎建設由計畫經濟統收統支，在農村則是透過：(1) 人民公社的幹部徵收農業稅；與 (2) 經過公社購銷站所實施的價格剪刀差（不等價交換）這兩種方式徵用農業剩餘，移轉至城鎮的工業部門。也就是說，國家控制了全社會所有的工業利潤與農業剩餘，以進行計畫性的交換與擴大再生產（無論這種引導投資的方式是否成功帶來成長）（林宗弘、吳介民 2011）。

中國大陸依據上述的計畫經濟實現了具有強迫性質的完全就業。城鎮戶籍內所有的成年人口都被編制到單位，必須就業才能獲得工資與票券（女性也充分就業），城鎮人口無法流動，農民則被綁在公社的土地上進行農業生產。

中國大陸分散式的計畫經濟不僅主導了國家財政分配，也下放了單位財政責任。在城鎮區域，國有或集體單位的財政收支依據計畫經濟運作，又將權力下放到省市級單位，職工福利仰賴單位進行分配，絕大部分不是中央政府的財政責任，農村除了被強徵的實物稅與統銷的物資之外，社內公共開支須自行承擔（林宗弘 2009）。即使曾經短暫實施過勞保，毛澤東時代的社會安全體系主要反映幹部身分、單位與戶籍的差異。

從勞動保險到「吃大鍋飯」

中共建政後確實提高了城鎮職工的生活保障，首先，政務院發布《中華人民共和國勞動保險條例》（1951-1969，簡稱勞保條例），對城鎮居民實施以勞保為中心的社會

安全制度。勞保條例覆蓋各單位職工，包括國營、公私合營、私營、合作經營的各種單位，凡是 100 人以上單位或企業就強制實行勞保，資方需按月繳納職工工資總額的 3%，勞動保險金由中華全國總工會管理，其中 30% 存在總工會戶頭，70% 存在各企業工會基層委員會戶頭，以支付職工撫卹費、補助費和救濟費與養老補助費。⁶

中共也逐步建立國家幹部福利制度，包括：《革命工作人員傷亡褒血暫行條例》（1950），《關於各級人民政府、黨派、團體以及所屬事業單位的國家工作人員實行公費醫療預防的指示》與《各級人民政府工作人員在患病期間待遇暫行辦法的規定》（1952）；《關於女工作人員生育假期的通知》與《國家機關工作人員退休處理暫行方法》（1955），與勞保不同，國家幹部的退休、醫療與撫卹主要由財政編列預算支出。

機關事業單位工作人員的公費醫療制度源自於 1952 年 6 月國務院發佈的《關於全國各級民眾政府、黨派、團體及所屬事業單位的國家從業人員實行公費醫療預防的指示》⁷。公費醫療實施範圍分次推廣到全國各級人民政府、黨派、工青婦等團體、各種工作隊與文化、教育、衛生、經濟建設等事業單位的國家工作人員和革命殘廢軍人。公費醫療的經費來自國家與各級政府的財政預算撥款，經費統一撥給各級衛生主管部門統籌統支。就醫者的門診、住院所需的診療費、手術費、住院費、門診或住院中經醫師處方的藥費，均由醫藥費撥付；但住院的膳食、就醫路費則由病者本人負擔。

在第一個五年計劃期間，中國大陸大部分民營企業都已經集體化或者收歸國有，1958 年國務院頒佈《關於工人、職員退休處理的暫行規定（草案）》⁸ 以及《關於工人、職員退職處理的暫行規定（草案）》⁹，不僅整合過去的相關規定，覆蓋範圍也擴大到 100 人以下的企業、機關事業單位和人民團體職工。

勞保條例也規範了醫療資金的來源與領取細節，由於醫療支出持續成長，1966 年 4 月勞動部和全國總工會頒發了《關於改進企業職工勞保醫療制度幾個問題的通知》，修

⁶ 勞保條例對養老待遇的規定為男職工年滿六十歲且一般工齡已滿二十五年，女職工年滿五十歲且一般工齡滿十年，在本企業工齡已滿十年者，由勞動保險基金項下按其本企業工齡的長短付給養老補助費，其數額為本人工資 35% 至 60%，直到死亡為止。若繼續留其繼續工作時，除應得工資外，每月應付給在職養老補助費，其數額為本人工資 10% 至 20%。參見：國務院，1951，中華人民共和國勞動保險條例。新華網。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/17/content_2347271.htm，取用日期：2012 年 09 月 28 日。
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/17/content_2347271.htm，取用日期：2012 年 09 月 28 日。

⁷ 國務院，1952，關於全國各級民眾政府、黨派、團體及所屬事業單位的國家從業人員實行公費醫療預防的指示。法邦網。http://code.fabao365.com/law_41638.html，取用日期：2012 年 09 月 28 日。

⁸ 國務院，1957，關於工人、職員退休處理的暫行規定（草案）。法律圖書館。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1374，取用日期：2012 年 09 月 28 日。

⁹ 國務院，1957，關於工人、職員退休處理的暫行規定（草案）。法律圖書館。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1374，取用日期：2012 年 09 月 28 日。

改規定職工患病和非因工負傷，在就診所需的掛號費和出診費均由職工個人負擔；醫療時所需的貴重藥品，由企業負擔，但服用營養滋補藥品的費用由職工負擔。

文化大革命爆發之後，幹部鬥爭激烈、單位管理鬆懈，1969年財政部發布《關於國營企業財務工作中幾項制度的改革意見（草案）》¹⁰，規定「國營企業一律停止提取工會經費和勞動保險金」、「企業的退休職工，長期病號和其他勞保開支，改在企業營業外列支」，取消社會保險制度，除了退休金由單位或企業支出外，財政部發佈規定要求國企獎勵基金、福利費和醫藥衛生費合併為企業職工福利基金，按企業工資總額11%提取，其中醫藥衛生費用是工資總額5.5%，提取經費由企業管理，超支部份由企業承擔，以支付職工退休與醫療費用，也就是俗稱的「企業辦社會」或者「吃大鍋飯」。

幹部、單位、戶籍與社會安全支出

在上述的制度變革下，中國大陸沒有獨立的社會安全體系，因為國家幹部統治一切也照顧一切，財政權責與充分就業合而為一，單位與公社涵蓋了所有人口，必須承擔所有家庭與個人的生涯風險、經濟風險與政治風險。從經驗上來看，不宜美化毛時代的社會安全制度，一方面，國家幹部與城鎮職工很少承受生涯與經濟風險、只承擔派系鬥爭之政治風險，另一方面，戶籍制度造成了巨大的城鄉差異，大躍進之類政策所造成的經濟風險對農民與弱勢者造成嚴重的損失，而農村居民的生涯風險也不太受重視。

原則上，國家幹部的戶籍全部屬於城鎮（非農業）戶口，國家人事部門（黨的組織部門）下管兩級幹部的檔案（在改革開放後則簡化為下管一級），個人層次上單位裡的幹部編制級別應該與該位置上個人的幹部級別相配，凡是國家列管的幹部，其工資、糧票與醫療或養老等社會福利，理論上由國家財政支出，實際上通常由所屬單位的財政支出（林宗弘、吳介民 2011），即使退休後幹部退休金也繼續編入預決算，其終身的經濟生活受到較完善的保障。

其次，城鎮正式工人的檔案歸勞動部門掌管，通常也屬於城鎮非農業戶籍。在廢除勞保之前，城鎮職工的工資與糧票由單位負擔，子女教育通常也是單位負責，但醫療、工傷與退休則至少一部分由當時的勞動保險支應，不屬於國家責任。文革期間廢除了勞保，因此又回歸到「企業辦社會」、「吃大鍋飯」的單位制度，退休金由單位財政支出。改革開放後面臨民營化或破產時，城鎮職工的養老問題又爆發出來。

¹⁰ 鄭秉文、于環、高慶波，2010，新中國60年社會保障制度回顧。中華人民共和國國史網。
http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/shbzs/201004/t20100416_46384.html，取用日期：2012年09月28日。

在少數國家准許流動的城鎮人口方面，大學生通常由學校單位提供食宿，無所謂退休或失業的問題，至於軍隊人事與福利，雖然相對獨立於一般行政與黨政系統之外，也是比照國家幹部制度，編入國防預算，由單位執行社會福利與退休撫卹。

在中國大陸社會底層的農村，地方幹部（主要是公社幹部與大隊領導，沒有國家幹部身分）與農民—公社的社員與其家庭成員，其生活所需主要來自按戶內人口計算的口糧與按照出工日數計算的工分，由公社發放等值的實物（有時也使用票券）與少許人民幣。理論上，公社統包了所謂的社會福利，但農民工作一輩子自食其力，沒有保險或退休金，雖然貧困家庭有所謂的五保，即《高級農業生產合作社示範章程》（1956）要求保障老弱孤寡殘社員的吃、穿、燒（燃料）、教、葬，1960年代公社托兒所內幼兒與養老院內老人的高死亡率（馮客 2011），顯示農村的有限資源根本無法承擔社會安全。

1965年中央中央批轉衛生部黨委發佈《關於把衛生工作重點放到農村的報告》¹¹，強調農村基層衛生保健，推動農村合作醫療制度。上述報告隨著文革與上山下鄉成為政治運動的一部分，培訓了大量農村或下鄉青年為「赤腳醫生」。到1976年，據稱全國有90%的人民公社建立了合作醫療制度，事實上，衛生室經費主要是由公社財政承擔，通常只有少數缺乏完整訓練的「赤腳醫生」提供一些外傷醫藥、點滴與便宜的抗生素，只能治小病，農民看病只需繳納少量費用。

表 2.2 毛時代的社會福利階層化；檔案、戶籍與財政體制

人口分類	人事部門	勞動部門	戶口類型	物資 / 福利來源
非流動人口				
城鎮單位幹部	幹部檔案	—	非農/城鎮戶口	國家 / 單位財政
城鎮單位工人	—	工人檔案	非農/城鎮戶口	單位財政與勞工保險
農民（包括領導）	—	—	農業/鄉村戶口	公社集體財政
國家容許流動人口 ¹²				
大專學生	學生檔案	—	城鎮集體戶口	學校財政

¹¹ 衛生部黨委，1965，關於把衛生工作重點放到農村的報告。新華網。
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/02/content_2538494.htm，取用日期：2012年9月29日。

¹² 人事勞動司，1996，流動人員人事檔案管理暫行規定。http://202.96.42.69:82/gate/big5/10.1.1.81/zizhan/siju/renlaosi/zhengceguiding/zongheguanli/danganguanli/200710/t20071029_443089.html，取用日期：2012年11月3日。

資料來源：修訂自林宗弘等（2011）。

表 2.2 呈現了城市與農村居民等原則上不流動的人口，以及解放軍與大學生等少數國家容許流動人口的檔案與戶籍類型以及生活物資與社會安全資源。最後，上述的社會與福利階層化也延續到非勞動人口。在社會主義下，未成年人由就業者的所得來提供相關生活所需，並且由就業者的單位或公社提供醫療與教育資源，城鎮退休者則是由原就業單位依據其身分進行養老——1970 年中國大陸民眾的平均年齡為 61 歲，1980 年才達到 65 歲，在改革開放之前，退休人口比例很低 (Saich 2008)。結果，無論是就業人口或非勞動人口，社會安全體系都直接與幹部、單位與戶籍制度相扣連。

2.3 中國大陸市場轉型與舊制度的崩潰

以單位與公社為其主要支柱的社會安全機制，在改革開放之後面臨了一系列的衝擊，最主要的衝擊來自於經濟轉型。從社會學理論來看，所謂的改革開放就是逐步建立商品市場與生產要素市場——勞動市場、資本市場、與土地或房地產市場的過程 (Polanyi 1957)。此一過程不僅對一般民眾的經濟生活帶來重大改變，對社會主義下透明化與簡單化的國家建構方式，也造成非常嚴重的政治、經濟與財務衝擊 (林宗弘、吳介民 2011)。

改革開放三十年，已經使得中國大陸的社會主義計畫經濟體制轉向了資本主義市場經濟體制。我們跟隨 Naughton (2007) 等人的看法，用鄧小平在 1992 年春季歷史性的「南巡」為界，將中國大陸經濟改革劃分為兩個不同的階段，以解釋改革開放所引起的經濟與社會變遷，以及這些變遷對社會安全制度帶來的衝擊 (林宗弘 2011)。

從 1978 年起家庭聯產承包責任制逐步擴散之後，地方與全國商品市場逐漸形成。隨著包產到戶與個體戶的發展，某些農民與城市的中下層居民開始投入市場經濟的行列。然而，廢除價格雙軌制與中共高層派系鬥爭的循環導致嚴重的通貨膨脹與政治動盪，直到鄧小平南巡，朱鎔基上臺後才加速推動了私有產權與勞動力市場的深化改革 (Naughton 2007; Wedeman 2003)——也就是生產要素的商品化 (林宗弘 2011)。表 2.3 依據南巡為界，簡要呈現了中國大陸市場轉型的過程與後果。

表 2.3 改革開放以來的市場轉型對社會安全制度的衝擊

時期	南巡以前: 1978-1992	南巡以後: 1993-
商品市場	計畫市場雙軌制	併軌 / 全國市場整合
資本市場	城鎮國有單位與集體單位仍在、延續單位社會安全制度	國有單位私有化，單位工人大量分流下崗喪失社會安全保障
勞動市場	開放技術勞動力流動（城鄉二元戶籍制度）	農民工大量進城、勞動市場全國整合，戶籍制度退化卻未廢除
土地市場	人民公社崩潰，土地為村集體所有但分田到戶	村集體所有制鬆動，使用權開始轉讓、地方政府徵地牟利
改革開放後果	農民參與市場經濟收入增加，鄉鎮中小企業擴張	勞資與官民間貧富差距惡化，農民與工人抗爭加劇
城鎮社會保險	僅覆蓋於城鎮國有與集體單位職工	國有工人下崗抗爭，需重建城鎮社會安全制度—社會保險與低保
農村社會福利	除小學教育外，醫療、養老甚至五保制度幾乎完全瓦解	農村稅費與徵地造成農民抗爭，需重建農村社會安全制度

資料來源：作者參考 Naughton (2007) 後自行繪製。

南巡之前（1978-1992）的經濟改革與社會後果

1978 年底開始「復甦」的包產到戶與城鄉小商品市場，對中共以剪刀差獲得農業剩餘的機制產生了衝擊，不但迫使國家採取計畫與市場價格雙軌制，也使得農村剩餘勞動力得以從土地上鬆綁，部分農民（多半是基層幹部）與城鎮失業者（多數是返鄉知青）一同成為首先「下海」的人口，投入非農業的市場經濟活動（林宗弘 2011）。此外，國有單位效率不彰造成嚴重的財政負擔，中國大陸政府自 1982 年起實施「利改稅」，讓國有事企業保留部分利潤，同時也逐步開放個體戶與鄉鎮企業，後者雖然透過「官倒」也就是幹部盜賣生產資料而衝擊國有企業，但城鎮單位的社會安全制度仍屬完整。

1980 年代中國大陸政府實施財政分級包乾。城市的基礎建設、教育與醫療支出逐漸由地方政府負擔，農村地區的基礎建設、醫療與教育則多半由農村自行負擔（Saich 2008: 60-67），此即俗稱「三提五統」的公共支出：三提指農戶交給村級單位的三種提留費用，包括公積金、公益金和行管費；五統是指交給鄉鎮政府的五項統籌，包括教育費

附加、計劃生育費、民兵訓練費、鄉村道路建設費和優撫費，部分富裕鄉鎮企業成為農村公共財政來源（馬戎等 1994; Oi 1999）。公共財政支出從單位與公社改為地方政府負擔之後，城市尚能隨經濟發展成長的財政資金自力更生，農村則難以滿足基礎建設、教育與醫療需求（Saich 2008: 78-80；林宗弘 2009）。

在 1984 年人民公社幾乎完全解體之際，各種以個體戶、專業戶或鄉鎮企業為名義的中小企業快速成長，農業就業人口開始向非農業部門的就業機會流動，在空間上則是從農村向城鎮流動，此時中國大陸政府終於意識到需要重建一套管理流動人口的機制，因此頒訂了《關於農民進入集鎮落戶問題的通知》（1984 年 10 月）以及《關於城鎮暫住人口管理的暫行規定》（1985 年 7 月），直到 1985 年 9 月，《中華人民共和國居民身分證條例》才首次建立個人身分證件（林宗弘、吳介民 2011）。

然而，在個人身分管理制度萌芽之時，中央與地方政府幾乎沒有辦法獲得有關個人在勞動市場上的收入資訊，人事與勞動部門對勞動市場形成的最初反應是維持政治控制—管理幹部與大專學生的檔案制度。1980 年代中期開始，隨著外資與港澳臺資進入中國的五個經濟特區，由深圳等地方人事與勞動部門主導設立了外企服務公司（Foreign Enterprises Service Corporations (FESCOs)）與人才市場。外企服務公司最初設立的本質，就是由國家人事與勞動部門統一安排的人力派遣業，在當時社會主義意識形態下，外資不可以直接雇用勞動力，只能透過合資或者人事與勞動部門所屬的服務公司，才能僱用勞動力，因此工資必須先交給外企服務公司，再由後者發放給受雇者個人。上述外企服務公司不僅坐收管理費，還負責管制上述外資僱用員工的政治檔案。1980 年代末期，隨著非外資的本土私營部門逐漸興起，各地人事與勞動部門也開始透過「人才市場（或稱人才服務中心）」（有時就是由外企服務公司擴張與改組而成）來代管私營部門大專畢業生的政治檔案（林宗弘、吳介民 2011）。

在鄉鎮企業主導地方經濟發展的市場化時期，中央政府所面臨的主要挑戰來自商品市場對價格的衝擊，維持價格雙軌制往往造成嚴重的通貨膨脹與派系鬥爭等政治循環（Shirk 1993），通貨膨脹、派系鬥爭與幹部貪腐甚至造成 1989 年的學生與群眾運動。相對而言，這個時期的生產要素—勞動力、資本與土地市場的發展有限。從社會安全制度來看，市場化時期解放的主要是人民公社中的農民與他們的勞動力，然而國家對農民的剝削減弱同時，農村托育、教育、醫療與養老等公社透過口糧制度與五保制度所承擔的公共開支也跟著瓦解，村集體與鄉鎮政府則透過三提五統強化對農民的徵斂。

南巡之後(1992-)的經濟改革與社會後果

鄧小平「南巡」之後保守派失勢，確立了改革開放的方向，資本市場、勞動市場與土地市場逐漸形成。一方面，1992年後，關於勞動與資本市場及私有產權的法令規範逐漸完備，國企大規模私有化與農民工大量被私營部門僱用，進一步衝擊了戶籍與單位(林宗弘 2007)。另一方面，1994年中國前總理朱鎔基進行了名為財政「分稅制」的中央集權改革，中央政府獲得預算內財政收入比例由1993年的22%，一舉提高到次年的56%。分稅制改變了地方政府的財政收支結構，使得地方幹部汲租的方式，逐漸由鄉鎮企業利潤與「官倒」轉向招商引資與圈地(林宗弘 2009)。

首先，分稅制改變了農村幹部支持鄉鎮企業的利益結構，地方政府不再從鄉鎮企業獲得超額收益，鄉鎮企業也喪失了各種稅收優惠，其雇用人數、工資水準都急速下滑，稅收比例則迅速上升(Kung and Lin 2007)。張建君(2005)等人的調查發現，即使是鄉鎮企業標竿的「蘇南模式」地區，已有超過八成鄉鎮企業私有化或破產重整，農村潛在失業人數增加，間接導致了更多農民工往城鎮與經濟發達省份流動，歷次社會調查也顯示城鎮低技術工人的比例在最近十五年大幅提高(林宗弘、吳曉剛 2010)。

在國有單位改革前夕，中國政府放棄了保障大專學生的工作分配責任。1994年，在勞動法正式通過頒佈之後，人事部取消了工作分配體制，隔年公務員制度改革進一步使幹部體制制度化，國家幹部與大專學生檔案的管理分化—只有進入公有單位幹部級別者才有政治檔案，在私營部門工作的大專畢業生，每年繳交一定金額的管理費用，就可以把個人檔案寄放在工作所在地或戶籍所在地的人才市場。上述的制度改革雖然開展了全國高等技術人力市場，卻也導致大專學生畢業後無法直接取得工作所在地的城鎮戶口，戶口遂成為招工單位吸引人才時的優惠條件(林宗弘、吳介民 2011)。

1990年代末期，國有單位大規模私有化、國企職工下崗分流，國有單位加上集體單位在城鎮雇用人數比例，由1992年的90%，跌落到2005年的42%，個體戶雇用人數的百分比，在1999年之後逐漸趨於穩定，約占14%到16%之間，而各種合資、股份制與私營企業的雇用人數，則在2005年超過了42%。城鎮私部門勞動力超過公部門勞動力，是社會主義被資本主義取代的標誌，公有部門下崗職工與進城的農民工形成了個體戶與私營工人階級的主要勞動力來源(林宗弘 2011)。

來自農村勞動力或投資者流入城鎮就業或創業，開始購買城鎮地區的房地產，挑戰

了地方政府的戶籍與土地管理體制。1992年起地方政府招商引資更為積極，各地開始放鬆城鎮地區的戶籍改變管道。例如1992年浙江溫州推行的「綠卡制」，以及1993年上海推動的「藍印戶口制」，讓投資者或購房者取得城鎮戶籍（林宗弘、吳介民 2011）。

除了招商引資以外，房地產開發已經成為地方稅收的主要來源。周飛舟(2007: 80-81)在東部省份數縣市的調查發現：分稅制使地方收入減少與預算外收益比例增加，地方幹部為了財政資源與個人利益，勤於發起「圈地運動」，一方面，地方幹部建立土地儲備中心與開發公司，以政府強制徵收的土地來反覆抵押貸款，使銀行與金融機構資金源源流入房地產市場，擴大房地產泡沫並且提高了地方金融壞帳的風險；另一方面，地方幹部與開發商又企圖降低給農民的補償，壓制上訪，形成了失地農民暴力抗爭的導火線（林宗弘 2009）。在圈地同時，地方政府經常威迫利誘，要求農民放棄土地使用權利以換取城市戶籍與社會保險，也就是用土地去換社會安全保障。

南巡之後社會安全制度轉型的關鍵特徵，是單位撤出了社會安全體系，國企或其他公有單位不再分攤職工退休、其本人與家庭成員之教育、醫療或居住支出，也不再承擔完全就業的責任（鄭功成 2009）。近年來，中國大陸的國公有單位就業人數已經降到了勞動人口的9%以下，比台灣還要低，可說是比台灣更徹底的資本主義市場經濟體，無法由私營企業或市場來承擔的三種風險——生涯風險、經濟風險與政治風險再度浮出檯面，貧富差距惡化下的社會風險，對中國社會與政治穩定造成嚴重的衝擊。

2.4 改革：摸著石頭過河與穩定壓倒一切

如前所述，從計畫經濟時期（1949-1978）幹部、單位與公社所構成的社會主義計畫體制，改革開放到南巡之前（1978-1992）的包產到戶、商品市場價格雙軌制、中央與地方「分灶吃飯」，消滅了公社與附屬之社會安全體系，到南巡之後（1992-）三種生產要素——勞動力、資本與土地商品化，造成單位所屬的工作分配與社會安全制度逐漸瓦解，每次都是經濟改革先行、社會改革滯後。在中共第四代領導人胡溫上台之後，隨著中國大陸社會抗爭的崛起，中共中央開始逐漸重建一系列的社會安全措施。

抗爭與維穩：中國大陸群眾抗爭的發展趨勢

如前所述，中國大陸的社會安全制度與戶口制度、單位制度、幹部制度有相當強的

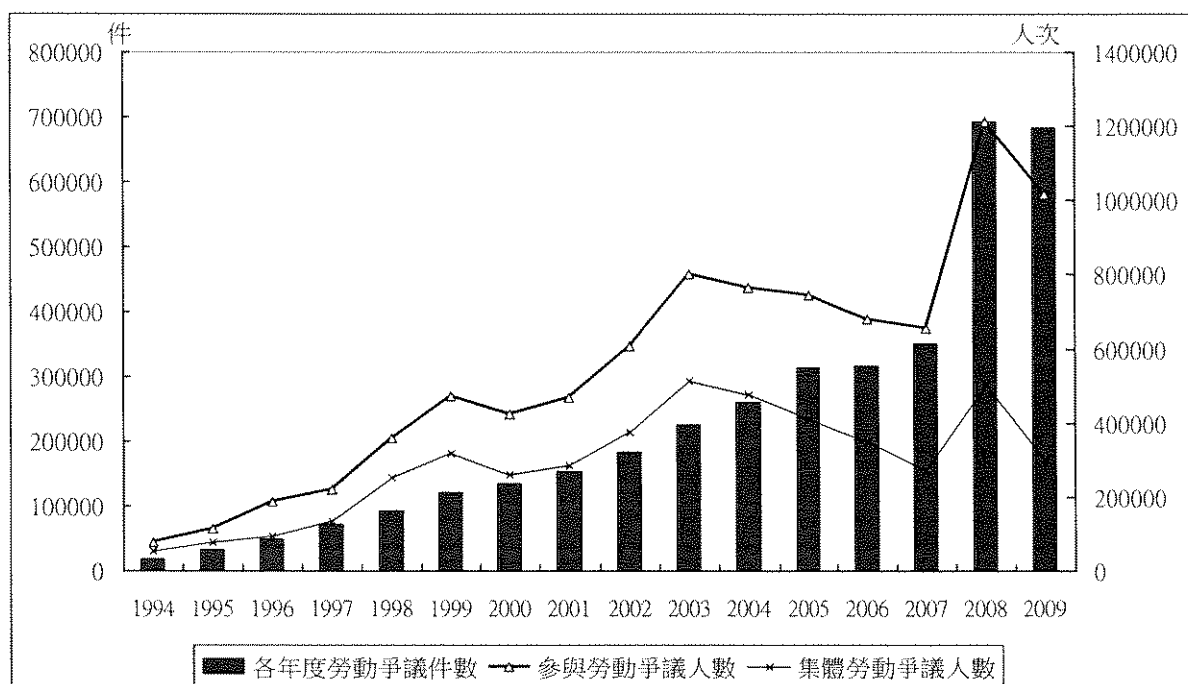
關聯性。在市場轉型的衝擊下，這三種制度遭遇挑戰，改革步調卻嚴重滯後，使得中國大陸民眾所面對的生涯與經濟風險、以及中共所面對的政治風險都逐漸上升。一方面，公社瓦解後農村人口毫無社會安全保障，暴露在生涯風險與經濟風險之下；城鎮工人也隨著國有單位私有化而失去社會安全保障，最後，在資本主義市場經濟下成長的新興工人階級（農民工）與中產階級，面對經濟衰退的風險時也缺乏基本的社會安全保障。結果，有關抗爭政治的分析顯示，中國大陸的勞資爭議與各種社會抗爭似乎正隨著市場轉型而崛起 (Cai 2005, 2008; Chen 2009; O'Brien and Li 2005; Pun 2005)。

根據中央研究院社會學者陳志柔收集的中國大陸社會抗爭數據統計顯示，在 2000 年到 2007 年間，海內外媒體報導的中國群眾抗爭新聞數量有明顯上升 (Chen 2009, 91-92)，如果我們把抗爭活動區分成數個不同類型，會發現一些有趣的發展趨勢。首先，農村徵地抗爭在 2006 年達到抗爭總次數三成的高峰，地方幹部與開發商推動建設造成土地流失並且失去生計保障是農民抗議的主要原因。其次，單位制度瓦解造成了大量國有企業職工抗爭，佔抗爭總次數的 24%，不過，隨著國有企業職工下崗分流在 2002 年達到高潮之後，國企工人抗爭比例有下滑趨勢 (林宗弘 2011)。

除了農民與國企工人抗爭之外，城鎮新興的社會階級逐漸成為群眾抗爭主流。首先，城市中產階級（白領 / 業主）與藍領工人抗爭的次數有明顯的上升趨勢，若是將城市中產與私營工人抗爭的比例相加，從 2005 年起就超過了國企工人抗爭，顯示資本主義下各階級之間的利益衝突，已經成為中國群眾抗爭活動的主流之一。

從官方公佈的勞資爭議數據來看，自 1994 年勞動法實施到 2009 年為止，中國大陸每年的勞資爭議件數增加了 36 倍，上升到 68 萬件 (中國國家統計局 2012)，2003 年後發生集體爭議的人數維持在三十到五十萬人之間，2008 年金融風暴之後參與勞動爭議者更超過 120 萬人，官方的勞動爭議紀錄卻只是冰山一角 (圖 2.1)。

上述各種來源的社會抗爭紀錄顯示，在 1990 年代末期之後，社會主義時期涵蓋公社與單位的社會安全制度已經大致瓦解，並且使得農民與國企下崗工人面對經濟風險與生涯風險的威脅，是引起中國大陸群眾抗爭的一大原因。另一個社會抗爭的主流是新興的工人階級運動，這些勞工同樣面對資本主義下的生涯風險與經濟風險，在缺乏國家介入的情況下容易引起嚴重的群眾抗爭事件。總之，社會安全制度的退化已經對中共中央政治菁英統治造成威脅，帶來巨大的政治風險。



資料來源：林宗弘（2012），中國國家統計局 2011 年鑑僅公布到 2009 年。

圖 2.1 中國大陸歷年來官方紀錄的勞動爭議案件數與參加人數，1994-2009

為了應付群眾抗爭，中共在十七大時將主管公安、檢查與司法體系的政法委周永康列入九名政治局常委的名單，在 2010 年，其國內安全經費甚至超過了國防經費（中國國家統計局 2012），然而群眾抗爭事件有增無減。除了強化武警實力與信訪系統、加強網路管制等武裝「維穩」政策之外，社會安全改革也成為胡溫的施政重點之一。

依據穩定壓倒一切的假設，黨國中央政治菁英非常關注群眾抗爭對政治穩定的威脅。因此，中共第四代領導人胡錦濤與溫家寶提出了建構和諧社會的口號，2002 年起將三農問題列為最重要治理對象，從廢除農村稅費開始（2003-2006），讓地方政府進行一系列社會保險制度改革實驗，並且在全球經濟危機的衝擊下，在其第二個任期內推動了勞動合同法（2008 適用）與社會保險法（2012 適用）的立法。

社會安全改革「摸著石頭過河」

在 1992 年到 2004 年間，上述兩股社會變遷動力—深化經濟改革之下生產要素的商品化，以及社會抗爭擴大的趨勢，可以用來解析中國大陸政府的社會安全制度改革的變化。如第一章的三個假設所言，中共中央政治菁英的政策偏好可以用「摸著石頭過河」

與「穩定壓倒一切」來說明，這種政策偏好會顯示在下列的政策行為上。

首先，在改革開放時期經濟發展優先的前提下，經濟改革先行，而社會改革滯後；其次，當社會抗爭壓力危及政治穩定時，中央政治菁英會加速推動社會政策改革；然而中央對這些改革的後果又不確定，因此交由地方自行實驗，讓地方幹部們先自行應變，中央視民眾與幹部反應，再選擇性地推廣相關政策。

上述的改革動力清楚地展現在中國大陸社會安全法令的變化上。表 2.4 呈現了 1992 年鄧小平南巡之前，中共所頒布的社會安全法令。在毛時代結束後，1978 年 6 月國務院頒佈《關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法》和《關於工人退休、退職的暫行辦法》¹³重新規定退休的條件和福利標準。不論男女，連續工齡滿十年的職工都該退休，並按月依照不同標準領取退休費直到死亡。企業職工的退休費與退休生活費由企業行政支付；黨政機關和事業單位則由居住地方的縣級民政部門另撥出預算支付。在不同時期的榮譽老幹部享有不同的退休待遇，某些幹部可領取原來工資。此外，1985 年國務院批轉衛生部發佈《關於衛生工作改革若干政策問題的報告》，強化醫療機構的競爭與激勵機制，但仍然相當程度維持了城鎮公共醫療制度。

1986 年 7 月中央政府發布了《國務院關於發佈改革勞動制度四個規定的通知》，要求各部門認真執行《國營企業實行勞動合同制暫行規定》、《國營企業招用工人暫行規定》、《國營企業辭退違紀職工暫行規定》和《國營企業職工待業保險暫行規定》。其中的《國營企業實行勞動合同制暫行規定》¹⁴要求「統一實行勞動合同制」，並且規範合同制工人退休養老期間的待遇。包括：退休養老基金的來源由企業和勞動合同制工人繳納。企業繳納勞動合同制工人工資總額的 15% 左右，由當地勞動行政主管部門所屬的社會保險專門機構的「退休養老基金」專戶；勞動合同制工人繳納的退休養老金額以不超過本人工資的 3% 為準，從工資中扣除。退休養老待遇有退休費、醫療費和喪葬補助費、供養直系親屬撫恤費、救濟費。

在市場經濟逐漸發展之下，單位不提撥社會保險基金卻照顧幹部與員工一生的「企業辦社會」制度難以延續，1978 年到 1986 年間中共中央所出台的政策，主要都是用來

¹³ 互動百科，關於工人退休、退職的暫行辦法。http://www.baik.com/wiki/%E5%9B%BD%E5%8%A1%E9%99%A2%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E9%80%80%E4%BC%91%E3%80%81%E9%80%80%E8%81%8C%E7%9A%84%E6%9A%82%E8%A1%8C%E5%8A%9E%E6%B3%95?prd=so_1_doc，取用日期：2012 年 09 月 29 日。

¹⁴ 國務院，1986，國營企業實行勞動合同制暫行規定。法律圖書館。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=3786，取用日期：2012 年 09 月 29 日。

恢復在文革時期停辦、覆蓋城鎮職工的勞保制度，在城鎮單位尚未改革、計劃經濟與市場經濟雙軌並行的狀況下，社會安全制度改革僅限於試點，目標是重建勞動保險，而且僅覆蓋城鎮戶籍之國有與集體企業職工。

在這個時期，農村裡附屬於公社的社會安全制度已經崩潰，所謂的三農問題還隱藏在鄉鎮企業成長之下，農民抗爭尚未崛起。不僅是在南巡之前（1978-1992），甚至直到 2002 年以前，除了一些零星且失敗的農村合作醫療與五保試點之外，中國大陸中央政府沒有提出過任何照顧農民社會安全的重大法令。

鄧小平南巡之後，前國務院總理朱鎔基展開財政、金融與國營企業的改革，此時才開始漸進調整城鎮職工的社會保險制度，隨著 1994 年《勞動法》與《破產法》的實施，國企職工與民營機構的勞動者一體適用勞動法，並且可能在國企破產之後喪失醫療與養老等社會安全措施，國務院首先配套通過的是《國有企業職工待業保險規定》（1993）與《關於深化企業職工養老保險制度改革的決定》（1995），緊接著頒布與醫療有關的《企業職工生育保險試行辦法》以及《關於職工醫療制度改革的試點意見》（1994），批准江蘇省鎮江市、江西省九江市進行職工醫療保險的試點，觀察其成效。1996 年，《關於職工醫療保障制度改革擴大試點的意見》，擴大到 58 個城市試點。1998 年起在確立國企民營化的改革方向後，國務院陸續頒布《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》、《關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》（2005）、《關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》（簡稱職工醫保，1998），然而，這些政策主要針對國企改制下的城鎮單位職工。雖然 1995 年起個體戶人員可以在自願基礎上加入職工養老保險，中國大陸政府直到 2001 年的《勞動保障部關於完善城鎮職工基本養老保險政策有關問題的通知》才考慮到單位之外的「靈活就業人員」與無酬家務工作者的退休問題。

隨著國企下崗工人失業問題越來越嚴重，中國大陸政府在 1999 年頒布了《失業保險條例》。由於下崗職工抗爭越演越烈，國務院隨後頒布《關於切實做好企業離退休人員基本養老金按時足額發放和國有企業下崗職工基本生活保障工作的通知》、《關於進一步做好下崗失業人員再就業工作的通知》（2000），2005 年起，國務院與勞動部門針對下崗人員長期失業的問題，下達《關於進一步加強就業再就業工作的通知》，2007 年補充《關於適當擴大失業保險基金支出範圍試點有關問題的通知》，在七個省市試點，對失業職工擴大範圍持續發放失業保險金。

表 2.4 南巡之前（1978-1992）中國大陸政府提出的社會保險法令

時期	法令	城鎮養老保險	城鎮醫療保險	工傷保險	失業保險	生育保險
改革前期 1978-1992	<ul style="list-style-type: none"> • 《關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法》、《關於工人退休、退職暫行辦法》（國務院(1978)104號檔案） • 《關於城鎮集體所有制經濟若干政策問題的暫行規定》（國務院 1983） • 各地開始重建養老保險社會統籌制度試點（1984-1985年起） • 《關於企業職工養老保險制度改革的決定》（國務院 1991） 	<ul style="list-style-type: none"> • 《關於衛生工作改革若干政策問題的報告》國務院批轉衛生部（1985） • 《關於深化衛生改革的幾點意見》（國務院 1992） 	<ul style="list-style-type: none"> • 《工人退休、退職的暫行辦法》（國務院 1978） • 《軍人撫恤優待條例》（國務院 1988 第 8 號令） • 《革命傷殘軍人評定傷殘等級的條件》（民政部 1989） 	<ul style="list-style-type: none"> • 《國營企業職工待業保險暫行規定》（國務院 1986） 	<ul style="list-style-type: none"> • 《女職工勞動保護規定》（國務院 1988） 	

表 2.5 南巡之後 (1993-) 中國大陸政府提出的社會保險法令

法令時期	養老保險	城鎮醫療保險	農村醫療保險	工傷保險	失業保險	生育保險
南巡之後 1992-2010	<ul style="list-style-type: none"> 《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》(國務院 1995) 《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》(國務院 1997) 《關於完善城鎮職工基本養老保險政策有關問題的通知》(勞動保障部 2001) 《關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》(國務院 2005) 《關於開展新型農村社會養老保險試 	<ul style="list-style-type: none"> 《關於職工醫療制度改革試點意見》(體改委等 1994)。國務院批准江蘇省鎮江市、江西省九江市試點。 《關於職工醫療保障制度改革擴大試點的意見》(國務院 1996)。58 個城市擴大試點。 《關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》(國務院 (1998) 簡稱職工醫保) 《關於開展城鎮居民基本醫療保險試 	<ul style="list-style-type: none"> 《關於進一步加強農村衛生工作的決定》(國務院 2002) 《關於建立新型農村合作醫療制度的意見》(國務院 (2003) 簡稱新農合) 《關於開展農民工參加醫療保險專項擴面行動的通知》(勞動和社會保障部 2006) 《中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見》、《流動就業人員基本醫療保障關係轉移接續暫行辦法》(國務院 	<ul style="list-style-type: none"> 《企業職工工傷保險試行辦法》(勞動部 1996) 《職工非因工傷殘或因病喪失勞動能力程度鑑定標準(試行)》、《安全生產法》、《使用有毒物品作業場所勞動保護條例》(勞動部 2002) 《工傷保險條例》(國務院 2003) 《關於修改〈工傷保險條例〉的決定》(國務院 2010) 《社會保險基金先行支付暫行辦法》(國務院 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> 《國有企業職工待業保險規定》(國務院 1993) 《失業保險條例》(國務院 1999) 《關於切實做好企業離退休人員基本養老金按時足額發放和國有企業下崗職工基本生活保障工作的通知》、《關於進一步做好下崗失業人員再就業工作的通知》(國務院 2000) 《關於進一步加強就業再就業工作的通知》(國務院 2005) 《關於適當擴大 	<ul style="list-style-type: none"> 《企業職工生育保險試行辦法》(勞動部 1994) 《女職工勞動保護規定》(勞動部 1998)

	<p>點的指導意見》(國務院 2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 《關於農民工養老保險並入城鎮企業職工基本養老保險有關問題處理意見的通知》(國務院 2010) 	<p>點的指導意見》(國務院 (2007) 簡稱居民醫保)</p>	<p>(2009)</p>	<p>失業保險基金支出範圍試點有關問題的通知》7 省市試點。(勞動和社會保障部、財政廳 2006)</p>	
2011-	《社會保險法》(國務院 2011)				

1990年代末期，中國大陸政府所頒訂的一系列社會安全法令，多半是對公有單位私有化與破產下勞工喪失單位保障之問題的反應，所涵蓋的範圍主要是城鎮單位職工，而不是針對全體民眾或特定行業與職業別所建立的社會保險制度，而且總是先由少數城市建立試點，觀察兩三年之後，才會推廣其中某一種社會保險模式，這種摸著石頭過河的制度建構方式導致嚴重的地方制度變異與社會階層化的延續。

另一方面，雖然勞動部曾頒布針對城鎮單位的《企業職工工傷保險試行辦法》(1996)隨著農民工大量流入城鎮地區就業，勞工工傷問題與其所引發的勞資爭議越來越嚴重。2002年起勞動部陸續頒布《職工非因工傷殘或因病喪失勞動能力程度鑑定標準(試行)》、《安全生產法》、《使用有毒物品作業場所勞動保護條例》，並由國務院頒訂《工傷保險條例》(2003)，以及加強勞工保障的《關於修改〈工傷保險條例〉的決定》(2010)，在各個社會保險條例中，工傷保險的覆蓋層面最先突破城鎮單位職工的範圍。

最後，隨著三農問題的浮現與農民抗爭越演越烈，在胡溫的主導下，中國大陸政府開始建立一系列的農村醫療制度。首先，國務院頒布了《關於進一步加強農村衛生工作的決定》(2002)、《關於建立新型農村合作醫療制度的意見》(2003) 簡稱新農合)。然而，由於中共將村集體擁有的農地當成是農民養老的保障，許多城市政權在徵地時都要求農民用土地換社保，直到社會保險法通過前夕，國務院推出《關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見》(2009)，才開始對所謂的新型農村社會養老保險進行較大規模試點，此前農村遲遲未建立養老制度。

直到2006年左右，中國大陸政府才開始處理大量流入城鎮的農民工引發的醫療與養老問題，陸續制定《關於開展農民工參加醫療保險專項擴面行動的通知》(2006)、《流動就業人員基本醫療保障關係轉移接續暫行辦法》(2009)。2009年國務院發布《中共中央國務院關於深化醫藥衛生體制改革的意見》要求已經簽訂勞動合約並與企業建立穩定勞動關係的農民工，要納入城鎮職工基本醫療保險制度，而其他農民工則參加戶籍所在地新型農村合作醫療或務工所在地城鎮居民基本醫療保險。針對農民工退休保障，中央政府在2009年提出《農民工參加基本養老保險辦法》公開徵求意見；2010年發布《關於農民工養老保險並入城鎮企業職工基本養老保險有關問題處理意見的通知》，配合社會保險法將農民工併入職工基本養老保險。

上述中國大陸的社會安全制度的發展順序，相當符合我們提出的，中央政治菁英「摸著石頭過河」以及「穩定壓倒一切」偏好下的固定改革順序與模式。然而，這種政

策改革的偏好與順序卻導致了明顯的後果。

摸著石頭過河與穩定壓倒一切之下，首先，制度改革會有嚴重的路徑依賴：依據經濟改革後果與社會抗爭壓力，而進行的單位職工與農村居民社會安全制度改革，仍然延續毛澤東時代的單位與戶籍差異，流入城市的農民工仍然受到歧視性的待遇。此外，城鎮個體經營的小老闆或自由業者、以及下崗或從事家務的婦女，由於缺乏集體抗爭的能力，就長期遭到忽視，直到 2007 年在學者的建言下，國務院才著手建立城鎮居民基本醫療保險（簡稱居民醫保），並制定居民基本養老保險。

無論是在哪一個國家，依據身分別建立社會保險之後，由於投保薪資、費率、分攤比、年資計算與給付條件都不同，就很難整合不同類別的社會保險，中國大陸現行的社會保險制度也不例外。2012 年全面實施的《社會保險法》並未規範由國家財政支出的國家幹部退休、醫療與撫卹條件，而將養老與醫療兩大社會保險，區分為職工、居民與農村三大類身分別，其中職工保險又分為三個以上的檔次，原先的城鎮國有單位職工延續了較高檔的醫療與養老條件，私營企業與農民工則可以選擇較低檔條件投保。在新法中，只有失業保險、生育保險與工傷保險未分檔次也不分性別，較具有公平性與普及性。

表 2.6 毛澤東時代的社會階層化與社會保險法（2012）的延續性

社會階層身分	1978 年以前	2012 年社會保險法的架構
國家幹部 / 軍隊	財政供養	財政供養，部分改為保險（事業單位改革）
城鎮單位職工（有時包括農民工）	勞工保險/企業辦社會（單位預算）	職工基本養老保險（分檔次） 職工基本醫療保險（分檔次與大病附加險）、失業、工傷、生育保險
城鎮個體戶、家庭主婦、待業者（大學生）	兩性都充分就業，無此類型	城鎮居民社會養老保險（分檔次） 城鎮居民基本醫療保險（分檔次 / 附加險）
城鎮殘障貧困人口	單位照顧	城市最低生活保障（低保）
農村 / 農業戶口居民	無養老問題，公共衛生為公社開支	新型農村社會養老保險 新農村合作醫療保險
農村殘障貧困人口	公社五保	農村最低生活保障與農村五保

資料來源：本研究整理

表 2.6 對照了毛澤東時代的戶籍、單位與幹部制度下造成的社會福利階層化現象，與 2010 年社會保險法建立的制度架構，我們從表上可以輕易發現，新制定的社會保險

法並未真正整合原先幹部、城鎮職工與農民之社會安全制度，而只是用同一部法令來大體規範各類別的社會保險，幾乎沒有城鄉或單位職工之間所得重分配的作用。

在中共總書記胡錦濤與國務院總理溫家寶的任期內，中共推動各項社會保險與社會救助的腳步確實加速了。然而，中央政府摸著石頭過河與穩定壓倒一切的小心謹慎，卻給地方政府很大的政策空間，各地方政府在試點時期已經嘗試了各種不同的制度設計，不僅收費方式、年資計算、給付條件與給付方式各不相同，社會保險基金帳戶也各自獨立管理，中央政府大體上不補貼也缺乏整合的魄力，導致保險受益人的帳戶無法在不同地方流動、年資也無法累計，雖然 2010 年通過的《社會保險法》試圖建立全國性的社會安全制度框架，改革開放之後、尤其是 1992 年之後累積出來的上述問題仍難以解決。

總之，本章介紹了戰後社會主義制度的路徑依賴現象。第一節所介紹毛澤東時代的社會階層化，不僅影響了當時的社會安全制度，由於中央政府在市場轉型與社會抗爭壓力下摸著石頭過河，導致幹部、單位、戶籍這三種身分差異一直延續到當下的社會安全制度。下一章，我們將探討五大社會保險——養老保險、醫療保險、工傷保險、失業保險與生育保險的發展與目前大致的制度框架，並舉例說明地方上的制度變異。

第三章、中國大陸社會保險制度的現況

本章介紹中國大陸所實施之五大社會保險—養老保險、醫療保險、失業保險、工傷保險與生育保險近年來被保險人的結構。如前兩章所言，中國大陸社會保險制度結構具有三大特徵，第一，被保險人的分類受到毛澤東時代單位與戶籍制度延續的影響；第二，受到改革開放後民營化政策與社會抗爭等因素的影響；本章將延續第二章的討論，分析中國大陸社會保險的被保險人結構與普遍存在的制度問題。

首先，由於地域化的發展與各地政府財政化的考量，中國大陸這五大社會保險的地方差別仍大（施世駿 2009）。我們在第一章曾經假設：中國大陸的地方幹部具有升官發財的動機，發財有兩種意義—第一是提高地方政府的財政收入的動機，第二是增加地方幹部個人合法或非法獲益的動機。在地方幹部眼中，社會保險就是財政的一部分，社保基金結餘時，就成為地方政府未能有效運用又令人垂涎的資金，形成貪腐溫床，社保基金虧空時，又必須由地方政府自行撥款支應，變成財政負擔。

與世界各國的社會保險類似，中國大陸社保基金收支受到投保薪資、費率、覆蓋率、請領規定與被保險人之人口結構的影響，因此，依據第一章的假設，在中央政府制度設計規範不明確之處，地方幹部就可以依據自己的政策偏好，透過調整投保薪資、費率、覆蓋率、請領規則等，來調控被保險人的人口結構與基金的收支。

在《社會保險法》通過之前，中國大陸各項社保費率已有中央法令統一規定大致範圍，在《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》（1993）、《國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》（1997）等法令規範下，職工基本養老保險費率分為兩部分，單位一般為投保薪資的 20% 左右（最近降到 12%），職工個人為 8%，城鎮居民基本醫療保險為投保薪資之 20%；其次，根據 1998 年國務院頒布的《關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》，基本醫療保險費率，單位為 6% 左右，職工個人為 2%，城鎮居民基本醫療保險費率通常為單位與職工基本醫療費率之和（8%）；失業保險費率大致上單位為 2%，職工 1%，農民工參保個人不繳費；工傷保險單位費率在 0.5%—2% 之間；生育保險單位費率不超過工資總額的 1%。若勞資雙方依據上述的標準繳納，中國大陸各項社會保險總費率將高達薪資的四成。

由於中央政府對保險費率有較為清楚的規範，地方政府主要透過投保薪資與覆蓋率來對社會保險進行財政操作：若人口老化導致基金有虧空之虞時，城市化或工業化程度

越高的地方政府，就會提高投保薪資與覆蓋率；反之，城市化與工業化程度較低、需要降低勞動成本以吸引外資的地方政府，就會壓低投保薪資與覆蓋率、甚至調整社保費率；在投保薪資、覆蓋率、投保費率與請領規範上因地制宜的結果是制度的地方多樣性，又使得帳戶跨區移動與異地領取保險金變得非常困難。據訪談資料顯示，學者普遍認為社保的全省統籌還需要五到十年時間，全國統籌則還需要十年以上，才能讓各項社會保險隨被保險人自由移動。

這一章我們將簡介中國大陸五大社會保險依據被保險人身分所建立的基本收入結構，從近年來社保基金收入來看，養老保險占了社保基金來源的六成以上，而醫療保險則占了社保基金來源的三成以上，換句話說，養老與醫療是社保基金財政收支結構當中最重要的一部分，受到人口結構影響也最大，此外，在大多數福利國家的制度設計中，工傷、生育保險也屬於廣義的健康保險或公醫體系支付範圍；因此本章第一節討論養老保險，第二節討論醫療保險與生育保險、第三節討論工傷保險，第四節則簡單介紹失業保險的被保險人結構，下一章接著討論社保基金支出與管理層面的問題。

最後，本章第五節以上海市、廣東省、福建省、四川省、河南省與青海省等六個地方政府為例，說明東部與中西部地方政府在社保費率、投保薪資與社保覆蓋率方面的政策差異。選擇這六個地方政府做比較研究的目的是在於控制條件與配對 (pair matching) 分析。我們進行比較研究的條件主要是經濟發展與人口老化的程度。透過上述六個地方政府社保政策的比較分析，本研究發現，工業化與城市化程度越高、以及人口老化程度越嚴重的地方政府，越傾向提高社保費率與社保覆蓋率（增加年輕人的投保比率）；東部地方政府比中西部地方政府社保費率與社保覆蓋率更高，而同樣是東部或中西部省分，其保險覆蓋率又跟人口老化的程度有關。

3.1 養老保險

經過 1980 年代的幾種地方試點的評估之後，1991 年國務院發布《關於企業職工養老保險制度改革的決定》、1995 年《關於深化企業職工養老保險制度改革的決定》與 1997 年通過的《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》¹⁵，構成了中國大陸養老

¹⁵ 國務院，1995，國務院關於深化企業職工養老保險制度改革的決定。新華網。
http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content_2704509.htm，取用日期：2012 年 09 月 29 日。

保險的基本架構。2010 年底，中國大陸通過實施《社會保險法》，將養老保險放在所有社會保險的第一部分，然而在很大程度上，社會保險法只是承認並補充了 1990 年代所形成的養老保險制度。

依據《社會保險法》第二章的相關規定，中國大陸的養老保險依據被保險人分為三類：職工基本養老保險、城鎮居民社會養老保險與新型農村社會養老保險。如上一章所述，毛時代的單位與戶籍制度造成了中國大陸社會保險的福利階層化，這三類—以有城鎮戶口之國有事業與企業單位受雇者為主、民營企業就業者（未必需要城鎮戶口）為輔的職工基本養老保險、由城鎮戶口個體戶與未穩定就業者所構成的居民社會養老保險、以及新型農村社會養老保險（簡稱新農保），明顯延續了單位與戶籍制度所造成的人口分類，三類保險之間的接續問題並未解決。

在職工基本養老保險費率的規範上，由於 1995 年《關於深化企業職工養老保險制度改革的決定》、1999 年的《社會保險費征繳暫行條例》與「中華人民共和國《社會保險法》釋義」等相關行政命令文件中規定，職工基本養老保險費率為個人帳戶 8%、企業提撥總額不超過 20%（各地方政府對企業提撥費率規範略有不同），2012 年 9 月，由於企業反映養老保險費率太高，人力資源與社會保障部（人社部）統一規定養老保險企業提撥費率降到 12%，¹⁶城鎮居民社會養老保險費率為投保薪資之 20%。但 1997 年的《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》等相關法令規定，地方政府「因離退休人數較多、養老保險負擔過重，確需超過企業工資總額 20%的，應報勞動保障部、財政部審批。」給養老保險費率超過 20%開了後門。

至於還在試驗階段的新農村社會養老保險，其依據是來自 2009 年國務院頒布的《關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見》，也分為個人帳戶與社會統籌（財政），個人繳費以當地（縣）上一年農民人均收入為繳費基數，原則上費率為 4%~8%，農民自願多繳不超過 15%，其個人帳戶領取年資與計算標準跟城鎮職工或居民養老保險類似，開辦第一年（2009-2010）時規定農民無論繳費與否，只要年滿六十歲就可以月領 55 元，第二年起已經有農民領到百元以上。在上述國務院關於新農保的指導意見中，新農保應該在 2009 年達到 10%的覆蓋率，並且在 2020 年以前達到全面覆蓋，然而新農保是否將全面整合進城鎮養老保險，未來政策趨勢還不清楚。

¹⁶ 韓宇明，2012，人社部回應：“養老保險費率偏高”。新京報，9 月 12 日。
<http://health.people.com.cn/BIG5/n/2012/0921/c14739-19067652.html>，取用日期：2012 年 09 月 28 日。

不平等的保險給付與退休條件

目前社會保險法所訂定的三類養老保險，不僅在費率與其差異上還沒有大勢底定，其退休年齡與給付條件也有相當差異，呈現出從計畫經濟與改革開放以來「摸著石頭過河」之下各種養老制度重疊下的路徑依賴現象。

首先，職工基本養老保險仍未擺脫過去的歷史包袱。為了解決國企民營化所帶來的職工下崗與退休問題，1997年國務院頒布《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》與《職工基本養老保險個人帳戶管理暫行辦法》等法令將收費方式與給付方式掛勾，規定單位職工區分為老人、中人與新人三類，其界限一般是1998年1月1日（各地方政府略有差異），在1998年以前退休者稱為老人，依據過去的法令標準實施退休金給付（一般所得替代率達100%，且常按物價指數調升），1998年已經在單位就業者稱為中人，實施基礎養老金與個人帳戶給付，加上一筆補償中人的過渡性養老金，1998年以後進入工作單位就業者實施新的基礎養老金與個人帳戶養老金混合制，由於上述中人與新人養老金計算無法依據通貨膨脹調整，在2005年《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》改為與地方政府（通常是地級市）平均工資掛鉤的計算公式：

$$\text{基礎養老金} = (\text{市上年度在崗職工月平均工資} + \text{本人指數化月平均繳費工資}) \div 2 \times \text{繳費年限 (含視為繳費年限)} \times 1\%$$

$$\text{個人帳戶養老金} = \text{個人帳戶積累額} \div \text{計發月數}。$$

上述計算公式省略了較複雜的個人帳戶剩餘款項微薄利息部分，但大致符合現行退休給付的額度。在基礎養老金公式中的「本人指數化月平均繳費工資」，指的是退休前投保薪資佔當年度平均每月工資的比例，在個人帳戶養老金公式中的「計發月數」，有官方公布的全國統一計算公式（見表3.1），通常與該退休年齡的平均餘命有關（例如在2012年，53歲退休者估計壽命為68歲，可將個人帳戶分為180個月領取），活到超過計算公式中的平均餘命則會溢領，由地方政府承擔（俗稱「兜底」）。在退休時投保年資未達15年者，無法領取基礎養老金，只能一次領取全部的個人帳戶累積額。

表面上看似沒有疑義的計算公式，其中最重要的標準其實是「市上年度在崗職工月平均工資」，這個數字是由地級市或省級單位發布的。在2010年以前，社保單位設算養

老保險所依據的「職工平均工資及指數」其實並非國家統計局所估計的「城鎮單位就業人員平均報酬及指數」，前者是以國有單位（黨政、國有事業與企業）職工為計算基礎，經地方幹部審核後公布的數據，後者是所有類型單位勞工的平均薪資所得，但兩者並不一致，這使得地方領導幹部可以在一定範圍內利用工資指數調整退休金收支。由於退休金是目前職工工資的函數，提高工資指數可能會增加保險收入與支出的差距。例如，我們在四川省成都市青羊區社保局的訪談中，社保局幹部提供了成都市與四川省的平均工資數字，四川省全省平均工資竟然從 2009 年起，連續四年超越作為省會的成都市平均工資，就連社保局的幹部們也覺得不可思議。

表 3.1 中國大陸社會保險個人帳戶養老金計發月數表，2012

退休年齡	計發月數	退休年齡	計發月數	退休年齡	計發月數
41	230	51	190	61	132
42	226	52	185	62	125
43	223	53	180	63	117
44	220	54	175	64	109
45	216	55	170	65	101
46	212	56	164	66	93
47	208	57	158	67	84
48	204	58	152	68	75
49	199	59	145	69	65
50	195	60	139	70	56

退休年齡以及人口結構的變化對養老保險收支影響甚大。中國大陸政府對退休年齡的規範主要來自 1978 年的《國務院關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法》和《國務院關於工人退休、退職的暫行辦法》，以及 1982 年頒布的《關於確定建國前幹部參加革命工作時間的規定》，其規範與毛時代所遺留的社會階層相應：

退休待遇的最高層級是黨與國家幹部（包括黨政機構、國營事業技術管理人員與國家公務員）：（一）男年滿 60 歲，女年滿 55 歲，參加革命工作年限滿 10 年；（二）男年滿 55 歲，女年滿 45 周歲，參加革命工作年限滿 10 年，經過醫院證明完全喪失工作能力；（三）因工致殘，經過醫院證明完全喪失工作能力，可申請退休，至於高層的年齡屆退雖然有制度化的傾向（寇健文 2005），但缺乏明文規範。幹部退休金是政府保障的「終身俸」，經調整後所得替代率超過 100%，造成國家財政負擔。在中國大陸政府十二五規劃中，已經提出要建立公務員養老保險。

退休年齡的第二層是國營事業企業工人：(一) 男年滿 60 歲，女年滿 50 歲，連續工齡滿 10 年；(二) 從事井下、高空、高溫、特別繁重體力勞動或者其他有害身體健康的工作，男年滿 55 歲，女年滿 45 歲，連續工齡滿 10 年。本項規定也適用於工作條件與工人相同的基層幹部；(三) 男年滿 50 歲，女年滿 45 歲，連續工齡滿 10 年，由醫院證明，並經過勞動鑒定委員會確認完全喪失勞動能力；(四) 因工致殘，由醫院證明，並經勞動鑒定委員會確認，完全喪失勞動能力。1990 年代末期開始，在 111 個試點城市名單內的破產國有企業職工，可提前 5 年退休；資源枯竭型破產關閉企業職工，符合特殊工種退休條件的人員，可再提前 5 年退休。

在 21 世紀之前，國有單位之外的城鎮居民並沒有退休保障。2001 年勞動保障部《關於完善城鎮職工基本養老保險政策有關問題的通知》首次將各種靈活方式就業人員納入養老保險規範：「男年滿 60 周歲，女年滿 55 周歲時，累計繳費年限滿 15 周年的，可按規定領取基本養老金。」根據我們的訪談，即使《社會保險法》通過之後，城鎮居民基本養老保險仍然只覆蓋本地戶口，進城的農民個體戶無法加保。

最後，在 21 世紀初期，少數城市曾經試辦過獨立的農民工養老保險，但造成更多的制度問題，因此中央政府制定《社會保險法》時，直接將在城鎮就業的農民工納入職工基本養老保險，其退休年齡與城鎮職工相同，但是在大量勞動力跨地區流動的趨勢下，異地投保年資仍然難以接續，連省內統籌都尚未落實，很少人能連續在同一個地區投保超過十五年，因此只能結清個人帳戶內的餘額或重新投保，加上三類養老保險之間也無法銜接，其實並未解決其養老問題。由於《社會保險法》並未改革退休年齡，隨著人口老化與少子化的趨勢，與中國大陸相關決策單位有關係的人口與社會福利學者，最近紛紛發表延後退休年齡的議論，已經成為媒體熱門話題。

養老保險的地域化與財政化

全國統一的費率與給付規定並不能阻止養老保險的地域化傾向。首先，社會保險法僅僅是追認了地方政府社會保險普遍使用的城鎮職工、城鎮居民與農民的三分法，又不是強制加保，等於並未統一規範三類養老保險的投保薪資與覆蓋率，地方幹部甚至可以透過自行調控並公布上一年的平均工資，來改變養老保險收支。

在投保薪資方面，由於 1995 年國務院的《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》規定「提高個人繳費比例的幅度，由各省、自治區、直轄市人民政府根據各地區

職工工資增長等情況確定。基本養老金可按當地職工上一年度平均工資增長率的一定比例進行調整，具體辦法在國家政策指導下由省、自治區、直轄市人民政府確定。」也就是說，《社會保險法》並沒有改變地方政府對三種養老保險之投保薪資與級距的決定權。由於養老保險並非強制加保，地方政府還可以透過覆蓋率來調整收入。例如，當人社部規定養老保險之企業提撥費率下降，東部各省的地方政府可能必須提高保險覆蓋率或投保薪資，才能維持養老保險收入水準。

此外，在三類養老保險之間的移轉與競合關係方面，《社會保險法》19條規定養老保險可以隨本人移轉，依據投保時的相關規定分段計算、統一支付，以解決過去無法異地領取養老保險金的問題，然而帳戶異地移轉仍有疑義，三類保險的年資或帳戶互轉的問題也沒解決。迄今為止，在農村已經參加新農保者，進城工作時改投城鎮職工基本養老保險或居民社會養老保險，原先繳納的新農保只能封存或辦理退保手續。

異地移轉並非新的法令規範，早在1993年的《企業職工養老保險基金管理規定》第16條就已經提到「凡跨地區流動的新招勞動合同制職工，轉出與轉入地的社會保險管理機構應予以辦理基本養老保險基金的轉移手續。基本養老保險基金按照轉出地區人民政府規定的繳納標準（不扣管理費，不計利息）轉移。新招勞動合同制職工轉移前後的繳費年限合併計算。」但是大部分企業卻沒有依法實施，在《社會保險法》中並未明示解決方案，為處理這個問題，中央政府人力資源和社會保障部目前仍在研擬《城鄉養老保險制度銜接暫行辦法》。¹⁷

然而，異地移轉辦法的推行過程顯示農民工對養老保險缺乏信心。該暫行辦法第三條規定「參保人員跨省流動就業的，由原參保所在地社會保險經辦機構（以下簡稱社保經辦機構）開具參保繳費憑證，其基本養老保險關係應隨同轉移到新參保地。參保人員達到基本養老保險待遇領取條件的，其在各地的參保繳費年限合併計算，個人帳戶儲存額（含本息，下同）累計計算；未達到待遇領取年齡前，不得終止基本養老保險關係並辦理退保手續」，這使得廣東省出現了農民工「退保潮」，農民工退保的理由是因其並未取得廣東省戶籍，擔心在廣東省繳交高額的養老保險個人帳戶部分將無法領回，或者是在返鄉（例如四川省與湖南省）之後被折算成較低的投保薪資。¹⁸

¹⁷ 徐博，2012，養老保險制度銜接辦法征求意见 農民工參保後顧之憂有望解。新華社，11月27日。
<http://www.yicai.com/news/2012/11/2283212.html>，取用日期：2012年12月18日。

¹⁸ 鄧圩，2009，廣東出現“退保潮”了嗎。人民日報，4月12日。

http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/12/content_11171120.htm，取用日期：2012年12月18日。

其次，《社會保險法》22 條規定地方政府可以「將城鎮居民社會養老保險和新型農村社會養老保險合併實施」，給地域化的戶籍與社保改革開了後門。以實施城鄉一體化的四川省成都市為例，就沒有所謂的新型農村社會養老保險，而是在統一 20% 投保費率時，將城鎮居民社會養老保險依據投保薪資與給付分為三個檔次，投保薪資與給付之檔次可以自選，讓農民工或農村戶口者可以自行投保低檔次的保險。結果，成都市戶籍的勞動人口，無論城鄉或單位差異，在改變投保身分與檔次時，只要追加不同檔次的保費差額，仍有統一的費率、年資與給付換算方式。

不僅成都市如此，廣東省廣州市也進行了城鄉統籌改革，其投保薪資的檔次多達七個，其中低檔次所領的養老金少而為人詬病，成為大陸媒體的熱門話題；此外，不同地方政府所設計的多檔次投保級距如何換算，至今仍然無解。¹⁹

然而，成都市或廣州市的作法可能是例外。由於社會保險法上述規定仍將農民或市民投保身分轉換的折算方式、農村養老保險與城鎮養老保險分流與合併的權力留給了地方政府，許多農業為主的省市為了減少財政負擔，仍然可能選擇維持戶籍差異。例如，甘肅省就採用新型農村社會養老保險、而非城鄉整合的多檔次居民養老保險。

總之，在中央看似統一的養老保險政策與費率之下，《社會保險法》將戶籍分類的延續與否、保險覆蓋率的高低、投保薪資級距、甚至養老待遇發放規定（全市平均工資的計算）的自主權留給了地方政府，地方幹部就會依據其經濟發展、財政收支的需要而調整其政策，結果增加了養老保險跨地區轉換與中央統籌的難度。

3.2 醫療保險與生育保險

如上一章所述，在改革開放後農村合作醫療崩潰，城鎮醫療體系市場化的結構下，中國大陸展開了醫療保險的改革。不幸的是，與養老保險類似，醫療保險仍然延續了改革開放以前單位與戶籍的三分法，將全中國大陸人口區分為職工、居民與農民等三種被保險人，《社會保險法》的通過並沒有改變這個福利階層化的架構，其次，三類基本醫療保險有核銷上限，不易分擔社會上少數疾人口的大病風險，不僅如此，發展較早、

¹⁹ 許蕾，2012，廣州：“低配”繳養老保險 15 年 退休待遇僅 1315 元 / 月。南方日報，12 月 13 日。
http://www.ce.cn/macro/more/201212/13/t20121213_23938226.shtml，取用日期：2012 年 12 月 18 日。黨小莉編，2012，廣州市城鄉居民社會養老保險試行辦法實施。廣州日報，8 月 16 日。
<http://insurance.hexun.com/2012-08-16/144830969.html>，取用日期：2012 年 12 月 18 日。

外來人口越多與老年人口越多的城市，越傾向建立多種類型的附加醫療保險，使健康不平等的現象惡化。2012年8月，衛生部下發《關於開展城鄉居民大病保險工作的指導意見》，希望在三類基本醫療保險之上，建立全國統一規範自願參加的大病保險，但相關政策尚未落實。最後，地方政府還可以調整醫保報銷的相關規定，例如世代分類、起付標準、核銷上限、核銷比例等給付條件的細節，來改變醫保的收支情況。

與養老保險福利階層化的架構類似，除了國家幹部享有公費醫療的優越待遇之外，2010年底通過並在近兩年陸續實施的《社會保險法》依據單位與戶籍身分將醫療保險分為三類——職工基本醫療保險（簡稱職工醫保）、城鎮居民基本醫療保險（簡稱居民醫保）與新型農村醫療合作醫療（簡稱新農合），並且將新農合的覆蓋率視為地方政府評鑑的指標之一。以下，我們依照職工醫保、居民醫保與新農合的次序分析之。

首先，職工基本醫療保險的給付條件通常最優惠，在1998年的《關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》之後規定便趨於穩定，中央政府規定的醫療保險參考費率為企業單位支付投保薪資的6%，個人支付投保薪資的2%，前者的七成屬於統籌款、三成也就是1.8%與個人保費一起存入個人帳戶，每月扣繳，繳足25年後可不再繳，門診和住院仍可核銷。個人帳戶可以核銷門診費用，由職工個人自行支配，住院開刀等按社保醫療範圍，由統籌款報銷費用，有年度報銷上限（比如18萬元以內）與核銷比率（例如住院可以報銷18萬元以內的50%醫藥費，也就是9萬元）的規定。

值得注意的是，多數地方政府在1998年建立職工醫保時，使之與養老保險掛勾，通常以1998年1月1日為界，依據養老保險之「老人」、「中人」與「新人」將醫療保險核銷比例與報銷上限分為三等，老人享有近乎舊制度下、與國家幹部類似的公費醫療，新人則受到核銷上限與核銷比例的限制，超過保險額度的大病經常要自行付費，作為一種優惠措施，中人的核銷比例或核銷上限通常會比新人更高。

居民醫保與職工醫保的繳費基數、保費與保障都相差甚遠。自2007年開辦以來，居民醫保剛結束地方試點階段，其費率與基數仍因地而異，通常其基數是城鎮最低生活保障的收入標準，費率為8%上下，一年繳一次，停繳即終止保險。居民醫保的身分別通常區分為小孩學生、老人與成年居民三類，這種區分又常常涉及不同的起付標準與報銷比例，無論是區分身分的年齡標準（老人）、起付標準（自付額）或報銷比例都是由地方政府決定，中央政府依據被保險人的人頭數，給與地方政府醫療統籌部分財政補助（2009年有新聞報導指出補助標準為每人40元，但已逐年提高故不準確）。在就醫時，

居民醫保的給付條件通常比職工醫保稍差。

表 3.2 河南省正陽縣駐馬店鎮新農村合作醫療相關規定，2012 年

報銷範圍	醫療項目	核銷上限與核銷比例
可報銷	門診 (個人帳戶)	(1) 村衛生室及村中心衛生室就診報銷 60%，每次就診處方藥費 10 元，衛生院醫生臨時補液處方藥費 50 元。 (2) 鎮衛生院就診報銷 40%，每次就診各項檢查費及手術費 50 元，處方藥費 100 元。 (3) 二級醫院就診報銷 30%，每次就診各項檢查費及手術費 50 元，處方藥費 200 元。 (4) 三級醫院核銷比例 20%，每次就診各項檢查費及手術費 50 元，處方藥費 200 元。 (5) 中藥發票附上處方每貼 1 元。 (6) 鎮級合作醫療門診年 5000 元。
	住院 (個人帳戶)	(1) 藥費：心腦電圖、X 光透視、拍片、化驗、理療、針灸、CT、核磁共振等各項檢查費限額 200 元；手術費參照國家標準，報銷上限 1000 元。60 歲以上老人在衛生院住院，治療費和護理費每天補償 10 元，限額 200 元。 (2) 報銷比例：鎮衛生院 60%；二級醫院 40%；三級 30%。
	大病補償 (財政)	(1) 鎮風險基金補償：住院病人一次或全年累計應報醫療費超過 5000 元以上核銷比例分段，即 5001-10000 元核銷 65%，10001-18000 元核銷 70%。 (2) 鎮級合作醫療住院、尿毒癥門診血透、腫瘤門診放療和化療，每年上限 1.1 萬元。
不可報銷	自行付費	(1) 自行就醫(未指定醫院就醫或不辦理轉診單)、自購藥品、不能報銷的藥品和不符合計劃生育的醫療費用 (2) 門診治療費、出診費、住院費、伙食費、陪客費、營養費、輸血費、冷暖氣費、救護費、特別護理費等其他費用 (3) 車禍、打架、自殺、酗酒、工傷事故和醫療事故 (4) 整容、鑲牙、義肢、器官移植、點名手術費、會診費等 (5) 報銷範圍內，限額以外部分。

資料來源：河南省正陽縣衛生局官方網站：<http://www.zyxwsj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=447>

雖然新農合始於 2002 年的政策宣示，目前的實施方式主要依據 2006 年國務院頒布的《關於加快推進新型農村合作醫療試點工作的通知》。新農合的資金來自兩個部分，

財政補貼為中央政府與省級政府各半，省級以下政府不負擔財政責任，依被保險人之人頭計算逐年調整，2009年每人財政出資80元，2012年達到240元，負責支應大病統籌款；合作保險則類似個人帳戶，個人繳交一定金額來核銷小病開支。表3.2提供的是2012年度河南省正陽縣駐馬店鄉新農合的核銷規定，可以看出新農合收支的大致結構，但核銷標準並非全國一致，各年度也會調整，表上數字僅供參考。

與職工醫保或居民醫保相比，新農合有好幾個制度弱點：首先，可用合作帳戶報銷的上限非常低，如河南省正陽縣駐馬店鄉的案例顯示，小病只能報銷50-200元，超過額度就自己負擔，此外，多數省份有起付標準的規定，例如河南省新農合規定400元以下的醫療費用要自己負擔；400元以上的醫療費用，從20%起分段提高核銷比例，每人每年所有醫療費用的最高報銷上限為三萬元，與各省城鎮職工或居民醫保5-15萬元之間的報銷上限與50%起跳的核銷比例，相差甚遠。²⁰

其次，新農合通常需要先付款後報銷。在城市地區，被保險人一旦參加職工醫保，就可以拿到與身分證相同號碼的社會保障卡，某些地區居民社保也可以拿到社保卡，可以直接在醫院刷卡扣款；新農合通常沒有發放社保卡給農民，必須先付款拿到單據後到社保單位報銷；有時農民根本無法有足夠現金付款給醫院，難以解決就醫困難。目前在部分地區（例如上海市）發放新農合卡片可以發揮類似社保卡功能、或山西省對部分疾病實施官訂費用之類的制度實驗，但上述保護農民的政策還未全面推行。

第三，新農合僅適用於部分指定醫院，並非所有醫院的單據都可以核銷；各家醫院同意核銷的比例也不相同，以河南省為例，某些醫院可以按規定核銷，另一些只能打五折或打九折核銷；此外，對大病或慢性病患，醫院經常推薦自費用藥；農民比市民更缺乏醫療資訊，對於可核銷的醫療項目所知有限，經常吃虧上當。

最後，新農合的集資額度、核銷上限與核銷比例等具體規定也是因地而異，無法解決農民醫療保險異地流轉的問題，在投保方面，例如在不同農村因嫁娶而改變戶籍所在地，或者從農村到城市工作，目前的制度下只能退保再加保。在醫療費用方面，異地核銷也尚未實現，例如四川省，2012年底才剛出現省內統籌第一個案例。²¹

醫療保險的地域化與財政化

²⁰ 河南省新型農村合作醫療信息網 <http://www.hnhzyl.com/news/article/article.do?action=load&id=242>

²¹ 陳玉蓓，2012，四川省實現首例新農合異地就醫即時結報，中國新聞網，12月03日。
<http://finance.chinanews.com/cj/2012/12-03/4377531.shtml>，取用日期：2012年12月19日。

醫療保險的地域化與財政化甚至比養老保險更嚴重，在醫療保險的收入方面，各地方政府可以透過三類醫保的細分類—例如職工醫保的投保薪資分類、居民醫保的投保身分分類、以及職工與居民醫保的覆蓋率、甚至推出附加保險等，來調控收入與結餘；在醫療保險的支出方面，從起付標準（自付額）、各級醫院的分擔比（核銷比率）、到各類人員的報銷上限，都可以用來調控醫療保險的支出與結餘。

在醫療保險收入面，地方政府在一定程度上可以左右職工醫保、居民醫保與新農合的被保險人之分類結構、投保薪資與覆蓋率。以號稱優先推動城鄉一體化的成都市為例，由於其在養老保險中區分了三個繳費與獲益檔次—事實上仍相應於職工、居民與農民三類身分，該市依據三個檔次收取費率一致的醫療保險費，需要住院等服務時，另外加上中央政府推行的志願性大病附加險；這是地方醫療保險制度比較簡化而且平等的例子。

與成都市相比，許多城市的醫療保險制度遠為複雜。以廣州市為例，2012年職工基本醫療保險是依據企業承擔8%、本地戶口員工承擔2%、外地員工由企業承擔1.2%的標準收取，除此之外，廣州市還創辦重大疾病醫療補助金、過渡性基本醫療保險、補充醫療保險、住院保險和外來從業人員基本醫療保險等各種醫療保險，十分混亂。總之，《社會保險法》並未有效整合地域化的醫療保險費率、投保薪資與覆蓋範圍。

與養老保險類似，即便《社會保險法》宣示「個人跨統籌地區就醫的，其基本醫療保險關係隨本人移轉」，上述醫療保險的地域化仍然導致醫療基金轉移的困難，比如說，當一位成都市民外移到廣州市就業，需要回到成都市接受醫療服務時，即便他有一個可能異地核銷的廣州市職工基本醫療保險帳戶，他在廣州市所投保的補充醫療保險與住院保險，是否可以折抵成都市的大病附加險或用來支出住院費用？在跨省的結算協議尚未確定之前，上述問題仍由地方政府與各級社保機構權宜處理。

儘管《社會保險法》宣示要建立「異地就醫醫療費用結算制度」，在異地結算成立之前，不僅各地方的職工基本醫療保險、城鎮居民基本醫療保險與新農村合作醫療制度之間被保險人身分改變時要補保費差額，只保小病的個人帳戶制使醫保難以對抗大病風險；不同城市大量建立各種附加保險的情況也顯示，地方政府與醫療機構可以利用複雜的附加險來截留醫療利益，並且持續將大病診療與住院服務商品化。

更重要的是，與台灣或日本等地的全民健保類似，醫療保險的支出受到兩個系統—保險主管單位（人社部門）與醫療主管單位（衛生部門）的雙重管制。本文無法詳述中國大陸醫療體系的問題，因此以人社部門主管的保險支出為主要分析對象。在醫療支出

方面，可依據付費責任區分為起付標準（俗稱起付線，即自付額），超過起付標準又分為可核銷範圍與不可核銷範圍，根據衛生部門評定醫院的層級—三級為最高、次為二級、末為一級，每一級又細分為甲、乙、丙三等，也就是從三甲到一丙共九級醫院，各等級醫院的門診、藥品、住院與手術的收費標準也不同。

地方幹部有調控醫療支出的能力。各地醫保的報銷上限、報銷比例、與起付標準並不相同，首先，地方社保機構調高起付標準（病人門診自付額）就可以立即降低醫保支出，以天津市為例，上述三級醫院之起付標準分別為 500、300 與無須付費；長春市卻在數年內多次調整起付標準，2008 年以前，省級（一般是三甲）醫院首次住院起付標準 1268 元，一年內多次住院每次遞減 317 元；2009 年上半年調整為每次住院均為 1100 元，多次住院不再遞減；2009 年下半年將起付線調整為每次住院 1000 元，2012 年 1 月起又將起付線大幅上調了 50% 高達 1500 元，令醫病雙方都感到十分困擾。其次，地方幹部可以調整報銷上限，以職工醫保的報銷上限為例，2012 年北京市為 30 萬元、陝西省只有 14 萬元；最後，報銷比例各地也不同，上海市職工醫保與居民醫保的報銷比例則依照年齡逐步提升，而河南省新農合也有類似的設計，但各地報銷比例不完全一致。

居民醫保的世代分類同樣可以達到改變收支的效果。以天津市為例，三類居民的區分為：(1) 學生、兒童在一年度內，符合報銷範圍的醫療費上限 18 萬元，三級醫院報銷比例 55%、二級醫院報銷比例 60%、一級醫院報銷比例 65%。(2) 年滿 79 歲以上老人，一年內合乎報銷範圍醫療費上限 10 萬元，三級醫院報銷比例 50%、二級醫院與一級醫院報銷比例與兒童相同。(3) 其他城鎮居民，一年內符合報銷範圍醫療費上限 10 萬元，三級醫院報銷比例 50%、二級醫院報銷比例 55%、一級醫院報銷比例 60%。一年內住院治療兩次以上，第二次住院不再收起付標準，轉到高級醫院則須補足起付標準差額。²²上述的分類報銷上限、報銷比例以及老人的年齡限制都屬於地方政府權限。

最後，由於社保與衛生部門的決策地域化，以新農合來說，同樣的疾病也會出現不同的報銷比率，甚至各縣都不同，以北京市的癌症患者為例，順義地區病人的報銷比率為 55%、延慶、懷柔的比例更高，而門頭溝的報銷比例只能達到 40%。²³

總之，與養老保險類似，《社會保險法》所規範的職工、居民與新農合三類醫療保

²² 百度百科，城鎮居民基本醫療保險。<http://baike.baidu.com/view/979179.htm>，取用日期：2012 年 12 月 21 日。

²³ 百度百科，新型農村合作醫療。<http://baike.baidu.com/view/1563525.htm>，取用日期：2012 年 12 月 21 日。

險，表面上看似有全國接近的費率與對投保薪資的規範，但地方政府有權決定收支兩方面的各種條件。職工醫保、居民醫保與新農合的起付標準或核銷範圍，都與被保險人的身分有關，地方政府可以透過改變各類被保險人繳費標準、醫療費用的起付標準、調整核銷金額上限、劃分居民醫保年齡身分與改變報銷條件來調控各類醫療保險的收支，甚至決定住院、不同疾病或用藥之相關醫療費用的核銷比例，或是在地方上實施一些附加保險，醫院也可以選擇加入或不加入保險制度。結果，相對於養老、工傷、生育與失業保險，醫療保險已經成為地域化與財政化最嚴重的一種社會保險。

生育保險—職工基本醫療保險的附加險

在中國大陸國務院的人力資源與社會保障部中，生育保險也劃歸醫療保險司來主管，可以視為是職工醫療保險的一種附加險。相對於公醫制度由國家來承擔生育成本、甚至提供育兒津貼等作法，中國大陸政府將生育支出全額轉嫁給資方、在《社會保險法》通過之前，曾規定僅女性員工加入生育保險，可能會造成女性就業障礙，《社會保險法》規定男女雙方都必須加入生育保險，未就業的配偶也可以獲得生育補助，而且男女雙方可以獲得有補助的育嬰假，從法令上看起來比台灣還進步。

此外，由於「計畫生育」一胎化政策的執行需要承擔相當規模的避孕、檢驗、手術與人工流產支出，過去由各級計畫生育委員會所掌握的計畫生育預算經費，更成為該部門利益所在，在生育保險修法之後，各項計畫生育醫療費用改由生育保險支出，對計畫生育部門造成的影響還有待觀察。當然，生育保險不給付違反計畫生育行為—例如偷生第二胎以上、人工授精或代理孕母之類的費用。

雖然生育保險的收支方式，不是完全沒有爭議—例如，在中國大陸宗教人士也常屬於事業單位的職工，成都市的社保局幹部們，對於向轄區內佛教寺廟的尼姑與和尚也必須依法收取生育保險，感到不以為然；此外，不同生育方式或輔助生育時所使用的醫療費用也有核銷上的爭議，但比起醫療保險的地方多樣性，生育保險問題小得多。

3.3 工傷保險

在日本與台灣的全民健保、或前英國殖民地的公醫制度下，工傷多半被劃歸健康保險與醫療單位來管理，職業災害或職業病所造成的損害賠償或精神損失賠償，則屬於

勞動法訴訟或民事訴訟的範圍，醫療單位不需要先辨別造成工傷者就醫的原因。然而長期以來，中國大陸的工傷保險與醫療保險卻獨立運作，《社會保險法》亦將工傷的醫療支出全部納入工傷保險處理。與生育保險類似，工傷保險限定由事業與企業單位職工參加，其實可以視為是職工基本醫療保險的附加險，勞動法令與社會保險法令都未要求強制加保，各地方政府實施情況也略有差異。

相對於生育保險，工傷保險與醫療保險之間的區隔，帶來更嚴重的問題。依據《社會保險法》第 30 條與第 36 條規定，應由工傷保險支付的醫療支出就不可以由醫療保險支付，這使得工傷保險具有醫療保險的性質，卻又必須經過工傷或職業病認定的過程才能獲得保險補助，因此容易造成對於工傷認定條件的勞資爭議與醫病爭議。

《社會保險法》第 38 條規定工傷保險的補償範圍，除了全額醫療費用與單次的傷殘補償金（與台灣勞保類似）以外，還包括住院伙食補助費、跨區醫療交通食宿費、安裝輔具與生活護理等費用，比醫療保險更加優越，而且當地方工傷保險資金不足時由地方政府財政兜底，因此在醫院的田野訪問中，有工傷嫌疑的病患，即使已經有醫療保險可以支付醫藥費，多數仍願意選擇等待工傷保險補償。

然而，由於已經就醫與尚未獲得工傷賠償之間，存在工傷認定的空窗期，依據 2011 年《工傷保險條例》的規定，疑似工傷患者需要向地方社保部門提出《工傷認定申請書》，此時勞方必須承擔收集文件與舉證責任，由勞動部門認定是在工作時間與工作地點受害或患病，並且進行《職工工傷與職工病致殘程度鑒定》，才能回到社保部門申請工傷保險金，以獲得完整的損害賠償，在流程中勞資雙方都可以進行和解。

在工傷認定期間若資方耍賴，醫藥費經常必須由工人先行支付，對職業災害受害員工或職業病患造成就醫困難，根據我們在深圳醫院進行的訪談，若是嚴重傷殘或職業病等情況，整個流程通常需要三個月到半年甚至以上，因此，較輕微的工傷事件勞方仍可能在生活壓力下尋求和解，較嚴重的案例才會走上法院。

此外，由於與大型外資或台資企業相比，中小型本土企業更不願意負擔工傷保險，也更容易出現職業災害，在工傷認定或訴訟期間，工人必須承擔資方趁機關廠或落跑的風險，即使是司法審判勝訴，資方仍可能以脫產或外逃（移民或逃到外省，或台商港商趁機出境）等方式來逃避責任，經常導致職災或職業病受害工人權益的損失。

由於工傷保險並未全面強制加保，中國大陸政府針對未投保廠商之職業事故所造成的爭議，又在 2011 年頒布《社會保險基金先行支付暫行辦法》，規定「職工所在用人

單位未依法繳納工傷保險費，發生工傷事故的由用人單位支付工傷保險待遇。用人單位不支付的，從工傷保險基金中先行支付。由於第三人的原因造成工傷，第三人不支付工傷醫療費用或無法確定第三人的，由工傷保險基金先行支付。」與台灣的工資墊償基金所引發的爭議類似，這裡又衍生出政府以社保基金墊付工傷賠償之後，由誰來追討（員工或政府）以及如何追討賠償金的「代位求償」問題。

中國大陸政府與法令對財產權的保障並不算完整，《社會保險基金先行支付暫行辦法》第 13 條給予地方設保機構代位求償的財產請求權，社保機構在墊付工傷醫療費用之後，可以「責令用人單位在 10 日內償還。用人單位逾期不償還的，社會保險經辦機構可以...向銀行和其他金融機構查詢其存款帳戶，申請縣級以上社會保險行政部門作出劃撥應償還款項的決定，並書面通知用人單位開戶銀行或者其他金融機構劃撥其應當償還的數額。用人單位帳戶餘額少於應當償還數額的，社會保險經辦機構可以要求其提供擔保，簽訂延期還款協定。用人單位未按時足額償還且未提供擔保的，社會保險經辦機構可以申請人民法院扣押、查封、拍賣其價值相當於應當償還數額的財產，以拍賣所得償還所欠數額。」此外，社保單位還可以向企業單位要求賠償拖延期間的利息損失與行政規費，上述規定比台灣法令還「先進」，大致解決了代位求償的困境。

總之，與醫療保險的地方差異相比，工傷保險與生育保險由於被保險人僅有城鎮職工、費率偏低、結餘較少而且地方政策差異有限，較可能進行跨區域的統籌與移轉，其保險覆蓋率在過去十年之中也有較大幅度的提升，但醫療保險與工傷保險之制度關係仍存在漏洞，已經導致勞資爭議與醫病關係的障礙。

3.4 失業保險

失業保險是世界各國對抗經濟衰退與結構性失業的主要政策手段，然而與工傷保險或生育保險類似，在中國大陸對各類社會保險被保險人身分的三分法上一城鎮職工、城鎮居民與農民這三大類人群裡，失業保險僅覆蓋城鎮職工，而且又是非強制性的保險，使得失業保險減輕經濟衰退與結構性失業的效果大打折扣。

《社會保險法》中規定失業保險的給付條件是繳費至少一年，並且依據繳費年資分為三級：「失業前用人單位和本人累計繳費滿一年不足五年的，領取失業保險金的期限最長為十二個月；累計繳費滿五年不足十年的，領取失業保險金的期限最長為十八個

月；累計繳費十年以上的，領取失業保險金的期限最長為二十四個月。」上述規定看似寬厚，同一條卻規定「重新就業後，再次失業的，繳費時間重新計算，領取失業保險金的期限與前次失業應當領取而尚未領取的失業保險金的期限合併計算，最長不超過二十四個月。」為多次失業者領取失業保險金，劃定了最高兩年的上限。

根據《社會保險法》第 45 條規定，在城鎮職工當中，失業人員應該符合加保一年以上、非志願性失業、與進行失業登記並有求職要求這三大條件。同法第 50 條規定「用人單位應當及時為失業人員出具終止或者解除勞動關係的證明，並將失業人員的名單自終止或者解除勞動關係之日起十五日內告知社會保險經辦機構。失業人員應當持本單位為其出具的終止或者解除勞動關係的證明，及時到指定的公共就業服務機構辦理失業登記。」結果，與台灣「就業保險」獲益比率偏低的情況類似，中國大陸的企業職工經常因為不易取得「終止或解除勞動關係證明」而難以獲得失業補助。

企業單位不願意提供「終止或解除勞動關係證明」有很多原因。根據失業保險條例之附屬法規《失業保險金申領發放辦法》，職工非志願性失業包括下列情況：

- (1) 終止勞動合同；
- (2) 被用人單位解除勞動合同；
- (3) 用人單位不按規定提供勞動條件；
- (4) 用人單位以暴力、脅迫或者限制人身自由等手段強迫勞動，
- (5) 用人單位克扣、拖欠工資，或者不按規定支付延長工作時間勞動報酬，
- (6) 用人單位低於當地最低工資標準或者集體合同約定的工資標準支付工資，
- (7) 用人單位扣押身份、資質、資歷等證件，
- (8) 用人單位未依法繳納社會保險費；
- (9) 法律、法規另有規定。

從上述第三種類型到第八種類型，由員工主動提出解除勞動合同時，都涉及資方違法或違反勞動合同的情形，而且這幾項勞動行為—例如工資偏低或扣押員工證件，其實在長三角或珠三角的工廠裡相當常見。如果勞方因為上述資方違法或違背勞動合同之勞資爭議而提出非志願性失業申請，資方幾乎不可能給予員工「終止或解除勞動關係證明」，這也解釋了失業保險給付比率偏低與結餘率偏高的現象。

由於中國大陸官方的城鎮職工失業率是用登記失業做為計算基準，而登記失業是以勞工獲得「終止或解除勞動關係證明」並備齊資料提出失業保險申請為前提，失業保

險難以領取的後果之一是官方失業率嚴重低估。最近，中國大陸一位旅美學者甘犁的統計分析發現，2012年6月中國大陸城鎮失業率是8.05%，是國家統計局發布官方登記失業率4.1%的將近兩倍。²⁴

總之，中國大陸失業保險之受益人範圍狹窄，除了被保險人主要是有限的城鎮職工（特別是國有單位職工及少數外資企業、港澳台企業）之外，還涉及取得非志願性失業證明的程序，資方常不願提供這種證明，直接效果是減少獲得失業保險補助者、擴大失業保險結餘，間接效果是導致中國大陸失業率被嚴重低估。

3.5 各地方覆蓋率的差異

在大致介紹了養老、醫療、工傷、生育與失業這五大社會保險法令規範的被保險人結構與衍生的主要制度問題之後，本節將分析造成地方政府社會保險覆蓋率差異的因素。在進入覆蓋率議題之前，仍需澄清的是《社會保險法》與《勞動合同法》的整體關聯，以及官方與學術上計算保險覆蓋率時的一些疑義。

筆者認為，2008年開始實施的《勞動合同法》可以被視為1994年實施之《勞動法》的補充，其規範與台灣或日本的勞動基準法並沒有太驚人的差異，只不過在過去勞動法中所遺留下來的一些問題，例如發生勞資爭議時如何確定勞動關係存在，以及勞動合同與社會保險之間的相關規範，此後有了明文規定，需以書面確認，因此在勞資爭議爆發時會留下對守法一方（通常是勞方，但有時是資方）相對有利的法律證據，在立法之前曾因此引起台商的議論，擔心因此而導致勞動成本大幅提高。

然而，勞動合同法牽涉到社會保險的條文主要只有兩處，即第17條與第38條，第17條規定勞動合同需載明勞資雙方對社會保險的約定，第38條規定用人單位若未能依法為勞動者辦理社會保險的，勞動者可以解除勞動合同。這些條文的罰則並不清楚，加上勞動合同法與社會保險法都沒有明文要求強制加保，這兩部法令實施後，保險覆蓋率並未大幅提升；因此，仍給予地方政府操作覆蓋率的彈性空間。

至於官方對保險覆蓋率的算法，中央政府與地方政府又各有巧妙不同。國家統計局的中國統計年鑑並未提供官方口徑的覆蓋率，只提供了五種保險的年末參保人數，以

²⁴ Orlik, Tom, 2012, 圖說中國的失業率和貧富差距。華爾街日報中文版，12月11日。
<http://cn.wsj.com/big5/20121211/rec121841.asp>，取用日期：2012年12月12日。

養老保險為例，年末參保人數當中包括了在職職工已投保者、城鎮居民投保者與已退休者，將逐年退休的受益人納入參保人數計算之列，使得參保人數不斷上升。某些地方政府提供了保險覆蓋率的資訊，通常是以職工（往往只計算國有事業與企業單位職工人數）當成分母，已經參加養老保險的所有就業者（包括民營企業的外來農民工與參加居民保險的個體戶等）與領取退休金者當成分子，算出來的覆蓋率有時超過 100%。

在本文中，我們認為合理的「就業人口養老 / 工傷 / 失業 / 生育保險覆蓋率」公式應該是就業者當中的投保者總人數除以就業者的總人數；非農業的養老、工傷、失業、生育保險的部分應該以職工保險與居民保險的參保總人數（不包括退休者），除以第二產業與第三產業就業者的總人數，以下我們就是依此計算全中國大陸與各級地方政府職工 / 居民養老保險、以及工傷、生育、失業保險的保險覆蓋率。

另一方面，新型農村養老保險與新型農村合作醫療的覆蓋率仍大有問題，中央政府與各級政府的數據不符，全國數據將新農合併入了醫療保險參保人數字，而且地方政府統計數據出現不太合理的上下震盪，卻沒有反映在全國數據上；合理的推測是政策急促推行過程中，有關新農合的統計數據都不太可靠。於是我們調整了醫療保險覆蓋率的計算方式，將各省的醫療保險被保險人數（包括新農合與職工 / 居民醫療保險），直接除以各省的總人口數，如此或許可以得到更符合現實的醫療保險覆蓋率。在新農保的覆蓋率計算上，我們則是將新農保被保險人除以農村人口的總數。

如前所述，由於中央政府僅大致規定了五大保險的費率（地方政府仍有少許調整空間）與投保薪資的大致算法，使得地方政府能夠透過本地投保薪資與級距設定、覆蓋率的高低以及微調費率的方式來改變社保基金的收入與支出。

地方社保基金收支又可能與三個結構因素—制度遺產、經濟發展與人口老化有關。制度遺產指的是過去計畫經濟時代國有單位集中所造成的改制成本，如前所述，養老保險與醫療保險在改制過程中將企業職工分為老人、中人與新人，老人沒有繳交保費卻獲得最完整的社會福利；結果，計畫經濟時代的國有經濟佔當地經濟比例越高的地區—尤其是資源枯竭的產油或產煤地區，例如東北各省，由於被保險人當中的老人較多，平均年齡也確實比較老，在改革之後留下最嚴重的社保基金赤字（見下一章）。

其次，經濟發展仍然是地方政府—尤其是開發程度較低的中西部省分幹部的的主要任務，在未能透過經濟發展增加非農業的就業人口比例時，社會保險往往成為較不被地方幹部重視的業務。此外，迄今為止，由於新農保與新農合才剛開始發展，社保基金主

要來自職工與城鎮居民，因此經濟發展—尤其是第二產業（製造業）與第三產業（營建業與服務業）就業人口的比例，以及城鎮社保在第二產業與第三產業就業人口中的覆蓋率，在一定程度上決定了社保基金的收入，使得地方幹部政策偏好為「先發展、後社保」。

另一方面，人口老齡化的程度影響了社保基金支出。由於戰後嬰兒潮的老化與一胎化政策的影響，中國大陸已經成為世界上人口老齡化速度最快的地區之一 (Frazer 2010)，而社保相關法令所設定的退休年齡比世界各國更早，養老保險與醫療保險支出與老年人口的比例有重要相關性，出現赤字時會影響地方政府財政支出。因此，社保基金支出—尤其是養老保險的支出受到各地方人口結構影響甚大。

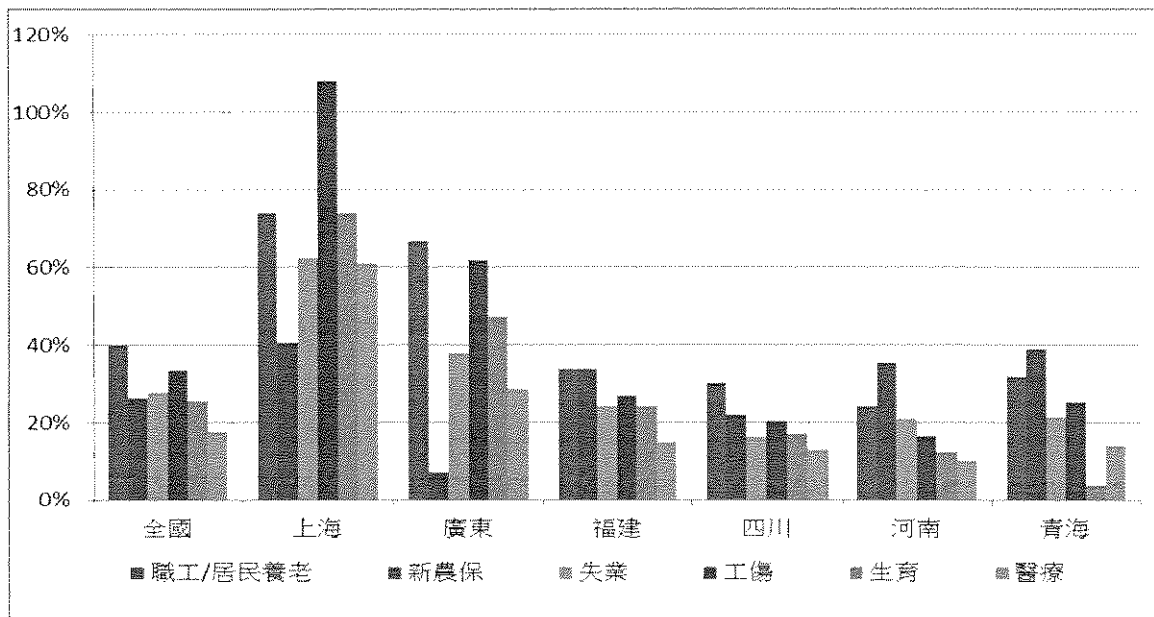
經濟發展程度與人口老化程度決定了地方幹部推動社保政策的行為模式。東部地方政府在經濟發展後，通常會面對人口老化與少子化所造成的財政壓力，經常以擴大社保覆蓋率或提高社保投保薪資等方式來增加收入，或是以醫療附加險等方式來保障醫療資源或醫療機構的利益，而中西部地方政府為求經濟發展，通常對資方採取減免稅收與勞動成本的政策優惠，在缺乏人口老化的壓力時，推動各項社會保險的誘因甚低。

為了驗證上述對地方幹部政策行為的推論，我們根據中國大陸國家統計局 2010 年所進行、2011 年所公布的第六次人口普查資料，所提供的各省市 65 歲以上人口比例，做為老齡化的指標；其次，我們考慮位於東部沿海或中西部地區的地理位置與發展程度，選出了六個省市來進行先導性質的比較研究：東南沿海的人口老化的上海市、青壯年人口流入的廣東省、與介於其間的福建省；以及中西部人口相對老化的四川省、相對年輕的青海省與介於其中的河南省。我們對上述地方政府行為的主要指標是社保覆蓋率，尤其是醫療與養老保險的覆蓋率在過去十年間的變化。

表 3.3 本節所比較的六個地方政府之分類與 2010 年的老齡化比率

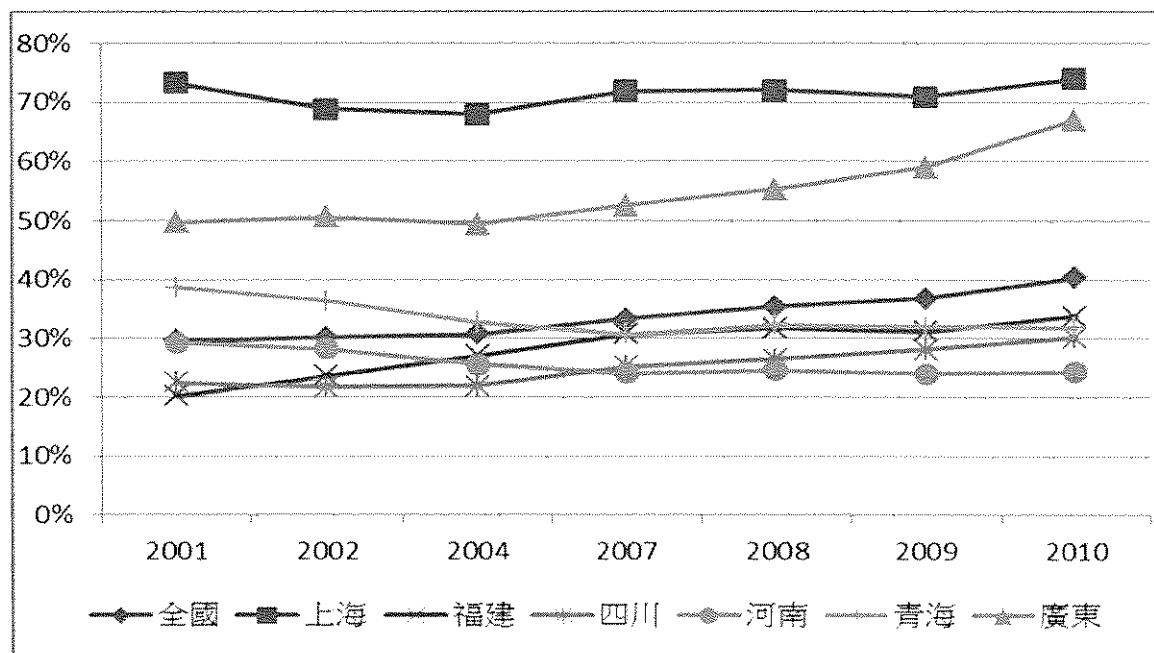
經濟發展程度	人口老化程度（65 歲以上人口百分比）		
	高	中	低
較高（東部沿海）	上海市 (10.12%)	福建省 (7.89%)	廣東省 (6.75%)
較低（中西部）	四川省 (10.95%)	河南省 (8.36%)	青海省 (6.30%)

資料來源：國家統計局（2012），2011 年中國統計年鑑表 3-9 各地區年齡結構：
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>



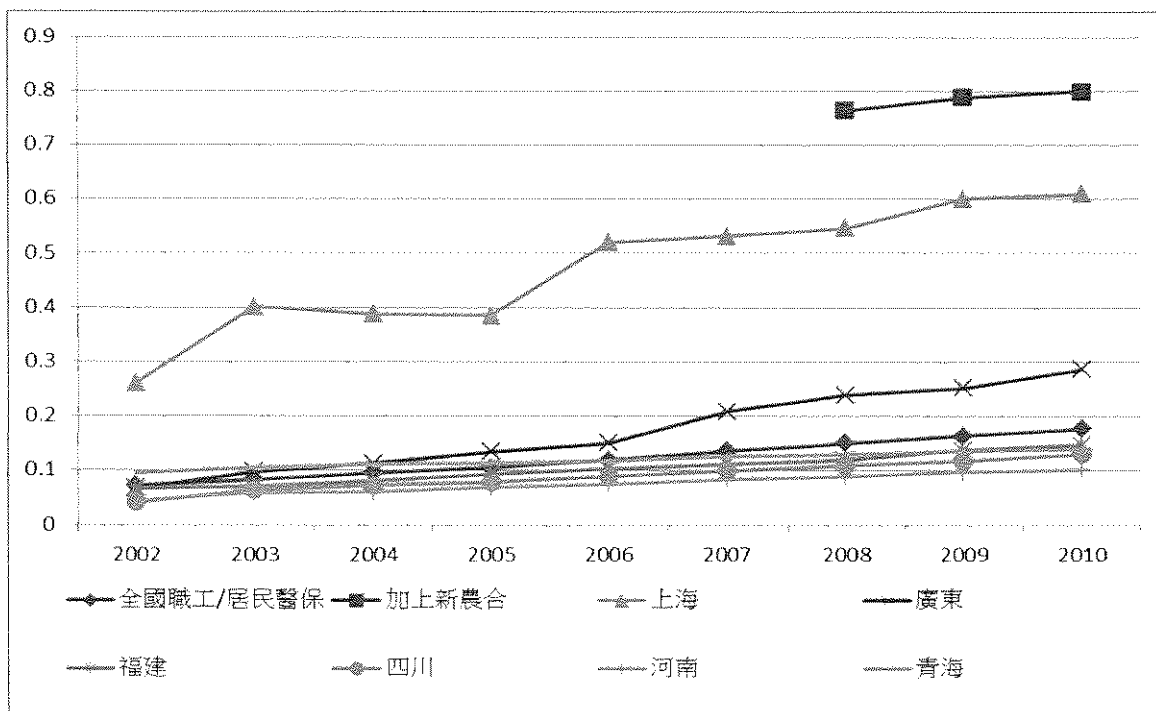
資料來源：國家統計局（2011），《中國統計年鑑 2010 年》

圖 3.1 各省與全國的養老、新農保、醫療、失業、工傷與生育保險的覆蓋率，2010



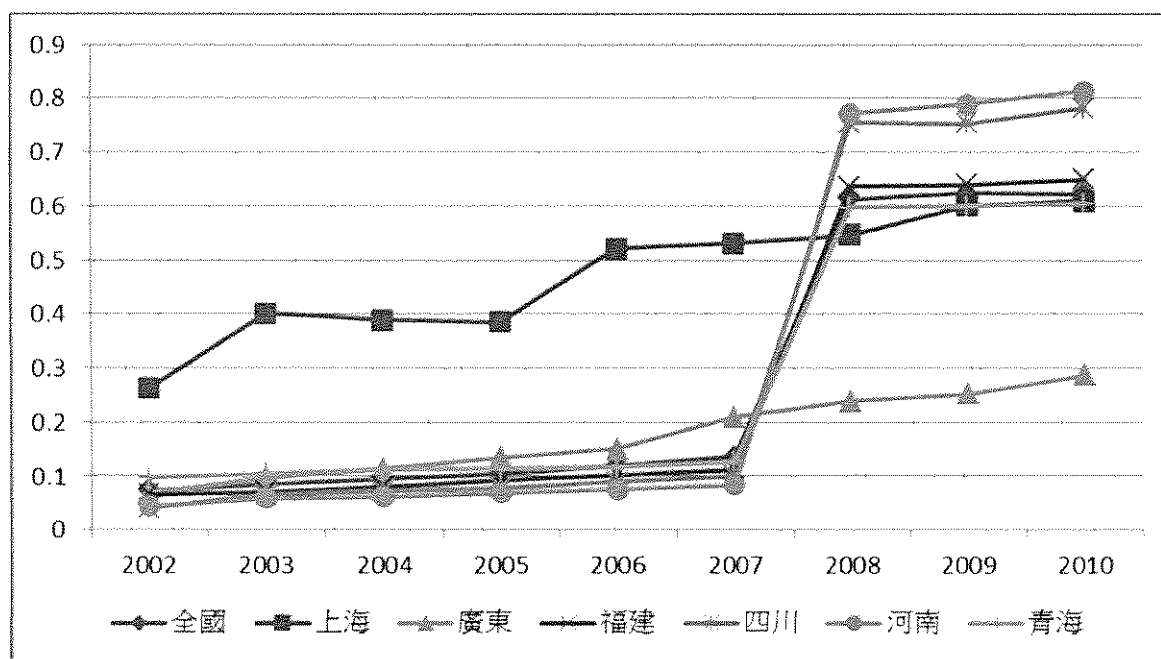
資料來源：國家統計局（2002-2011），《中國統計年鑑 2002-2011 年》

圖 3.2 中國大陸全國與六省市的養老保險覆蓋率變化趨勢圖，2001-2010



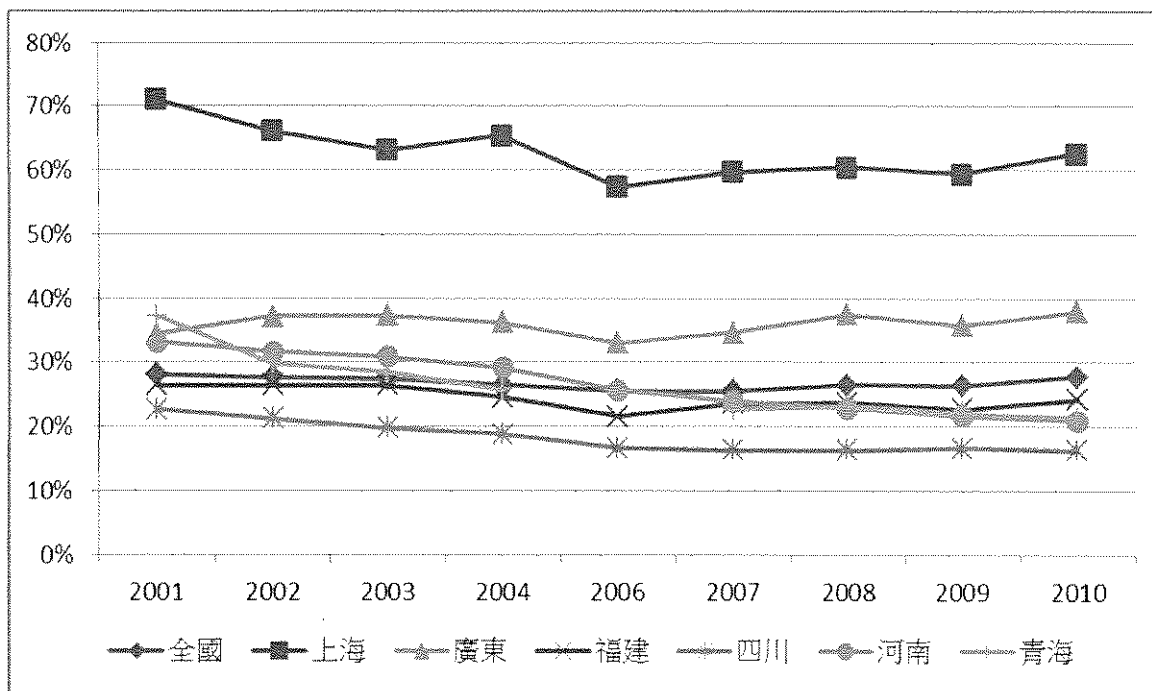
資料來源：國家統計局（2003-2011），《中國統計年鑑 2003-2011 年》

圖 3.3 中國大陸全國與六省市醫療（職工+居民）保險覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010



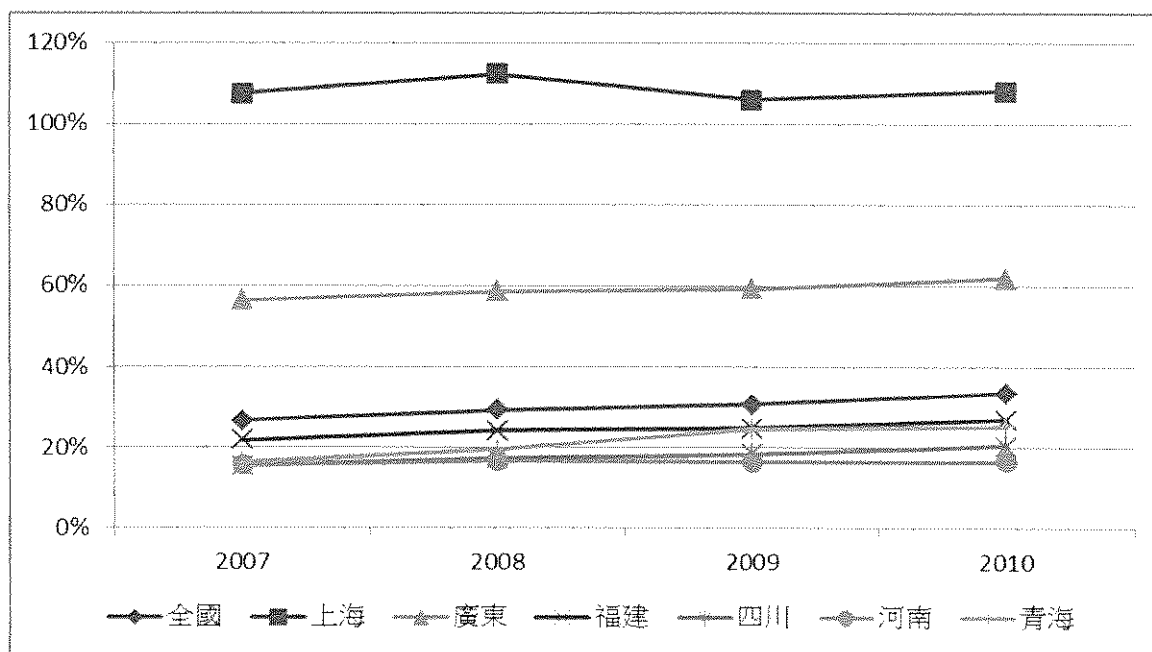
資料來源：國家統計局（2003-2011），《中國統計年鑑 2003-2011 年》

圖 3.4 中國大陸全國與六省市新型農村合作醫療覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010



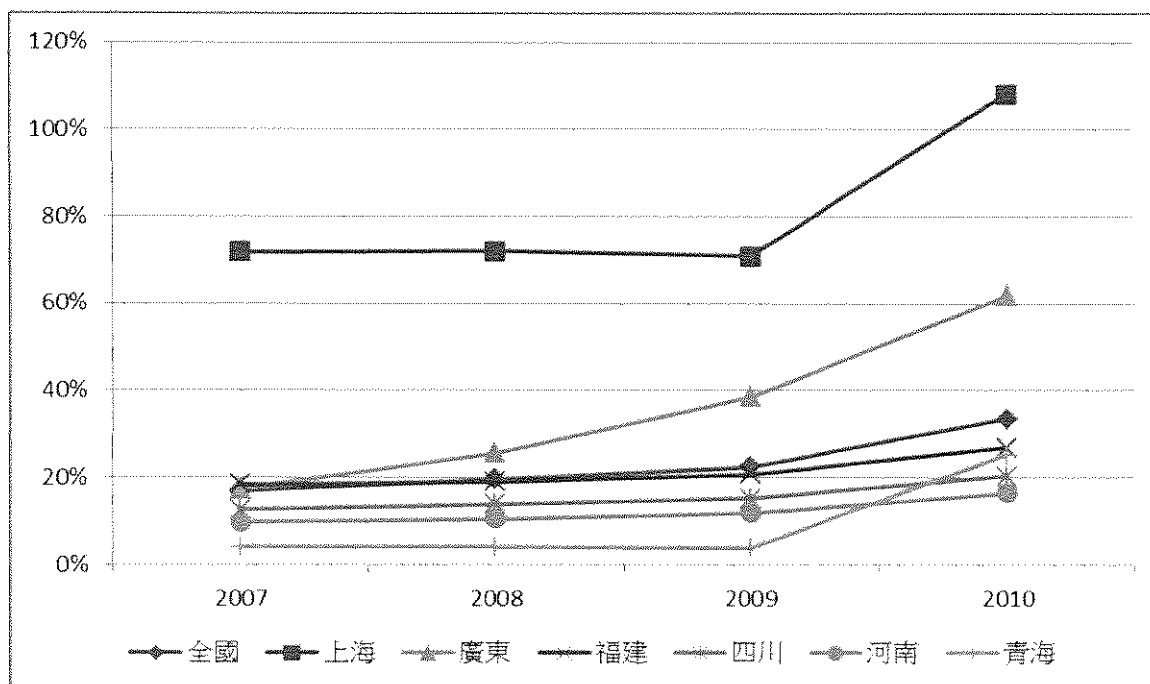
資料來源：國家統計局（2002-2011），《中國統計年鑑 2002-2011 年》

圖 3.5 中國大陸全國與六省市失業保險覆蓋率變化趨勢圖，2001-2010



資料來源：國家統計局（2003-2011），《中國統計年鑑 2003-2011 年》

圖 3.6 中國大陸全國與六省市工傷保險覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010



資料來源：國家統計局（2003-2011），《中國統計年鑑 2003-2011 年》

圖 3.7 中國大陸全國與六省市生育保險覆蓋率變化趨勢圖，2002-2010

表 3.3 呈現了六個地方政府人口老化的比率、與其地理位置作為發展程度的一項指標。依據前述的假設——在經濟發展程度較高的一組，較可能提高該省市的保險覆蓋率；此外，在人口老化程度較高的一組（上海與四川），其養老保險與醫療保險的覆蓋率應該會大幅高過其他人口結構較為年輕的省份。以下我們從中國國家統計年鑑（中國國家統計局 2012）獲得各期數據、依據上述公式所計算出來的養老、醫療、失業、工傷與生育五大保險在全中國大陸、上海、廣東、福建、四川、河南與青海等六個地方政府的覆蓋率，分別以圖表來呈現社保覆蓋率的比例與歷年來的變化。

圖 3.1 呈現了 2010 年度上述各省與全國的養老、新農保、醫療（職工加上居民）、失業、工傷與生育保險的覆蓋率柱狀圖；除了醫療保險是以全國以及各省市總人口為分母，其餘都是採用非農業就業人口為分母；首先我們可以從圖上發現，在全國的就業人口當中，職工與居民養老保險被保險人的總數平均只有四成，失業、工傷與生育保險覆蓋率甚至未超過三成；而且只有少數省市一例如東部的上海市與廣東省，其各項社會保險覆蓋率超越了全國比率；其次，新農保的覆蓋率在農業省分比較高（亦未達四成），

這可能是因為廣東省與上海市實施城鄉一體化，將新農保併入居民養老保險的緣故；第三，如前所述，經濟發達之東部各省市的社保覆蓋率，普遍都高過中西部各省。

圖 3.2 呈現了全國、上海市等六省市的養老保險參保人數（職工加上居民，扣除掉已經退休者）在就業人口當中的覆蓋率，在 2001 年到 2010 年間的變化；由於部分年分缺乏數據以及計算標準不一致，刪除了 2003、2005-6 的資料，不過仍然可以呈現出各省養老保險覆蓋率的發展趨勢。我們發現；老齡化程度提高對養老保險覆蓋率仍有明顯的作用，例如人口老化程度高的上海市與四川省，以及經濟較發達的廣東省與福建省，其養老保險覆蓋率都在成長；與四川省相反，河南省與青海省的養老保險覆蓋率卻在下滑，雖然，中西部省分養老保險覆蓋率下滑可能是由於國有企業私有化與人口外流，但這也顯示；在經濟不發達而人口老化尚不嚴重的省分，地方政府沒有意願去推動擴大養老保險覆蓋率的政策。

圖 3.3 呈現了中國大陸全國與六省市各類醫療保險參保人數（職工加上居民）除以該地區常住人口數（大量非戶籍人口未計入），所得到的醫療保險覆蓋率，在 2002 年到 2010 年間的變化，我們發現，即使加入了新農合的投保人口，醫療保險覆蓋率仍不樂觀，除了上海市的醫療保險覆蓋率一馬當先達到六成之外，成長迅速的廣東省也僅達三成，全國與其他省分的醫療保險覆蓋率在 10-20% 的底部平行發展，而且各省歷年數據多呈現一條直線而沒有上下波動，非常不合常理，這有兩種可能性：（一）中央政府隔了好幾年才做一次可靠的社保統計，中間各年只是推估；（二）地方政府所回報各年度的被保險人數，其實很可能是根據某個中央要求達成的覆蓋率指標，倒著推算回去的結果；結果，中央政府的醫療保險覆蓋率才可能與各省覆蓋率的成長率變成平行線。

圖 3.4 顯示的是中央政府與各省所統計的參與新型農村合作醫療人數佔總人口百分比，其中廣東與上海並沒有推動新農合，而是以城鄉一體化的形式推動居民醫保，因此呈現的仍然是醫療保險覆蓋率。在 2007 年以前，新農合並未全面普及，中西部各省農民加入新農合的比率都在 15% 以下，相對地，2008 年起新農合的覆蓋率躍昇到將近全體農民加入，然而，其保障仍遠低於城鎮的醫療保險。

圖 3.5 的全國與各省失業保險覆蓋率趨勢圖（2001-2010）有明顯的上下波動與各省差異，看起來數據合理一些；有趣的是，不但全國失業保險的覆蓋率並未提升，我們所選出的六個省市當中，也只有廣東省的失業保險覆蓋率高於十年前，其餘各省都在下滑；值得注意的是這並不代表各省的被保險人數下滑，而可能是因為各省國有單位員工

大量下崗，在領取完失業保險（最長兩年）後就退出了被覆蓋範圍，加上私營企業大幅成長，其保險覆蓋率仍然偏低，兩個因素共同所造成的結果。最後，全國失業保險覆蓋率低於三成而領取失業保險金非常困難，城鎮失業率顯然被嚴重低估。

圖 3.6 與 3.7 呈現了工傷保險與生育保險的覆蓋率，這是用投保人數除以非農業就業人數所得到的結果，僅 2007 年之後有完整的數據；其中上海市的覆蓋率遠超過 100%、廣東省的覆蓋率也高達六成，主要原因可能是由於上海市與廣東省戶籍外的農民工被大量強制加保工傷保險與生育保險；其他各省與全國數據並無此情況，其覆蓋率在 20-30% 之間並有緩慢上升的現象，但數據的可信度與未來的發展仍有待觀察。

從上述各圖的觀察我們可以得到更簡單的結論，那就是直到 2010 年為止，中國大陸沒有可靠的社會保險覆蓋率數據；這也顯示，雖然中央政府出台政策，號稱五種社會保險都要依法繳納，實際上並不強制也不太重視；其次，地方層次的社保政策差異，其實主要出現在廣東省與上海市，這兩個城市都屬於經濟發展程度較高的試點；第三，人口老化嚴重的省市--例如上海市、四川省等確實會逐年提高養老保險覆蓋率，以免其社保基金的虧空惡化，此外其他各省市的政策差異並不大；不僅如此，除了新農合之外，包括東部的福建省在內，經濟發展程度較為落後的各省，都沒有意願去推動社會保險的發展，簡單地說就是「無為而治」，這也使得全國的社保覆蓋率普遍低於四成。

本章討論了中國大陸養老、醫療、工傷、失業與生育保險的被保險人資格、以及實際的保險覆蓋率；中國大陸社會保險覆蓋率偏低顯示，多數地方政府仍然不想透過強制社會保險而提高資方的勞動成本，這使的人口老化的影響展現在養老保險的虧空問題上；在下一章，我們將以保險管理單位的角度來分析中國大陸五大社會保險的基金管理方式、以及相關制度規範對社會保險基金的影響。

第四章、中國大陸社會保險基金的管理與風險

本章將介紹中國大陸社會保險的管理機關與風險評估。與世界各國複雜的制度設計類似，中國大陸的社會安全制度—各項社會保險與社會救助業務的主管機構並不一致，更嚴重的是中央與地方有利益衝突關係，而且在中央政府摸著石頭過河與地方幹部升官發財的動機下，其制度發展過程有地域化與財政化的傾向，使得目前與未來的制度整合（中國大陸稱之為「統籌」）—包括業務執行與基金管理的權力分配，都充滿矛盾，

從社會保險的類型—確定提撥/個人帳戶、或確定給付 / 隨收隨付 (Pay as you go) 兩種制度來看，前者以個人強迫儲蓄加上利息量入為出，除非投資失敗，否則很容易達成收支平衡，但是繳多少領多少，缺乏所得重分配或風險分擔的作用；後者則會出現被保險人之間，繳費但未獲給付者、與獲得給付者（例如就業者與退休者、或健康者與病患）之間的所得移轉，通常政府財政的社會支出也可以被視為一種最具有重分配效果的確定給付制，例如社會救助的繳費者是全體納稅人，受益者是貧窮人口，這兩種制度類型，以及介於其中的各種混合類型，是社會安全制度的主流。

依據 Esping-Anderson (1990) 對先進資本主義福利國家三種類型的分析，通常在社會民主國家實施的養老與醫療制度是以財政支出來承擔公醫制度或國民年金，等於是以前稅收來執行隨收隨付制，相對而言，有較強的資源代間移轉與貧富重分配效果；在保守主義國家實施的主要是社會保險隨收隨付制，有代間重分配效果但較無所得重分配效果，而在自由主義國家實施的通常是個人帳戶制，有些國家甚至可以自行選擇投資方案。近年來，歐美各國受困於經濟衰退與財政赤字，為了達成收支平衡與醫療平等的目標，養老保險改革通常朝向個人帳戶制轉型，而醫療保險仍然以隨收隨付制為主流。

與其他國家比較，中國大陸這些保險制度設計的原則相當不同，而且即使在《社會保險法》通過之後，養老、醫療、工傷、生育與失業這五大保險基金設計的特徵也不一致。基本上，養老保險與醫療保險混合了保守主義職業年金的確定給付制與個人帳戶的確定提撥制，城鄉之間、不同檔次或職業身分者其給付條件不同，管理上十分複雜；工傷保險、失業保險與生育保險則採取確定給付制。

從歷史發展來看，由於養老保險、生育保險與失業保險都是從國有單位改革中、由企業責任分出來的社會保險制度，目的是安撫下崗的國有工人並照顧離退休的幹部，使得養老保險採用代間移轉較強與個人風險較低的隨收隨付制，並且將國企改革前後的職

工區分為「老人」、「中人」與「新人」三種被保險人，老人享有社會主義時代的優厚養老待遇、新人則承受較高的保費負擔，但是其所繳的保費又未能完全承擔老人所領取的支出，中人介於兩者之間但較接近新人，這種制度設計導致社保單位挪用個人帳戶去支付老人的退休金，形成了個人帳戶「空帳運轉」與龐大的潛藏債務。

醫療保險雖然開始覆蓋到農民與農民工，卻又分成新農村合作醫療與職工/居民保險，新農合主管單位是衛生部、職工與居民醫療保險主管單位是人力資源與社會保障部，城鄉資金不流通，職工與居民保險分成統籌部分與個人帳戶部分，保費繳納額度影響個人帳戶累積餘額，而且有起付線與封頂線的設計，有時不能顧及大病，與福利國家的公醫制度或全民健保相比，大幅削弱了城鄉、貧富重分配與健康互助的效果（蔡宏政 2012）。失業保險則由於領取上需要資方開立非自願失業證明，導致給付比率低落與大筆基金結餘。

本章將就上述社保基金的制度設計與管理議題進行分析。首先，我們將簡要分析中國大陸五大社會保險與相關基金的主管單位、與中央政府到地方政府組織運作，其次，本章第二節將討論社保基金帳戶，尤其是養老保險與醫療保險的運作原則與後果；此外，本文將討論中國大陸人口結構變化所造成的社保基金財務問題；最後，我們將討論社保基金投資的法令限制、以及管理監督不周導致貪腐的情形。

4.1 中國大陸社會保險基金的分類與管理

由於社會保險建立之初以「摸著石頭過河」與地方實驗的方式進行，導致了中國大陸社保管理體系嚴重的地方分化，其中以地級市領導或社保單位為主要的管理決策者，省級與縣級社保單位有時也設立了社保基金帳戶，使得各級政府都有權利插手基金管理；社會保險法第 64 條雖然宣示「基本養老保險基金逐步實行全國統籌，其他社會保險基金逐步實行省級統籌，具體時間、步驟由國務院規定」，根據數位受訪專家的判斷，省內統籌仍需五到十年，全國統籌還需要十到二十年才能有所突破。

中國大陸所謂的社會保障基金經常用來指涉中央政府與地方政府所管理的兩類基金。中央政府所管理的「全國社會保障基金」是國有單位破產或民營化與下崗分流的政策遺產，設立於 2000 年 8 月，當時成立的目的是在於用國有單位公股釋出或賣出資產的收入，去補貼全國退休職工（主要是老人）未繳納保費但開始領取退休金的資金缺口；

目前全國社會保障基金的來源有四：國有股上市融資劃撥的股權、財政公益金以及投資收益和財政撥入資金。2010年《社會保險法》第71條將之合法化：「國家設立全國社會保障基金，由中央財政預算撥款以及國務院批准的其他方式籌集的資金構成，用於社會保障支出的補充、調劑。全國社會保障基金由全國社會保障基金管理運營機構負責管理運營，在保證安全的前提下實現保值增值」，該基金由國務院相關單位負責監管，2007年至今的理事長為朱鎔基時代的前人民銀行行長戴相龍，以央行行長調任全國社會保障基金的領導。最近，美國《紐約時報》報導了戴相龍家族與溫家寶家族入股平安保險的內幕，可見其權力與財經地位非同小可 (Baborza 2013)。

與台灣的國安基金或新加坡的淡馬錫類似，依據2009年發布的《境內證券市場轉持部分國有股充實全國社會保障基金實施辦法》，全國社會保障基金是中國大陸各大國有銀行與金融機構的幕後金主，其主要持股包括中國銀行（9.99% H股）、工商銀行（14.99% H股）、交通銀行（11.3%，佔H股24.09%）、中信証券（9.94% H股）、中國信達（8%），自2009年以來，該基金也是中國大陸金額最大的私募基金投資人，持有渤海基金、鼎暉投資、弘毅投資以及中信產業基金等著名私募基金的股份，根據2006年通過的《全國社會保障基金境外投資管理暫行規定》，全國社會保障基金能以其總資產20%為上限的資金用於海外投資，如今已經成為全中國大陸金額最大的主權基金。²⁵

近年來，全國社會保障基金的公開市場操作對個股價格影響甚鉅，經常成為深滬與香港股市新聞關注的焦點。除了少數年度由於金融風暴造成帳面虧損，全國社保基金成立12年以來帳上仍有大筆盈餘；²⁶全國社會保障基金理事會的任命權屬於國務院，一般理事看起來似乎具有酬庸與人事安插性質，與人力資源與社會保障部以及五大社保也沒有什麼制度關係，儘管法令規定全國社會保障基金盈餘可以拿來補貼各地方社會保險的虧損，事實上很少發生這種情況。雖然有媒體報導十二五規畫將在十年之內把全國中央與地方社保基金管理權整合起來，以進行統一的監管與金融操作，至今為止，絕大多數地方社保基金仍然由地方政府自行管理。

各種社會保險政策在中央政府的主管機關為何？改革開放之後中國大陸政府部會多次調整，對地方社保單位的管轄權經常變更，是導致地方政府各行其是的原因之一。

²⁵ 楊揚，2010，戴相龍：全國社保探索做基金的基金。21世紀經濟報導，4月29日。<http://stock.hexun.com/2010-04-29/123569479.html>，取用日期：2012年11月15日。

²⁶ 李理，2011，全國社保基金去年賬面虧逾百億。香港文匯報，5月20日。<http://paper.wenweipo.com/2011/05/20/CH1105200018.htm>，取用日期：2012年12月15日。

在 2008 年《關於國務院機構改革方案的決議》通過之後，由人事部、勞動與社會保障部等單位合併成人力資源與社會保障部（簡稱人社部），確定中央政府的管理權威；在黨國體制下，人社部門不只是一般民主國家的勞動或社保管理部門，而是中國共產黨中央委員會組織部（簡稱中組部）相應的行政機構之一，各級人社部領導通常兼任中組部副部長或副書記，而中組部又是主管黨員與幹部升遷的決策單位，因此，人社單位領導（各級組織部第二把手）往往是同一層級的主要黨政領導成員之一。

人力資源與社會保障部下轄 26 個司級單位，包括養老保險司、醫療保險司、工傷保險司與失業保險司，以及農村社會保險司與社會保險基金監督司，主要負責政策擬定而非實際管理。人社部設有離退休幹部局來管理幹部退休與醫療支出；其次，養老保險司其實只管理職工基本養老保險；城鎮居民養老保險與新型農村養老保險卻被劃歸農村社會保險司，該司還設有一個「徵地居民保障處」，針對農民徵地補償研擬對策。工傷保險司要負責工傷鑑定方面的業務，醫療保險司也主管生育保險。

目前如火如荼推動的新型農村合作醫療，在中央政府並不屬於人社部主管，而是由衛生部下轄的農村衛生管理司負責，在地方則由通常由省級衛生廳的農村衛生管理處來實施，這又是毛時代農村衛生管理舊制度的延續。不過，新農合是全國各地自行實驗的最新案例，其地方政府之經辦與資金管理權在衛生部門與人社部門之間搖擺，顯然，迅速推動的新農合制度設計再次地域化與財政化，未來也可能會覆水難收。

除直轄市外、省級單位的社會保險管理權威相對薄弱，以廣東省人力資源與社會保障廳為例，其廳內處級機構設置與人社部基本相同，只負責政策擬定、宣導、監督地級市的人社局，下轄事業單位廣東省社會保險基金管理局，負責底下二十幾個地級市之社保基金統計數據的收集與監管；新農合則屬於廣東省衛生廳轄下的農村衛生管理處之權限，同樣只負責政策指導、統計數據收集與監管。

直接面對被保險人的經營管理權，通常屬於直轄市、省以下的省會城市或地級市一層的人力資源與社會保障局，依據法令，每個地方社保單位必須將五種社會保險基金分類管理，各自設立養老保險基金、醫療保險基金、失業保險基金、生育保險基金與工傷保險基金；除了後面三種基金是確定給付的隨收隨付制，設立兩個帳戶就能統收統支（中國大陸俗稱「收支兩條線」，亦即把繳費與出納分成兩個帳戶）之外，養老保險基金與醫療保險基金都必須給被保險人建立個人帳戶，按月入帳，未經個人同意不得使用。

通常，省會都市的人力資源與社會保障局位階較高，局內有近三十個處級單位，其中有四到六個主管社保的政策單位；以廣東省廣州市人力資源與社會保障局為例，其下轄社保單位是養老與失業保險處、醫療保險處、工傷與生育保險處，以及農村社會保險處，社保基金財務則是由規劃財務處擬定管理辦法，監督審計處負責財務審計監理；與這些政策指導單位平行的人社局直屬派出單位也有十幾個（例如職訓中心之類），與社保有關的主要是廣州市社會保險基金管理中心（醫保除外）、醫療保險服務管理局（只管醫保）；此外也涉及勞動就業服務中心（失業登記）與勞動能力鑑定中心（工傷鑑定）。然而，推動城鄉一體化的廣州市，新農合已經由衛生廳移交給人社局統一管理。廣州市區縣級的社會保險基金管理單位就相對混亂，其中越秀區、海珠區等地採用的是事業單位的社保管理中心模式，天河區與白雲區卻採用勞務外包的方式，建立公營企業單位「社會勞動保險公司」來處理保險收支與基金管理。

四川省成都市的人力資源與社會保障局建制又不同，為推動城鄉一體化，成都市人社局將各社保單位合併成「城鄉養老保險處」與「城鄉醫療與工傷保險處」，經我們實地訪談發現，在成都市的人力資源與社會保障中心的大樓中，除了一樓是所謂的人才市場之外，養老、醫療與工傷保險各占一樓層，各樓層內又區分為職工、居民（農民被併入居民保險）的養老與醫療保險部門窗口，負責辦理各項業務，每個樓層有各自的財務窗口統一處理出納；這棟大樓就是成都市所有社保業務進行的主要地點。

在市以下的區級（縣級）單位，例如成都市青羊區的「勞動與社會保障局」辦公室，在十幾名公務人員中有兩位副科長（書記），各自負責監管區內職工醫保與居民醫保，雖然偶爾也經辦投保業務，但大多數工作是在宣導政策、回覆民眾詢問與處理爭議案件，以及區內投保數據的收集與整理；區級以下的街道辦公室也有社保服務中心站點，通常已經沒有編制人員，而是所謂非編制的「聘用人員」或社會保險公司，這些聘用人員不領政府人事經費，是用包乾方式處理，除了提供諮詢服務之外，他們的主要工作之一是找投保單位或個人追討欠繳與「滯納金」，從中扣取行政費用或獎金。

到了比省會城市行政層級略低的各地級市，人力資源與社會保障局編制有十五到二十個科級單位，以四川省綿陽市為例，全局正式的編制內公務人員 68 人，其中會包括政策制定的單位與「科級」的社會保險事業管理局、醫療保險事業管理局與就業服務管理局，管理局的領導雖然也叫做局長，實際上是資位較低的科級幹部，正因如此，社會保險的管理幹部不太可能拒絕來自地方人社局長或局委書記、甚至市委書記或者市長

的行政命令。地級市以下各區、縣或街道的情況各異，但與成都市類似，有基層編制與服務人員不足的問題；總之，只要遵守養老、醫療、工傷等五大保險各自建帳運行的既定規範下，每個城市仍有很大的自主空間建立自己的機構與收支管理方式。

4.2 混帳與空帳：國企轉型與社保地域化的制度遺產

養老保險是中國大陸最早設立與制度化的社會保險，其金額最為龐大、制度轉型所造成的後遺症也最多，其中又以「混帳」與「空帳」問題最嚴重。1995年國務院發布的《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》是影響養老基金制度建立最重要的文件，卻也是社保基金虧空問題形成的根源。

自1995年以來，養老保險就分為個人帳戶與社會統籌這兩個部分；所謂的個人帳戶是指個人依據8%的投保薪資比例提存的養老金帳戶，退休之後，其累積總額除以接近平均餘命的月數按月給付，是確定提撥制；社會統籌的部分主要來自按20%左右投保薪資的比例由企業提存的部分，按政府規定的公式計算給付給員工，是隨收隨付制；這個混合了確定提撥與隨收隨付的制度，本身未必會造成嚴重的財政問題。

中國大陸養老金制度的首要財務問題來自經濟轉型所帶來的成本；自從1969年廢除勞保制度之後，在後來將近三十年裡，中國大陸多數的國有單位並沒有為職工提存退休金、或者是提存的額度嚴重不足、管理方式也不明確；1998年朱鎔基就任國務院總理之後展開的國有單位改革——主要是民營化與破產並轉讓資產，導致許多尚未提存社會保險基金的國企現職員工與退休員工，也被納入新的職工養老保險制度。

為了解決制度轉型所造成的問題，1997年7月16日，《國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》將職工依據1998年一月一日之前退休者、之前已經就職但尚未退休者與之後進入單位就職者，區分為老人、中人與新人；其政策推行的順口溜是「老人老辦法、新人新辦法、中人平穩過渡」，也就是老人按照原先規定領取養老金、並且依據現行工資調漲幅度做調整；新人按照上述的「統帳結合」規定提撥並且領取養老保險；中人加上一筆過渡性養老金作為補償。

制度轉型所造成的成本，顯然有相當一大部分來自老人未繳納基金卻獲得的退休金，然而作為一種經濟轉型期間的政治妥協，這部分支出導致了所謂的「混帳管理」與「空帳運轉」；「混帳管理」指的是當社會統籌與個人帳戶收支不符所需時，出現社會統

籌與個人帳戶違法互相流轉使用的現象。由於社會統籌與個人帳戶的收支情況，通常是社會統籌不足以應付老人正在領取的養老給付時，地方主管基金者遂挪用中人與新人的個人帳戶內之餘額優先支應，這就導致個人帳戶的「空帳運轉」。

雖然中央政府一開始就提倡社會統籌與個人帳戶不可互相流轉使用，在 2005 年國務院下發的《企業職工基本養老保險社會統籌與個人帳戶相結合實施辦法之一》正式要求地方政府對兩者要分帳管理，但是面對老人未提撥資金的事實，加上中央政府對地方政府虧空的養老基金之財政補貼有限，已經導致近年來全國社會保險收支出現餘額成長率衰退甚至赤字增加的現象。

究竟中國大陸養老基金「空帳」的金額有多大？2012 年 3 月中國新聞週刊引用 2010 年中國社科院的一份報告說，中國養老金空帳為 1.3 兆元人民幣；2012 年 12 月 17 日，根據中國社會科學院世界社保研究中心發佈的《中國養老金發展報告 2012》顯示，截至 2011 年底，全國城鎮職工基本養老保險個人帳戶記賬金額約 2.5 兆元，但個人帳戶實有資金 2703 億元，空賬金額高達 2.2 兆元。²⁷ 從上述數據可以得知，個人帳戶實際的存款金額只有帳面上的 12-13%，而且可能遍及所有管理單位。

養老保險基金虧空最嚴重的地方政府又是那些？在 32 個養老基金統籌單位中（31 個省加上新疆兵團），如果剔除財政補貼，2011 年城鎮職工養老金收不抵支省市有 14 個，收支缺口達到 767 億元，其中，遼寧和黑龍江的赤字超過 100 億元，天津、新疆兵團和吉林赤字約 50 億-100 億元，河南、陝西、江西、湖南、廣西、上海、海南和重慶的赤字均在 10 億-50 億元，河北赤字為 1.62 億元；在 18 個收入大於支出的省份中，廣東省盈餘高達 519 億元，浙江、江蘇、北京和山東也在 200 億-300 億元之間。²⁸

如上一章所述，中國大陸各省的社會保險覆蓋率主要受到保險收支的影響，而保險收支與制度轉型的成本、經濟發展程度、以及老齡化程度三個因素有關。根據 2012 年社科院所發布的資料，養老保險虧空最嚴重的省分是遼寧、黑龍江、吉林與新疆，這些都是計畫經濟時期國有單位集中、目前面對資源枯竭的省分；其次，養老保險虧空也出現在社保覆蓋率偏低的中西部省分，例如河南、陝西、江西與湖南各省、與人口最老化的直轄市，例如天津、上海與重慶。養老保險盈餘者則多半是近年來青壯人口移入最

²⁷ 劉鵬，2012，養老金虧空問題的出路在哪？。BBC 中文網，12 年 18 日。http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/comments_on_china/2012/12/121218_coc_pension_deficit.shtml，取用日期：2012 年 12 月 21 日。

²⁸ 王炬鵬，2012，報告稱去年 14 省養老金收不抵支 缺口達 767 億。中國新聞網，12 月 17 日。http://big5.ce.cn/gate/big5/www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201212/17/20121217_23948589.shtml，取用日期：2012 年 12 月 21 日。

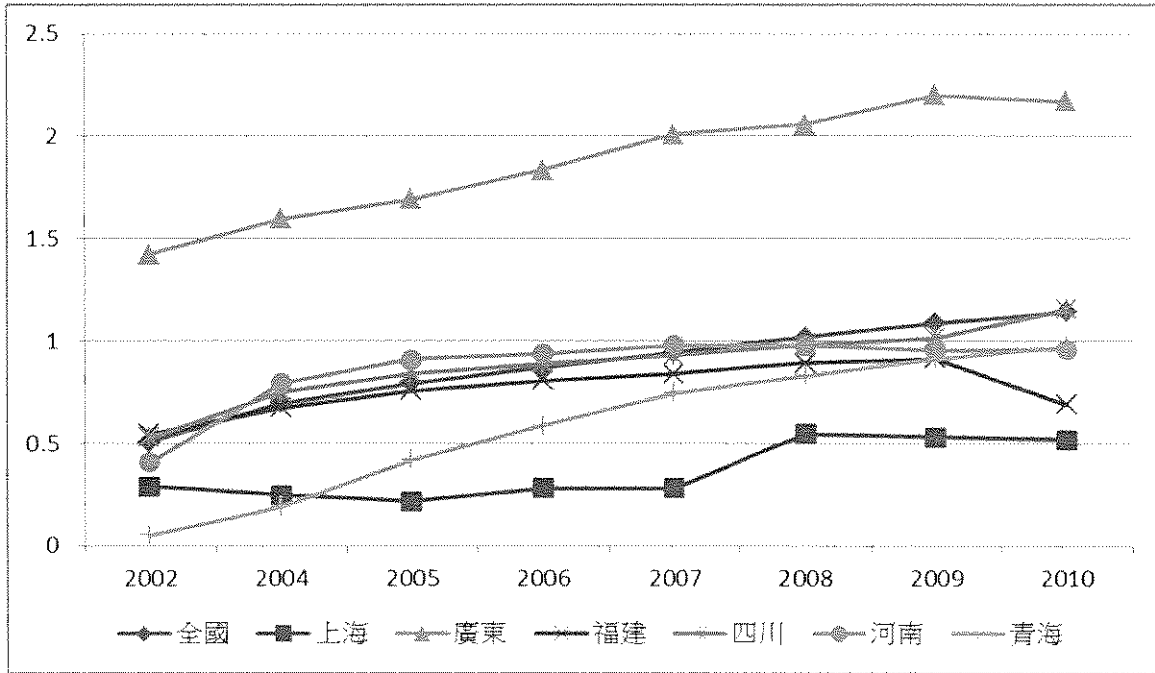
多、經濟發展後有條件擴大社會保險覆蓋率的東部省市，例如廣東、浙江與江蘇等，顯示社保虧空問題不僅在於基金總量、也在於區域與城鄉分配不均。

如前所述，經濟發展程度越高與人口老齡化程度越高的省份，似乎傾向提高養老與醫療保險的覆蓋率來解決社保基金潛在的財政赤字，而社保基金結餘率—累計盈餘除以社保基金收入的比例，是測量社保基金財政情況的重要指標。

圖 4.1 呈現了全國與上海、廣東、福建、四川、河南與青海等六省市城鎮職工/居民養老保險基金的累積結餘率，圖 4.2 則是上述全國與六省市的城鎮職工/居民醫療保險基金累積結餘率。首先，我們觀察這兩張圖後可以發現，在過去十年來，六個被研究省市的社會保險基金累積結餘率都是正值，也就是隨收隨付之後仍有剩餘，除了廣東省結餘率較高與上海市結餘率特別低之外，其他省市的養老保險結餘率多在 1% 上下，醫療保險基金的結餘率則在 1-1.7% 之間，全國結餘率的成長則往往是一條直線，顯示其數據是間接推估、恐怕不太可信；其次，上述省市數據顯示，人口越老化的省市—尤其是上海市社保基金結餘特別低落，而外來青壯年移民最多人口也最年輕的廣東省，社保基金結餘率也越高。最後，從 2006 年開始、尤其是在 2009 年到 2010 年間，大部分省市的養老與醫療保險基金結餘率開始下降，亦即該年度社保基金收支為赤字，顯示經濟衰退與人口老化確實可能逐漸造成全國與各省市之社保基金虧損。

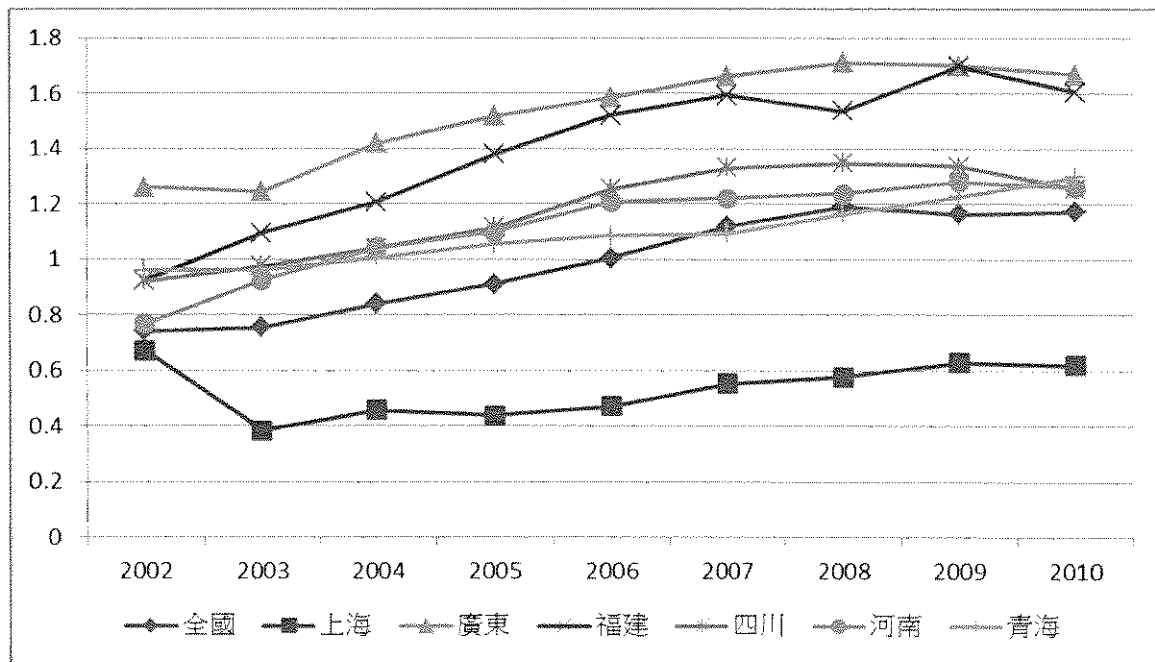
不過，根據受訪專家之一西南財經大學保險學系的胡務博士表示，地方政府或中央政府要填補社會保險赤字，並不是那麼困難，儘管養老保險虧空超過兩兆元，社保帳戶又不是銀行帳戶，這些個人帳戶裡政府虧欠的兩兆元也不可能同時兌現。根據 2010 年實施、曾經造成農民工退保潮的《城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行辦法的通知》更規定未達退休年齡不可領出個人帳戶基金。最後，以 2008 年金融風暴期間為例，中共仍然能夠拿出四兆元的擴大內需政策來因應，胡務博士認為中國大陸政府要處理社保空帳「非不能也、乃不為也」，況且，地方政府還可以透過改變投保薪資級距、擴大保險覆蓋率、甚至減少「老人」退休金或延後「新人」退休年齡來因應赤字，在 1998 年之前「老人」漸漸凋零之後，社保財務還是可能會漸漸好轉。

事實上，中國大陸中央政府已經開始擴大對各項社會保險的財政投入，對居民社會養老保險與新型農村社會養老保險每月每人補貼 55 元，新農合也有中央政府補貼 (蔡宏政 2012)，此外，中央政府對社保基金赤字的省份或縣市有移轉支付，以協助一些省分『做實個人帳戶』 (感謝施世駿教授提供資料)。



資料來源：國家統計局（2003-2011），《中國統計年鑑 2003-2011》

圖 4.1 全國與六省市的城鎮職工/居民養老保險基金累積結餘率，2002-2010



資料來源：資料來源：國家統計局（2003-2011），《中國統計年鑑 2003-2011》

圖 4.2 全國與六省市的職工/居民醫療保險基金累積結餘率，2002-2010

4.3 人口老化對社會保險基金的衝擊

確實，以目前各省所累積的債務來看，社保虧空絕不如媒體所說的那麼嚴重，中國大陸國防預算與國安預算每年各約七千億人民幣，而且近年來成長率超過 10%，²⁹只要中共高層有意願，稍加調整就可以逐年填補社會保險虧空，但中國大陸社保制度所面對最嚴厲的挑戰，並不是短期流動資金不足，而是人口加速老化的危機。

由於 1970 年代末期開始推行的計劃生育一胎化政策影響，中國大陸兒童與青年人口比例大幅減少，目前中國大陸人口正處於勞動力人口比例最高與撫養比最低的轉折點。如圖 4.2 所示，在 2010 年的人口普查數據中，15 歲以上與 65 歲以下的勞動人口達到 73% 左右的歷史高峰；同時，15 歲以下青少年與兒童人口則由 1964 年的 40% 高峰下滑到 2010 年的 17% 左右。最後，中國大陸 65 歲以上人口比例已經達到 8.8%，60 歲以上的人口則已經達到 13%，老年人口已經達到 1.78 億，而且以每年平均以 860 萬人的速度增加（國家統計局 2012），並在 2040 年以後超過三億人，逐漸邁入老齡化社會。

根據好幾項相關調查顯示，從 2010 年開始中國大陸的老齡化程度即將開始加速。例如廣州中山大學統計學者宋世斌的估計，中國大陸 60 歲以上老齡化人口的比例將在 2020 年突破 20%，並且在 2030-2040 年之間突破 30%，追平台灣與韓國等鄰近老齡化社會的老年人口比例，然而，即使中國大陸維持相當高水準的經濟成長率，在 2030-2040 年間每人的人均國內生產毛額預估仍在一萬五千美金左右，只能算是中上水準的發展中國家，這就是所謂的「未富先老」。³⁰

中國大陸人口老齡化的危機已經引起許多保險學者的關注，因此這兩年來的相關研究當多。以其中統計預測較為完整的宋世斌（2010）之研究為例，其分析發現在 2040 年以前，中國大陸不僅老人增加，勞動人口也會從七成以上下滑到六成左右，這會使得企業職工的撫養比從現在的 30% 提高到 65% 以上，大約是三個工人要養活兩個退休者，據其估計，這表示在 100% 的保險覆蓋率之下，社會統籌隨收隨付部分的投保費率，必須達到 20% 的基準才能損益平衡（目前全國覆蓋率為四成，費率降到 12%）。

²⁹ BBC 中文網，2012，中國 2012 軍費維持兩位數增幅。BBC 中文網，3 月 4 日。
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/03/120304_china_military_spending.shtml，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

³⁰ 付美斌，2012，中國已成世界首個“未富先老”發展中大國。新華網，9 年 7 日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/local/2012-09/07/c_123684236.htm，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

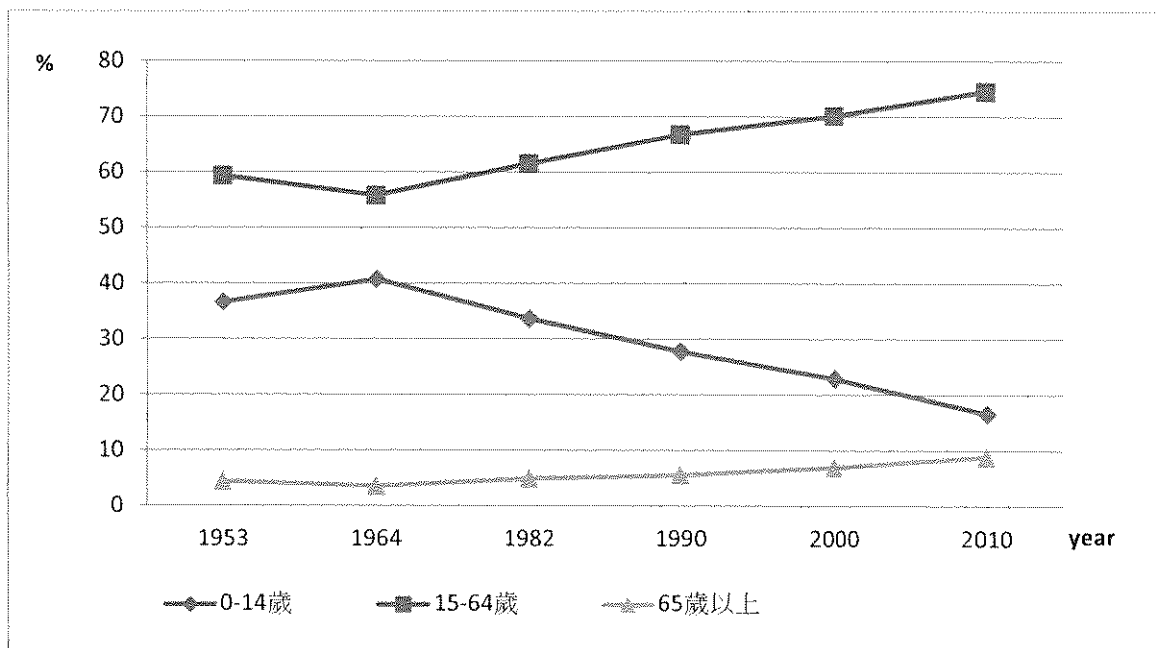


圖 4.3 中國大陸歷年人口普查的年齡組別比例，1953-2010 (中國國家統計局 2012)

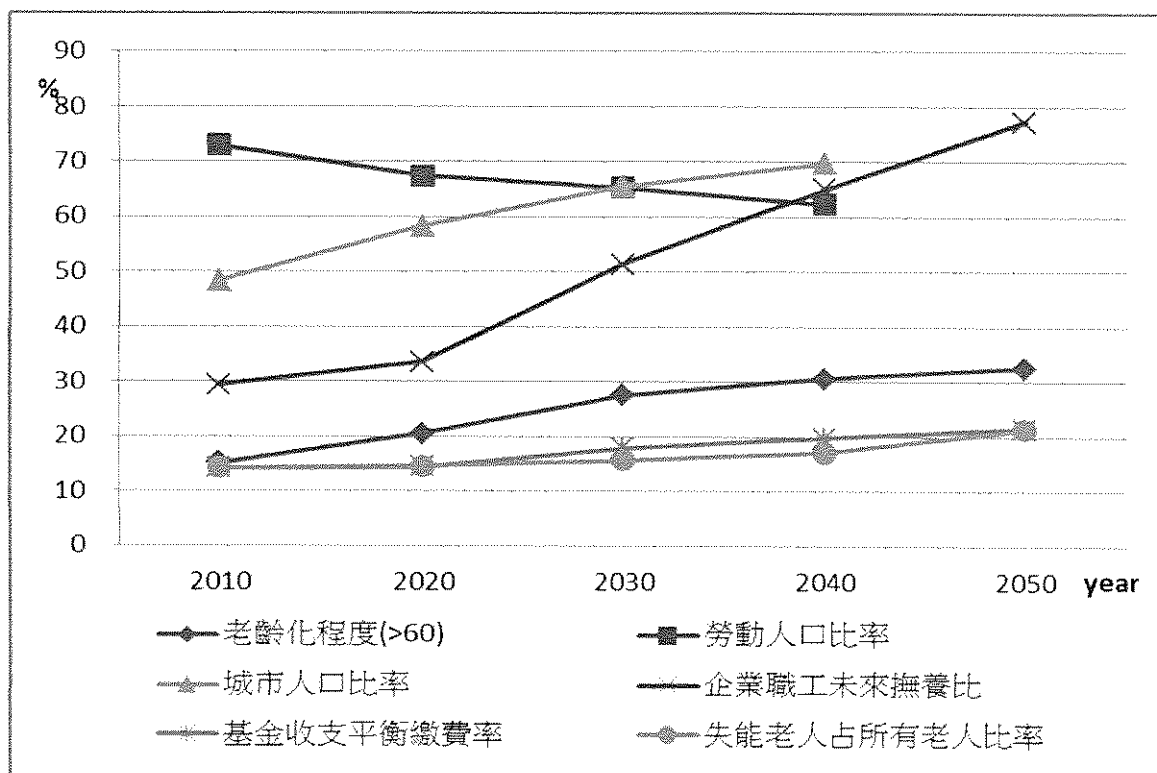


圖 4.4 學者對中國大陸未來的人口相關比例的預測，2010-2050 年 (宋世斌 2010)

最近，根據新聞報導，中國經濟學者曹遠征和德意志銀行經濟學者馬駿的研究團隊，在 2012 年 6 月 11 日發布的《化解國家資產負債中長期風險》預測認為，在不提高費率等條件下，2013 年預估到 2050 年為止，中國養老金的潛藏債務將達到 18.3 兆元，馬駿表示：「從 2017 年起養老金要求的財政補貼將持續上升，到 2050 年將達到當年財政支出的 20% 以上。與國內生產總值的規模比較，如果不改革的話，養老金缺口到 2020 年將達到 GDP 的 0.2%，到 2050 年將達到 GDP 的 5.5%。」但這只是赤字的部分，他們預估 2050 年時養老保險基金可能已經達到中國大陸 GDP 的四成。³¹

中國大陸人口老齡化程度不僅會影響養老保險的收支，也會影響醫療保險的財政平衡。依據宋世斌（2010）估計，到 2040 年後，失能老人總人數將突破七千萬人，依此所計算出的失能老人比例會逐漸逼近老年人口的兩成，導致醫療保險統籌與個人負擔部分的虧損。未來三十年以內，就算其他社會保險—例如生育保險與工傷保險有剩餘，也不足以彌補養老保險與醫療保險的赤字。

甚至，人口老化也影響房地產市場供需。中國大陸城市人口比率正在快速上升，預估將在 2040 年左右超過總人口的七成，由於中國大陸購買房地產的主要集中在 25-45 歲的青壯年人口，人口老化降低購屋意願、與城市化速度的遞減，將導致房屋供給與需求的變化，因此，宋世斌（2010）也預估中國大陸的房地產將會在 2025 年以後邁入後泡沫時代，此後房地產價格不僅未必能上漲，還有可能會逐漸崩盤。

中國大陸人口老化導致社保基金隨收隨付的部分出現虧損，個人帳戶又無法補實，可能會影響社保基金的永續性，但是本文至今尚未討論社保基金的金融管理與營收，若是金融管理妥善且投資報酬率偏高，或許社保基金仍有增值空間，但各地方社保基金實際的管理情況似乎並不理想，這是下一節的主題。

4.4 社會保險基金管理所衍生的貪腐與金融風險

在本章第一節，我們已經釐清了五大社會保險的管理權，依據法令，直接處理保險收支業務的主要是直轄市的人力資源與社會保障廳、或地級市層級的人力資源與社會保障局，此局之下往往又設置社會保險基金管理局之類的局級或科級單位，新型農村合

³¹ 中國新聞週刊，2012，民間統計稱 2013 年我國養老金缺口將達 18.3 萬億。人民網，7 月 12 日。
<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2012/0706/c70846-18462822.html>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

作醫療則屬於衛生廳或衛生局以下的農村衛生單位主管。上述單位通常在市區會設立一個社會保險服務中心、或各縣區級的服務站進行收費與核銷工作。

對社保基金財務運作的具體規範，主要來自財政部 1999 年頒佈的《社會保險基金財務制度》，規定要收支兩條線管理且不得挪用，《社會保險法》68 條則規定，社保基金需「存入財政專戶」、第 69 條規定社保基金「在保證安全的前提下，按照國務院規定投資運營實現保值增值。」此外，社保基金「不得違規投資運營，不得用於平衡其他政府預算，不得用於興建、改建辦公場所和支付人員經費、運行費用、管理費用，或者違反法律、行政法規規定挪作其他用途。」在用途限制上，《社會保險法》的規定相對清晰，然而，對社保基金由誰徵繳與由誰操作方面，上述法令規定實在相當模糊且空泛。

地方基金帳戶究竟歸誰管？

實際上，辦理社保的機關與基金徵繳或管理機關，在地方上未必相同。2011 年中國社會科學院所出版的《社會藍皮書》揭露地方社保基金管理的實際情況，在 32 個社保統籌單位中，只有上海與北京等 15 個省市將該市的社會保險基金全額交給社會保險經辦機構管理；安徽與部分一線城市如廈門與寧波，將社會保險基金繳納與管理交給了稅務單位；另外，有河北與江蘇等 15 個省市將社保基金分類管理，一部分由社保單位收繳與管理、另一部分由稅務單位收繳與管理（汝信等人編著，2011: 57），顯示了多年來，在現實運作上，有超過一半的省市對社會保險收入是稅（財政中的非預算收入）、還是費（保險為獨立帳目），以及是否納入財政帳戶裡統收統支，分不清楚。

在基金投資方面，社保基金的運作主要仍沿用 1995 年《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》與 1999 年《社會保險費征繳暫行條例》等舊規範。前者規定：「根據養老保險基金的結餘額，除留足兩個月的支付費用外，百分之八十左右應用於購買由國家發行的社會保險基金特種定向債券，任何單位和個人不得自行決定基金的其他用途。養老保險基金營運所得收益，全部併入基金並免徵稅費。」總之，養老保險結餘八成須購買所謂的「特種定向債券」，剩下的兩成與盈餘怎麼處理，也不清楚。

所謂的「特種定向債券」指的就是政府公債，過去是由中央政府以指令方式下達的、專門給社保基金購買的國債。³² 在 2009 年以前，中國大陸各級政府僅能透過中央政府統一發行國債，中國國債的發行與管理又是另一個複雜的金融機制，由中國國債協

³² 財政部勞動部，1995，關於下達一九九五年特種定向債券發行任務及發行辦法的通知。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=60514，取用日期：2012 年 12 月 21 日。

會等金融機構聯合組織負責協調，其發行與認購的政治過程需要另行研究，其中的特種定向公債，常以配額方式下發給各省的財政單位與社保單位去購買，然而，地方社保基金所持有的公債通常並不到其基金結餘的八成，有近半是銀行存款與其他投資。

2009年起，財政部頒定的《地方政府債券預算管理辦法》規定地方政府在財政部核准之下可以發行地方政府公債，其中第五條規定地方政府公債只能用於「保障性安居工程，農村民生工程和農村基礎設施，醫療衛生、教育文化等社會事業基礎設施，生態建設工程，地震災後恢復重建以及其他涉及民生的項目建設與配套」，儘管使用項目有限，此後，地方社保基金就可能購買地方政府公債，對地方政府而言是左手進右手出，變成財政政策的一部分，其財政風險與後果仍不明確。

此外，跨部會下發的 2004 年《企業年金基金管理試行辦法》，企業年金的投資範圍可以從單純的銀行存款和國債，擴展到「其他具有良好流動性的金融產品，包括短期債券回購、信用等級在投資級以上的金融債和企業債、可轉換債、投資性保險產品、證券投資基金、股票等」，但不包括房地產和基本建設長期貸款，然而，企業年金屬於企業自行提撥、並非前述的社會統籌與個人帳戶。

近年來，另一個地方社保基金投資管道的改變，來自中央社會保障基金與地方社會保險之間的互動。2011 年底，中國大陸證監會主席郭樹清與中央社保基金理事長戴相龍公開呼籲地方社保基金應該投資股市，但引起爭議；2012 年 3 月 19 日，廣東省養老保險基金以一千億元資金委託中央社保基金進行金融商品的投資，但隨後財政部下發《關於加強和規範社會保障基金財政專戶管理有關問題的通知》嚴格禁止養老金進入股市公開操作，並稱廣東省養老金的操作只是試點。然而，2012 年底又傳出地方委託中央社保基金投資股票的方案將會擴大到江蘇、浙江、山東和四川省。³³

除了購買公債與存在銀行之外，地方社保基金委託中央統一操作目的似乎在提高基金收益率，也是防止地方幹部挪用的方案之一（中央政府未必可信賴）。在地方政府層次，社保基金的統籌資金與個人帳戶混帳、又有社保與財政單位插手管理，在每個政府層級都權責不清，資金使用也不透明，導致碎裂化的管理與嚴重的監審漏洞。近五年來，從省市級單位以下，幾乎每個層級的社保管理單位都曾經爆發過嚴重的弊案。

³³ 第一財經日報，2012 廣東千億養老金入市 各地跟進尚無法可依。網易財經，3 月 21 日。
<http://money.163.com/12/0321/02/7T3AODEC00253B0H.html>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。蔣宛如，2012，
養老金入市？大陸財政部：只准定存或購買公債，不得作其他投資。新浪財經快訊，3 月 29 日。
<http://news.sina.com.tw/article/20120329/6333403.html>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

表 4.1 新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：上海市社保案

編號	001	<p>據《新快報》報道 12 月 27 日上午 8 時 40 分，上海社保案核心人物張榮坤案在吉林省松原市中級人民法院一審開庭。同庭受審的被告單位為上海沸點投資發展有限公司（下稱沸點投資）、上海福禧投資控股有限公司（下稱福禧投資），被告人為兩公司實際控制人張榮坤及福禧投資出資人周衛明、投資總監張軍、董事兼運營總監王永德。</p> <p>據悉，張榮坤案由公安部證券犯罪偵查局上海分局偵查完畢，移交吉林省人民檢察院，後者指定松原市檢察院作為主訴機關。</p> <p>根據檢方的起訴書，沸點投資、福禧投資及其控制人張榮坤，“為謀取本單位的不正當利益，多次給予國家工作人員財物 2913.6113 萬元，涉嫌單位行賄罪”。此項指控行賄對象包括十個人。其中行賄數名官員的行賄細節引人注目：嚮原上海社保局局長祝均一、其妻黃華、女兒祝妮卡行賄約 131.113 萬元，其中含一塊 500 克的金磚，嚮黃華發放獎金約 59 萬元，嚮祝妮卡提供鑽石項鍊、M6 單反相機及出國留學和旅遊費用等。祝均一主政的上海社保局企業年金中心累計為張榮坤公司提供 26.5 億元委託貸款；嚮原上海市委書記陳良宇的秘書秦裕行賄 39.92 萬元，秦為張收購滬杭高速上海段經營權、嘉金高速 BTO 項目等提供幫助；向上海申能集團副總經理王維工行賄 933 萬餘元，由王維工出面，嚮陳良宇請托，為張收購滬杭高速上海段經營權爭取政策支持和融資管道。</p> <p>此外，張榮坤及兩家公司涉嫌嚮公司人員行賄一項，主要在 2000 年末至 2006 年 7 月，沸點投資勾結海欣股份總裁袁永林、董事長秘書沈岩聯合操縱股票。應袁、沈要求，張榮坤給予兩人 170 萬元，其中袁得 100 萬元，沈岩得 70 萬元。知情人士介紹，針對有關行賄的指控，張榮坤除對少數幾筆賄款略有異議外，大多數都表示認可。</p> <p>■新聞附件張榮坤其人</p> <p>現年 38 歲的張榮坤出生在蘇州市，畢業於華東師範大學。事發前為上海福禧投資控股有限公司董事局主席、第十屆全國政協委員，同時也是上海市工商聯副會長，主要從事基礎設施建設和房地產。</p> <p>2002 年 3 月，張榮坤以 32.07 億元收購“上海路橋發展”99.35%的股權，獲滬杭高速上海段 30 年的收費經營權。福禧投資收購滬杭高速公路上海段 30 年經營權所支付的 32 億元即來自上海社保基金。2006 年 7 月 17 日，上海市勞動和社會保障局局長祝均一因涉嫌違規使用 32 億元社保基金而落馬。之後，張榮坤也被相關機構調查。</p>
報導日期	2007-12-29	
省份	上海市	
新聞標題	上海社保案核心人物張榮坤承認行賄 3 千萬	
來源	安徽商報 A07 版	
其他相關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 被訴數宗罪：張榮坤行賄鏈條浮出 (2007-12-24)。21 世紀經濟報道 01 版 2. 前上海首富周正毅案昨開庭涉及五項起訴，包括單位行賄、對企業人員行賄以及虛開增值稅專用發票等罪名 (2007-10-24)。重慶晨報 14 版 3. 原上海社保局局長一審宣判祝均一獲刑 18 年 (2007-09-25)。羊城晚報（全國版）要聞版 4. 陳良宇：從政治局委員到階下囚 (2008-08-02)。人物匯報 01 版 5. 創紀錄！張榮坤一審被罰 16 億 (2008-04-21)。成都日報國內新聞版。 6. 陳良宇一審被判 18 年 (2008-04-12)。晶報 A14 版。（整理那些人被判刑） 7. 圖文：律師揭秘上海社保案審判 (2009-05-04)。楚天金報 26 版。 	

表 4.2 新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：廣州市社保案

編號	002	曾轟動一時的“廣州 10.18 億元社保基金遭擠佔挪用”一案詳情，經公訴機關的起訴後呈現於眾。日前，該案又一主角劉雨宏在廣州市越秀區人民法院出庭受審。
報導日期	2007-11-01	根據廣州市越秀區人民檢察院的指控，1993 年到 1996 年，劉雨宏任廣州市社會保險公司經理期間，未經上級領導批准，擅自違規審批社保基金約 7.5 億元，並在市場上進行非法運營，造成損失大約 5.2 億元。
省份	廣東省廣州市	劉雨宏原為廣州市社會保險公司(廣州市社會保險基金管理中心前身)經理。1996 年 5 月，劉雨宏因“生活作風問題”被社保公司免職；2006 年 5 月，廣州社保向有關部門舉報；2006 年 12 月，劉雨宏被捕。
新聞標題	廣州社保案主角受審 廣州 10.18 億元涉案社保基金大半投向房地產	<p>大半涉案資金被投嚮房地產項目</p> <p>公訴材料顯示，1993 年 1 月至 1996 年 2 月期間，劉雨宏經手審批的項目共計 14 個，主要是房地產行業、銀行借貸、承銷國庫券等項目。其中，涉及金額達千萬元以上的有 9 筆，涉及金額超過億元的有兩筆。在兩筆涉案金額過億元的項目中，廣州市海珠廣場附近的億安廣場爛尾樓項目可謂盡人皆知。1994 年初，劉雨宏經手審批社保基金 2.69 億元，投入到廣州億安廣場房地產發展公司的億安廣場項目，後因發展商改變規劃等原因，最終爛尾。</p> <p>直到去年底，億安廣場因種種糾紛被拍賣，廣州社保基金才從拍賣款中收回了一小部分損失，目前尚有 1.27 億元本金未收回。社保公司委託廣州珠江信託投資公司將社保基金指定貸給廣州恆源房地產開發有限公司用於房地產開發，投資失敗，至案發時止，造成直接損失 1.42 億元。</p>
來源	第一財經日報 A04 版，作者黃樹輝	<p>此外，經過劉雨宏違規審批的重大損失項目還有，委託廣東華僑信託投資公司將 9500 萬元社保基金指定貸給廣州冠華房地產開發有限公司用於房地產開發；通過廣州保達工貿發展公司將 5000 萬元社保基金用於房地產開發等，這些項目因投資失敗，至今本金都尚未收回。</p> <p>劉雨宏在法庭上辯稱，這批資金不叫“挪用”，而是“在外營運”。在被指控的 14 個項目中，有 3 個項目是提交書面報告給上級領導審批過的，而未上報領導審批的項目，都是根據上級部門相關的檔精神和批示作出審批的。</p> <p>政府承諾財政填補缺口</p> <p>據廣州市勞動和社會保障局局長崔仁泉今年 4 月 2 日介紹，截至 1999 年底，廣州市發生“在外營運”社保基金的項目 25 個，共計 10.18 億元，其中 86% 投放在房地產市場。去年，廣州市當年共收回“在外營運”養老保險基金 1.096 億元，收回工傷基金 2.53 億元。截至 2007 年 2 月，廣州市尚有“在外營運”的 6.6 億元養老保險基金和 0.27 億元工傷保險基金暫未收回。事實上，因廣州社保基金遭擠佔挪用問題“落馬”的負責人還不止劉雨宏一人。廣州市社保局原副局長蔡耀坤、廣州市社保實業公司總經理劉捍東等人違規將社保資金數千萬元存入銀行。2003 年，蔡耀坤涉嫌從中收受賄賂和挪用公款，被一審判刑 10 年。對於可能無法追回社保基金，廣州市市長張廣寧以前曾公開表示，廣州已累計在財政專戶儲備了 11 億元的社會保險風險準備金，如果社保基金無法追回，就由政府財政填補缺口。</p>
其他相關	<p>1. 廣州社保資金 10 億挪用案揭秘 (2007-04-06)。第一財經日報 C06 版</p> <p>2. 廣州 10 年追收半數或難回 (2007-04-04)。第一財經日報 A02 版</p>	

表 4.3 新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：河北省社保案

編號	041	新華社電（記者 呂國慶、王昆）河北省勞動保障廳農村社會保險處原處長於瑞雲、原副處長陳樹新因貪污罪、濫用職權罪，近日被法院依法判刑，於瑞雲被依法判處有期徒刑 15 年，剝奪政治權利 2 年；陳樹新被依法判處有期徒刑 10 年，剝奪政治權利 1 年。
報導日期	2009-01-03	
省份	河北省	經查，2004 年 3 月至 10 月，時任河北省勞動和社會保障廳農村社會保險處處長的於瑞雲、副處長陳樹新將本處管理的農村養老社保基金 4000 萬元分六筆委託亞洲證券有限責任公司證券公司購買國債，並擅自允許該公司使用上述資金用於證券交易，導致 4000 萬農村社保基金至今無法追回。
新聞標題	挪用農村 社保基金 河北兩名 處長被判 刑	
來源	北京青年 報國內新 聞版	2003 年 3 月至 2004 年 9 月，於瑞雲、陳樹新利用管理農村養老社保基金的職務便利，與時任亞洲證券石家莊自強營業部總經理吳家雨、交易部經理劉世清事先預謀，將農保基金的理財收益 90 萬元侵吞後私分。

表 4.4 新聞檢索獲得的社保基金貪腐案例：遼寧省社保案

編號	044	遼寧省朝陽市社保幹部蔡靖、陳磊為聚斂財富，利用職務之便在 10 個月時間裡虛增退休職工，套取養老保險金 280 余萬元。記者 23 日從朝陽市雙塔區法院獲悉，此案已結案，蔡靖、陳磊因貪污罪分別被判處有期徒刑 10 年和 8 年。
報導日期	2012-3-23	
省份	遼寧省朝 陽市	蔡靖、陳磊均不到 30 歲。2005 年大學畢業後雙雙分配到朝陽市社會保險局工作，因工作接觸互生好感，最終結婚。
新聞標題	遼寧社保 幹部夫婦 貪污 280 余萬養老 保險金獲 刑	
來源	中國新聞 網	法院經審理查明，2010 年 9 月，蔡靖利用自己和丈夫陳磊的工作許可權，將原本未通過覆核的退休職工錢某的養老保險帳戶進行覆核，並將其退休金工資卡號改成自己辦理的工商銀行卡號。結果，當銀行撥付養老保險金時，把錢打到了蔡靖卡上。首次嘗到甜頭後，夫婦二人喜出望外，從而一發不可收，數次虛增退休人員資訊，利用監管漏洞恣意套取養老保險金。其中 2011 年 4 月，二人一次性虛增 50 名退休人員資訊，套取養老保險金 185 萬余元，成為單筆套現最大的一次。
		從 2010 年 9 月至 2011 年 7 月，蔡靖、陳磊先後虛增退休職工 70 余人，共計套取養老保險金 280 余萬元，月均斂財 28 萬元。法院認為，蔡靖、陳磊的行為，均已構成貪污罪，且所涉數額特別巨大。為此，判處蔡靖有期徒刑 10 年，判處陳磊有期徒刑 8 年。一審宣判後，二人沒有提起上訴，判決已生效。（範春生）

社保基金貪腐的方式

為了瞭解社保基金違法使用的情況，我們利用新聞檢索工具找到了 2006 年到 2011 年間媒體完整披露的 48 件嚴重的社保基金違法事件，其紀錄方式如表 4.1 到表 4.4 所示。在表格上記錄了案件編號、主要的媒體報導依據與內文、以及相關報導的出處。雖然我們無法取得調查社保違法案件的官方資料，至少可以針對已經曝光的事件進行分析。

據我們從已經揭露的案件所知，地方幹部管理社保基金從中獲益的方式有幾種，首先是挪用公款，若在一定期限內歸墊，有時能夠不留痕跡，許多挪用公款的事件在媒體上爆發，通常是投資於高風險與高金額的營利事業(包括賭博)卻無法回收所造成的。其次，則是利用管理保險基金的權力獲取回扣，有時是替他人挪用公款的代價。此外，則是利用人頭戶等方式套取保險金或養老給付，在最基層的社保單位也會有暫收的現款，有時基層社保工作人員利用職務之便而盜取這些款項。

在省市層級最為著名的貪污事件，就是 2006 年爆發的上海市委書記陳良宇挪用社保基金弊案。事實上，陳良宇案的調查與審判並未公開，引發了諸多陰謀論，我們對於此案的了解無法超越媒體公開報導的範圍，不過仍然可以描述大致的案情。約在 2002 年前後，上海商人張榮坤所成立的福禧投資控股公司，透過行賄上海社保局長祝均一、上海社保局下屬社保基金監管處處長陸祺偉、寶山區區長也是陳良宇前任秘書秦裕，並據此聯繫到上海市委書記陳良宇，得以挪用 32 億元社保基金注資福禧公司，取得了國有的上海路橋發展有限公司的 99.35% 股權，進而透過招標獲得滬杭高速公路與嘉金高速公路的長期經營權，期間賄絡了多名國有上海電氣集團、新黃浦集團的高層幹部以及國家統計局局長，並多次挪用超過一百億元社保基金轉投資，入股上海電力集團，成為其副董事長。2006 年，張榮坤成為中國排名第 16 名的富豪。³⁴

2006 年起，隨著經濟學者郎咸平的檢舉、與政治局常委黃菊罹癌病逝，陳良宇的政治前途危殆，上海社保案情不斷曝光，上海的各大房地產商被發現都曾經非法獲得社保金融資。媒體認為陳良宇案涉及中共高層政治鬥爭，並非空穴來風，事實上，早在陳良宇擔任上海市委書記之前，社保基金就已經開始外流到上海市的房地產市場，而且上海市社保基金的收支帳戶，也沒有依據相關規定分帳管理。

³⁴ 維基百科，上海社保基金挪用案。<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E7%A4%BE%E4%BF%9D%E5%9F%BA%E9%87%91%E6%8C%AA%E7%94%A8%E6%A1%88>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。同見高路，2006，上海社保基金已經選定“收支兩條線”開戶銀行。新華網，12 月 11 日。http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/11/content_5469727.htm，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

上海市社保基金挪用案相當典型，過去五年來類似案情出現在各省市與地級市社保局。以廣州市社保基金的違法貸款案為例(表 4.2 案例 002)，從 1993 年到 1996 年間，擔任廣州市社會保險公司(後來改制為事業單位社會保險基金管理中心)經理的劉雨宏利用職務批准了 14 個社保基金貸款案件，其中有兩筆超過一億元人民幣，是透過委外操作的廣州珠江信託投資公司，將社保基金指定貸給廣州恒源房地產開發有限公司，最後房地產項目失敗(中國大陸俗稱爛尾樓)而無法收回，導致案發，但由於政治因素，此案拖了十年才被廣州市越秀區的法院判刑；原廣州市社保局副局長蔡耀坤、廣州市社保實業公司的幹部也都被起訴判刑(黃樹輝 2007)。

廣州市社保案與上海市社保案相當類似，都是領導幹部同意下屬違法貸款所致，也已經做了整頓，但相關案件發生時間較早，不代表這類事件已經落幕，地方政府與醫療機構挪用社保基金、或事業單位透過賄絡以減少繳交社保的情況十分嚴重。

四川省宜賓市翠屏區社保局的貪污案件，幾乎涉及了社會保險金管理問題的所有層面。2007 年到 2008 年間，《中國商報》的追蹤報導詳細揭露了該案件的來龍去脈。2002 年 5 月，宜賓市翠屏區人民醫院因故向社保局醫療保險基金違法借現金 80 萬元周轉，當時的翠屏區社保局長張曉林和副局長等人，收受醫院 3 萬元現金作為回扣。借款期間，醫院財務科付給社保局利息 13 萬元，也是大半付給張曉林(何小飛、汪挺 2007)。

在國有單位改制或破產過程中，經理人透過賄絡社保局，造成退休金提撥不足的嚴重後果。2003 年元月，宜賓市翠屏區糧食局下屬西苑賓館民營化，為了減免退休職工剝離費，送給區社保局 15 萬元，其中給張曉林 10 萬元，其他幹部劉紅兵等人瓜分餘款。同年 7 月，糧食局下屬酒都麵粉廠民營化也賄絡了社保局(何小飛、汪挺 2007)。

2004 年，宜賓市的社保局幹部與經辦人員食髓知味，張曉林等以區社保局的名義，將該市紙袋廠用於抵償退休職工剝離費用的房地產抵押品，位於西城建設路 30 號的土地使用權及房屋，作價 140 萬元給特定建商進行房地產開發，之後區社保局 29 名職工人人有份，分別與該公司簽訂了《商品房買賣合同》，抵減房價 73 萬元。房地產開發完成後，張曉林又要求建築公司從 140 萬元抵押款中變現 22 萬元還給區社保局，隨後按每人 5000 元的金額，分發給 38 名在冊職工及張曉林和區勞動局局長李志勤共 40 人。其餘 2 萬元分別按 1000 元或 2000 元，分發給了本局中層幹部以上人員，此後多次將該抵押款 90 萬元以單位名義私分給職工(何小飛、汪挺 2007)。

此外，地方政府設立各種補充醫療保險也成為財源所在。宜賓市政府於 2001 年下

發文件，要求各區縣所有參加基本醫療保險的職工，都必須參加商業高額補充醫療保險。隨後，四川省宜賓市翠屏區社保局與太平洋人壽保險宜賓支公司（以下簡稱：太平洋人壽）簽訂了《宜賓市翠屏區域鎮職工高額補充醫療保險合作協議》與《保險合作補充協議》。為了透過區社保局推行補充醫療險，太平洋人壽提出了按投保額的3%返還的建議。但是，翠屏區社保局長張曉林要求太平洋人壽按保費的5%支付工作經費，並簽訂《保險合作補充協議》。根據該協議，太平洋人壽在按月結算保費收入的同時，支付翠屏區社保局的代理工作經費。而翠屏區社保局收到每筆款項後，都是直接入帳「小金庫」，而後以勞務費的名義全部發給了職工。為了掩飾該局小金庫的資金來源與去向，經辦人員還燒毀了超過兩百萬元的相關會計原始憑證（何小飛、汪挺 2007）。

企業養老金或由單位代辦的職工養老金，若未經政府仔細監督，基層人員各種盜領行為更加猖獗。在山西省陽泉市平定縣，於畜牧局（原平定縣畜牧中心）當會計的康曉華，在1996年至2008年1月間，負責辦理鄉鎮畜牧獸醫中心站（事業單位）退休人員養老保險金，明知賈懷籽、王有科已經死亡，卻於2003年10月至2007年12月間，在報縣人事局審批並向縣養老保險中心申請領取退休人員的工資報表中，多次將二人的名字虛列其中，騙取養老保險七萬四千餘元，並據為己有（郭建珍 2008）。

揭露該案的記者郭建珍（2008）在訪談後陳述地方事業單位的情形是：「在山西省陽泉市，有這樣一種怪現象：即使得知朋友家人去世的消息，也不敢前去弔唁。如果去了，輕則被人告知『沒這事兒』，重則將招來一頓臭罵。知情人告訴記者，其原因在於，死人的消息如果不公開，必定能多領幾個月工資或養老金，況且，這幾年經濟發展得快，一個效益較好的單位，退休工人的退休金也相應多些。漸漸地，領『死人錢』在陽泉已經見怪不怪，習以為常了。」從我們所收集到的社保貪污報導顯示，這並不是個案，領死人錢的案件還發生在北京市等許多省市，此外，像遼寧省朝陽市基層社保科員以人頭資料偽造文書虛立帳戶，騙取社保給付的案件，也十分常見（編號 o44）。

在我們所收集近五年來媒體完整報導的48件社會保險違法案件中，由於中國大陸法院審理相關案件曠日廢時、甚至判決前也不洩漏相關資訊或禁止媒體報導，大部分已經宣判的案件多爆發於2009年以前，但沒有任何證據顯示在2009年之後社保挪用或貪腐的情況已經得到改善。其次，社保基金遭到挪用與貪污的情勢遍及上海、北京等東部地區，東北各省、湖南或四川等中西部省份也頻頻發生，顯示社保管理不周並沒有地區性的差異。此外，養老保險、新農保、醫療保險、乃至於整體社保基金都曾經因為管理

幹部或經辦人員貪腐而遭受損失，可見各種社會保險基金分帳管理或由社保、財政單位分管，或是由衛生單位管理，都無法制止貪污的行為。

從上述案例來看，中國大陸的社會保險反映了嚴重的委託代理問題：在中央與地方關係方面，全國社保並非單一帳戶與管理單位而是由地方社保局分散管理，在中共的黨國體制下，地方黨政領導幹部對社保單位行政人員有巨大的政治影響力，可以正式或非正式的政治過程左右社保基金的投資方式，只要被挪用的基金能夠在短期內歸墊，中央政府難以監督；其次，在經辦業務的執行層面上，地方政府或社保機構監管人員不足，甚至將區縣級以下的社保服務部門外包，使得基層社保服務人員得以上下其手；最後，在經辦機構與民眾的關係方面，民眾很難監督或對抗社保單位不合法的行為，甚至可能與經辦人員勾結，例如領取已故職工的退休金等；社保基金基層的內控機制失靈，導致嚴重的投資失敗與財務虧空。

本章從法令架構分析了中國大陸社會保險制度的管理單位與執行單位，我們討論了全國社會保障基金與地方社會保險基金的管理情形，並對實際執行單位進行田野參訪。本研究發現，中國大陸社會保險制度的管理權力多半下放到省會城市或地級市的人力資源與社會保障局處，在區縣級由於人力不足經常將社保業務外包；其次，我們討論了社保混帳與空帳問題的起源與目前的實際狀況，發現養老保險等基金之個人帳戶部分有八成以上是空帳運轉，覆蓋率不足與人口老化也可能造成短期赤字；第三，我們介紹中國大陸老齡化研究所呈現的人口結構變遷、以及社會保險基金財務長期惡化的趨勢；最後，透過分析媒體曝光的社會保險基金貪腐案件，我們發現從直轄市以下的社會保險經辦單位都有挪用、貪污與盜領社會保險資金的現象。在介紹完社會保險的大致情況之後，本研究將轉向社會安全制度的另一部分：社會救助政策。

第五章、中國大陸社會救助制度的歷史與現狀

除了社會保險之外，中國大陸社會安全制度的另一個主要組成部分是社會救助制度，如第二章所述，由於計畫經濟時期的幹部、單位與戶籍制度的切割，中國大陸社會安全制度有福利階層化的現象，而且直到 1992 年鄧小平南巡之後國有單位大規模民營化與破產，引發社會問題時，中國大陸政府才在摸著石頭過河與地方政府主導的原則下建立社會安全體系，社會救助制度的形成也不例外。

當然，與世界各地社會救助的歷史類似，在中共建政之前，中國近代歷史上有許多民間自發性的社會救助或互助行為，在 1990 年代以前，中國大陸城鎮單位與人民公社承擔了社會救助的一些職能，地方政府也曾經頒布過短期內實施的單行法令，例如《北京市救濟失業員工實施細則》（1951）等，似乎很早就介入社會救助，但是依據本文對社會安全制度的定義——由現代國家下令（通常以財政或社會保險經費支出）實施、旨在減少各類社會風險的政策，上述社會互助行為，並不能算是制度化的社會安全政策，因此，本章並不打算介紹那些歷史上由民間自主發起、與地方政府的暫時措施，只討論目前城鎮單位與公社制度所延續下來的少數歷史遺產。

如第二章所介紹的，中國大陸計畫經濟時期所謂的城鎮社會救助，一般是由單位直接對傷殘、退休職工或貧困職工家屬的養老與醫療經費進行補助，亦即「企業辦社會」，而且單位各行其是，缺乏全國實際執行社會救助的統計數據。在 1992 年以前，雖然有少數針對城市貧困現象的社會研究出爐，也有針對特定身分殘疾或貧困人士救濟的制度，稱之為「國家優撫安置」（例如傷亡幹部與解放軍眷屬、平反的右派與下鄉知青，近年來約維持在六百萬人），但中國大陸中央政府尚未針對城市貧困群體進行身分識別與社會救助的規範，1993 年，在民政部的默許下，上海市與北京市等地開始試驗性地推動最低生活保障制度，隨著國有單位改革的深化，退休與失業工人增多，城市極度貧困人口迅速增加，例如在 1996 年到 2002 年間，光是北京市一地的貧困人口就由八千人上升到十一萬人（李彥昌 2004）。1997 年 9 月國務院發布《關於在全國建立城市居民最低生活保障制度的通知》（俗稱城鎮低保），首次在全國城鎮人口範圍內推動了社會救助政策。最近，國務院頒布《關於進一步加強和改進最低生活保障工作的意見》，把加強城鎮低保當成社區與社團參與「社會建設」的施政重點。

雖然早在人民公社時期，《高級農業生產合作社示範章程》（1956）就要求保障老

弱孤寡殘社員的吃、穿、燒（燃料）、教、葬，亦即建立俗稱的農村五保，除了少數樣板農村之外，其實際的情況不僅缺乏全面的歷史紀錄，已經曝光的數據——大躍進時期育幼院內兒童與老人院內老人的死亡率，比一般未接受五保的民眾高出許多，也顯示人民公社制度下所謂的農村社會保障，不堪一擊（馮客 2011）。更慘的是在文革期間，許多地方五保戶還曾經被指為「剝削」他人勞動成果而慘遭批鬥（李彥昌 2004）。

在 1980 年代初期公社崩潰之後，農村普遍存在的貧困現象再次暴露出來，因此，國務院在 1994 年頒布《農村五保供養工作條例》，然而該條例將農村五保制度界定為「農村的集體福利事業」，由三提五統來支出，又把財政責任攤派回基層幹部與農民的身上。1990 年代末期，三農問題，尤其是農村基層幹部亂收費、亂攤派的現象導致農民抗爭越演越烈，使得中央政府不得不考慮承擔農村財政。2006 年 1 月，國務院下令廢除《農業稅條例》，頒布新的《農村五保供養工作條例》，並規範了農村五保制度的經費來源：「農村五保供養資金，在地方人民政府財政預算中安排。有農村集體經營等收入的地方，可以從農村集體經營等收入中安排資金，用於補助和改善農村五保供養對象的生活。」自此，國家財政才正式介入農村的社會救助工作。五保主要針對無法勞動的老弱病殘個人的資助與照護，2007 年國務院頒布的《關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知》在五保之外又建立了一套與城市低保類似的、針對貧困家庭之現金補助制度。

本章接下來將介紹中國大陸城鎮低保與農村低保、五保這三大社會救助制度發展的情況。與社會保險地域化與財政化、相關政策監管不足的情況類似，雖然涉及金額較少，城鎮低保、農村低保與農村五保也衍生出許多管理問題，除了地方行政人員的貪腐行徑之外，農村五保人口一旦接受國家財政「供養」，就必須將土地繳回村集體，有時導致五保資格認定成為地方政府徵地的工具。最後，我們也將簡單討論中國大陸社會救助政策的最新發展——也就是所謂社會創新的政策方向。

5.1 城鎮社會救助制度的沿革

1997 年國務院《關於在全國建立城市居民最低生活保障制度的通知》開啟了國家介入社會救助的政策，在兩年之內推廣到全中國大陸的鎮級單位，隨後國務院頒布了《城市居民最低生活保障條例》（1999），上述的相關政策主管單位是民政部門，有關財務的管理與審核則歸財政部門主管。到 2002 年，全國民政部門已經大致建立社會救助制度

的雛型；至今為止，上述文件仍是城市低保政策執行上最重要的參考。在 1997 年的通知公布之後，城市低保受益人口暴增，從 1997 年不到 88 萬人，在 2001 年到 2003 年間大幅提高到超過一千萬戶，近 2300 萬人，2012 年大致維持這個規模，約為城市人口的 3%。如果將接受低保的人口比例當成貧窮率，這個比例並不算高。

按照上述法令，城鎮低保的救助對象是家庭人均收入低於當地最低生活保障標準、非農業戶口居民，包括：（一）所謂的「三無」人員：無生活來源、無勞動能力、無法定贍養人或撫養人的居民；（二）領取失業救濟金期間或失業救濟期滿仍未重新就業，家庭人均收入低於最低生活保障標準的居民；（三）在職人員和下崗人員在領取工資、基本生活費後以及退休人員領取退休金後，其家庭人均收入仍低於最低生活保障標準的居民。上述第二項與第三項人員其實多半來自國有單位改革的後遺症。

「最低生活保障標準」是劃定社會救助受益者身分的重要指標，依據上述法令，這個標準是由直轄市、地級市或縣政府之民政部門「會同財政、統計、物價等部門制定，報本級人民政府批准並公佈執行」，也就是說，縣市層級的地方幹部有權決定這條貧窮線，而且有充分的財政動機長期壓低該縣市的貧窮線。中國大陸研究低保的學者如李彥昌（2004）或洪大用（2004）認為，地方政府經常任意決定低保標準，沒什麼科學依據。

由於低保政策的地域化，全國各縣市貧窮線大不相同，例如李迎生等人的研究顯示，在 2006 年時，全國城市低保標準平均大約是每月 170 元，上海市已經逼近三百元，但中西部許多地區還低於一百元（李迎生 2012）。對低保普遍的批評是城市低保標準與當地生活水準相差甚多。此外，低保身分認定標準相當嚴格，經常依據戶籍所在地行政機構的態度而改變。最後，在戶籍制度對國內遷徙的限制下，社會救助無法異地移轉、貧困地區人口外流的趨勢，也經常使低保戶變成空戶或人頭戶。

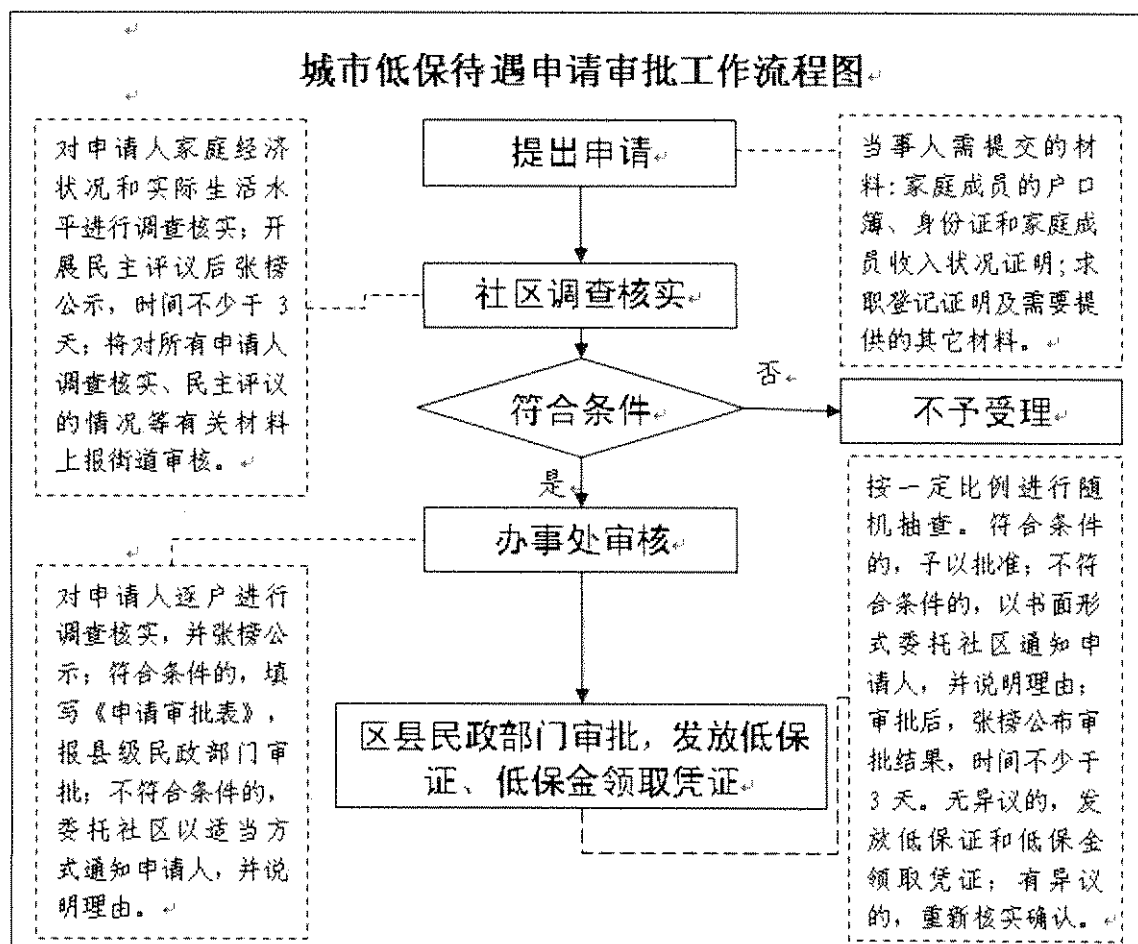
低保制度裡另一個爭議點是實施「差額補貼」。根據北京市與上海市的研究，地方政府通常規定「最低生活保障標準」之後，在相關實施細則裡規範由民政單位實施差額或全額補貼。也就是說，2012 年當上海市決定低保標準是每人每月 570 元之後，需評估該戶所有人口各項收入與低保之間的差額，然後補貼到每人每月 570 元。由於低保必須按月發放，理論上，民政單位還必須按月調查低保戶的家庭收支動態。

依據中央政府推動的政策方向，大多數地方民政部門建立了審核低保申請戶收入的制度，依據工資條或者收入憑證來審查低保資格與補助金額，並且有清楚的工作流程。實際上，各地方制度的實際操作並非如此清晰，由於按月審核家庭收入的方式太過麻煩，

多數地方政府採用一年一審（俗稱年審）的方式重新篩選低保戶，在此期間，依據上年度的低保戶收入申報數據，採取每月定額補貼。

以山東省日照市為例，該市要求申請城市低保的當事人提供戶口簿、身分證與各種收入證明文件，經街道辦主任或工作人員前往家庭訪視之後，在該社區或街道將該戶申請的相關資料公告三天以上進行「民主評議」，若文件內容符合資格鄰里居民也沒有異議，街道辦事處填寫申請審批表送到區縣級的民政科進行審核，案件過多時可以用抽檢的方式進行，抽檢發現有異議或文件可疑的案件退回街道辦，無異議的案件便由區縣級民政科通過，並發放城市「最低生活保障證明」（俗稱低保證）與低保金給該戶，上述審核結果，無論通過與否，也需要在社區內公告三天以上，以昭公信。

圖 5.1 山東省日照市民政局網站所提供的城市低保審批流程圖³⁵



³⁵ 資料來源：山東省日照市網站，http://www.rizhao.gov.cn/ContShow.php?category_id=769&aiticle_id=18804

人民大學社會學者洪大用（2004）分析城市低保制度所造成的種種效應，十分值得參考。一方面，研究發現貧困民眾取得「低保證」有很廣泛的附加價值，光在北京市一地就推出了十五項以上的優惠政策，包括減免生活垃圾處理費、減免公有住房租金、減免兒童學雜費、減免醫療費用、觀光景點門票減半等，並可獲得義務教育助學金、私人租房補貼、配電設施改造補助等，看似令人羨慕。然而，除了現金給付之外，地方政府所宣布的優惠政策常常無法落實。當地方政府要求學校、醫院或房地產管理部門協助低保人員時，上述機構經常因為需自行吸收補助費用而陽奉陰違，另一方面，低保認定程序卻必須在社區內公開告示三天以上，十分不尊重家庭或個人隱私，也使得低保戶被汙名化，若低保戶有勞動能力，更導致其自尊心受創而缺乏就業意願、自暴自棄。

地方承辦單位在認定城市低保戶的過程中也面對各種困境。一般而言，基層街道辦民政科通常只有兩名編制內的科員，加上一兩位編制外的臨時工作人員，到居委會內只有一名兼職的福利主任，在缺乏專業訓練的情況下，低保戶資格的認定過程經常出現糾紛；在與低保人員出現爭執時，基層行政人員經常遭受暴力威脅，或是反過來威脅低保戶，或是低保戶以死相逼、要求維持其低保資格等等（王靜 2012）。

城市低保制度的財政負擔又是由誰承受？在 1997 年開辦之際，城市低保的支出由地方財政負擔，因此在低保標準的認定上，地方政府出現保障標準從低、資格審核從嚴的政策行為；從 1999 年下半年開始，中央財政開始補助部分地方政府，然而到 2007 年為止，仍有受訪者反映低保資金有三成到五成之間是由區縣級政府支出，導致該級政府的財政困難；因此，近年來中央政府對地方財政支出的金額仍逐年擴大。

中央政府承擔一部分低保財政責任的結果之一，是讓地方幹部較願意認定城市低保戶、使得 2002 年前後城市低保人口大增到兩千萬人以上，並有餘力逐年提高低保標準。然而，曹艷春（2010）的統計分析發現，從 1998 年到 2009 年間，全國各大城市低保標準提高的幅度、仍遠遠落後於職工平均工資的成長幅度，甚至也趕不上十餘年來的通貨膨脹率，並認為低保制度建立十餘年來，對減少貧富差距的貢獻很有限，而且低保人口接受補助之後，出現了減弱其就業意願的效果。

5.2 農村社會救助制度的沿革

城市低保雖然有些弊病，相對而言，農村五保與農村低保的發展過程與實際後果更令人困窘。從 1994 年開始，中國大陸政府訂定《農村五保供養工作條例》，正式將農村五保的理念制度化，卻仍然由農村公共資金應付，以致成效不彰，此間曾經在 2003 年起推動「特困救助」，整合了所謂的特困戶與五保戶，由縣級民政部門發放《農村特困戶救助證》，特困戶的覆蓋面較廣但並未補助地方財政支出；直到 2006 年的新《農村五保供養工作條例》之後，政府才開始承擔農村社會救助的財政責任。

隨後，國務院隔年又頒布《關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知》，在條文的內容上與《城市居民最低生活保障條例》大致重複，使農村的社會救助制度，在行政責任與處理程序上與城鎮低保整合，並逐漸增加中央政府的財政補助額度。此後，五保是針對老弱病殘個人實際照護的社會救助機制，低保則是以戶為單位，目的在於給予貧窮線以下的農村家庭現金補助，理論上會包括大多數五保人員，事實上低保覆蓋率的擴張較慢。總之，低保與五保構成了農村社會救助制度的兩個主幹。

農村低保的受益人與審查流程

2007 年起，中國大陸中央政府所推動農村低保，希望給與農村貧困家庭直接的現金補助以減輕三農問題。到 2011 年為止，農村低保的受益者超過 2670 萬戶、5300 萬人，是城市低保受益人口的兩倍有餘。在國務院《關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知》裡，對貧困家庭認定與財政支出的流程，與上一節的城市低保大致相同。不過，由於五保、農村低保都採取動態管理，必須每年認定其身分是否能夠持續，因此，地方政府民政單位經常簡化流程，同時進行低保家庭與五保人員的身分認定。

以湖南省懷化市芷江侗族自治縣民政局的審核方式為例，該縣規定低保與五保對象的適用情形每年審核一次，例如 2012 年 9 月底以前低保戶與五保人員的審批須辦理完成，並且在 10 月 1 日起依據新名冊進行社會救助。其農村低保的審核條件是：（一）具有當地農村戶口；（二）共同生活的家庭成員年人均純收入低於當地農村最低生活保障標準。其中，對因病、因殘、因災、因缺少農動能力的困難家庭予以重點保障。與前述城市低保類似，農村最低生活保障標準是由縣級單位報請省級單位核准的數字，經常因地而異，而且在同一省境內各縣的標準也有很大的差別。

芷江縣規定下列人員不得享有農村低保的權益：現任村幹部家庭、國有單位員工家庭、受刑人、賭博或吸毒致貧者等；此外，「凡是在勞動年齡內具有正常勞動能力，

不從事生產勞動的（在校學生除外）」、「有能力耕種而不耕種，導致所承包土地拋荒的」無法領取農村低保，被稱為防懶人條款；此外「有法定贍養（扶養、撫養）人且有贍養（扶養、撫養）能力而未履行義務造成生活困難的」、「3 年內新建或新購住房的（因災、因危房改造建房且生活困難的家庭除外）」、「長期不在本村居住生活的」也都不可以領取補助。顯然，上述規定容易導致基層政府從嚴認定貧困家庭。

與城市低保的家庭訪視與社區公示流程類似，芷江縣規定「村委會組織不少於 2 人的入戶調查組，對本村申請人的實際生活狀況，進行入戶調查核實。填寫《芷江侗族自治縣農村居民最低生活保障入戶調查表》、《芷江侗族自治縣農村五保入戶調查表》後，召開村級評議會進行民主評議。」所謂的村級評議會是「由村支兩委幹部、黨員、村民小組長、黨代表、人大代表、村民代表等 30 人以上組成」，專為審議低保與五保資格開會，為了避嫌，申請對象的直系親屬不得參與村級評議會。³⁶

與許多地方政府的規範類似，芷江縣規定在審議會結束之後，必須經過「三榜公示」的公開流程，一榜公示是指在村內公開低保戶或五保人員的申請資料以及初審結果，至少 7 天後（依法為 20 天內）才能送到鄉鎮民政單位二審，二審結果則在鄉鎮層級進行二榜公示，至少 7 天後才能送到縣民政局進行三審，同樣地，三審之後必須進行最後結果的三榜公示，才會發放農村低保的身分證明與五保證。

農村低保人口能夠領取到多少補貼？2012 年的官方報告指出，2005 年農村低保的保障標準是每月人均 74.8 元，2011 年提高到 140.3 元，實際直接補貼給個人的資金，由 2005 年的每人每月 28.4 元提高到 2011 年的 100 元，這些金額通常會由縣級財政單位匯到農民的存款戶頭，但有時會被村幹部扣留帳簿甚至盜用。

在大部分的省市，農村低保與城市低保補助標準都有相當程度的差距，平均來說前者的補貼只能達到後者的四成到六成之間。以河南省漯河市為例，自 2012 年下半年起，該市的城市低保標準是每人每月 260 元，全年超過三千元，而農村低保標準則是每人每年 1300 元，不到城市低保補助金額的一半。即使在財政寬裕的東部省市例如上海市，其城市低保標準為每人每月 570 元，農村低保卻只有 430 元。

除了農村低保的生活補助標準較低之外，基層政府的審核流程類似、甚至一併辦理低保與五保申請的結果，是使得低保戶與五保戶、以及先前的特困戶名冊重疊，而五

³⁶ 湖南懷化芷江民政，2012，關於印發芷江侗族自治縣農村低保、農村五保重新評定工作方案的通知。
<http://zhijiang.mca.gov.cn/article/tzgg/201207/20120700330388.shtml>，取用日期：2012 年 09 月 28 日。

保戶的身分認定通常是老弱病殘或「三無人員」，審核條件十分嚴格，在少數不重視社會救助的地方政府，低保戶數甚至遠低於五保戶與特困戶人數，喪失了擴大社會安全網的意義。例如，2007年針對農村低保的一份調查顯示：「以特困救助為主的黑龍江、江西、重慶、貴州、西藏、青海等省份中，農村最低生活保障對象在所有救助對象中的比例低於10%，介於10%至30%的省份有安徽、湖北、廣西、雲南和寧夏，介於30-50%的省份有山西、河南、湖南，介於50%到70%的有新疆」（張國華 2007），雖然，近年來中西部省分已經大力推動農村低保以取代特困救助，但全國縣級單位以下仍保留了近三百萬的特困戶，相關制度整合仍有待努力。³⁷

農村五保的受益人與審查流程

五保制度建立在農村低保之前，是中國大陸農村主要的社會救助政策，然而在2006年以前成效有限（苗艷梅 2012）。新《農村五保供養工作條例》（以下簡稱新五保條例）要求縣級以上地方政府以財政補助五保受益人的社會開支，才確定了社會救助的財務基礎。新五保條例規範的受益人主要是「老年、殘疾或者未滿16周歲的村民，無勞動能力、無生活來源又無法定贍養、撫養、扶養義務人，或者其法定贍養、撫養、扶養義務人無贍養、撫養、扶養能力的」，亦即所謂的三無人員。至於五保人員出現下列情況：勞動能力恢復、獲得生活來源與有具有供養能力的法定贍養、扶養、撫養義務人，或死亡，喪葬事宜辦理完畢者，就會被排除在五保身分之外。

如前所述，依據新五保條例的規範，個人提出五保申請、或無行為能力者由當地幹部提出申請：「經村民委員會民主評議」而且「在本村範圍內公告」，無異議的由村委會報送鄉鎮政府審核。鄉鎮政府應當自收到評議意見之日起20日內提出審核意見，送縣級政府民政部門審批。縣級政府民政部門應當20日內作出審批決定，若批准給予農村五保供養待遇，發給《農村五保供養證書》。

依據新五保條例，對五保人員，地方政府民政單位應該依法提供下述物資：（一）糧油、副食品和生活用燃料；（二）服裝、被褥等生活用品和零用錢；（三）符合基本居住條件的住房；（四）疾病治療，對生活不能自理的給予照料；（五）辦理喪葬事宜。對於未滿16周歲或仍在接受義務教育的農村五保供養對象，應保障其依法接受義務教育所需費用。

³⁷ 張國華，2007，〈中國農村最低生活保障的現狀、問題及其成因〉。《中國發展》7(2): 78-81。

在實施層面上，五保又分為兩種方式—集中供養與分散供養。集中供養是指將地方政府管轄區域內的五保人員集中到同一地點，以地方政府建立或委託經營的「福利院」（主要是養老機構與孤兒院）來提供免費的照護服務，其中以殘障失能者居多。分散供養是指五保人員居住在原地，由地方政府與相關機構人員提供物資補助其生活。2011年民政部統計顯示，在全中國大陸約 551 萬個五保人員當中，集中供養的約有 184.5 萬人，超過 30%，分散供養者共計 366.5 萬人，占了不到 70%。全國共有農村五保供養服務機構 3.2 萬所、床位 232.6 萬張（也就是說空床位有近 48 萬張）；全國平均集中供養的財政支出標準為年人均 3400 元，分散供養平均為 2470 元。³⁸

從五保人員生活資源的來源分析，五保人員又可以分為村供養—由村集體或生產大隊/互助組來集中供養；村裡有時提供「責任田」給五保人員，俗稱以田代保，事實上，有些五保人員仍然在村裡下田勞動，但多數無法勞動的五保人員（這是獲得五保的條件之一）將田地租給他人使用；或村與親人共同供養，由村集體提供一些資源補助，由想繼承五保人員土地與宅基地的親友與村裡簽訂合同，負責五保戶的生活照顧。

依據新五保條例第 12 條規定，五保人員可以自行選擇集中供養或分散供養；然而根據苗艷梅（2012）在四川省成都市與湖北省宿遷市的田野研究顯示，由於集中供養的人數或比率經常被當成地方政府的政績，縣級幹部顯然受到升官發財的動機所驅使，近年來全國五保人口接受集中供養的比例不斷升高，某些省市特別熱衷建立福利院，有時在違背五保人員意願的情況下進行半強迫式的集中供養。

對認定五保人員，村級幹部還有其他的政治經濟動機。在 1994 年到 2006 年間，由於法令上對五保人員的土地權利歸屬不明確，村幹部對於被認定為五保人員者，通常以已經獲得生活所需為理由，將其土地收回村集體，即使在新五保條例通過之後，雖然有些法令解釋傾向保障五保人員的土地使用權，不同村子的實際規範仍然各異。

在五保機構所進行的田野調查顯示，「五保對象在土地、住房等處置方式上與村幹部有明顯的博弈現象，不一定遵照相關的法律規定。強勢的五保對象不肯放棄的話，村幹部就會聽之任之；村幹部強勢些，甚至用哄騙等方法讓五保對象簽字按手印...」（苗艷梅 2012: 58），不僅剝奪五保戶本人土地與財產的情況，經常導致嚴重的衝突，對分散供養的五保人員財產在死後如何繼承，也因村而異，類似的爭議層出不窮。例如，2012

³⁸ 衛敏麗、陳卓忻，2012，我國農村五保供養制度順利轉型 供養對象衣食無虞。新華網，10 月 24 日。
http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/24/c_113484498.htm，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

年 5 月份，一名廣西橫縣的村民投書到幹部的電子信箱：

尊敬的林書記：

您好！我是橫縣石塘鎮石塘大隊第 35 生產隊的村民...

1984 年石塘鎮石塘村委會提議，村民與村委會下的第 8、34、35 生產隊簽訂協定領養五保戶，協議規定領養人的義務是負責五保戶的日常生活、用水、照明、生養病死葬等，權利是獲得繼承該五保戶一切財產，房屋和果園地、空閒地、零星地的使用。為此，村中有幾戶人家分別與五保戶所在生產隊簽訂了協議，領養了五保戶，而我父親就是與生產隊簽訂協定領養五保戶的人之一。

我家庭領養照顧的五保戶去世多年後，現在第 34 生產隊要求收回我父親繼承使用五保戶的耕地，我父親向生產隊和村委請求出示國家關於收回土地的相關文件，每次都被相關村委幹部無理拒絕，依據協議，我們不同意村委收回耕地；因為我們不同意，今年 5 月 17 日，村委幹部帶人（未經我戶同意），私自砍伐了我 4 棵龍眼樹和 1 棵枇杷樹；同日，第 34 生產隊人員無故摧毀了我家 0.9 畝水稻和 0.42 畝玉米。為此，我們向石塘鎮司法所申請調解，但是司法所總以『很難處理』為由，一直拖延處理，並且不出具『不能調解憑證』，致使我父親至今無法向法院上訴。

為此，希望領導重視，敦促有關部門依據法律法規，給與當事人一個公平、公正的結果，非常感謝！³⁹

諸如此類，有關五保戶與村集體之間的財產紛爭相當普遍，大部分都是為了徵收土地或是減少給五保人員的土地補償金所造成。然而，對於那些財產較少、或因故投靠到村裡親友，或土地不值得徵收的五保申請人，有時卻遭受到完全相反的待遇。在苗艷梅（2012）的訪談中，一位五保戶報告說，他申請五保遲遲無法獲得回覆，直到請村幹部吃了三四次飯，才能順利獲得五保證書。當然，獲得認定為五保戶之後並不代表當事人可以得到適切的照顧，下一節我們將討論基層政府管理與照護機構的實際情況。

5.3 社會救助的財政管理與照護品質改革

³⁹ 佚名作者，2012，關於生產隊收回五保戶繼承人合法繼承耕地的問題。地方領導留言板，5 月 24 日。
<http://liuyan.people.com.cn/viewthread.php?tid=1460249&extra=page%3D1>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

從財政與管理來看，中國大陸社會救助的主管單位是民政部的社會救助司，下轄城鄉低保、農村五保、醫療救護與社會救助管理等數個廳，在制度上而非財務上整合了城市與農村低保這兩類政策，並將農村五保列為另一類社會救助範疇。在省市級政府，通常仿照民政部建立民政廳的結構，在民政廳之下設立社會救助處，由該處發布相關法令並進行政策指導。然而，在城鄉分割的財政結構與戶籍制度影響下，如第一節山東日照市與第二節廣西芷江縣的案例所示，城市低保的財務與審核、發放等管理工作往往由地級市以下的區或街道來實施，而農村低保與五保、乃至於不少地方還殘存的特困戶救助政策等，都是由縣級或鄉級政府來實施，城鄉之間沒有財政移轉關係。

在所有社會救助制度裡，中央政府仍然以城市低保為優先補助對象。根據官方數據，2007 年全國城市低保支出為 277 億元、其中中央政府財政補助達 160 億元，2008 年為 393.4 億元和 266 億元，2009 年則為 482.1 億元和 359.1 億元，中央財政補助逐年提高，已占全國城市低保支出金額的 74.5%。然而在 2010 年以前，除了城市低保之外，農村低保與五保的財政支出主要仍然由地方政府負責，直到 2011 年，中央政府才大幅增加對農村低保的補貼，全年各級財政共支出農村低保資金 667.7 億元，增長 50.0%，其中中央補助資金 502.6 億元，占總支出的 75.3%。

中央與省級政府的財政補助有擴大趨勢，然而省對縣市級政府的補助差異非常大。以山東省為例，省政府將農村低保的標準劃為東、中、西三區，其農村低保每年最低金額標準為 2300 元、2000 元與 1800 元，自 2012 年 1 月 1 日起，省政府財政對濟南、淄博、東營、煙臺、威海、榮成市（含省財政直接管理縣、市）農村低保之補助標準為每人每月 40 元，商河縣、高青縣、利津縣、萊陽市補助標準為每人每月 54 元，對濰坊、濟寧、泰安、日照、萊蕪市補助標準為每人每月 64 元，安丘市、金鄉縣、泗水縣、寧陽縣、莒縣補助標準為每人每月 72 元，對棗莊、臨沂、德州、聊城、濱州、荷澤市，以及鄒城縣、平邑縣、夏津縣、慶雲縣、莘縣、冠縣、曹縣、鄆城縣農村低保補助標準為每人每月 82 元；惠民縣、陽信縣補助標準為每人每月 93.5 元。⁴⁰

山東省對農村低保的財政補助原則是該縣市財政狀況不佳的程度，也就是對貧困的縣市補貼較多，但其他省市對縣級單位發放財政補貼的標準並不一致。無論是城市低保或農村低保，由於各縣市所獲得的每人平均財政補助款額度相當不同、發放的標準也

⁴⁰ 劉虹杰，2012，山東提高農村最低生活保障標準 增幅大。齊魯晚報，6 月 20 日。<http://sd.people.com.cn/n/2012/0620/c219094-17164486.html>，取用日期：2012 年 11 月 15 日。

由各縣市自行決定後、上報給省級民政廳社會救助處審核，同一省市管轄的城市與農村之間、縣與縣之間的低保家庭獲得補助金額差異甚大。

2012 年下半年起國務院所頒布的一系列政策，例如《關於進一步加強和改進最低生活保障工作的意見》等，回應了上述多項城市與農村低保制度的陳年問題，例如針對低保戶審核過程所造成的汗名化現象，強調街道與鄉村單位在「公示中要注意保護最低生活保障對象的個人隱私，嚴禁公開與享受最低生活保障待遇無關的資訊」。

在改善地方幹部執行低保的激勵機制上，中央政府也打算建立績效評鑑：「各地要將最低生活保障政策落實情況納入地方各級人民政府績效考核，考核結果作為政府領導班子和相關領導幹部綜合考核評價的重要內容，作為幹部選拔任用、管理監督的重要依據。民政部要會同財政部等部門研究建立最低生活保障工作績效評價指標體系和評價辦法，並組織開展對各省（區、市）最低生活保障工作的年度績效評價。」這是在相關法令或政策意見中，第一次公開把社會安全政策列入幹部考核項目。

在財務健全方面，2012 年 10 月份財政部頒布的《城鄉最低生活保障資金管理辦法》企圖釐清中央與地方的財政支出責任，首先，該辦法第五條規定「各級民政部門應按照預算編制要求，根據低保對象人數、低保標準、補助水準和滾存結餘等有關資料，認真測算下年度城鄉低保資金需求報同級財政部門。經同級財政部門審核後，列入預算草案報本級人民代表大會批准。」

其次，該辦法第九條規定：「縣級以上財政部門應當會同民政部門按照公開、公平、公正的原則，採取因素分配等方法，科學合理地分配城鄉低保補助資金，強化“以獎代補”機制，以加強最低生活保障管理工作。因素分配方法主要依據城鄉低保對象數量、地方財政困難程度、城鄉低保資金安排情況等因素；以獎代補主要依據城鄉低保資金績效評價結果。中央財政城鄉低保補助資金重點向貧困程度深、保障任務重、工作績效好的地區傾斜。」也就是地方執行低保績效越好，中央財政補助越多。

最後，該辦法更硬性規定「中央財政應當...按當年扣除一次性補助之外的城鄉低保補助資金實際下達數的一定比例（不低於 70%...）」意即中央政府在每一年九月底會告知省市級地方政府對城鄉低保的財政補助款數額，而且會地方政府提出的預算需求，中央政府將補助超過七成。上述擴大最低生活保障的種種政策能否落實，將低保納入幹部考核是否衍生出非預期的後果，還有待觀察。

社會救助單位貪腐的情況

與前一章社會保險基金被基層承辦人員盜領的情況類似，在地方政府缺乏上級監察、與基層民主無法落實監督的情況下，可以想見，街道辦事處或村委會的人員、或民政部門的基層員工，有機會與未達到低保資格的關係人串通（所謂的人情低保）、偽造文書，或者利用在外工作的人頭戶進行申請，騙取低保補助款項。

舉例而言，2011年山東省沂南縣民政局爆發典型的城市低保盜領弊案，在2009年到2010年間，該縣的低保科科長張鳳喬與該地某國有單位職工勾結，利用各自負責下崗職工低保文件管理、上報、審批、覆核、撥付、發放等職務便利，在原低保戶不應繼續享有補助的情況下，非法虛報、偽造、騙取196戶（561人）低保資金近二十萬元，由於審計單位檢查社會保險帳目時發現員工還領取低保，才意外爆發。⁴¹

農村低保也同樣出現審核舞弊的漏洞。例如廣西自治區柳州市柳江縣法院報導說，在2010年至2011年間，柳江縣土博鎮某村的覃某利用擔任民委員會副主任的職務之便，在辦理農村低保過程中，虛構事實，以其妹覃某娥的名義填報審批材料，在村委審查意見欄處蓋村委公章後上報民政部門，騙取2010、2011年的農村低保資金11052元，覃某還利用代領發放農村低保職務之便，截留多名村民低保金8760元，占為己有。⁴²

此外，縣級與鄉級地方政府民政單位涉及五保的貪污事件，也經常發生。例如，2012年9月內蒙古媒體報導，地方幹部潘某利用自己在達茂縣烏克鎮政府從事民政工作的便利，從2009年到2012年四年間，以私自截留及虛報冒領的方式，將9名五保戶的20100元五保費和4人20600元三民款占為己有。⁴³ 在過去兩、三年間，基層民政幹部或工作人員利用監管不周騙取城鄉低保或五保的事件層出不窮，利用職權索賄的事件也相當常見，在中國大陸各地皆有報導。

為了防堵低保資格認證的漏洞，減少人情低保與空戶或人頭戶低保等問題，2010年8月，《民政部關於進一步加強城市低保對象認定工作的通知》規範了低保認定條件，要求地方政府「針對近期一些地方暴露出的低保對象認定不準問題，各地要嚴肅查處……對不符合低保條件的要『應退盡退』。」

⁴¹ 盧金增、胡金華、高松峰，2011，山東沂南張鳳喬貪汙城鄉居民“低保”案偵查紀實。正義網，9月13日。http://news.jcrb.com/jxsw/201109/t20110903_710921.html，取用日期：2012年12月20日。

⁴² 吳柳卉，2012，柳江縣一村主任貪汙農村居民最低生活保障金獲刑。柳州市中級人民法院網，12月19日。<http://lzy.chinacourt.org/public/detail.php?id=2384>，取用日期：2012年12月28日。

⁴³ 萬菲，2012，烏克鎮政府職員涉嫌貪汙五保費三民款近7萬元。包頭晚報，9月12日。<http://www.northnews.cn/2012/0913/917668.shtml>，取用日期：2012年12月28日。

此外，為防堵騙取低保的漏洞，在 2012 年 9 月底國務院下發的《關於進一步加強和改進最低生活保障工作的意見》特別強調：「各地要加大對騙取最低生活保障待遇人員查處力度，除追回騙取的最低生活保障金外，還要依法給予行政處罰；涉嫌犯罪的，移送司法機關處理。對無理取鬧、採用威脅手段強行索要最低生活保障待遇的，公安機關要給予批評教育直至相關處罰。」上述政策宣示的成效，還有待觀察。

社會救助機構的照護品質

雖然在建構和諧社會的政策宣示下，中共中央政府對於地方的幾種社會救助政策—城市最低生活保障、農村最低生活保障與農村五保，開始擴大財政補助與加強監管，但接受五保集中供養、或城市社會救助機構集中安置的老弱病殘人口，由於照護機構的民營化與監管不周，未必能夠獲得良好的照護品質。

在農村，五保與社會救助機構關係密切。由於對農村五保政策的走向仍有爭論，許多中國大陸學者支持廢除五保、併入財政由中央統籌的低保並統一由民政單位分級管理，導致其資金來源不穩定。依據新五保條例，相關經費仍由縣級地方政府自行籌措支出，此外「應當每年從本級福利彩票公益金中安排一定數量，用於支援農村五保供養服務機構建設和維護。」中央政府財政大致上不承擔五保經費，僅以不定期的特殊政策來補貼地方政府，例如在金融風暴之後通貨膨脹率較高的 2010 年底，財政部頒布《關於下達 2010 年農村五保供養對象價格臨時補貼資金的通知》，向中西部地區下撥農村五保對象價格臨時補貼資金 3.5 億元，補助標準為每人每月 15 元，補助期限為 2010 年 11 月到 2011 年 3 月。類似的補貼政策成效如何、五保對象是否獲益都不清楚。

有不少研究者將照護機構經濟狀況的惡化歸咎於農村稅費改革。在 2002 年中央政府逐步廢除鄉鎮與村集體財政的三提五統經費之後，有數年的時間減少對基層福利院的財政補助，地方政府往往要求社會救助機構自行籌措資金。以江西省的某農業縣為例，2001 年五保戶每人每年的補助款有 930 元，隔年稅費改革之後就降到 400 元（苗艷梅 2012: 51），北京大學社會學者周飛舟（2006b）將這種掏空鄉鎮基層政府財政的情況稱為「從汲取型政權到懸浮型政權」，不僅減輕了農村的稅收負擔，也同時廢除了基層政府所承擔的基礎建設能力—例如維持小學、衛生院與社會救助的功能。這種看法固然有理，但 2002 年之前的研究紀錄顯示，在農村稅費改革之前，基層社會救助機構的照護品質也不怎麼高明，稅費改革之後情況只是更為惡化。

近年來，中國大陸媒體曾報導多起社會救助機構照護品質不佳的新聞。例如，2009年4月，吉林省長春市一名接受安養的老人陳永波向《東亞經貿新聞》的記者投訴市區裡幾家民辦養老院的照護品質問題。近五年里，陳永波先後住過濱河小區里六七家民辦養老院，並發現這些養老院「不安全，沒有防火通道；二是住的差，一套出租房里擠幾十張簡陋的單人床；三是吃的不好，涮鍋水泡饅頭餵不能自理的老年人；四是衛生不合格，沒有消毒櫃，環境髒；最嚴重的是存在著虐待老人的現象。」記者採訪後發現上述養老院不是沒有登記，就是因為照護品質太差而被吊銷牌照，其中一家被投訴的護理院共收容39位老人，卻只有兩名看護工。⁴⁴

中國大陸城市養老機構的情況已經相當不堪，農村養老機構的水準更令人怵目驚心。2010年底，湖北省黃岡市英山縣一所陶河福利院爆發老人遭虐待而死的事件，震驚社會。2003年初，湖北省開始對五保人員實施以鄉鎮農村福利院集中供養與分散供養相結合的「福星工程」。據黃岡市政府資料顯示，到2007年底，該市農村福利院達598所，集中供養老人23266名。英山縣是國家級貧困縣之一，該縣60歲以上老人有51826名，為人口總數13.2%，符合五保條件有6055人，但已獲五保金補助的只2477人。在該縣陶河福利院所照護的17名孤寡老人中，有10人聾啞或智障，唯一的管理人員兼院長丁從建未經專業訓練，只是一個失業工人充任，該院一天對老人點名三次，採封閉式管理，與外界缺乏聯繫。2010年11月25日傍晚，丁從建與老人儲應運發生口角，後者於當晚受虐、挨餓受凍致死，拖到近三周後才因媒體報導東窗事發。該市人大主席張春梅在接受記者訪問時說，「整個陶家河鄉政府每年運行經費只有60萬，連福利院院長和管理員的工資都要鄉政府自籌，哪裡有錢去聘請專業的管理者？」⁴⁵

媒體上曝光的事件可能是管理比較差的老年照護機構，但一般集中供養的照護單位也情況堪慮。例如，苗艷梅（2012）在四川與湖北所訪問的四所採取集中供養的福利院，發現老年福利機構的照護品質有明顯的城鄉差距，農村的福利院經濟條件一般較差，其所能供應的資源以保證吃、穿、住為主，也有對老人發放縣或鄉財政補貼的零用金，雖然缺乏娛樂但很少出現虐待情況。另一方面，其研究發現分散供養的五保人員生活狀況往往更糟，除了住房經常是村裡最破舊的夯土農舍外，老人家常無法吃到肉食、或年

⁴⁴ 僑報，2009，涮鍋水泡饅頭喂老人！長春有福利院如此養老。僑報，4月8日。<http://news.sina.com/ch/chinapress/102-101-101-104/2009-04-08/00043774007.html>，取用日期：2012年12月28日。

⁴⁵ 朱柳笛，2010，湖北一老人在福利院被管理員吊捆一夜死亡。新京報，12月21日。<http://www.sh.chinanews.com/pageurl/201012211313475.html>，取用日期：2012年12月28日。

齡太大懶得煮飯而營養不良、衣著也常不保暖；由村民與村集體簽訂合同寄養的五保人員，有時候收養者圖謀老人的土地或財產，也會出現虐待情事。

除了養老機構品質堪慮之外，其他類型照護機構的服務品質也沒有保障。2013 年 1 月 4 日，河南省蘭考縣一名婦女袁厲害私人的棄兒收養所發生火災，導致 7 名兒童死亡的重大意外案件，飽受中國大陸網民批評。河南省民袁厲害 20 多年來曾經收養孩子近百名，多半身心障礙，事發之前仍收養 20 個孩子。2011 年起外界開始關注被收養兒童的照護品質，質疑袁厲害利用收養小孩向社會救助單位斂財，河南省民政廳調查後認為袁「非法收養」，在採取行動之前卻不幸發生了火災 (BBC 中文網 2013 年 1 月 5 日)。這件事情凸顯中國大陸各種社會救助機構多半也有品質問題。

「社會管理創新」

中國大陸社會救助政策與機構管理的改革仍在進行中，目前可以觀察到兩個重要的施政方向。首先，隨著中央政府財政補貼增加與社會救助加入地方幹部政績考核，中央政府開始下達五保機構的管理標準，以防止社會救助機構照護品質的下滑。例如，2011 年民政部頒訂《農村五保供養服務機構管理辦法》，鼓勵各地五保採取集中供養，規定照護機構必須依法登記為事業單位，保障每名五保人員獲得充足的飲食、緊急醫療、並能「使用面積不少於 6 平方米的居住用房」等。此外，對侵占五保人員土地與財產、或虐待五保人員的加害者，也訂定了明確的罰則。

2012 年 12 月 13 日，民政部又下發「關於印發《農村五保供養服務機構等級評定暫行辦法》的通知」，其中規定地方政府或委託社會團體，須依照該通知所附《農村五保供養服務機構等級評定參考指標》，每兩年對社會救助機構進行一次評比，「根據供養服務品質、內部管理水準、基礎設施條件和組織保障力度，農村五保供養服務機構等級評定由低到高分為一星級、二星級、三星級三個等級。」這些評鑑可以做為政府進一步對社會救助機構實施財政補貼或獎勵政策的參考。

除此之外，中國大陸政府也開始從事所謂的「社會建設」與「社區建設」。2008 年的五一二地震之後，災區出現了大量海內外的非政府組織介入災後重建，使中國大陸政府開始重視社會組織自主的活力，並採用兩手策略來對付社會組織，一手壓制其中潛在的反對勢力，一手吸納其中有利於改進政府社會救助政策的專業救濟組織 (林宗弘 2012)。在 2008 年之後，中共高層吸取上述經驗，開始提倡「社會建設」與「社會管理

創新」等政策，其中主要的推動方向，就是讓政府與大學教育體系所培養的專業社工在地方上建立照護機構，以政府購買服務的方式進行社會救助工作。

到本研究進行期間為止，中國大陸各地方政府、尤其是上海、廣州與成都等社會政策的試點城市，仍在進行所謂社會創新管理的實驗，一般是由區或街道政府將某些特定的社會救助工作，以公開招標的方式讓某些社會團體承包，其中有歷史較久的專業社團、也有地方幹部或其親屬為了賺錢而成立的新社會救助機構，但這些機構必須符合專業社工師達到一定人數的投標條件；在決標後，地方政府會下達年度服務指標、或者以分期發放補助款的方式來對得標機構進行考核。由於政府採購下的社工服務、與街道或鄉村所進行的低保、五保仍有競爭關係，未來的發展還有待觀察。

第六章、中國大陸社會安全制度與台灣民眾權益

在釐清中國大陸社會安全制度的運作情況之後，本章首先將簡介台灣的社會安全制度，並且與中國大陸的社會安全制度做些大致的比較，其目的不在於學術研究與理論分析，而在於找出台灣的勞動法令、社會保險與社會救助制度裡，可以與中國大陸社會安全制度相對應的相關法令或政策，以澄清台灣與中國大陸之間法令的共通點與差異性，作為兩岸進行交流時，社會福利或勞工相關單位意見溝通的參考。

其次，本章將介紹台灣民眾在中國大陸社會安全制度下的權利與義務。由於身分類型的不同，台灣民眾在中國大陸享有的社會安全保障也有相當大的差異，其中大致可以分為台幹（包括非個體戶的台籍企業主與台灣在大陸的受雇人員，主要是專業工程師或管理幹部）、台眷（隨台幹到中國大陸生活但未就業的眷屬）、台籍個體戶或台流（指沒有受雇於他人且非眷屬、自營作業的台灣籍人士）、台生（在中國大陸就學的台灣籍學生）與台師（在中國大陸大學以上學術單位從事教學的台灣民眾），這五種身分目前獲得的社會安全保障相當不同。

6.1 台灣社會安全制度與中國大陸社會安全制度之比較

如第一章所言，曾研究過台灣社會安全制度的 Haggard and Kaufman (2008) 認為有三個因素影響了東亞各國包括台灣的福利國家結構，首先是戰後的經濟發展策略、其次是戰後的階級政治結盟，最後是威權體制民主化與全球化所帶來的影響，這些因素可以用來分析台灣的社會保險與社會救助制度建立的過程。

迄今為止，台灣的社會保險制度包括：勞工保險、公教人員保險、農民健康保險、軍人保險、就業保險、全民健康保險以及國民年金。這些社會保險制度早期建立的過程，或多或少呈現了 1980 年代以前，基於威權體制下的政治菁英施政偏好與發展策略，國民黨政府建立了類似於德國俾斯麥式的職業保險體系，與中國大陸社會安全制度改革中的現狀比較，頗有遙相呼應之處，那就是以職業類別來區分民眾的身分類型，建立社會保險的優先次序與優惠程度，或有政治結盟與平撫抗爭的意味，但是在民主轉型過程中，台灣的社會保險制度已經全面覆蓋到絕大多數的公民 (林宗弘 2007)。

臺灣最早建立的社會險制度是勞工保險。1950 年，台灣省政府依據《臺灣省勞工

保險辦法》開辦勞工保險，以公、民營的工廠、礦場、鹽場及交通公用事業等之勞工為對象。1950-1958 年間，台灣省政府又頒布《臺灣省職業工人保險辦法》與《臺灣省漁民保險辦法》，其實質內容是將勞工保險擴大到自雇者與漁民。1958 年 7 月，中央政府頒布《勞工保險條例》，包括傷病、殘廢、生育、死亡與老年共五項給付。自雇者與漁民也被納入勞工保險制度，成為強制被保險人。

1951 年，國民政府核准中央信託局恢復信託業務，中央信託局陸續奉令辦理軍人保險、再保險、輸出保險及公務人員保險等業務。1958 年 1 月，中央政府開辦全面強制性的公務人員保險，保險項目包括生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡以及眷屬喪葬等 7 項，被保險人包括公立學校教師。1960 年中央政府頒布軍人保險條例及其施行細則，相關保險受益條件優於公保；1965 年，另針對公務退休人員訂立《退休人員保險辦法》，針對未領取公務人員保險養老給付者，提供內容大致相同的保險。

到 1980 年為止，在勞力密集產業出口導向策略帶動下，台灣經歷了快速工業化的成長過程，期間公保、軍保與勞保體系成為臺灣社會保險制度的核心。由於勞動法令的長期殘缺，勞保最初 5.5% 的費率由勞資雙方對半承擔，是大多數就業者最重要的社會安全網，2012 年的投保費率為 9%，勞資雙方的分攤比改為三比七。為了讓大量不同職業類別的自雇者能夠獲得保障，勞保與工會法相結合，由職業工會來承擔所謂職業工人——其中包括自雇者、工匠甚至中小企業主的投保業務。軍保與公保雖然費率略高，但與勞保相比，所提供的保障仍較優惠，使得軍公教與一般勞工之間出現相當明顯的福利階層化，有時被批評者戲稱為「軍公教福利國」。

1979 年在中美斷交與美麗島事件後的國內外政治壓力、與逐漸擴大的民眾社會運動（自力救濟）風潮下，當時執政的國民黨政府著手建立覆蓋層面更廣泛的退休與醫療保險體系，例如《私立學校教職員保險條例》（1980）、《公務人員眷屬疾病保險》（1982）、《私立學校退休教職員保險》（1984）、《退休公務人員及配偶疾病保險》（1985 年）、《農民健康保險》（1985 年試辦、1989 年成立）、《私立學校教職員眷屬疾病保險》（1989 年）、《臺灣省各級民意代表村里鄰長健康保險》（1989 年）、《低收入戶健康保險》（1990 年）等多項制度。這個階段的主要發展是嘗試建立醫療保險制度，但是 1980 年代的發展，除了農保與低收入戶健保外，仍是以公教人員眷屬為擴張醫療保險的受益者。

1950 年起，台灣的社會保險大部分委由臺灣銀行轄下的勞工保險部與公教保險部負責管理；1960 年後，勞保改為台灣省勞工保險局的業務範圍，中央政府則由內政部主

管。1984年，立法院在美國貿易報復的壓力下通過了《勞動基準法》，在隨後的幾年間，台灣社會經歷了解除戒嚴與蔣經國總統過世之後的國民黨高層政治鬥爭，勞工運動蓬勃發展，使得勞工議題受到政府與社會的重視。1988年行政院成立勞工委員會，並在2012年升格為勞動部，由勞工保險局主管勞工保險基金、就業保險基金、勞工退休金、國民年金、農民保險與工資墊償基金等多項社會保險基金。在五人以上的生產單位中，勞保覆蓋率已經達到99%，五人以下的小企業則覆蓋率較低。

1992年起國會全面改選，也改變了政府對社會保險與社會救助的態度，使得社會安全制度朝向平等的公民權利方向發展。台灣政治民主化之後最重要的社會安全政策之一，就是1995年3月開始實施的《全民健康保險》(Wong 2004)。

全民健保的主管單位是行政院衛生署所屬的全民健康保險局，以企業申報的就業者薪資級距為保費計算基礎，勞資政（地方政府）三方分擔比為二：七：一，2013年的費率是4.91%。對於非勞動力，全民健保護眷屬選擇家庭內其中一位就業者的薪資投保，或經由區公所投保，投保薪資級距有上限，目前對台灣人口的覆蓋率超過95%。全民健保的保費雖然仍非累進稅，但其特殊之處在於就醫者不分軍公教或農民工人、沒有任何差別待遇，具有世代互助、健康平均分擔與就醫權利基本平等的特徵。

近二十年來，台灣的勞工保障也有進展。1984年的《勞動基準法》中規定企業必須強制提撥員工薪資2%以上退休金，依照投保薪資與年資基數（工作前15年兩個、後10年一個基數，最高40個月）的公式來計算退休金，並於員工符合退休年齡時一次給付，若資遣員工則需補償近退休金半數（一年一個基數）的資遣費，這就是所謂的勞退舊制。然而，勞退舊制下員工離職時年資必須結清、企業也通常並未依法足額提撥基金、關廠外移時老闆甚至經常拒付資遣費與退休金，導致1996年聯福製衣廠工人在桃園火車站前臥軌抗議等重大勞資爭議事件（何明修 2008）。

1997年，在東亞金融風暴與重大勞資爭議的壓力下，勞委會以行政命令將健保已經取代的勞保醫療給付（投保薪資1%）改用於失業給付。政黨輪替之後，民進黨政府在2002年訂定就業保險法，並在2005年修訂的《勞工退休金條例》中實施可隨就業者移轉的個人帳戶制（所謂勞退新制），大致上解決了勞基法所留下的制度漏洞。最後，2008年所實施的《國民年金法》將勞保與軍公教之外的所有非勞動力納入養老保險範圍，至此台灣的失業、醫療與退休保障，所謂福利國家的三大支柱大致建構完成。

表 6.1 中國大陸與台灣受僱者之勞動法令與社會保險比較

法令	最低工資	資遣費	加班工資	工作時數	請假差異	特休差異	社會保險	實際投保情況
中國大陸 勞動法、勞動合同法、社會保險法	依照各地生活水準，由地方政府送人社部審核後公布。	符合解除勞動合同者，滿1年支付1個月經濟補償金，未滿1年為半年，未滿半年為半個月。	平日加班工資(月工資÷21.75天×8H×1.5倍)；休息日加班工資÷21.75天×8H×2倍)；法定休假日加班工資(月工資÷21.75天×8H×3倍)。每月加班時數不得超過36小時。	每日8小時，每週40小時。	婚假(1-3日)、晚婚假(13日)；喪假(1-3日)；病假(3-24個(90天)；多胞胎生育多一胎增加15天、難產增加15天；護理假(10日)；晚育假(延長產假30日)；工傷醫療(最長2年)	職工累計工作满1年不滿10年，年休5天；滿10年不滿20年，年休10天；滿20年，年休15天。	基本養老保險、基本醫療保險、工傷保險、失業保險、生育保險等五大社會保險制度，其中養老保險分為職工、居民與新農保二種身分，醫療保險亦分為職工、居民與新農台。	本地戶口者才會全部投保，投保薪資有時低估；農民工則多參加失業與工傷保險，有時在故鄉投保新農台；台幹通常全部不投保。
台灣 勞動基準法、全民健保法、勞保條例、勞退金條例	在基本工資審議委員會建議下，統一由勞委會送行政院通過。	雇主給付於受僱者滿1個月的資遣費，工作未滿1年者按比例發給。	平時加班：前二小時為每小時工資，加給1/3以上；再延長以二小時為限，加給2/3以上；假日：按平日每小時工資加倍給之。每月加班時數不得超過46小時。	每日8小時，每週84小時	婚假(8日)；喪假(3、6、8日)；病假(30日、365日)；工傷假(最長2年)；事假(14日)；陪產假(3日)；產假(56日)	勞工於同一專業單位工作满1年不滿3年，年休7日；滿3年不滿5年，年休10日；滿5年不滿10年，年休14日；滿10年以上，每1年加給1日，加至30日為止。	勞工保險(勞保)、健康保險(健保)、就業保險 勞保分類及給付種類：1.普通事故保險：分生育、傷病、失能、老年及死亡五種給付；2.職業災害保險：分傷病、醫療、失能及死亡四種給付。	台幹通常在台灣仍有僱傭關係，全部投保勞工保險、就業保險與健康保險，其投保薪資則有低估傾向。

資料來源：筆者修訂自曾璋琳(2012: 48)表3.4。

最後，台灣在 1980 年通過的《社會救助法》經過多次修訂，2011 年通過新的低收入戶標準為全戶平均每人每月所得未達「中央主計機關所公布當地最近一年平均每人消費支出百分之六十」，並且進行財產評估之後決定其是否符合標準，通過審核就發放生活補助費，並享有健保與教育補助等多種優惠。由於台灣的戶籍與稅收資料非常完整，社會救助的身分認定也尊重隱私，比中國大陸最低生活保障制度明顯完善。

表 6.1 比較了中國大陸與台灣的勞動法令與社會安全制度，可以大致看出兩岸就業者所面對的勞動條件與社會保險的情況（曾瑋琳 2012）。就勞動法令來比較，可以發現《勞動合同法》等相關規範下中國大陸勞工的工作時數與加班時數比台灣《勞動基準法》還要低、加班費計算比例也較高，台灣僅有婚喪產假、年休假等規定略勝一籌。然而，即便是《勞動合同法》通過之後，中國大陸工廠勞動條件的實際情況仍與法令規定相去甚遠，平均薪資也還是比台灣低上一大截。

兩岸勞動條件的差異還來自社會保險是否落實。以保險費佔薪資的比例來看，台灣勞保（9%）、勞退金（6%）、健保（4.91%）與就業保險（1%）加起來約為薪資的兩成出頭，其中雇主平均負擔約佔其中七成弱，但是中國大陸的保險費佔薪資比例計算不易，以職工五保依法繳納的平均水準來說，養老保險（20%）、醫療保險（8%）、失業保險（3%）、工傷保險與生育保險（2%）加起來佔工資的三成以上，其中雇主平均負擔六成多，僅略低於台灣的比例，而且尚未計入住房公積金。如第三章所述，上述的各項社會保險的覆蓋率為職工保險四成、工傷保險三成，其餘低於三成；在中國大陸工資上漲的大趨勢之下，企業是否須依法強制提撥五保，將是影響勞動成本的關鍵之一。

兩岸社會安全制度的比較凸顯了 1949 年之後台灣與中國大陸發展途徑的歷史分歧。首先，中國大陸在計畫經濟時期所建立的幹部身分、單位與戶籍區隔，至今仍嚴重切割了退休人員的身分與權益；台灣雖然也有類似的問題—例如軍公教（國家幹部）與勞工、農民的退休保險差異，但是獲得優惠退休者所佔的人口比例遠低於中國大陸，軍公教約僅占就業者的 9%，軍保與公保等職業保險是獨立運作而非財政支出，就補貼比例上來看，台灣政府對軍公教保險或退休的財政補貼，仍遠低於中國大陸國家幹部所獲得的補助；而且台灣就業人口中農民則只佔 6%，其優惠對財政影響有限。

台灣主要的社會安全支柱還是勞工保險與勞退金。到 2010 年為止，勞工身分占就業者已經達到七成以上，其勞保、勞退金所提供的退休權益基本上是一致的（依據投保薪資），不受戶籍制度的影響。在健康保險方面，台灣的健保建立了全民都能受到保障

的醫療保險制度，中國大陸卻是依據幹部與戶籍等因素，區分為公費醫療、職工醫保與新農合等；此外，兩岸的失業保險雖然都是針對受雇者，也都有請領時無法取得非自願失業證明的困境，但台灣的保險覆蓋率高得多。

在社會安全制度的發展上，民主轉型後的台灣社會顯然走在中國大陸的前面，雖然兩岸都有社會福利階層化的現象，但相對而言，台灣的社會福利逐漸走向普世的公民權利原則，而中國大陸仍遵循威權體制下政治菁英籠絡少數支持群體的身分特殊原則，例如大多數的國家幹部仍然享有終身俸與公費醫療、農民工則保障甚少。雖然兩岸社會未來都面臨人口老化與社會保險赤字的危機，但中國大陸的社會保險制度之道德風險比台灣要嚴重—台灣的勞保與健保採取強制投保，中國大陸的被保險人卻有自我選擇的空間，這使得需要保險者（例如國有單位老年職工）更願意加入保險，而空帳與混帳管理以及地方政府挪用基金的後果，則比台灣相關基金操作弊端更為嚴重。

6.2 台灣民眾在中國大陸之社會安全制度下的現實情況

上一節介紹兩岸社會安全制度的差異，顯示台灣的社會安全制度對民眾較有保障，可以想見，在工資相同的情況下，如果在兩個社會安全制度之間做比較，跨過兩岸就業的民眾—台灣在中國大陸、或中國大陸到台灣就業者，很可能會選擇台灣一方的來參與。這也符合大多數在中國大陸工作的台幹實際選擇的結果。

在中國大陸工作或生活的台灣民眾，只有少數身分能夠參與中國大陸的社會安全制度。除了放棄中國民國國籍、歸化到中華人民共和國國籍的極少數人士之外，大部分台灣民眾選擇保留台灣身分、但是卻長期在中國大陸生活，其身分類型包括台灣個體戶、台生與台師等，當然，其中人數最多也最重要的是台幹與其眷屬，其次是以個體戶或失業狀態存在的台流，對台幹、台眷與台流的總人數有許多估計，一般是在五十萬到一百萬之間，最後是大學內的台生與台師，兩者加起來也不會超過八千人。如表 6.2 所示，在台幹與台師之外，其他身分的台灣人很難獲得中國大陸的社會安全資源。

有關台幹的社保規範最早是 2005 年 10 月頒布的《臺灣香港澳門居民在內地就業管理規定》，其中第十一條規定：「用人單位與聘雇的台、港、澳人員應當簽訂勞動合同，並按照「社會保險費征繳暫行條例」的規定繳納社會保險費」。但如同許多實務人士發現的，台幹在中國大陸通常未參與社會保險，地方政府也不太要求。

2010 年底通過的《社會保險法》規定，港澳台與其他外籍人士受雇於中國大陸境內企業的職工，可以比照中國大陸單位職工投保五項社會保險，2011 年 10 月 15 日實施的〈在中國境內就業的外國人參加社會保險暫行辦法〉（人力資源和社會保障部令第 16 號），正式要求在中國就業的外國人繳納社會保險，但這個規範並未涵蓋港澳台民眾，結果是港澳台就業人士投保的具體作法，留給地方政府（通常是地級市）自行決定。

表 6.2 台灣民眾在中國大陸各身分類別所享有的社會安全權益

身分類型	台幹	台眷	台商個體 / 台流	台生	台師
養老保險	可投保多數未投（在台勞保勞退）	無（在台國民年金）	無法投保（居民養老保險需戶口）	無	須投保
醫療保險	可投保多數未投（在台健保給付）	無（在台健保）	沒戶口無法投保（在台健保？）	依校規定（比照居民）	須投保
工傷保險	可投保多數未投（在台享勞健保）	無（在台健保）	非職工無法投保（在台健保？）	無	須投保
職工失業保險	可投保多數未投（在台就業保險）	無	非職工無法投保	無	須投保
職工生育保險	可投保多數未投（在台享勞健保）	無（在台健保）	非職工無法投保（在台健保？）	無	須投保
城市低保	無（需當地戶口）	無	無	無	無
農村相關福利	無（需當地戶口）	無	無	無	無

資料來源：本研究整理。

至於台資企業內對中國大陸員工之五種社會保險的實際投保比率，平均也未必比中國大陸當地企業更高，這個結果可能是由於地方政府招商引資談判時對台資企業提供優惠的附帶條件所致（可參考鄭秉文、孫永勇 2012：表 3）。

蘇州市是地方政府強制台幹加入社保的先例。在 2012 年之前，蘇州市〈關於外國人、華僑和台港澳人員參加社會保險有關問題的通知〉曾規定，外國人、台港澳人員在蘇州僅需參加養老保險、醫療保險、工傷保險，無需參加失業保險和生育保險，而且上述規定也沒有強制實施。2012 年 1 月 18 日，蘇州市人力資源和社會保障局發布〈關於做好在我市就業的外國人參加社會保險工作的通知〉，要求台港澳人士參加社會保險。該通知規定「對於領取《台港澳人員就業證》的人士，未達到國家和江蘇省規定的退休年齡的，在蘇州市就業需比照外國人按照本通知規定參加社會保險」。

蘇州市所定義的用人單位是在蘇州市依法註冊的企業、事業單位、社會團體、民辦非企業單位、基金會、律師事務所、會計師事務所等組織，在上述單位中，「除非國家和江蘇省對於台港澳繳納社會保險另有新規定」，否則都必須為台灣員工繳納五險。該市規定在 2012 年 2 月底前補辦參保繳費手續，可按申報工資（在繳費基數上下限範圍內）補繳社會保險費，也就是可以高薪低報；自 2012 年 3 月 1 日起仍未及時參加社會保險者，應按不低於上年度蘇州市社會平均工資標準補繳各項社會保險費。

不僅如此，蘇州市還要求依據實際就業年資追繳台幹的社會保險費：符合參加社保條件的外國人、港澳台人士，須從 2011 年 10 月 15 日起參加五險，以實際就業的時間繳納社會保險費，如之前已按舊規定參加三保，須按原繳費基數補繳 2011 年 10 月至 2012 年 2 月的失業保險費與生育保險費。另外，根據人力資源和社會保障部〈關於做好在我國境內就業的外國人參加社會保險工作有關問題的通知〉的規定，2012 年 1 月 1 日之後仍未辦妥參保手續的，從 2011 年 10 月起收取滯納金（張潔 2012）。⁴⁶

對於地方政府強制台幹加入社保的趨勢，一位律師陳彥文（2012）判斷：「近期國務院主張將『強制徵繳』社會保險費，對未依規定繳納的企業『直接由其銀行帳戶劃扣』，預料此一措施將會通過並落實執行，這意味著，龐大的外商及港澳台雇員的保費收入將成為其重要財源來源之一。」⁴⁷ 雖然全國社保覆蓋率仍不到四成，但綜合實務人士的判斷，可以預期中國大陸各地方政府將逐年擴大保險覆蓋率、並且先拿外商開刀。

從被保險人的反應來看，一般受訪的台幹並不十分樂意被納入中國大陸的社保制度，原因與農民工不願投保類似：首先，個人被強制扣繳的養老保險雖然（到退休年齡）

⁴⁶ 張潔，2012，台灣居民在蘇州繳納社保分析。富蘭德林事業群網站。<http://www.mychinabusiness.com/article/article.aspx?ID=915&type=2>，取用日期：2012 年 12 月 28 日。

⁴⁷ 陳彥文，2012，大陸社保新制對台商的衝擊與對策。大陸台商經貿網。http://www.chinabiz.org.tw/News/GetJournalShow?pid=162&cat_id=174&gid=167&id=2463，取用日期：2012 年 12 月 28 日。

可以領回，企業所繳交社會統籌的部分卻被當地政府截留，以至於保障不如預期，而且台幹地理流動性高（與農民工類似）不太可能在中國大陸同一直轄市或地級市工作到退休年齡，並且在當地領取每月的養老金；其次，台幹很少願意在中國大陸看病，主要原因是對醫療品質不信任，而且急病時也可以用台灣的全民健保核銷部分金額，使其醫療保險投保意願偏低；基於同樣的理由，台幹在中國大陸生育的比例也明顯偏低。

事實上，台幹的雇傭關係（說是勞動合同）通常是在台灣建立的，事先受雇於台商然後外派並且領取津貼，因此已經繳交了台灣的勞保與健保，大部分受雇單位並非在中國大陸地級市註冊，只要人不在地級市所註冊的單位領薪水、或地方政府沒有強制加保，幾乎就不會投社保。例如，據我們訪談經驗所知，超級大廠富士康就沒有為台幹繳交深圳或其他城市的社保（曾瑋琳、林宗弘 2012）。

台眷通常從屬於台幹，又可以分為幾種不同的家庭關係，首先，夫妻兩人都是台灣籍且同在中國大陸工作，家中退休老人或小孩是台眷，則多半以眷屬投保的方式享有台灣的健保、老人或已領取台灣的某一類退休金，由於這些眷屬都沒有當地戶口也未就業，無法獲得社會保障。其次，夫妻兩人都是台籍但只有一方在工作，此時未工作的配偶須在台灣投保國民年金與眷屬健保。第三，夫妻是兩岸通婚者，中國大陸籍並未放棄其身分，小孩或老年眷屬屬於中國大陸籍者，則適用《社會保險法》相關規定。

以個體經營維生的台商、或失業、生意不成功卻滯留在中國大陸的「台流」，是在中國大陸生活的台灣民眾當中最弱勢的群體，可惜沒有可信的數據來估計其人數。在台灣，這些台流依法還是要加入健保，並且透過職業工會投勞保、或在區公所加入國民年金，但無法獲得中國大陸的社會安全保障。

如果當初台流離開台灣是基於某些特殊因素—例如積欠債務或犯罪逃亡、或違法積欠健保與國保費，才會在遭遇社會風險時淪入需要社會救助的弱勢群體。例如，接受我們訪問的東莞台商協會幹部表示，近年來他們經常協助生病或貧困的台流買機票回老家、甚至常協助處理病故的台流遺體，這些人在中國大陸難以獲得救濟。

但這不只是台流的問題，從社會保險與城市最低生活保障的相關法令來看，只要是沒有當地戶籍的人口（既包括台眷、台生與台流、外籍個體經營人士或其眷屬，也包括中國大陸其他省市來的移民 / 農民工），既不能投保中國大陸的居民基本養老保險或醫療保險、也無法從地方政府獲得任何社會救助。

台灣民眾在中國大陸的另一身分群體是台生，根據中國大陸教育部日前公布的數

據，共有 219 所高校招收台灣學生，就讀的台生人數為 7346 人。⁴⁸ 如第二章與第三章曾經介紹的，中國大陸本國學生的社會保障並不完整，雖然在《社會保險法》通過之後，政策方向為地方政府所管轄的學校，應該讓學生加入當地的城鎮居民基本醫療保險，實際狀況是學校各行其是。以北京大學為例，本國學生可以享受公費補助的醫療服務，醫藥費與門診費通常在十元之內，但該校卻不提供就讀的台灣或外籍學生任何醫療保障，甚至未替學生投保意外險，因此台生多半自費看病或買藥解決。

台灣民眾若是受雇於中國大陸的政府或事業單位，甚至佔有技術與管理幹部職缺時，可能獲得與中國大陸受雇者相似的社會安全待遇，目前這種情況多半出現在大學或研究單位的教授，也就是本文所謂的「台師」身分，這個身分不包括定期契約與短期講學的人士，而是專指獲得中國大陸編制內教職、但仍有台灣護照的民眾。目前對台師人數並沒有完整的統計，由於不願放棄國籍與其他種種限制，恐怕不到三位數。

然而，台師也經常出現一國多制與一校多制的情況。若是在所謂的教育部「部屬單位」（亦即台灣所謂的國立大學）長期聘任為大學院長、系主任或教授，按規定可以獲得公費醫療與終身俸，不須繳交社會保險，但許多大學都在進行所謂的「事業單位改革」，多數新進人員可能必須依法繳交社保費用，省、市立或所謂民辦學校的授課教師，則多半需依法強制繳交社保，實際情況因校而異，但是除了無法獲得社會救助之外，台師或其他政府雇用的專業技術人才，已經受到社會安全制度的保障。

表 6.2 清楚地呈現了各種身分的台灣人在中國大陸社會安全制度下的情況，其中較為重要的是台幹、台眷與台流的權益，也跟兩岸協商的內容有較為直接的關係。本研究的第七章結論處，我們將就這一章的研究結果，綜合評估台灣與中國大陸社會安全制度的差異與台灣民眾勞資雙方權益的保障，提出相關的政策建議。

⁴⁸ 李蜚鴻，2012，陸教部 推動兩岸學歷學位互認。旺報，9 月 12 日。<http://news.chinatimes.com/mainland/11050504/112012091200247.html>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。

第七章、總結

本研究分析了中國大陸的社會安全制度——包括了社會保險與社會救助兩大系統的發展過程與運作現況，本章為結論，將對前面的研究的各章節進行必要的摘要與綜合討論，最後提供台灣相關單位務實的兩岸政策建議。

本文第一章從對社會安全制度的定義開始，界定分析對象為國家以財政與法令為後盾推行之對抗社會風險的策略，其中社會風險包括了公民生老病死的生涯風險、資本主義週期性景氣與衰退所造成的經濟風險、以及貧富差距、政治變遷或國際衝突所造成的政治風險，具體來說包括養老、醫療、失業與貧窮這四大議題的制度安排。

其次，我們引用福利國家的文獻，認為中國大陸的社會安全制度受到三個主要因素的影響——首先是中共建政後的計劃經濟體制所造成的社會階層化、第二是在分化的威權體制下中央政府與地方政府之間的潛在對抗關係，構成了改革開放初期社會安全制度變革的歷史條件。第三，我們延續了先前在戶籍制度改革之研究中，對中共政治菁英的決策模式之假設——黨政高層菁英摸著石頭過河（先經改、後治理）、穩定壓倒一切的政治偏好、與地方幹部升官發財的動機（林宗弘、吳介民 2011），使其社會安全制度出現高度地域化與財政化的傾向，解釋了中國大陸社會安全制度的改革過程。

7.1 中國大陸社會安全制度之歷史回顧

本文第二章討論了中國大陸社會安全制度的歷史變遷。中共在建國之初為了打造出類似蘇聯的計畫經濟制度，從幹部制度開始、逐步建立了單位制度與戶籍制度，將全國人口切割成國家幹部與群眾、黨政機構與國有事業單位、國有企業單位與集體單位等城市戶籍人口，以及農業戶口的人民公社社員，從 1950 年代末期到改革開放以前，上述的人口分類構成了中國大陸福利階層化的基本界線。

中國大陸的國家幹部與職業軍人，其社會安全獲得國家財政的保障，除了老年可以依據原先的幹部級別工資吃終身俸並逐年調整之外，本人與眷屬的醫療可以免費而由國庫（通常是單位）支出，其子女教育經費也能獲得補助。

在文革以前，中國大陸的國有單位職工與集體單位職工都被覆蓋在勞動保險的範圍內，醫療可以獲得補助甚至免費、並有單位或企業統籌的退休金，文革期間廢除勞保

之後則與國家幹部一起吃大鍋飯，其福利資源僅次於國家幹部。然而，由於養老、醫療、教育甚至住房都由企業來辦，不同級別城鎮單位的福利資源相差甚大，單位產權與級別形成了中國大陸計畫經濟時期的第二個重要社會不平等的來源（林宗弘 2011）。

在農村，1950 年代的高級社相關法令中規定要建立五保制度，是一種對老弱病殘的社會救助政策，由公社幹部統籌辦理，事實上，五保制度很不健全，五保人口更經常成為文革等歷次政治鬥爭迫害的對象。在醫療方面，公社設立了基本的醫療設施並提供便宜簡單的用藥。總之，農民大致上沒有獲得什麼社會保障。

改革開放後的三十多年來，資本主義市場經濟的發展，對中國大陸的計畫經濟體制與附屬其上的社會安全制度有很大的衝擊，我們可以將衝擊的過程分為兩大時期：鄧小平南巡以前（1978-1992）與南巡之後（1993-）（林宗弘、吳曉剛 2010）。

在鄧小平南巡之前，中國大陸改革偏重在農村的市場化與鄉鎮企業帶動的工業化，城市單位與戶籍制度並沒有遭受重大衝擊，中共的社會安全發展策略主要是重建對國家幹部的保障、與國有單位職工的勞保制度，對民營企業工人與農民則採取放任態度，任由農村僅存的一點醫療與五保資源隨著人民公社的崩解而消失。

鄧小平南巡之後朱鎔基推動國有企業、金融市場、勞動市場與住房改革深化改革，三大生產要素：資本、勞動與土地都進入市場化的過程，首先是國有企業單位民營化或破產，造成國有企業職工大規模的下崗分流，脫離原先單位制度下的社會安全網，導致大規模的國營工人抗爭；數億農民工進入城市民營部門打工，也仍然無法獲得社會安全保障；由於農村稅費與土地流失，農民抗爭更從 1990 年代末期開始越演越烈。

群眾抗爭對中共政權所造成的社會風險不可忽視，威脅了政治穩定，因此，依據社會抗爭爆發的順序—國有單位工人、農民與民營企業工人/農民工，中共中央與國務院逐步展開了社會安全制度的改革，其政策行為模式符合我們所謂的「摸著石頭過河」的方式，首先，是在民營化抗爭最烈的 1990 年代末期重建國有單位職工社會保險、其次是減免農村稅費並且加強五保制度、然後在 2010 年正式將農民工與個體戶納入養老與醫療保險，最後是用新型農村合作醫療制度來提供農民有限的醫療資源、並且逐步建立覆蓋全國但城鄉仍有分別的社會救助制度。

7.2 中國大陸社會安全改革的成果與限制

在市場轉型與社會抗爭的壓力下，中共中央政治局菁英改革社會安全制度的決心與政策行為相當明確，但是在小心翼翼追求政治穩定、中央與地方資訊不對稱的情況下，採取了先地方實驗、後中央推廣的政策制訂模式，這種政策制定模式導致了對毛澤東時代福利階層化強烈的制度路徑依賴、與地方社會安全制度的嚴重分化。

在摸著石頭過河的情況下，中央政府與地方政府都是依據市場轉型的後果與政治結盟的親疏，來決定社會安全制度的建構次序，也就是先保障國家幹部、在國有單位改制過程中補助職工以維持社會穩定、最後才來處理近年來惡化的三農與工人問題，這個改革次序使得毛澤東時代的幹部、單位與戶籍區隔幾乎被完整地繼承下來。

如表 7.1 所示，中國大陸當今的社會安全制度有嚴重的福利階層化現象，如吳介民所言是一種「公民權利的差序格局」，也就是國家依照不同的公民身分、給予不同人群差距極大的社會安全資源保障，與毛澤東時代類似，中國大陸的社會安全資源分配依據幹部、以國有單位與大型民企與外企受雇者為主的企業職工、非職工的個體戶或女性等「城鎮居民」、以及鄉村戶口的農民，構成了不平等的福利待遇。

表 7.1 中國大陸社會安全制度的政策問題

社會安全制度類型	收支來源與管理問題	覆蓋率問題
國家幹部（公務員）、與軍人撫卹	多數國家財政提供公費醫療養老，人口老化導致財政負擔加重	欲改為保險減輕財政負擔（事業單位改革）遭既得利益阻礙
社會保險（五險整體問題）	保險身分無法跨省市流動、管理缺乏監督，遭地方政府挪用貪汙	覆蓋率偏低，除城鎮職工之外（尤其農村）各項給付偏低
城鎮居民最低生活保障（低保）	保障偏低，資格認定須經過社區公開評議導致低保戶汙名化	僅覆蓋當地城鎮戶籍居民，近年補助與覆蓋率增長偏低
農村居民最低生活保障與五保	由鄉村級地方幹部認定，保障偏低，成為五保戶可能喪失土地	農民不願喪失土地，且社會救助機構的照顧品質不佳

資料來源：本研究整理

財政供養的國家幹部、社會保險與社會救助這三大類社會安全制度各有各的管理問題。國家幹部雖然受到完整的社會安全保障，但是隨著人口老化、少子化與幹部退休

人數的增長（平均壽命延長），可能會逐漸造成財政問題，目前進行的事業單位改革，就是針對非黨政機構的幹部，要求他們加入職工社會保險。除了對國家幹部的保障之外，社會保險與社會救助都由地方政府主辦，因此造成嚴重的地方制度差異。

我們在第一章假設中共地方幹部與中央政治菁英的政治偏好有所差異，地方幹部以升官發財為主要目標，升官必須達成經濟成長或計劃生育等硬指標、或有時冒險進行特殊的社會政策實驗（例如重慶模式），發財則是達成地方財政增長的目標，或者至少維持財政盈餘、有時也可以藉用職權提升個人的財富。中央政府一旦採取非強制保險的自願加入方式，將社會安全改革的自主性交到地方幹部的手上，地方幹部就會衡量自己升官發財的機會、成本與風險，依據自己的偏好來調整相關的政策。

就社會保險而言，除了中央政府法令所提供的模糊框架之外，大部分的政策都由直轄市或地級市（含省會城市）層級的地方幹部來決定，因此除了全國大致統一的投保費率之外，包括養老、醫療、工傷、生育與失業等五大社會保險，全國與各省的投保薪資、受益條件與金額、以及保險覆蓋率都大不相同。

對地方幹部而言，社會保險虧損通常由地方財政補貼，因此有維持社保結餘的壓力，其中又以養老保險收支金額最大，醫療保險次之，兩者已經佔社保基金的九成，人口老化、與國企改革期間混帳或空帳管理的後果，使得那些經濟發展程度較高、人口老化較為嚴重的東部城市面對社保基金虧空壓力。

就醫療保險與養老保險這兩種最重要的社會保險而言，地方政府可以透過提高地方投保薪資（從而擴大養老保險收入與支出的差額、或提高醫保收入）、擴大保險覆蓋率（例如將農民工、台幹與外籍職工強制加保）、減少醫保核銷金額（提高起付標準 / 自負額、或降低某些被保險人身分類別的核銷比率）、辦理各種地方性大病附加保險等，都可以增加地方政府手上社保基金的盈餘、或減少虧損。

即使中央政府制定了統一的投保費率，地方政府一旦控制了投保薪資與級距、或擴大地方政府辦理的特殊保險，就會導致被保險人在不同省市之間移動帳戶的巨大困難，以養老保險為例，中央政府還沒訂定職工保險、城鎮居民保險與新農保之間年資轉換或身分移轉的規範，某些地方政府又已經展開城鄉統籌的實驗。在醫療保險方面，各地方政府對保險核銷的金額限制與比率有決定權，加上新農合由衛生部的農業衛生單位來管理，地方上則是由縣級單位來負責推行，都導致地域化與財政化的後果。

表 7.2 中國大陸各項社會保險的財務、管理與保障問題

社會保險類型	收支來源與管理問題	保險覆蓋率與道德風險問題
職工養老保險（包括教師）	勞資分攤（資方 12%、勞方 8%），老人老辦法、新人新辦法，東北與東部城市人口老化導致空帳與赤字問題	僅限於城鎮範圍受雇職工，以國企工人與大型民營企業或港澳台外企為主，農民工帳戶流動困難，保險覆蓋率偏低
城鎮居民社會養老保險	採個人帳戶自提 20%，超過年限政府補貼，無法異地移轉或變換身分	僅覆蓋城鎮戶籍居民，自雇或婦女為主，非該地戶籍人口無法投保、屬自願投保且保障並不高
新型農村社會養老保險	採個人帳戶、不足時由政府補貼、尚無異地移轉或身分變換機制	實驗推行中，保障仍偏低，且各地方政策（例如城鄉統籌或城鄉區隔）與金額差異大
職工基本醫療保險	資方 6% 與勞方 2%，社會統籌有核銷上限、保小病不保大病，個人帳戶結餘多	仍屬自願加保有道德風險，城鎮職工 / 居民或農民併軌或分流各地不同，覆蓋率不高
城鎮居民基本醫療保險	個人提撥 8%、不足時政府補貼、保小病不保大病，補助條件比職工醫保差	自雇、兒童、老人或婦女為主，有較嚴重的道德風險，剛開辦各地方政府持續實驗中
新型農村合作醫療	保小病不保大病，核銷金額或比率比職工或居民醫療保險低頗多	官方宣稱保險覆蓋率高，地方有強迫加保情事
職工工傷保險	資方全額納保 1.5-2%但不強制、有代位求償機制、工傷認定困難導致基金結餘	覆蓋率仍有待加強，加上工傷認定曠日廢時、造成被保險人身心傷害與權益受損
職工失業保險	勞 1%資 2%，但自願失業認定難，基金結餘較多	僅職工適用，國有企業工人居多，保險覆蓋率與失業率偏低
職工生育保險	資方全額納保 0.5%	保險覆蓋率偏低

資料來源：本研究整理，以上費率僅為中央政府的參考值，地方仍有變異。

各項社會保險分別有其制度問題，我們在第三章與第四章有詳細介紹，請讀者參閱，在結論處僅於表 7.2 簡單說明。總之，中國大陸的社會安全制度有些普遍的問題有

待解決，首先，是管理的地域化與地方幹部貪腐問題，其次，是全國制度地域化與難以整合的問題，第三，是保障偏低與覆蓋率有待提升的問題，最後，則是如何減少單位職工與城鄉戶籍身分差異所造成的福利階層化問題。

如第五章所述，由民政單位負責的社會救助，過去多半是地方政府財政支出，五保則是來自三提五統，地方幹部有十足的動機從嚴認定社會救助身分與壓低補助款，也有村裡為了爭土地而強制農民接受五保、與人情低保或以人頭戶騙取低保資金的情事發生。在中央政府擴大編列預算支應城市與農村低保的財政支出後，低保與五保的運作似有改善，但是各地貧窮線的制定與低保戶的認定流程仍有改進之處。

總的來看，隨著社會抗爭與政治轉型的壓力增加，中國大陸政府仍將持續擴大社會安全制度的保障與覆蓋範圍，其基本方向是「城鄉公共服務均等化」。在社會救助方面，近年來中央政府積極擴大農村低保覆蓋面並提高補助金額，以逐漸追上城市低保的保障水準，並且作為地方幹部升官考核的一部份因素。

在社會保險方面，雖然中央政府制定了新法，目前地方政府實驗的政策方向不一，但大致可以分為兩種發展策略，第一種策略是城鄉一體化，以農村人口相對較少的大城市為主，例如重慶市、成都市、廣州市與上海市，自行發展多檔次的城鄉職工與居民保險，年資統一，可在統籌區域全境流通，在轉換檔次時也可以補不同檔次的差額，這種政策在農民土地權利的界定上仍有疑義（關於戶籍與土地的關聯參見林宗弘、吳介民 2011）；另一種策略是維持職工、居民與農民的身分別，擴大對農民的專款補貼，並且另行制定各身分別的轉換方式，以農民佔多數的河南省、福建省與甘肅省採之，這種政策好處是可以輕易獲得中央財政補貼、壞處是會留下福利階層化難以併軌的後遺症。地方幹部的算計仍然造成社會保險制度的分歧，又加劇未來全國整合的難度。

7.3 中國大陸社會安全制度下的台灣民眾權益

我們在第六章介紹了中國大陸社會安全制度下的台灣民眾權益，簡單地說，大部分在中國大陸生活的台灣民眾，不是不願意加入中國大陸的社會保險（台幹）、就是無法獲得中國大陸的社會保險與社會救助（台眷、台生與台流）。

大部分工作穩定的台幹都不願意參與中國大陸的社會保險，首先，台幹一般都是由台商在台灣聘任後外派，在台灣已經參加勞保與健保、也提撥了勞退金與就業保險，

其金額略高於投保薪資的兩成，到了中國大陸如果又投保，勞資雙方都必須分攤繳納相當高比率的保險費（投保薪資的三成以上，勞方出超過 30%）。

實際上，台幹是否強制加保，決定權力在地級市地方政府。中國大陸地方政府要求外籍人士強制加保，目的或許不在於提供勞工保障，而是截留社保基金來填補制度轉型與老齡化所造成的財政赤字。遇到蘇州市政府強制加保這類的情況，台商可能有兩種規避的手段，一種是全部台幹薪資都由台灣出帳，台幹退掉中國方面的居住證以免被迫繳社保費，第二種是將在該地登記的企業遷離蘇州市，改到其他地區—例如承諾減免社保的中西部省市登記或設廠。事實上，多數台商已經如此操作。

為了降低勞動成本，資方不願意讓台幹加入中國大陸社保的動機可以理解，但勞方也可能普遍缺乏自願投保的意願。養老保險本身的跨境流通障礙與給付偏低、與醫療保險、生育保險等無法獲得保證的診治與照護品質，都可能使長期在中國工作的台灣民眾選擇台灣的社會安全制度而逃避中國大陸社保。

台幹不太願意在中國大陸投保，台流則是想獲得保障也不可得。在中國大陸的社會保險與社會救助制度下，個體戶或失業者若非當地戶口者，無法加入城鎮居民保險也無法申請城市最低生活保障，就算修訂法令開放台胞申請低保，由於街道辦的公示與區級政府認可的過程，會導致各種負面的心理因素，台流不太可能主動申請，即使改入中國籍，也不可能轉為農民身分取得土地，無法獲得農民的微薄權益。

台眷雖然可能有多種情況，但通常只能獲得台灣一方提供的眷屬健保或需加入國民年金，基本上與台流的法定權益類似。兩岸通婚家庭裡的中國大陸籍人士也需有當地戶籍並加入保險、或向街道辦提出低保申請，才能獲得薄弱的社會保障。

中國大陸社會安全制度對兒童與學生的保障，本來就比較弱，雖然教育部所屬大學都有些公費醫療補助，但是大部分學生要自掏腰包看病。最近中國大陸政策要求學校針對集體戶口的大專學生納入居民醫保，但居民醫保的前提仍然是擁有當地（集體）戶籍，台生若未歸化中國國籍與取得戶籍就無法加保。

7.4 兩岸協商的社會安全政策建議

在可預見的未來，中國大陸民眾來台長期居留、求學與工作可能成為常態，在法令上仍未通盤處理其社會安全問題，而中國大陸社會安全制度會有相當程度的變革，台

幹很可能不情願地被社保財政困難的地方政府要求強制參與當地社保，更弱勢的台生、台眷與台流則難以獲得任何社會保障。面對這種不太合理的政策發展方向，我們建議須全盤考慮兩岸對等關係、當事人權益與社會安全制度的保障程度，才能評估我國應採何種單邊措施、以及兩岸協商時所應採取的立場與策略。

首先，我們仍須釐清社會安全制度的性質。社會安全制度是由主權國家推行以對抗社會風險的政策，首先要界定涵蓋的公民資格範圍，而公民資格是否達到普世平等的理想則視政權型態而定。在威權體制下，社會安全制度是一種政治菁英從事福利資源分配與政治結盟的工具，並且通常將之視為一種恩庇關係，獲得利益者須有所回報——這種回報可能是政治忠誠、另一種利益的回饋或者權力的讓渡，有時則是另有意圖（例如以台幹與農民工繳交的保費去填補社保虧空）；在民主體制下，政治菁英須對選民與納稅人負起更普遍的責任，社會安全制度是一種普世的公民權利，這種公民權利，主要仍然以國民、或在國境內長期工作與納稅者的身分認定為基礎。

兩岸協商的本質，是一個威權體制與一個民主體制的談判，各自有其主權的管轄範圍，就中共而言，將台灣公民強制納入社會保險有其財政動機，但若給予台灣公民額外的社會安全照護，乃是一種特殊的恩庇關係，可能會要求當事人或我當局以政治忠誠或利益回饋為回報；在台灣社會，給予中國大陸民眾社會安全照護，乃是一種公民身分（是否在本地納稅或工作）的認定問題，不是一種恩庇關係。因此，我方談判時應該一律以兩岸對等條件、普世平等的公民權利作為基本立場，避免為了照顧特定群體的利益，而混淆了兩岸對等互惠與普世人權的原則。

其次，由於兩岸社會安全制度發展程度、與對人權重視程度的不同，台灣社會安全保障較好且成本較低、而中國大陸保障較差成本又較高，在我當局基於對等互惠的原則，對中國大陸社會安全制度下的台灣民眾權益進行維護之餘，我方對中國大陸來台長期居留民眾，可以依據身分認定採取單邊作為，強制實施某些社會保險。

基於以上的原則，我們才能對個別的社會保險與社會救助制度進行評估，建議雙方簽訂互免協定、或者決定強制雙方民眾參與兩岸的保險制度。由於我們認為，社會安全制度所保障的是公民個體的人權、確保其獲得減輕社會風險的機制，而不是針對特定群體（例如台商或陸生）的施恩、或變成對某一特權身分給予多重保障的「超國民待遇」，因此，若要互免或強制兩岸雙方移民或長期居留者參與社會保險，必須以個人是否已經在兩岸其中一個社會安全制度下，獲得同類型社會安全保障為依據。

例如，由於台灣的勞保、勞退金、就業保險與健保已經涵蓋了在台有僱傭關係的台幹之養老、失業與醫療等社會風險，而且健保可以核銷在中國大陸接受醫護行為的一部分開銷，則我們建議：台幹只要能夠對中國大陸當局（各地級市的人社局）提出投保證明，就可以選擇免除中國大陸的養老、醫療與失業保險，但仍保有個人自願重複加保的權利，我們將這種制度稱為「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」。至於在台灣制度設計中，涵蓋在健保與勞保下的生育保險與工傷保險，當台幹的工傷意外或生育行為可能發生在中國大陸時，可考慮投保。

其次，在台流與台眷的權益方面，由於我國民眾依法都必須強制加入國民年金與全民健康保險，似乎並無必要為了養老而加入中國大陸的城鎮居民養老保險、或為了看病而投保城鎮居民醫療保險，中國大陸中央政府其實不強制民眾加入地方政府所主辦的居民保險，而中國大陸非本地戶籍的農民工也無法加入城鎮居民保險。因此，是否要求中國大陸開放無當地戶籍的台灣民眾，讓其獲得「超國民待遇」參加城鎮居民保險，值得進一步商榷。當然，若中國大陸政府之社會安全政策改變，要求我民眾強制加保時，仍建議採用「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」。

由於台灣的保險覆蓋率遠高於中國大陸，保障也較佳，加上符合大多數台商、台幹與台眷的實際人事情況，上述的「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」，既能保障我國民眾個人利益（確保享有兩岸之一的社保），又能維持其選擇權。其中，由於台幹在中國大陸可能遭受工傷且需要緊急醫療，可以考慮強制投保的是工傷保險。

兩岸的社會救助制度都是以有本地戶籍的國民為救助條件，但是與居民保險類似，在中國大陸非本地戶籍的農民工也無法獲得社會救助；另一方面，即使在中國大陸的台流，除非是犯罪逃亡或積欠保費者，其實依法可以在戶籍地申請台灣的社會救助，是否要爭取台流在中國大陸享有「超國民待遇」的社會救助，同樣須面對身分與管理上的難題，有待商榷。我們對於弱勢台流的社會保障，建議仍以台灣社政單位來執行社會救助，其具體實施可以委託由台商協會或海基會，定期進行低收入戶的條件審核，排除犯罪者或其他有問題的個案，並且將生活扶助金存入台流個人可在兩岸提領的帳戶。

至於台生的權益，我們認為無論在哪個國家，對低收入全職留學生的醫療或緊急救護風險，放任各地方政府或學校自行處理、或任由醫療市場決定價格，對學生並不合理。我們提供兩種建議方案，首先，短期內我方應建議中國大陸當局考慮留學生視同本地生，在各校所屬醫院給與公費醫療的補助（某些福利國家對留學生一視同仁），我方

也讓陸生透過區公所加入健保並由政府給予補貼，但是在中國大陸缺乏公費補助的省市級學校就讀的台生，仍缺乏保障（這又涉及認定中國大陸文憑的範圍是否放寬到非教育部屬的大學）；一勞永逸的做法是讓留學生（包括港澳台學生）加入特殊身份的集體醫療保險，可以由台灣學生開始試辦這種特殊醫療保險，由中國大陸政府（教育部）招標委託一般的保險公司辦理，我方可以維持納入健保或比照辦理。

表 7.3 台灣與中國大陸類似之社會安全制度對照表

風險類型	台灣社會安全制度	中國大陸社會安全制度
養老	勞工保險：職業工人與產業工人 9%	居民社會養老保險（個體戶）
	勞工退休金：產業工人 6%	職工基本養老保險（20%）
	國民年金（非勞動力）	居民社會養老保險（非勞動力）
	農民保險（<3%）與老農津貼	新型農村養老保險
醫療	全民健康保險（企業就業者 4.92%）	職工基本醫療保險（企業職工 8%）
	全民健康保險（職業工會/就業者眷屬/區公所加保）	居民基本醫療保險（個體戶與眷屬，由地區加保）
	全民健康保險（第三類加保）	新型農村合作醫療
失業	就業保險（產業工人 1%）	失業保險（企業職工 3%）
生育	全民健康保險（醫療）	生育保險（包括醫療與生育給付 0.5%）
	勞工保險（生育給付）	
工傷	全民健康保險（醫療）	工傷保險（包括醫療與傷殘給付 1.5-2%）
	勞工保險（失能給付）	
社會救助	社會救助法（無城鄉差異）	城市最低生活保障
	低收入戶生活扶助金	農村最低生活保障 / 農村五保

資料來源：上表費率為勞資政三方總額，本研究整理

「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」是否可以用於未來可能出現的中國大陸來台工作專業人士（陸幹）？我們的答案是肯定的。然而，台灣與中國大陸的社會保險有兩個不對等之處：第一，台灣健保已經可以核銷在中國大陸發生的部分醫療費用，因此受雇者不須加保中國大陸的醫保，但中國大陸涉及醫療體系的醫療保險、生育保險與工傷保險，不僅不能核銷海外醫療費用，就連跨省市核銷醫療費用都有困難，中國大陸來台人士若免除健保，可能要自費看病，發生流行病或工傷意外將難以處理；第二，台灣的健保涵蓋工傷等緊急醫療或生育所需的醫療照護，在台灣發生職災或職業病的賠償與生育給付，則涵蓋在勞保範圍，在中國大陸被分為生育保險與工傷保險，若陸幹或陸眷在中國大陸僅投保其中某些保險，要如何認定其在台社會保險的互免範圍？

由於台灣的社保費率較低、保障又比較完整，基於減少來台工作人士的社會風險與維護人權立場，我們建議對陸幹與陸眷，健保應採取全面強制加保，勞保或國民年金也應盡量強制加保，並對在中國大陸保有養老保險與失業保險者，依據中國大陸官方出具的投保證明減免勞退金（國民年金）與就業保險，按照對等原則，除了上述的陸生之外，以下我們依照陸幹、陸眷、陸流的身分來討論。

若受雇陸幹的雇傭關係在中國大陸成立，並已經投保大陸五保，可以考慮由中國大陸人社局出具證明，由台灣勞保局進行審核，依據對等關係免除其中部分社會保險（主要是就業保險 1%與勞退金 6%）。另一方面，依照《就業服務法》的規定，台灣一方對在台受僱者，不論其國籍，勞保與健保都是強制加保，也要提撥就業安定基金，若陸幹適用《就業服務法》，引進陸幹的台灣公司依法須為其投勞保、勞退金與健保。

依據台灣的健保規定，隨「陸幹」來台的「陸眷」也享有眷屬健保，並無醫療困難，未工作的陸眷，可以在中國大陸的居民養老保險與台灣的國民年金之間擇一投保並申請免除其一。此外，由於中國大陸政府很難以社會救助來協助台流，我方政府也很難以台灣的社會救助去幫助未來可能會出現的「陸流」，雙方貧困僑民的社會救助，仍宜透過海基會與海協會、或台商協會等民間中介單位進行。

上述的「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」，形式上有些不對等之處，實際上卻是顧慮台灣社會安全制度的保障好覆蓋率高、而中國大陸保障差覆蓋率低的情況所做的調整，因此我方基於人道立場與普世價值，以個人在兩岸其中一個社會安全制度獲得保障為前提，增加中國大陸在台工作人士的強制保險項目、並減少台灣在中國大陸工作人士的負擔、但維持其選擇權利，應該足以達成對等互惠的原則。

中國大陸與外國現有的社保互免協定

事實上，中國大陸確實與德國以及韓國建立了類似本文建議的「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」。2002年中國大陸與德國簽訂《中華人民共和國與德意志聯邦共和國社會保險協定》是中共建政以來與外國政府簽署的第一部社會保險的雙邊協定，互免繳納社會保險費的範圍為法定養老保險費和失業保險費；適用免除繳納人員為派遣人員、子公司人員、無雇主人員、船員和外交雇員；外交雇員以外，其他人員有免除社保的工作期限，首次可申請免除繳費期限最長 60 個月，可延長至 96 個月。

中德雙方建立了一套基於個人是否已在原國籍地有類似社會保險的驗證機制。符合免除養老與失業保險資格的德國籍人員，由經辦機構（德方為負責徵收養老保險費的醫療保險經辦機構以及聯邦職員保險局）簽發《根據中德社會保險協定出具的證明書》，向工作所在地之地方政府社保機構出具由德方簽發的證明，可免徵社會保險費。無法出具證明時仍按《社會保險費征繳暫行條例》徵收基本養老保險費和失業保險費。⁴⁹

中國大陸與韓國政府曾於 2003 年 2 月 28 日簽訂《關於互免養老保險繳費臨時措施協議》；最近，中韓兩國政府通過多輪談判於 2012 年 10 月 29 日正式簽署《中華人民共和國政府和大韓民國政府社會保險協定》，雙方清楚劃定社保互免範圍：中國為城鎮職工基本養老保險、新型農村社會養老保險、城鎮居民社會養老保險、失業保險；韓國為國民年金、政府公務員年金、私立學校教職員工年金、雇傭保險，互免期限也是最長 60 個月。醫療保險方面，中方則是讓韓國人員緩繳到 2014 年 12 月 31 日為止。⁵⁰值得注意的是，如我們前文所建議的，中方規定韓方人員若無法出示在中國的商業醫療保險證明則仍需強制醫療保險，韓方也仍對中國大陸人員強制實施全民健保。

由上述案例可知，本文所建議的「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」與兩岸社保項目的減免大致符合中德與中韓的社保雙邊協議，相信上述協議也在一定程度上減免了德國資方與韓國資方在中國大陸投資的相關成本。最後的問題，在於我國與中國大陸當局針對社會保險進行談判，其政策目標是否清楚。

⁴⁹ 勞動和社會保障部，2002，關於實施中德社會保險協定的通知。<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=8a81f3f134a79c060134c5dd25a20938&guid=5260fb4855dd4399bdad85967f0cc55d&og=8a81f3f134a79c060134c5e49296095f>，取用日期：2012 年 11 月 3 日。

⁵⁰ 人力資源與社會保障部，2013，人力資源社會保障部辦公廳關於實施中韓社會保險協定和議定書的通知。http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=5512daa27_eac409a910ddefae34b04d3&og=4028802023db8cc00123dfaeb60b0354，取用日期：2012 年 11 月 3 日。

根據上述的分析，我們應該對如何與為何要減免台灣民眾在中國大陸的社會保險經費與保障，尤其是對不同群體所造成的損益進行討論。首先，仍應考慮極大化民眾保障的方案：我國政府的立場若是希望極大化台灣民眾所獲得的社會保障，並且不介意台商在中國大陸生產的成本—例如，若台商成本提高，或許更有可能在兩相權衡之下，選擇回台灣投資，則未必需要促成此類兩岸社會保險協議。然而，在中國大陸社會保險地域化與財政化的現象之下，這個方案不見得能夠保證台幹、台眷或台流獲得社會安全。台生的健康風險問題，則須另行與中國大陸教育部門進行協商。

其次，若中國大陸中央政府之社會安全政策方向仍有高度不確定性、地方政府強制社保的政策若十分隨意無規律，而社保基金財務透明度與內控機制也無法提升，而確實造成被保險人台商或台幹的困擾，且考慮中韓社保雙邊協議可能對我國廠商造成同類產品的市場競爭衝擊，根據「避免兩岸雙重社保的個人申請審核機制」，本研究傾向建議推動類似於中德與中韓之間建立的雙邊協議。這種協議不僅能減少台商與台幹當下的困擾，也讓未來到台灣工作的中國大陸人士之社會保障有原則可循。

附錄：田野訪談紀實

田野紀錄範例一

受訪者：郭正模、郭虹

訪談時間：2012年7月17日

訪談地點：四川省社會科學院

(郭老師)答：我呢，我原來是這個經濟研究院的所長，原來呢是搞這個勞動經濟學，那大陸呢，又把這個勞動跟社會保障聯在一塊，現在叫做人力資源管理，就這社會保障一方面，因為我們沒有人是作這個社會保障，大家都比較去教書了，研究比較辛苦。那你們大概有什麼比較大的部分、的問題？

(林老師)問：我們那邊的研究案呢，其實第一個希望知道目前這個國內的社會保障體系大致上怎麼運作，實務上怎麼操作，並不是要特別講一些專業問題；那當然還是會涉及到一些專業問題，比如說目前的空帳運轉、農民工保障的問題，我這個項目大致上想要做一個描述。那再來第二個就是台灣當局想要做的項目，是台灣的這些台商與台資企業幹部能不能得到這些社會保障，他到底能不能列入低保、五保、她發生困難的時候他向誰求助這些問題。

答：這個要先從整個社會保障體系的制度與變化談起...大陸分成兩個階段，第一個是原來計畫經濟時代，那個時候呢，社會保障是由政府作，但是覆蓋面很狹窄，只在城市、而且是二元結構，國家對於城市裡的幹部跟職工，作了這個很細密的保障，第一就是所謂人人有飯吃，小孩看病、家屬看病都不要錢，但是廣大農民是被排斥的，但是大陸又是以農民為主體，所以單位制度是不健全的，所謂的二元結構，她周圍的社會安定沒有被保障、有風險。

到了八十年代以後，中國開始實施經濟改革，經過一段制度很混亂的過渡期，企業改制以後，有些效率很好可以維持，當時有些職工家屬看病都可以不要錢，而且養老、退休也可以，但是企業開始獨立以後自體經營，問題就出現了，貧富不均，有些企業就無法維持了。

所以說到了九十年代以後就正式確定發展市場機制，那麼但是整個體制是沒有...不適應的，特別是勞動力的自由流動、下崗，當時有很多國有企業無法自由競爭，垮台，下崗以後就發現沒有社會保障，怎麼辦？失業啊、醫療啊、很多都發不出來，所以說國有企業他就保留了一些壟斷、不允許私人企業近來，直到現在我們都還是壟斷行業，他的福利就用計畫經濟的模式，可以維持企業內部的福利，直到現在他們還是很好；但是對社會其他階層，城市裡的其他居民，這種個體，市民經濟，這種部門的職工啊，就發現這個沒有社會保障，是一個大的缺陷，對社會的穩定是有影響。

所已到了上個世紀，九十年代，就改革了社會保障，就咖始了，就是說搞市場經濟，允許他勞動力可以流動，但是她的保障，仍然可以獲得，總的思路是這樣想，後來經過學者，這個逐漸建立的大的體系，分成五個部分。

答：第一個部分呢，就是我們所謂的社會福利，社會福利制度呢，可以說我們還允許由政府和企业來實行福利，比如說，我這個成都財政好，我就允許給七十歲以上的老人發津貼，這個不屬於養老保險的範圍。

問：現在成都確實有七十歲以上的老人福利嘛？

答：有，還有像老人上公交車，七十歲以上拿老人證就可以免票，是公共福利；還有政府可以補貼用電。無形上就補貼到我們身上來，帶有很大的計劃經濟的色彩。

第二個就是社會保險制度，社會保險制度呢，就參雜了這個相當於這種個人要繼續投入的方式，由政府個人企業三者結合的社會保險，有五大保險。

再來是社會救助制度，這個也是延續下來的，就是由民政部門辦理，就是像無保、孤寡、還有一部分這個家境特別困難的低收入家庭，農村裡的貧困人口等等，這部分的社會救助；還包含了救災，水災、旱災、地震等等，

然後呢是社會慈善制度，由政府之外的第三者，NGO、支持企業、個人捐款，投入這種基金、專款，貧困基金、教育專款、愛滋病這樣子的，作為慈善制度，這一個體系還蠻複雜，有很多是官辦機構，像紅十字會，還繼續維持，很大一部分都還是官辦。去年就發生了很多事情，像是帳目不公開啊，引起很大一部分的人不願意捐款，像紅十字會他一下今年的錢就少了很多。

那還有一個是...就是說個人的這種商業保險，因為還有一部分家庭，他還需要進一部保險，比如說我就有買這個醫療保險，一般屬於中等階層他還有這個需求，那我們大陸在文革以前保險業是全部撤銷的，在58年撤銷；也跟大陸很多的學科一樣，那種「資產階級」的學科都被撤銷，也跟蘇聯很像。

基本上就是按這五大體系，我覺得他這還是國際通用的，不是自己創新；目前看來呢，有兩個是繼續的，社會保險這個是創的、商業保險也算是改革開放以後才有的；慈善事業呢原來可能也有，但是非常少，但是現在有很多的民辦機構，還在發展跟完善。那現在集中起來，重點是在社會保險這塊體系，也分成五大體系。

第一個呢是社會養老，第二個是醫療體系，第三個是工傷，第四個是失業，第五個就是婦女的生育保險。保險的五大體系。

整個體制呢，實際上根據我的觀察，國際上還是有不同標準，基本上我們還是參照美國的標準，養老呢他實際上就是個人的儲蓄，儲蓄的性質比較強，就是說你自己要交錢出來，主要的問題和突破也在養老，養老實際上又分成了幾塊，第一個呢，就是公務員和事業單位，像社科院這種，他不是公務員，但也是國家的公務，像公益單位，提供國家的公共服務或是準公共服務，這個人員很龐大，公務員大概八百萬，公務單位大概兩千四百萬，加起來大概三千兩百萬，這部分現在還沒有進入社會保險，還是由國家的財政來養，前一段時間，兩年前曾經提出先讓事業單位納入這個社會保險，但是遭到了很大的反對，(反對者說)你憑什麼公務員這八百萬，可以留在這外面繼續吃財政，而且他們的這個養老待遇還是非常好，同樣的一個級別退休以後，他們的待遇相較於這個財政拿

出來的好很多，而這個財政拿多少，沒有經過設計，完全就是政府自己說了算，所以這個(改革)沒辦法推行。

問：這個現在是在說事業單位改革的核心問題嗎？

答：也算是，雖然其他的部分也是非常複雜，事業單位分成四種情況，一種是「參公」他實際上是...比如說這個勞動執法大隊，他到底是他在行使法律權力呢、在執法呢，還是被委託？那比起公務員「本科生」，他拿的錢就少很多，後來就參照公務員，但還是事業編制，只是待遇參照公務員；第二個就是自收自支的，比如說水電設計院、建築設計院，都是國有的，很多類似的機關都是國有，原來都是財政撥款，但是他可以自收自支，例如我賣設計圖，國有但是獨立，就跨出去這個事業單位了；第三種就是半自收自支，有一部分可以養活自己，但是不能完全養活，有公益單位的色彩，比如說醫院這些，國有的，四川省人民醫院這種，他們呢原來財政撥款，你一整年預算是一億，我就給你撥款，只給你五千萬，其他的一半自己要去掙錢，然後所有的醫療、醫務改制就是從這裡，他要創收、收入啊，收入我們怎麼辦啊？於是就各種辦法像床位費啊就來了，看病的藥費啊等等問題就出來了，現在改革的方向又分成兩個方向，一個是說完全公益性的，就是說我費用百分之百給你，但是你就不能亂收費了，藥費啊不能加價，還有一種就轉為商業醫院，像有錢的專科醫院，那一般的基層醫院就是公益性的；第四個就是就是完全公益型的，像社科院，原則上是完全公益型的，就百分之百給你錢，財政預算撥錢。

問：目前大學是這種嗎？

答：大學...基本上還是，不過也很亂，也還是要掙錢，要接課題，這個費用也不會全部花光。

問：那學生的學費用在什麼地方？

答：學生也還是收費，但基本上還是算在事業單位。這部分就市政府把他畫線，畫到最後呢就是完全公益性的跟部分的半公益性的，政府出錢，其他的就把他推入合併進社會保險，但是這個主題就相當大。中國的制度基本上是由這個政府來制訂的，他就自己編社會保險。

那麼這個大概是養老這一塊的現象，主要是有人不願意進入保險，所以方向是先把事業單位分流了、進去了，其他的再談。

問：這個是講到養老的第一個部分嗎？還是是財政的部分？

答：是財政的。那這個第二部分是談到城市職工的養老，城市職工的社會養老是這樣的：在九十年代就開始建立，但他不是一個統一的，是各個地方，自行試點自行創造各種模式，所以就創造了很多模式，而在運作中就確立了某些形式，就是個人每個月要交個人工資的百分之八，企業交工資總額的百分之二十，建立所謂養老基金，然後這個在運作中，如果說運作不好，就由國家或政府來兜錢，由於他的層次比較低，都是縣跟市的層次，還沒有上升到省的層次來運作，如果說你下面比如說市沒有運作好，就向上一個層次，向省財政申請，省運作不過來就向中央申請，像上海他這個老齡化很嚴重，整個市

的運作不行了，每年整個中央要補貼他的就大概是幾百億，缺口就有幾千億

問：所以是說每年幾百億，但是歷年累積的總額幾千億嗎？

答：是，我們老職工有一個界線，在1998年，實行改革的時候，叫「老人老辦法，新人新辦法」適用不同的辦法，之前的呢，是國有企業的職工，工資裡沒有算養老金，也不會發到我，所以就不交，以後的工資就要交這筆百分之八的養老金，之前的老職工就不交，實踐上就會缺了這一塊，國家採取的方法是，有一些地方這錢顯然不夠，國家就把某些國有企業變賣了，把這個變賣廠房的錢加在裡邊，基本上是在市的層次，但是過了幾年可能退休的人多了他又運作不動了，那麼這個城鎮職工就包括了個體、中小企業，就這樣運作；那麼現在只有想擴面，因為他拉來的人越多，這錢不是越多嗎？特別年輕人他拉來墊背，那是最好的增加，那以後就是以後的帳，這其中最大的就是農民工，農民工現在就是說不願意交，年輕人說以後的事情以後再說，就不願意參保，所以這個擴面要盡量動員他們、動員農民工進來，但是又不能夠強迫；農民工為什麼不願意參保呢？第一個就是說覺得時間還長得很，我在這個單位說不定我明天就走了，還有以後的事，以後再說，第二個他們流動性很大，今天在廣東明天不知道去哪裡，但是現各個地方為了保持他的基礎，他就不允許帶走，這個我們四川就吃了大虧，我們民工供給比較多，很多人都到廣東，但是三十幾歲、四十歲以後，人家就不要了，就回到四川，但是他只能帶走他這個個人的部分，不能帶單位交的百分之二十的部分，帶不走，因為你把我帶走了，我這個基金廣東、上海就沒有了，那這個問題現在沒解，中央給他多少錢他能夠就帶一半走；所以這個農民工的積極性很差，他隨時都可能退保，他可能家裡頭缺錢了，就退保，差幾年差幾千塊了，我不夠用我就退了，過來呢，就是跨線的，在企業職工之外，有一個很大的這個群體，叫作「靈活就業」，比如說我當保母啊，他是非常流動的，不屬於哪個企業，擺個攤、開個雜貨店當個體經營者，而在中小城市、小城鎮，這種人特別多，大城市還不是很明顯，比例不是很高，但是小城鎮特別多，這個還沒有社會保險去保障他，他們的問題，老了怎麼辦？那麼就是畫到無保、畫到社會救助這邊，就是民政系統來搞，那現在希望把他們納入到保險基金，好處是他們有親屬可以幫忙繳費，透過這個方式，國家就也可以給他們錢，所以就又建立一個，叫作城鎮居民社會養老保險，這塊就解決了這個(靈活就業)，就是採取了一種模式，這種模式出了很大的力，因為以前的標準訂得太高了(付不起)，現在就掌握一個原則，就是多檔次，畫了九個檔次，有錢你就買高檔次，錢少就買低檔次，但再怎麼樣都還是高於無保、社會救助的人，能夠靈活的投保，個體戶像保母可能幹了五個月，失業一個月，但我讓你靈活、自由交費，你甚至一年集中交費，賺了兩三年你也可以補交，這個靈活的辦法，我只要交夠，達到基本費用跟最低標準，如果我錢多再提高檔次，錢少我就降低檔次，當然也有很多地方不允許這樣，最終達到他們在退休年齡可以拿到養老保險。

問：所以現在已經實施這種靈活交費的方式了嗎？

答：是。

問：那這個跟前頭講的那個城市職工的養老保險是一個體系？

答：不是一個體系。

問：那這樣他們的管理...

答：主要是看你進入哪個體系，就歸到哪個地方管理，對應到靈活就業這個部分。

問：我的問題是那這樣他們的資金也是分開管理？

答：是的。不會交叉，基金不會混在一起，中國知道凡是吃大鍋飯的，都沒有好下場，包括現在歐盟出問題也是吃大鍋飯嘛，那麼多國家都想著德國很有錢，我們就分錢，這個歷史上肯定最終都是要垮台的。

但這個還是有大問題，就是農村這部分，農村呢在九零年代，由民政部門搞了一個農民的農村居民養老保險，但是標準非常低，每年要繳費，但一年才幾百塊錢，補貼的也很低，才幾十塊錢、五十塊錢，但現在沒有幾百塊錢很難生活，於是那個很快就發現問題，實踐上很快錢就發不出來了，還有參保的人也很少，一方面農民有土地保障，你農民有土地，土地就是你的最大保障，但實際上土地是你的生產資料，不是你的生活保障，他們把理論上的弄錯了，現在我們理論家還在弄土地保障，只是這個土地保障太弱了，他就他連農民工打工頂多我回家去了，可以種，但是我還是入不了社會保障，那是兩回事，土地是他的生產資料，跟他的養老卻綁上了，他實際還是靠他的子女養老，但計畫生育又搞不好，養兒防老，農村這一塊呢後來我們又開始改革，就開始試點農村養老保險，農村養老保險就是說，最近幾年才開始，大概在四五年前開始試點，百分之十的縣來試點，他不敢一下全面鋪開，一個省一百個縣，那十個縣，不同類型的，先來試點，這裡呢又分成兩個部分，一個叫農村基本養老金，凡是六十歲以上的農村居民，每個月給你發十五塊錢，你參不參保都給你，這個呢照理說是一種社會救助，我想應該是，從理論上來說應該是社會救助，你六十歲以上的、有沒有工作的，都有。

問：這個是全國都拿得到嗎？

答：這個是全國都有，這是中央財政出錢，當時算過，全國無非就是拿個多少，幾千億，這對中國來說就是個九牛一毛，當時就建議人力資源與社會保障部門，就說你隨便搞個大工程就幾千億，你這算什麼，拿點錢給別人，當時就算過每個人發五十五塊錢，這個水平當然還是很低，然後就建立這個農村養老，基本上的方法就還是參照城鎮居民社會保險，就是剛講那個針對靈活就業跟個體經營戶，有的地方把二者合一，特別是四川有個市，農民都占大多數，說是個小城鎮，證件拿出來都還是農民戶口，有的人有土地有的人沒有，那他就把他合一，方法也是按照前面說的，你要買檔次買多少，也可以自由變動，那一般只能由低往高調整，而且這個交費的標準可以調整，實在有困難可以暫緩，你有錢的時候再交，有錢再提高檔次，到了六十歲以後比方說你活到九十歲，人家就養你三十年，那如果你有利益的話，就蠻划算，因為我們搞經濟的，就是很庸俗的，老是要算人能不能謀利，雙贏啊多贏啊損失的補償啊，使他利益不受損，那麼養老保險就是這個思路，當前的問題，總的來講就是讓他覆蓋面廣，全民覆蓋，特別是農村這幾年試點結束了，這幾年開始就全面鋪開，所有的縣都搞，人人都得參加這個社會養老，當然他也不是強制的，但只要人們覺得有好處，那他就會參加，這問題就不大了。但就是個低標準，還是個很低的標準，你五十五塊錢，你農村養老金沒有個兩百塊錢，我覺得是有困難的，按照現在的水準，所以現在的問題就是廣覆蓋但是低標準，以後就是要提高標準，覆蓋問題基本上解決了，全民都可以參加養老保險。

還有要解決統籌的城市的問題，一般在市裡，能不能夠往上到另外一個層級，因為你層級高，運作的能力也強，還可以拿出來投資啊買股票，現在就是說很多人反對，說你這個股市啊有風險有變動，你把錢投在那裏頭，我覺得最好的方式，就是那些壟斷的國營企業，你強制去買那些企業的股票，中國電力、中國移動什麼的，去入股，這種風險不大，那你強制去買百分之四十的股票，我這社會保險就摻在裡頭，我如果還國務院提建議的話就是提這個，這你如果和一般的股市買股票，這就有風險，肯定是不行的。

問：現在的操作是在市一級操作嗎？我是說管理權，他們現在可以買股票了？

答：現在就是有風險啊，人家說你這個基金是人家的養命錢，怎麼可以去投在有風險的股票，現在大家炒股票都容易炒輸啊。

問：有一些資料有顯示，是不是這些社保基金已經有一些被挪用啊的情形？

答：有，還是有被挪用，尤其是一些運作比較好的，但是像養老，這個很多地方就比較運作不走，那就會往上一級申報，中央政府都抵著撐著，這個就比較不好挪用，狀況比較好的不是養老，是那個失業保險，大筆盈利的，失業保險一般在中國比較沒問題，大概只有百分之一的人有問題

問：所以有盈餘的比較容易被挪用，相反就比較難。

答：嗯...沒盈餘的也有這個問題，就是你市一級的在運作的時候，我哪裡不夠了，先跟你拿過來預支過來，有錢了再還回去，就挪用這個還是在發生，只是不是很普遍，一般就是地方政府需要錢的時候周轉一下，不過也有周轉過來了，沒有轉回去。這就是說失業保險，一般沒有什麼大的問題，包括說到整個國家，都是有盈餘的，錢如果有挪用問題也不大，應該說這幾年，失業的人還是很少，現在的制度是城鎮登記算失業率，有在城鎮登記的人才算，沒有登記就沒有，而且你要參加失業保險，只有失業五年以上的才可以，而且這個為了促進就業，要你重新去找工作，發的金額也很少，我就是黃金分割嘛，四六分割，失業者發百分之六十的錢，讓他可以維持基本的生活，多了他會懶惰，好逸惡勞，多了肯定不去工作了，如果我的偏好是喜歡閒暇一點的，那我就拿了錢就游手好閒，成天沒事幹，但是一方面也不能少了，少了就沒有達到失業救濟的目的。所以就是要去找一個最佳點，這就是政策的選擇的點的問題，這就是失業保險；那婦女也沒什麼問題，生育保險，生個小孩我肯定要參加，不參加的話那現在收費那麼貴，要花一萬塊錢，那如果小孩參加了生育保險，就只要一兩千塊。

現在大的問題，最大的保險，就是醫療保險，整個國家的醫療保險制度沒有搞好，有很多的方案跟制度讓他變得很複雜，醫療保險就要分成幾塊，第一個就是公務員跟事業單位，他是屬於這個財政支出來運作的，我們還是要繳醫療保險費，大概是每個月工資的百分之五、六左右，每個月跟你發大概五六百塊錢，你小病啊、一般藥品啊就用這個錢，大病呢他就加上一個門檻費，每個級別的醫院加的錢也不一樣，三甲跟二甲的醫院前就不一樣，門檻費就是你要住院...

問：門檻費是...我是說，我們那叫掛號費嘛...

答：那是住院的費用，是私人支付的

郭虹老師補充：那叫入院預付款，收費的單據上叫做住院預收費

答：不不，是你私人要住院，就要交這個錢，相當於你這個國家給你的福利、醫療的保障，但你私人必須要支付這個最基本的費用，稱為基本費，要我說叫基本個人支付費用，不同等級的醫院不一樣，你要進大醫院基本費就高，進了以後再根據不同的藥品，哪些是可以完全支付的，那些是要個人支付的，床位費也是個人支付，但一般的藥費、治療費就是公費保障，但是藥品也要分，有的是公費藥、有的是私費藥、有的是半公費，這個問題就大了，很多醫院他就在外面去買藥，把進口藥定的非常高，一般藥品醫院抽百分之十五，我進一百塊錢要賣一百一十五塊，那就這個藥不花錢，但是治療成功率只有百分之四十，這個藥就要花五千塊錢，成功率百分之七十，這個藥你要花一萬塊錢，成功率有百分之九十，你想一般為了救命，特別是癌症，一般有錢的人還是願意多花錢買好藥，這部分人，按照現在的制度，一般治療大概個人交百分之三四十吧，六七十是公費出的，結帳的時候結算公費藥私費藥這些，不同的病不太一樣，大家大概是支付百分之三四十左右，現在總的費用一般公務員公職的人，還是有點承受不起，跟收入比起來還是負擔比較大，生不起病。

問：這是公務員的部分，還是也包含了城鎮職工？

答：那個又是另外一個，這就是我們講中國人分等級啊，第二種才是城鎮職工醫療，職工醫療部分呢，基本上還是按照個人的額度去扣，然後呢給你一個卡，這個卡就是說，門診啊、自己去買藥啊，每個月大概幾百塊錢，當然也有的只有一百塊錢，一般就是生病的人主要就是退休人員，而退休人員的以往的水平又比較低，按一定比例去提攤領以後，他每個月錢又很少，就是他那個平時隨時都在咳嗽啊感冒啊，那個花的錢也不少，退休了才發現怎麼這錢這麼少，還是住院要付門檻費，這比例我忘記了，不過和公務員也差不多。

問：這個門檻費，是醫院管理方全部一起設定的，還是說根據身分別有不同？

答：他是這樣的，我們都是由行政部門來管理，他把醫院評級...

郭老師：他現在是把醫院分成三級，每一級又分甲乙丙，一共是九級，不是根據你的身分、行政體制，是根據醫院的等級。

答：比如說床位費，這個三甲的醫院的假設收你一百塊錢，設備什麼的就會比較好，最低的就是一級丙等，最高的就是三級甲等，低的就是一般的鄉衛生院，一般省一級的大醫院就是三甲，專科醫院也有三甲的，成都是也有幾個三甲，縣一級的就是二級，那收費的標準一樣。

醫療的標準是這樣，醫院一般是事業單位，是半收半支，原來的運作方式，必然就是要增加收費，一個是他的整個運作的總額，需要由收費來補償那百分之五十，假設我這個醫院預算是一億，政府只給我撥五千萬。

問：所以我剛才問的是，沒收費式管理方已經一致設定好了？所以不論誰進去都一樣收

那個錢？

答：對的

問：所以就是差的只是因為我的身分會從保險基金裡面扣除多少。

答：是的，不過如果你是高層幹部，他們有專門的、百分之百的免費病房，高幹也是，離休幹部，就是以前參加革命的，那有另外一個待遇，不過我們比較不說這個，那屬於醫療方面的特殊福利。

那麼呢，其他的就是參加城鎮的，普通的所謂醫療保險，基本的類型就是差不多，最大的區別就是農村，農村就是所謂現在叫做新農合...

問：現在醫療保險，城鎮的部分是交多少？

答：大概是百分之六吧，還是百分之五。

問：這是不管那種靈活就業的類型？

答：這個就不好說了，因為他們的工資也是很靈活的，因為那個也是才建立的，主要是靈活就業人員他...主要是解決他的養老，醫療的話好多都是拿自己的錢去看病的。

問：可是像這個...這裡頭都是沒有財政補貼的？

答：肯定有的，只是比例我也不清楚，他是有問題了我財政再來補貼，還有各個城市的構成也不一樣，比方說我來了一個流行病，就需要上一級來，這就是屬於保險制度的分層，基本運作是由市一級來做，一定程度上再由省來統籌，現在離全部都由省統籌、全國統籌，還有一段很長的路要走，通過這種方式來運作，下面運作不走，省來運作，省運作不走了，國家來。

問：這樣會有跟養老保險一樣的問題嗎？就是農民工不願意交保

答：農民工，是這樣的，他現在又出一個問題，我因為參加這叫雙重保險，他可以參加農村的醫療保險，再到城裡參加醫療保險，理論上雙重是不行的，但我認為是可以的，他的身分本來就是兩棲的，你沒有把它界定清楚，就要參加一個保險，是很難的

問：如果交進去的錢可以從兩個帳戶支出，這個不是很有問題吧？

答：一般農民工呢，現在就是說，他們最大的問題呢是工商保險，因為現在真正的農民工比較年輕，平均三十多歲，都到城裡來打工，醫療不是...他們參保是好事，交了錢不花錢，他現在就是我說這個雙重保險，叫做新農合。

我們就搞了一個農村合作，是共產黨文革期間做的，叫做合作醫療，基本上是垮掉了，因為從現在醫學的角度啊，什麼中草藥啊、針灸啊，誰都來做，國外那是把生命的價值放在前面，那要有職照啊很嚴格，所以原來這個合作醫療那是一個不好的，雖然也是有

一些效果，農民不能到醫院，不見得有藥可以吃，就用這個方式，也不能完全否定，但是這後來就沒有了，農民就看不到病了，本鄉就沒有醫生了，文革的時候是分配的，但之後就自由流動就調走了，有些地方條件比較差，基本上找不到本科生，都是一些專科，所以說後來就農村看病難度變高，還不是藥費貴，是連看病都有問題，第二個就是支付能力，農民達不到，所以貧困的人很多就是因病至貧，繳不起錢、念不起書，一個人生病，全家就貧困了，那麼這種情況就是建立農村醫療保險，但是這個名字我覺得很怪，叫做新農村合作醫療保險，我不知道新在哪、合作在哪，這個就是說為了解決農民的看病問題，這個費用非常低，原來最初定的就是交十塊錢，你想這十塊錢能不能運作，但他參加了以後就，很多的這個看病，這個鄉衛生院可以提供廉價的基本的藥，這個還是有好處；有人說十塊錢都不交，但那是很貧困的地方，這個就是政府兜了很多，這個就是政府在新農合問題上有考慮到，考慮到農民的醫療衛生問題的話，再來就是地方政府運作不走，漲到二十、三十五十塊錢，現在成都市漲到一百塊錢，我全市收的多，你住院的報帳比例提高了，服務的部分國家的公費也提高了，我如果住院自費的部分在百分之三四十，這個還是能夠接受，特別是經濟比較發達的地方，他們也覺得這個一百塊錢沒什麼，他一旦有了大病的話，他自費的部分就大大減少了，我覺的這也是合理的，錢交的多，服務的層次也提高，也可以用比較貴的藥。

現在我們為了防止藥費貴的問題，國家採取了很多政策，公布一些基本藥品，這個價格不能夠超過多少，行政限價，當然他一句是他的成本，但現在成本也在變化，所以有些醫院他就不生產，生產這個他就很簡單，我就生產貴的藥品，新藥訂價也比較高，我就改頭換面成新藥，再過審批就拿來用。

問：這個審批的權力是哪一層級？

答：原來是衛生部，現在是直屬的，叫做國家食品與衛生管理局，批准的是個行政權，原來我們這個藥品管理局的局長還有一個改頭換面的，把他換個品牌

我們這個藥品的問題，就是他可以層層加價，經過一道可以加價，政府後來搞了一個政府採購，由政府來招標，醫院去招標，但是往往這些標訂得很高，價格還要更高；有的人認為完全市場好，也有認為政府政策要介入好，但往往介入又有問題，但是回到市場失靈的問題也很嚴重，所以醫療衛生的問題我覺得現在很混亂，真正最大的問題就是醫療衛生的問題，因為他涉及了很多，有廠商、商家、政府、患者、醫療單位，現在又不准醫院賣藥，醫生只能開方子，所以醫院他創收他也是很難，就做了很多檢查。

問：這些問題其實台灣也都存在，透明度可能兩邊不太一樣

答：他這個利益主體太多，醫院勾結廠商啊，醫生開方子廠商就給多少回扣，問題就很複雜了，所以我覺得醫療，大概就是這樣子了，大概就這樣子吧。

田野訪談紀錄範例二

受訪者：香港中文大學社會工作博士、西南財經大學劉軍強副教授、西南財經大學黃裕濃副教授。

訪談地點：四川省社會科學院

答(劉老師)：首先大概就是一個介紹，中國大陸社會保險呢，主要呢是企業職工醫療保險、企業職工養老保險、失業保險、工傷保險、生育保險，是幾個主要的保險，另外針對小孩啊、老人啊、大學生啊，他們是設立一個叫城市居民養老保險、城市居民醫療保險，就是把那些洞都給補上，那在農村的話，他主要是一個新型農村社會養老保險，跟醫療保險，不過這兩個都是志願參加的，就是大概一個制度架構。

具體來說就是，還包括到我們大陸的那些商業保險，這我沒有看過具體的條文，不過可能是取決於你待多少時間，那旅遊的話肯定是買商業保險，長期居留的話，你是可以參加我們的社會保險的，你有工作的話，每個月交社會保險，然後另外如果你是一個在大學裡的話，你的這個國籍...台灣的話，你是可以透過我們一個叫做國外專家局，他給你購買社會保險，買一份保險。

問(林老師)：所以有一個單獨的機構在負責，學術界有一個機構在負責？

答：對，也不光是學術界，只要你是他們所認為的人才專家，外國專家局。其他的你說那些台企台幹，像富士康，可能都是公司辦理

問：恩...我們問到的情況都是，他可以自願參加，但是都沒有真正參加，一般的部分是職工的部分會參加，台幹的部分是自願的。

答：職工的部分也是這幾年才開始規範，以前都是有漏報啊!

問：那如果是自願性的，這樣子的覆蓋率的計算是正確的嗎？還是說目前覆蓋率的算法不對？

答：分開來說，醫療保險的話這個是比較可靠的，基本上現在就是先是這個在農村新農合嘛，他進來的是一個變相的強制，城市的醫療保險是這樣，現在大家都慢慢有一些健康意識了，以每個月交一百二十塊，然後交了你去看病可以報銷百分之六七十，他們覺得這樣很划算，參保很高，這些資訊也是可以算的，每年保費交多少、平均每人交多少，可以算回去有多少人參保，比較不能造假。

問：所以您是覺得，像早上我們去了社保中心看具體中心，也去過服務台，問一些問題，就是說目前，我這樣看下來，整個社保整體來講，財務透明度是比較高的

答：有些不太高，因為他現在是屬地化管理，大部分資金是停留在區和縣，所以就是很容易受到地方政治因素的影響...

(這邊被打斷)

答：...相對來講，他是結餘資金太多，我剛寫一篇文章，他說這個醫保資金的結餘，你

們猜猜有多少？五千多億，兩兆多台幣，失業保險有一千七百多億。

問：剛說五千多億是指全國？

答：是全國，而且只有職工醫療保險的部分，不過就是，是這樣的，城鎮居民醫療保險跟新農合這兩個保險，現在雖然剛試點沒幾年，但有點XX了，根據我們的一些調查呢，他現在這個城鎮居民醫療保險他每年只用交兩三百塊錢，但他住院率百分之二十二，就是一百個參保的人可能有二十二的要住院，

問：這是因為有道德風險存在？

答：是，你有了保險，你個人來說本來看不起，看得起了我就多去看。

問：這是因為城鎮的的基本醫療保險，是您剛才講的那樣自願性的，就是在自願性的基礎上才會有道德風險？

答：對，一部分原因，因為他生計不太好的他總要多加一點錢，參加那個XX保險，比如說我做一個西南大橋之類的，

問：但這幾個部份的保險，都是分開來管理的？

答：對，分開來的。但也有的地方是合起來的，他現在因為是去中心化，各個地方怎麼管理那是千差萬別，像在成都他是城鄉居民的綁在一起，別的地方是城內職工一個、城內居民一個、新農合一一個，所以很難講。

問：那這個有辦法區分類型嗎？

答：這你就打個電話去問吧(笑)說不定這個月還是分開管，下個月就合起來

問：跟領導的管理的想法有關。所以目前為止看不到一個全國的政策方向？這幾個保險是要分開還是合併管理？

答：你要一個趨勢是要合起來，這個要講的話我也不是這個決策者，我也不知道他為什麼？真的要說的話也許他合起來他可以占一些管理權吧，跟你的risk level也變大嘛。

問：跟那個一貧二調意思是一樣(笑)我的意思是會不會到後來跟人民公社一樣，變成吃大鍋飯？他哪邊管理哪邊虧空也分不清楚？我聽下來...還是說他其實個別的帳上也是可以清楚的？

答：我們其實接收到的數據，他那個帳也還是算得很多的，現在畢竟是這個網路時代，這都很完善了，也不至於到算不清就是了。除非一些太過邊遠的山區點，算不清楚。

問：那分開管、合起來管...我的意思是說，你們有做過類似方面的研究嗎？為什麼要分開為什麼要合起來

答：沒有做，我自己覺得這個不是什麼理論化的東西，沒有太大意思，這是一個比較技術層面的東西。

問：那所以你們自己做的主要方面是？主要針對的理論問題是？

答：以前是一個比較發展的東西，現在是針對政府治理，比如說經濟管理的效率啊，之類的

問：您指的是社保這個領域？

答：對對對，他過去就是注重在發展，比如說覆蓋面擴大啊，資金的增收啊，現在就是治理，因為他這覆蓋面都起來啦，所以就是他怎麼管的更加好一些。

問：所以您在中大都寫什麼樣的論文？已經有關於治理方面的變化了嗎？

答：現在正在做，當時都還是做發展的部分。

問：那您能不能分享一下您的結論或是成果呢？尤其是說這幾年在政府治理的一些問題

答：我自己的興趣是這樣，基金結餘率，surplus。

問：那職工醫療保險是結餘五千多億？

答：對

問：然後失業保險結餘一千七百多億，這也可以理解，工傷保險目前應該也是結餘吧？

答：也是結餘，但比較少

問：那結餘率的意義是？

答：結餘率的意義就是說，你把錢收下來之後，你沒有好好的利用，像失業保險你領取率只有百分之二十三。

問：那這個就確實是治理的問題了，就是為什麼管理到後來有這樣子的餘額，所以這是針對的是失業跟醫療的結論？

答：對

問：那為什麼會這麼高？

答：原因很複雜，也說不太清楚，我這醫療保險做了一個模型，失業保險正在收集資料。醫療保險他這是經過設計的關係，醫療保險他有一個帳戶，是用來積累的，政府他有一千...九百多億是簽在這個帳戶裡(用詞不是很確定)，但這帳戶他沒什麼用，像我這個年紀的，不會用，可是對於那五十幾歲的人，他是不夠用，他設計的目的是讓我們積累下

來，等到退休的時候花，但他這設計就是像人的闌尾一樣，完全就是...三不五時給你來個疼痛，但又沒什麼效果，

問：但累積起來也還是一個大錢吧？

答：不算大錢，一年一千九百億，像我們一個月大概是兩百多塊錢，一年是兩千多塊，但是他膨脹很快可能是十幾倍，所以你一年兩千多塊等於沒有，我現在再寫一個文章也是說他這個問題，他這個是完全沒有用的。

問：您剛才是說，城鎮職工的這個個人帳戶所累積的資金，也都沒什麼作用，就是指說，我們這個我們這個年輕一輩的，到目前都不會花錢，是這個意思？

答：他現在就是一個很低效，需要的人不夠，不需要的人又太多，也沒有橫向的移轉，最多就是你在家庭內部，我可以給我的母親，但是這個方面也還是太小了

問：所以目前是允許我們使用的時候，可以給家裡的人

答：對，但是也只有一部分地區

問：那這也是地籍市的管理權？

答：對

問：就是說能不能這做是由地籍市...

答：由地方政府自行決定的

問：對所以你剛才說五千多億裡面，有一千九百億是這個結餘

答：恩，他前幾年的時候結餘率是百分之三十三，占了百分之三十三

問：所以這一筆錢就是沒作用的...那他現在管理方可以拿去投資嗎？

答：不允許，這一部份不允許的

問：基本上社會保險是不能動的，你頂多就是一些鬆動，像我去醫院做這個參與式觀察(笑)，買藥的可以去買一些食品，有時候管的鬆有時候管得嚴

黃老師補充：像現在你那個錢積累在那邊，那我們看的時候...這個小病是不要保險，大病有保險，但是大病帳戶裡頭幾千塊萬把塊，也沒有什麼用

答：所以基本上他這個制度設計就是很奇怪的，保小病不保大病，可是門診還是可以看看

問：那除了這百分之三十三是呆帳以外，其他的部分？

答：就是社會統籌基金

問：那現在這個部分就是，醫保覆蓋的面，是不是就是國企、事業單位、公務員？

答：對，公務員也已經納進來了，這是他這個最核心的部分，他現在這私營企業也納入進來了，只要是你有工作都這樣。

問：這醫療保險的每一塊的覆蓋率，都有計算過嗎？

答：很難算，農村相對好算，你新農合這個好算，其他的有時候像他這個靈活就業，他參加城市職工，但是比如說他在個飯店，六七個月就倒閉了，這六七個月就又沒有了，麻煩

問：你剛才說那個社會統籌資金這百分之六十七，是可以拿來做投資的？

答：這個也不行的，他們都屬於這個基本的保險不能動、失業的也不行，但是你補充性質的這個可以。

問：那現在屬中央管的這個社保基金其實是中央直屬單位的基金嗎？

答：不是的，那個跟我們這個講的沒關係，那是跟國有股轉讓啊的錢，放在一個地方，現在可能有七八千億了，他用來是支付將來的養老金的部分

問：跟地方做法是類似的？我是說地方企業也是會賣掉，然後來...

答：對，還有一些那是歷史謬誤，他是一些老年人，他那時候還沒有建立制度，退休的時候建立了這個制度，現在政府就給他錢，國有股轉讓，是其中一個渠道，其他是一些中央財政補貼

問：所以這一筆錢他也不會拿來兜底地方政府需要的部分？

答：啊這現在很難講...

問：(笑)就我們也不是很清楚，所以會問一些奇怪的問題，就是說他這個算是盈餘了嘛，或是說是未實現的部分，那天如果將來的支出是在地方，那他是不是會拿來抵地方需要的部分？我不是很明白這個中央地方的關係，外人看就是一頭霧水

答：現在是這樣，你有手段也不見得搞得到，社保基金管得很嚴，就是我繳的錢，一定是存在地方上的帳戶，他們的錢也有可能過來我們這裡補貼

問：那地方上的財政補貼呢？就是說兜底的部分是不是包含一部分是地方政府自己出的？

答：基本上話是地方政府自己兜底，但現在的話是很難的，比如說遼寧的話，他的養老保險國家補貼的，每年補貼好幾百億

問：所以也是中央撥款下來，但是他撥款的渠道是？

答：財政部，但是這整筆社保基金他用來幹嘛的我也有點搞不清

問：因為大的這個區塊啊，什麼投保、誰投保，這個還算清楚，管理的部分比較看不懂

答：有本書寫的不錯，是那個奧克拉荷馬的寫的，叫做《SOCIALIST...》，MARK FRAZIER，一零年出的，談到這方面，他做了好多田野調查，尤其是養老保險社會保險，比較深的一塊，比我們大陸人寫的深，很慚愧啊(笑)，他有些還問到司長級的，地方市長的

問：所以養老保險的這塊...

答：我現在還沒有到這塊，這也是有點複雜的，他和醫療保險這個管理的邏輯不太一樣。還沒有開始做

問：那關於就是醫療保險的那個支出那一端的，就是醫院啊藥啊...

答：那這就更複雜了(笑)

問：(笑)就是說你如果是盈餘問題還沒那麼大，那現在...

答：有盈餘也還是會有問題，他馬上就被吃掉了，這裡面涉及的因素太多了，醫院的改革、激勵機制、這個藥品採購、藥品限價等等，

問：但是價格跟採購那一端的，是由這個勞動這個口管、還是衛生這個口？

答：衛生

問：所以說，他是這個變成兩條體制吧？

答：對

問：那為什麼...我有一個疑問是說，勞動口的人是要怎麼去管住衛生口的人，給他們壓力要他們一定要管住？

答：他們現在也沒什麼手段，有一個手段就是說不給錢，霸王條款嘛，就是說你今天，這個一百萬你花了一個億，那你就以後看著辦吧(笑)

問：這是個別地方上會發生的吧？

答：也不是個別

問：就是說我這邊給錢、保費，你那邊支出自己想辦法。...這個目前中央是誰在管啊？

答：張德江...李克強那比較關注醫療保險這邊，他是醫改小組組長。

問：你指的是說在市這一級，已經比較經常出現這種情況了？

答：也沒有廣泛的資料，只是說我從好幾個區都聽到這樣子的情況了，也許在某個程度上是這樣吧。

問：那剛剛講是說醫療保險的結餘率的問題，那失業的那一千七百億呢？那是發放的這一端的問題嗎？像台灣失業保險的結餘率也非常高，問題是類似的，就是失業者他繳了保險以後...使用率只有百分之二三十，他的問題當然是包括一個就是說，當然跟台灣的勞基法有關，就是說資方除了給保險之外要出幾個月資遣費...他為了不出這一筆資遣費，就叫你簽一個自願失業的證明，那你這個離職書你拿去保險局你就領不到了，因為那一筆是要看到你寫非自願性失業才能拿得到，那這樣直接領到錢就變少了。那我想知道說是不是有類似的問題存在？

答：也有這個問題，那大概也還有別的因素，就我的調查他可能也是跟這個失業結構有關係，像有些人他比較年輕，他可能覺得自己找工作機會還可以，他就不去領這筆錢了，要嘛就是它可能不知道他可以領這筆錢，另外這個也跟他地方政府基本服務能力有關係...而且很麻煩，你交兩年，可能才領幾個月回去

問：可是這事業單位也要繳啊。

答：對，都是單位在繳。

黃老師問：那要怎麼去領到？

答：你要先去登記，去社保局，登記成失業，而且你不是被開除的、不是自願離職的。

問：那這有需要開證明嗎？台灣的問題就是出在那張非自願證明書，保險局那邊也會問，資方如果沒辦法證明你是自願失業，他就要拿那筆資遣費出來，問題的關鍵就是，他如果那個章蓋下去他就要給錢

答：好像也是有，我沒有仔細去調查過，他規定也跟你們很接近，自願的不能領

問：台灣勞基法是1984年立的，兩岸的民法體系也蠻接近的

答：所以也是抄日本，那日本又是抄美國的(笑)

問：對(笑)抄德國跟美國的，就是制度漏洞都蠻類似的...養老的就不好說了吧，不是很清楚

答：對

問：還是說老化程度快得那些城市，已經有一些問題了...

答：大概一半的省吧。

黃老師補充：老化的問題現在也是越來越複雜，很多也是以前留下來的問題...但是我不很清楚，不確定這個訊息是對還是不對，大概是五一年五二年的時候，我們有一個保險條例，當時那個也是跟現在這個很像，也有各種帳目嘛，社會帳目個人帳目等等，但是大概到文革的時候，很多公務人員事業單位他們很多都有接到這筆養老保險經費，但是到了文革以後他們這些錢全部都沒有了，經濟體系全部崩潰掉，八幾年的時候，本來應該是自己的帳戶國家有一筆錢，用來支付你老的時候的生活，但是文革把這筆錢全部都毀掉了，不知道到哪裡去，所以八幾年代開始的時候就變成「見私限戶」(聽不清楚，也不確定用詞)把這個錢收起來，用來付這些要退休的人，八幾年代的時候用來付這些退休老人家的錢沒什麼問題，那個時候說二十幾個人支付一個老人沒有問題，但是到了九十年代的時候，根本就不行了，所以當時的話，我們在八十年代，私營機構你是沒有資格去參加養老保險的，國家規定是根本不管你們這些人，他到了九零年代的時候九把所有人的拉進來，到零零年以後就更加嚴格，規定你一定要參加，因為他帳戶裡面一定要這些人，都是年輕人，錢收進來就馬上給你付出去，但是他現在縱使把所有人都收進來，要付這個老人家也還是很吃力，(補充：一方面也是退休年齡太低了，女人是五十歲就退休)，還有一個是他拿這個錢比例太高了，公務員的話是百分百，事業單位是百分之九十(被反駁：沒有這麼高比例，像我們院裡那個老院長退休，也才拿兩三千塊)

問：我們現在問題在台灣也一樣，像我在中央研究院，雖然說是掛edu，但是也是在行政體系下，等於我也是台灣的公務員，那我退休以後雖然也是那百分百，但是我發現說我這個百分百不是全薪，薪資結構裡面還有算本俸算加給，所以可能是用本俸在算

黃老師：對，也是用本俸用基本工資在算，不過即使是這樣，也是很高的。我有一個親戚也是退下來，一個月拿了八千多，這個就很嚇人，你基本上跟在職工作者拿的是一樣的，沒有當官，但是年資很高，是四九年以前就在共產黨的。

問：可是好像也沒有什麼人對這種區隔待遇有怨言喔？

答：沒有，我寫了一個文章，叫regressive redistribution，說雙軌制的，台灣也很接近吧？

參訪深圳觀瀾人民醫院調查醫療保險與工傷保險程序

地點：觀瀾人民醫院九樓工傷病房

7/26~7/27這兩天在深圳進行醫療保險與工傷保險的實地調查，調查地點共分為二，一個是龍華人民醫院，另一個是觀瀾人民醫院，鎖定的地點是位於九樓的手外傷科的傷患。

從九樓電梯出來，發現電梯等候區附近就有三到四張病床，而當我們走進九樓病房內部，不僅是病房，連走廊兩側都有許多病，稍微數過之後，走樓上大概有十到十五張病床。位於走廊的病床的功用似乎很隨意，在我看來比較像是機動病床，平常躺在病床上的人並不固定，有些人來了躺一下又離去換下一個人來，有時這些病床淪為家屬的休息座位，許多家屬會坐在上面聊天甚至躺著休息。而每一間病房內部都有三張病床。除了床上躺著休息的傷患，還有許多人是傷患家屬或親友陪在傷患身邊。傷患們平常除了躺著休息之外，沒事就可能抬頭看看電視播放的宮廷劇。醫院裡面似乎沒有提供穩定良好的伙食，病人跟家屬的三餐主要仰賴快到用餐時間，會到各個病房詢問是否要訂購便當的流動便當訂購者。

小葉的故事

小葉今年22歲，是江西上饒人，由於08年高考失利，之後便來到深圳富士康打工。他在富士康裡面曾換過一次工作，最原初的工作是流水線上的普工，現在他是一名車間的維修組裝人員。他是在維修組裝機器時，不慎被機器給削過中指的一節，據他的說法，昨天兩位醫生其中一位跟他說接回去的機率是20%，另一位較有信心說是50%，但是由於今日早上原本的主治醫師在幫其他病人做手術，而下午卻回家休假去了，導致小葉，不知是因為疏於治療，還是本來就難以醫治，在今日早上已確定那一截手指是接不回去了。小葉無奈地說，如果可以他會想換家醫院試試，他認為是醫師醫術不足，才導致手指無法醫治。

在發生工傷的當下，是小葉上夜班的時候，小葉馬上被車間的其他幾位工人一同緊急送到觀瀾人民醫院的。住院的第一天，包括手術費等費用加起來一千八百多塊是由廠裡先支付，可是錢還是不夠，所以今天早上車間組長偕同一名專門陪伴傷患的工人再把一千元拿去預付住院費用。

對於申報工傷的程序，小葉自己也不是很清楚，他很淡定的說，反正只要有錢下來就好！對於一些細節，他只提到，在一開始還未認定工傷前，先是請病假，後來認定工傷完成後，才從病假轉成工傷。並且，小葉也告訴我們，事實上，上級不會希望下級隱報工傷。

小葉受傷住院期間，富士康還是會給予工資，只是不清楚的是是否可以拿到全額的薪資，還是會再打折扣。而專門陪伴在小葉旁的工友，也是可以拿到工資，他與小葉原本是同一個車間，是被組長派來陪伴小葉的。

小葉曾經見過檢查人員進來車間，檢查工作環境是否安全合格，但是他檢查完發現問題，更改的工作卻是由普工們來作。而每年富士康都會給工人們做體檢，但是體檢結果一般是不會給工人知道的，而是如果工人身體有問題，才另行告知。小葉也提到，一般來說，工廠工人的身體狀況很多都是肝功能出了問題。

工傷程序問得差不多後，我開始轉問一些關於人際社會關係的問題。他說他的姐姐與姐夫在東莞市自己在經營小生意，而他的女友也在深圳，他們倆並非是在工廠認識，而是在原來家鄉認識的。他的女朋友似乎不在工廠裡工作，但實際是做什麼工作小葉沒

友答得很清楚。小葉的朋友主要是在工作場所認識的，他沒有什麼老鄉朋友，因為廠裡面大多數的普工都來自河南。他受傷的這一兩天，已經有近二十位朋友來探望過他。問到與車間組長的關係，他說組長待人不錯，與大家都跟兄弟一樣。他後來繼續補充說，組長與大家保持好關係是必要的，否則大家都反他，那他是要怎麼管理啊？

小葉原先進富士康工作室原本底薪是900，後來經過加薪與轉職，他的最低工資成長到2200，把加班的費用算上，他的工資可以成長到2700多人民幣。他住在外租房，一個月的房租500多塊錢，他有保社保，每個月會從薪水裡面扣掉190多塊。

之前有跟小葉聊到轉職的事情，我們又繼續問了一下細節。他認為現在的維修組裝工作要比流水線上的普工，在工作強度上要輕鬆、不無聊許多，而且有專屬的工作空間，車間內部的機器哪裡有問題，他才開始工作，基本上沒事就是處於待工狀態。儘管車間沒有任何機器有問題，他仍然需要在車間裡面stand by。他的另一項工作是組裝。也就是當工廠要生產其他種規格，或不同種類的產品時，會需要他來把流水線上的機器做過調整，以生產出符合規格的產品。小葉認為自己是由於有點理工的背景，才很幸運地從普工轉到組裝維修工，這中間的轉換，小葉覺得門檻並不高也不難。

儘管與普工相比，小葉的工作強度已經低很多，但是他某周仍然要在富士康加班48小時。問到他對於加班長短的態度，他斬釘截鐵的告訴我們說，富士康的工人普遍都想加班，他們就是需要錢，才跑來深圳工作的，而必須要加班，你的工資才會真正變多，因此他不排斥加班，甚至願意多加點班。因此之前富士康因跳樓事件的外界壓力，限縮了工人的加班時數，對他來說，算是一種損失。

胡大哥的故事

第一次見到胡大哥，是在觀瀾人民醫院燒傷整形暨顱顏外科的隔離病房。我們小心翼翼地換好隔離服，在護士的指引下來到了27號病床前。胡大哥當時正坐在床上，寡言少語；右半邊臉都包著紗布，頭上纏著保護網。透過紗布我們能看到胡大哥腫脹的面部。簡要介紹過自己後，胡大哥和來陪護他的工友招呼我們坐下，故事就這樣開始了。

胡大哥今年30歲，來自湖南婁底農村。兩年前和妻子一起來深圳打工，後來妻子懷孕了，要回老家生養小孩，就剩下胡大哥一個人自己繼續在深圳工作。後來胡大哥進入四泰塑膠廠打工。該廠以前是富士康的供應商，機器和原料都由富士康提供。工廠主要製造包裝手機用的塑膠袋和一些小部件，比如喇叭等。2012年4月，該廠被併入富士康，成為富士康的一個部門（MRPC）。

那為什麼會發生這次工傷事故呢？胡大哥的回答是“意外”。一般來說，熔塑爐在高溫熔化塑膠時，人是不能接近的，因為這個時候最高溫度可以達到150到160攝氏度。熔化完成後，機器會把熔化的塑膠吊起來準備成型繼續加工，一般情況下這時的溫度已經沒那麼高，人可以靠近作業了。但這次胡大哥碰上了一台十幾二十天沒有開的機器，先前也沒發現這機器有什麼問題，不料就是在冷卻準備加工時，塑膠突然爆炸，高溫液體濺到胡大哥臉上，導致右臉嚴重燙傷。受傷後，胡大哥立即被送往觀瀾人民醫院。

關於傷情，根據胡大哥的描述，現在他右臉的皮幾乎都掉下來了；而且因為面部和嘴唇燙傷嚴重，說話也不方便——雖然不痛；也不能正常進食，只能吃一點流食，通過在右手背上紮流食針輸送營養液。

胡大哥認為，這種燙傷可以說是自己運氣不好，因為車間之前都沒有過這樣的工傷；這種爆炸也是第一次見；而且爆炸時身邊的學徒都沒事，“都狂跑了，就剩下我，正對著它”，他就很“意外”地被燙傷了。“不過幸好沒有燙到右眼珠子，不然麻煩就更大了。”

工傷認定快 還是有信心

我們在和胡大哥隨意聊天的時候，也瞭解了公司對這次工傷事故的處理常式和效率。在最後一次探訪時，我們瞭解到富士康已經幫胡大哥完成了工傷認定，但是傷殘等級鑒定還沒辦理，按胡大哥的說法是“要等到傷病完全治癒時才可以去辦理，好像是要三個月以後”。自從胡大哥住院以後，一切醫療費用均由富士康承擔。公司還派了一個和他比較熟悉的同事兼老鄉來陪護他。我們第一次去探訪時，這位工友也在旁邊。後面兩次的探訪我們沒見到這位工友，胡大哥解釋說一次是因為回公司去拿醫療費用，一次是回去處理工作上的事。胡大哥自己對富士康這次的處理還是比較滿意的：工傷認定很快就辦下來了；每天的住院、醫療費用和飲食費用均由公司承擔；陪護方面，公司只派了一個和胡大哥比較熟悉的工友來陪護，沒有兩人換班制；領導曾經來看望、慰問過，“說是要我保持一個好心情，好好養病，不用擔心”。

他認為，富士康是個大廠，不是小廠，所以雖然自己並不清楚如何獲得賠償、獲得多少賠償，但相信賠償不會有問題。我們探訪時也發現，胡大哥的精神不錯，有時也和病房裡的病友下下棋、聊聊天。他自己也對康復很樂觀，“護士說這是小傷，很快就可以出院的”。

至於傷癒後的打算，胡大哥坦言自己沒有往長遠想，目前來說康復後還是打算回這個廠工作，至少會做到年底，看看年終獎之類的情況如何。過年時回家和妻子商量商量接下來怎麼辦，因為打工不是長遠之計，“當初出來時想也只是一兩年的事”；自己最傾向於回家鄉開個小店，做點小生意。農村的家中只有一畝二分地，而且是梯田；自己也不怎麼會做農活，那點地頂多拿來種點自己吃的東西，全家目前的生活主要是靠他在深圳打工的收入維持。但我們瞭解到，胡大哥這時還沒告訴家裡人自己意外受傷這回事……

參考文獻

中文書目

- Barboza, David, 2013, 戴相龍親屬借平安獲利。紐約時報中文版, 1 月 1 日。
<http://cn.nytimes.com/article/business/2013/01/01/c01banker/>, 取用日期: 2013 年 1 月 3 日。
- BBC 中文網, 2012, 中國 2012 軍費維持兩位數增幅。BBC 中文網, 3 月 4 日。
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/03/120304_china_military_spending.shtml, 取用日期: 2012 年 12 月 15 日。
- BBC 中文網, 2013, 網民批蘭考棄兒火災政府責任缺失。BBC 中文網, 1 月 5 日。
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2013/01/130105_china_lankao_netizens.shtml, 取用日期: 2013 年 1 月 6 日。
- Orlik, Tom, 2012, 圖說中國的失業率和貧富差距。華爾街日報中文版, 12 月 11 日。
<http://cn.wsj.com/big5/20121211/rec121841.asp>, 取用日期: 2012 年 12 月 12 日。
- 人力資源與社會保障部, 2013, 人力資源社會保障部辦公廳關於實施中韓社會保險協定和議定書的通知。<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=5512daa27eac409a910ddefae34b04d3&og=4028802023db8cc00123dfac60b0354>, 取用日期: 2012 年 11 月 3 日。
- 人事勞動司, 1996, 流動人員人事檔案管理暫行規定。http://202.96.42.69:82/gate/big5/10.1.1.81/zizhan/siju/renlaosi/zhengceguiding/zongheguanli/danganguanli/200710/t20071029_443089.html, 取用日期: 2012 年 11 月 3 日。
- 山東省日照市民政局, 2012, 城市居民最低生活保障服務規範。
http://www.rizhao.gov.cn/ContShow.php?category_id=769&aiticle_id=18804, 取用日期: 2012 年 12 月 15 日。
- 中央組織部, 1964, 中共中央批發〈科學技術幹部管理工作條例試行草案〉。新華網, 1964 年 3 月 22 日。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/01/content_2534200.htm, 取用日期 2011 年 5 月 10 日。
- , 2008, 《中國統計年鑒》, 1999-2007 各年度。中國國家統計局網站。
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/>, 取用日期: 2012 年 08 月 29 日。

- , 2011, 《中國統計年鑒》, 1999-2010 各年度。中國國家統計局網站。
<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>, 取用日期: 2012 年 07 月 15 日。
- 中國國家統計局 (編), 1983, 《中國統計年鑒》。香港: 香港經濟報導社。
- 中國新聞週刊, 2012, 民間統計稱 2013 年我國養老金缺口將達 18.3 萬億。人民網, 7 月 12 日。<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2012/0706/c70846-18462822.html>, 取用日期: 2012 年 12 月 15 日。
- 中華人民共和國國家統計局 (編), 2008, 《中國統計年鑑 2008》。北京: 中國統計。
- 互動百科, 關於工人退休、退職的暫行辦法。http://www.baik.com/wiki/%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E9%80%80%E4%BC%91%E3%80%81%E9%80%80%E8%81%8C%E7%9A%84%E6%9A%82%E8%A1%8C%E5%8A%9E%E6%B3%95?prd=so_1_doc, 取用日期: 2012 年 09 月 29 日。
- 五十年幹部隊伍發展分析報告, 1999, 《中國幹部統計五十年: 1949-1984 年幹部統計資料彙編》。黨建讀物出版社。
- 王炬鵬, 2012, 報告稱去年 14 省養老金收不抵支 缺口達 767 億。中國新聞網, 12 月 17 日。http://big5.ce.cn/gate/big5/www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201212/17/t20121217_23948589.shtml, 取用日期: 2012 年 12 月 21 日。
- 王紹光, 1997, 《分權的底限》。北京: 中國計劃出版社。
- 王紹光、胡鞍鋼, 1994, 《中國國家能力報告》。香港: 牛津大學出版社。
- 王靜, 2012, 《勞動與社會保障統計學 (第二版)》。中國勞動社會保障出版社。
- 付美斌, 2012, 中國已成世界首個“未富先老”發展中大國。新華網, 9 年 7 日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/local/2012-09/07/c_123684236.htm, 取用日期: 2012 年 12 月 15 日。
- 田錫全, 2006, 〈糧食統購統銷制度研究的回顧與思考〉。《中國經濟史研究》2: 98-102.
- 朱柳笛, 2010, 湖北一老人在福利院被管理員吊捆一夜死亡。新京報, 12 月 21 日。
<http://www.sh.chinanews.com/pageurl/201012211313475.html>, 取用日期: 2012 年 12 月 28 日。
- 汝信、陸學藝、李培林 (主編), 2011, 《2011 年中國社會形勢分析與預測》。北京: 社會科學文獻。

- ，新型農村合作醫療。<http://baike.baidu.com/view/1563525.htm>，取用日期：2012年12月21日。
- 百度百科，城鎮居民基本醫療保險。<http://baike.baidu.com/view/979179.htm>，取用日期：2012年12月21日。
- 何明修，2008，《四海仗義：曾茂興的工運傳奇》。台北：台灣勞工陣線。
- 佚名作者，2012，關於生產隊收回五保戶繼承人合法繼承耕地的問題。地方領導留言板，5月24日。<http://liuyan.people.com.cn/viewthread.php?tid=1460249&extra=page%3D1>，取用日期：2012年12月15日。
- 吳介民，2000，〈壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削〉。《臺灣社會研究季刊》39：1-44。
- 吳柳卉，2012，柳江縣一村主任貪汙農村居民最低生活保障金獲刑。柳州市中級人民法院網，12月19日。<http://lzzy.chinacourt.org/public/detail.php?id=2384>，取用日期：2012年12月28日。
- 吳國光（主編），1994，《國家，市場與社會：中國改革的考察研究 1993 至今》。香港：牛津大學出版社。
- 宋世斌，2010，《中國老齡化的世紀之困：老年保障體系的成本、債務及公共財政責任》。北京：經濟管理。
- 李冬梅，2006，《中國地方政府債務問題研究：兼論中國地方公債的發行》。北京：中國財經經濟出版社。
- 李迎生，2012，《當代中國社會政策》。上海：復旦大學。
- 李彥昌，2004，《城市貧困與社會救助研究》。北京：北京大學。
- 李理，2011，全國社保基金去年賬面虧逾百億。香港文匯報，5月20日。<http://paper.wenweipo.com/2011/05/20/CH1105200018.htm>，取用日期：2012年12月15日。
- 李琮，2006，〈民國時期社會保險初探〉，《華中科技大學學報：社科版》(武漢)2006年1期第82~86頁。
- 李蜚鴻，2012，陸教部 推動兩岸學歷學位互認。旺報，9月12日。<http://news.chinatimes.com/mainland/11050504/112012091200247.html>，取用日期：2012年12月15日。
- 周飛舟，2006a，〈從汲取型政權到懸浮型政權〉。《社會學研究》3：1-38。
- ，2006b，〈分稅制十年：制度及其影響〉。《中國社會科學》6：100-115。

- , 2007, 〈生財有道：土地開發中的政府和農民〉。《社會學研究》1: 49-82。
- 林宗弘, 2007, 〈民主與威權的制度績效：亞洲四小龍政治經濟發展的量化分析〉。《臺灣政治學刊》11(1): 3-67。
- , 2009, 〈威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為例之分析〉。《政治學報》47: 105-155。
- , 2011, 〈市場轉型與社會不平等〉。頁 263-298, 收錄於王振寰編, 《中國大陸暨兩岸關係研究》。台北：政治大學國際關係中心。
- 林宗弘、吳介民, 2011, 《中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究》。行政院大陸委員會委託計畫報告。
- 林宗弘、吳曉剛, 2010, 〈中國的制度變遷與階級結構轉型：1978-2005〉。《社會》6。(已審查通過)
- 施世駿, 2009, 〈社會保障的地域化：中國社會公民權的空間政治轉型〉。《台灣社會學》18: 43-93。
- 洪大用, 2004, 《轉型時期中國社會救助》。沈陽：遼寧教育。
- 苗艷梅, 2012, 《中國五保供養制度的創新與拓展：基於供養物件需求視角的研究》。北京：社會科學文獻。
- 徐博, 2012, 養老保險制度銜接辦法征求意见 農民工參保後顧之憂有望解。新華社, 11月27日。<http://www.yicai.com/news/2012/11/2283212.html>, 取用日期：2012年12月18日。
- 徐博, 2012, 養老保險制度銜接辦法徵求意見 農民工參保後顧之憂有望解, 中國網, 11月27日。<http://big5.china.com.cn/gate/big5/finance.china.com.cn/roll/20121127/1157213.shtml>, 取用日期：2012年12月18日。
- 桂勇, 2006, 《私有產權的社會基礎—城市企業產權的政治重構（1949-1956）》。上海：立信出版社。
- 財政部勞動部, 1995, 關於下達一九九五年特種定向債券發行任務及發行辦法的通知。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=60514, 取用日期：2012年12月21日。
- 馬戎（編）, 1994, 《90年代中國鄉鎮企業調查》。香港：牛津大學出版社。
- 高路, 2006, 上海社保基金已經選定“收支兩條線”開戶銀行。新華網, 12月11日。http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/11/content_54

- 69727.htm，取用日期：2012年12月15日。
- 國務院，1951，中華人民共和國勞動保險條例。新華網。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/17/content_2347271.htm，取用日期：2012年09月28日。
- ，1952，關於全國各級民眾政府、黨派、團契及所屬事業單位的國家從業人員實行公費醫療預防的指示。法邦網。http://code.fabao365.com/law_41638.html，取用日期：2012年09月28日。
- ，1957，關於工人、職員退休處理的暫行規定（草案）。法律圖書館。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1374，取用日期：2012年09月28日。
- ，1986，國營企業實行勞動合同制暫行規定。法律圖書館。http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=3786，取用日期：2012年09月29日。
- ，1995，國務院關於深化企業職工養老保險制度改革的通知。新華網。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/16/content_2704509.htm，取用日期：2012年09月29日。
- 寇健文，2005，《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2010》。台北：五南。
- 張立承，2003，《中國縣鄉公共財政運行機理研究》。發表地點：中國農業大學博士論文。
- 張建君，2005，〈政府權力、精英關係和鄉鎮企業改制—比較蘇南和溫州的不同實踐〉。《社會學研究》5: 92-126。
- 張國華，2007，〈中國農村最低生活保障的現狀、問題及其成因〉。《中國發展》7(2): 78-81。
- 張潔，2012，台灣居民在蘇州繳納社保分析。富蘭德林事業群網站。
<http://www.mychinabusiness.com/article/article.aspx?ID=915&type=2>，取用日期：2012年12月28日。
- 曹艷春，2010，《轉型時期中國社會保障研究》。上海：上海社會科學。
- 第一財經日報，2012 廣東千億養老金入市 各地跟進尚無法可依。網易財經，3月21日。
<http://money.163.com/12/0321/02/7T3AODEC00253B0H.html>，取用日期：2012年12月15日。
- 許蕾，2012，廣州：“低配”繳養老保險 15年 退休待遇僅 1315元/月。南方日報，12月13日。http://www.ce.cn/macro/more/201212/13/t20121213_23938226.shtml，取用日期：2012年12月18日。
- 陳玉蓓，2012，四川省實現首例新農合異地就醫即時結報，中國新聞網，12月03日。

- <http://finance.chinanews.com/cj/2012/12-03/4377531.shtml>，取用日期：2012 年 12 月 19 日。
- 陳彥文，2012，大陸社保新制對台商的衝擊與對策。大陸台商經貿網。
http://www.chinabiz.org.tw/News/GetJournalShow?pid=162&cat_id=174&gid=167&id=2463，取用日期：2012 年 12 月 28 日。
- 陳聖莉、李佳鵬，2008，兩會呼聲：農民工養老保險亟待打破制度瓶頸。經濟參考報，3 月 14 日。http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/_7788789.htm，取用日期：2008 年 09 月 25 日。
- 陸益龍，2003，《戶籍制度—控制與社會差別》。北京：商務印書館。
- 勞動和社會保障部，2002，關於實施中德社會保險協定的通知。<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=8a81f3f134a79c060134c5dd25a20938&guid=5260fb4855dd4399bdad85967f0cc55d&og=8a81f3f134a79c060134c5e49296095f>，取用日期：2012 年 11 月 3 日。
- 曾瑋琳，2012，《治理世界工廠—以富士康為例》。發表地點：臺北大學社會學系碩士論文。
- 曾瑋琳、林宗弘，2012，〈解構世界工廠：台商富士康集團的全球碎裂化專制生產體制〉。論文發表於「台灣社會學會 2012 年度研討會」，台中：東海大學，民國 101 年 11 月 23 日至 24 日。
- 湖南懷化芷江民政，2012，關於印發芷江侗族自治縣農村低保、農村五保重新評定工作方案的通告。<http://zhijiang.mca.gov.cn/article/tzgg/201207/20120700330388.shtml>，取用日期：2012 年 09 月 28 日。
- 馮客 (Frank Dikötter)，2011，《毛澤東的大飢荒：1958-1962 年的中國浩劫史》(Mao's Great Famine)。香港：新世紀。
- 楊楊，2010，戴相龍：全國社保探索做基金的基金。21 世紀經濟報導，4 月 29 日。
<http://stock.hexun.com/2010-04-29/123569479.html>，取用日期：2012 年 11 月 15 日。
- 萬菲，2012，烏克鎮政府職員涉嫌貪汙五保費三民款近 7 萬元。包頭晚報，9 月 12 日。
<http://www.northnews.cn/2012/0913/917668.shtml>，取用日期：2012 年 12 月 28 日。
- 僑報，2009，涮鍋水泡饅頭喂老人！長春有福利院如此養老。僑報，4 月 8 日。
<http://news.sina.com/ch/chinapress/102-101-101-104/2009-04-08/00043774007.html>，取用日期：2012 年 12 月 28 日。

- 維基百科，上海社保基金挪用案。<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E7%A4%BE%E4%BF%9D%E5%9F%BA%E9%87%91%E6%8C%AA%E7%94%A8%E6%A1%88>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。
- 劉虹杰，2012，山東提高農村最低生活保障標準 增幅大。齊魯晚報。6 月 20 日，<http://sd.people.com.cn/n/2012/0620/c219094-17164486.html>，取用日期：2012 年 11 月 15 日。
- 劉虹傑，2012，山東提高農村最低生活保障標準 增幅大。齊魯晚報，6 月 20 日。<http://sd.people.com.cn/n/2012/0620/c219094-17164486.html>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。
- 劉鵬，2012，養老金虧空問題的出路在哪？。BBC 中文網，12 年 18 日。http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/comments_on_china/2012/12/121218_coc_pension_deficit.shtml，取用日期：2012 年 12 月 21 日。
- 潘毅，2007，《中國女工—新興打工階級的呼喚》。香港：明報出版社。
- 蔡宏政，2012，〈中國社會福利體制階層化的政治經濟學根源〉。《臺灣社會學刊》50: 111-163。
- 蔣宛如，2012，養老金入市？大陸財政部：只准定存或購買公債，不得作其他投資。新浪財經快訊，3 月 29 日。<http://news.sina.com.tw/article/20120329/6333403.html>，取用日期：2012 年 12 月 15 日。
- 衛生部黨委，1965，關於把衛生工作重點放到農村的報告。新華網。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/02/content_2538494.htm，取用日期：2012 年 9 月 29 日。
- 衛敏麗、陳卓忻，2012，我國農村五保供養制度順利轉型 供養對象衣食無虞。新華網，10 月 24 日。http://news.xinhuanet.com/politics/2012-10/24/c_113484498.htm，取用日期：2012 年 12 月 15 日。
- 鄧圩，2009，廣東出現“退保潮”了嗎。人民日報，4 月 12 日。http://news.xinhuanet.com/politics/2009-04/12/content_11171120.htm，取用日期：2012 年 12 月 18 日。
- 鄭功成，2009，《從企業保障到社會保障：中國社會保障制度變遷與發展》。北京：中國勞動社會保障。
- 鄭秉文、于環、高慶波，2010，新中國 60 年社會保障制度回顧。中華人民共和國國史網。http://www.hprc.org.cn/gsyj/shs/shbzs/201004/t20100416_46384.html，取用日期：

2012年09月28日。

鄭秉文、孫永勇，2012，〈對中國城鎮職工基本養老保險現狀的反思——半數省份收不抵支的本質、成因與對策〉。《上海大學學報：社會科學版》3: 1-16。

盧金增、胡金華、高松峰，2011，山東沂南張鳳喬貪汙城鄉居民“低保”案偵查紀實。正義網，9月13日。http://news.jcrb.com/jxsw/201109/t20110903_710921.html，取用日期：2012年12月20日。

韓宇明，2012，人社部回應：“養老保險費率偏高”。新京報，9月12日。<http://health.people.com.cn/BIG5/n/2012/0921/c14739-19067652.html>，取用日期：2012年09月28日。

黨小莉（編），2012，廣州市城鄉居民社會養老保險試行辦法實施。廣州日報，8月16日。<http://insurance.hexun.com/2012-08-16/144830969.html>，取用日期：2012年12月18日。

英文書目

Bernstein, Thomas, 1977, *Up to the Mountains and Down to the Villages: The Transfer of Youth from Urban to Rural China*. New Haven: Yale University Press.

Bian, Morris L., 2005, *The Making of the State Enterprise System in Modern China: The Dynamics of Institutional Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bian, Yanjie and John R. Logan, 1996, “Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China.” *American Sociological Review* 61(5): 739-758.

Bian, Yanjie, 1994, *Work and Inequality in Urban China*. NY: State University of New York Press.

Brown, David S., and Wendy Hunter, 1999, “Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92.” *The American Political Science Review* 93(4): 779-790.

Cai, Yongshun, 2005, “China’s Moderate Middle Class: The Case of Homeowners’ Resistance.” *Asian Survey* 45(5): 777-799.

Cai, Yongshun, 2008, “Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China.” *China Quarterly* 193: 24-42.

Chan, Anita, Richard Madsen, and Jonathan Unger, 1992, *Chen Village under Mao and Deng*. Hong Kong: Oxford University Press. (陳佩華、趙文詞、安戈，1996，《當代中國農

村歷滄桑：毛鄧體制下的陳村》。香港：牛津大學。)

- Chan, Chak Kwan, King Lun Ngok and David Phillips, 2008, *Social Policy in China: Development and Well-being*. Bristol, UK: Policy Press, University of Bristol.
- Chan, Chak Kwan, King Lun Ngok and David Phillips, 2008, *Social Policy in China: Development and Well-being*. Bristol, UK: Policy Press, University of Bristol.
- Chan, Kam Wing and Will Buckingham, 2008, "Is China Abolishing the Hukou System?" *The China Quarterly* 195: 582-606.
- Chen, Chih-Jou Jay, 2009, "Growing Social Unrest and Emergent Protest Groups in China." Pp. 87-106 in *Rise of China: Beijing's Strategies and Implications for the Asia-Pacific*, edited by Hsin-Huang Michael Hsiao and Cheng-Yi Lin. London and New York: Routledge.
- Deininger, Klaus and Lyn Squire, 1997, "Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links." *Finance & Development* 34(1): 38-41.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- , 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Frazier, Mark W., 2010, *Socialist Insecurity: Pensions and the Politics of Uneven Development in China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gough, Ian, 1979, *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman, 2008, *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Huber, Evelyne, and John D. Stephens, 2001, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ka, Chih-ming and Mark Selden, 1986, "Original Accumulation, Equity, and Late Industrialization: The Cases of Socialist China and Capitalist Taiwan." *World Development*, 14(10/11): 1293-1310.
- Korpi, Walter, 1978, *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions, and Politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.
- , 1983, *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kung, James Kai-sing and Yi-min Lin, 2007, "The Decline of Township-and-Village Enterprises in China's Economic Transition." *World Development* 35(4): 569-584.
- Levi, Margaret, 1988, *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Lieberthal, Kenneth, and Michel Oksenberg, 1988, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Lindert, Peter, 2004, *Growing Public*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48: 50-81.
- Naughton, Barry, 1995, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naughton, Barry, 2007, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Nee, Victor, 1989, "A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism." *The American Sociological Review* 54(3): 663-81.
- O'Brien, Kevin J. and Li Lianjiang, 2005, "Popular Contention and Its Impact in Rural China." *Comparative Political Studies* 38(3): 235-59.
- Oi, Jean C., 1989, *State and Peasant in Contemporary China: the Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- Oi, Jean C., 1999, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Perry, Elizabeth J. and Li Xun, 1997, *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution*. Boulder, CO: Westview Press.
- Perry, Elizabeth J., 1993, *Shanghai on Strike: the Politics of Chinese Labor*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Polanyi, Karl, 1957, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pun Ngai, 2005, *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace*. Durham : Duke University Press / Hong Kong University Press.
- Saich, Tony, 2008, *Providing Public Goods in Transitional China*. NY: Palgrave MacMillan.
- Scott, James C., 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Shirk, Susan L., 1993, *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Shue, Vivienne, 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Solinger, Dorothy J., 1999, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Tang, Wenfang and William L. Parish, 2000, *Chinese Urban Life under Reform: the Social Contract*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.), 2004, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, Charles, 1990, *Capital, Coercion and European States*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Tsai, Kellee S., 2002, *Back-alley Banking: Private Entrepreneurs in China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Walder, Andrew G. And Yang Su, 2003, "The Cultural Revolution in the Countryside: Scope, Timing and Human Impact." *China Quarterly* 173:75-99.
- Walder, Andrew G., 1986, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Walder, Andrew G., Bobai Li, and Donald J. Treiman, 2000, "Politics and Life Chances in a State Socialist Regime: Dual Career Paths into the Urban Chinese Elite, 1949-1996." *American Sociological Review* 65: 191- 209.
- Wang, Fei-Ling, 2005, *Organizing through Division and Exclusion: China's hukou System*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Wang, Shaoguang, 1993, *Rational and Irrational: the Mass in Cultural Revolution (Li xing yu feng kuang: wen hua da ge ming zhong de qun zhong)*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wedeman, Andrew H., 2003, *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Whyte, Martin King (ed.), 2010, *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Whyte, Martin King, and William L. Parish, 1984, *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wong, Joseph, 2004, *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Wu, Jieh-min, 2010, "Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: a Comparative Institutional Analysis." Pp. 55-81 in *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*, edited by Martin King Whyte.

Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Wu, Xiaogang and Donald J. Treiman, 2004, "The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955-1996." *Demography* 41(2): 363-384.
- Wu, Xiaogang and Donald J. Treiman, 2007, "Inequality and Equality under Chinese Socialism: The *Hukou* System and Intergenerational Occupational Mobility." *The American Journal of Sociology* 113(2): 415-45.
- Wu, Xiaogang, 2007, "Economic Transition, School Expansion, and Educational Inequality in China, 1990-2000." University of Michigan Population Studies Center Working Paper.
- Wu, Xiaogang, and Yu Xie, 2003, "Does the Market Pay off? Earnings Returns to Education in Urban China." *American Sociological Review* 68(3): 425-442.
- Xie, Yu, and Xiaogang Wu, 2008, Danwei Profitability and Earnings Inequality in Urban China. *The China Quarterly* 195: 558-581.
- Yang, Dali L., 1996, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Famine*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Zhou, Xueguang, 2004, *The State and the Life Chances in Urban China: Redistribution and Stratification, 1949-1994*. New York: Cambridge University Press.