

近年來中國大陸社會安全（保障）制度的重要改革

楊 瑩



壹、前言

中國大陸自一九五〇年代以來，受到社會主義意識型態的影響，一直強調政府應保障勞工生活的安全，並以照顧工人階級的生活為其福利政策的重點。大體上，中國大陸社會保障制度，從一九五〇年創辦至今，已歷經多次的修改，不僅其制度本身常依經濟發展水平而調整，同時其各項相關措施也隨著政局之更迭，而呈現著詭譎多變的發展；若將中國大陸社會保障制度歷史沿革與發展加以區分，分為五個階段呈現。第一階段為一九四九年至一九五七年，可稱為大陸社會保障之創辦期；第二階段為一九五八年至一九六五年，可稱為大陸社會保障之調整期；第三階段為一九六六年至一九七六年，可稱為大陸社會保障之干擾破壞期；第四階段，則係自一九七七年至一九九二年，可稱為大陸社會保障之改革探索期；至於第五階段，則係自一九九三年至今，此一時期可說是大陸社會保障之改革突破期。由於一九九二年之前有關中國大陸社會保障制度的發展與制度內容在詹火生等人（一九九三）所著之《中國大陸社會安全制度》一書中已有相當詳盡的說明與介紹，因此，本文的內容

首先說明一九九二年前中國大陸的社會安全（保障）體系，其次，本文所探討的重點就將置於一九九三年後中國大陸社會安全制度的重要改革措施。

貳、一九九二年前中國大陸的社會安全（保障）體系

中國大陸的社會安全（保障）制度可說是包括社會保險及社會救助兩大部分。一九九二年以前在行政管理體系上，中國大陸的社會保險工作，主要係由國務院主導，且由各有關主管部門分工合作，大多數保險方案原來是由勞動部負責綜合管理。至於在社會救助工作方面，除城市社會救助中之精簡退職職工救助是由勞動部分管外，其餘的社會救助工作及優撫事業，則原來主要由民政部負責督管，由各地方政府負責執行。

以往中國大陸的社會保險制度主要可分為三大塊。首先，工廠、企業（含全民所有制及集體所有制企業）這一塊主要是由勞動部主管；其次，農村這一塊，包括鄉鎮，是由民政部主管；最後，

國家公務人員及國營事業單位這一塊，則由人事部主管。這三個部門即其所謂「三馬一車」、「三池蓄水」，按照分工，各司其職，各負其責（俞家棟，一九九八）。另外，衛生部則是中國國務院主管全國醫療衛生工作的職能部門，也是中國大陸醫療保障制度中公費醫療和合作醫療的主管部門（王思彬、唐鈞、梁寶霖、莫泰基，一九九八：五九—三五）。

一、社會保險制度

在一九九二年以前，中國大陸的社會保險是依對象而由不同的制度涵蓋。大致上包括下述四類（摘錄整理如表一）：

（一）勞動保險制度（全民所有制—國營—企業）

中國大陸為企業職工所提供之保障，除可見諸於中共憲法內之相關條文外，中國大陸的勞動保險條例是中共自開始控制大陸之後早期即頒施行的法令。因此，此項以全民所有制

表一 中國大陸一九九二年前的社會保險措施

全民所有制單位 職 工	集體所有制單位 職 工	勞動合同制 工 人	國 家 機 關 工 作 人 員	農 村 社 會 保 險
1. 1986年10月1日以前參與勞動工作者，參加綜合制的勞動保險（享受勞動保險條例的各項保險給付）。 2. 1986年10月1日以後參與勞動工作者，適用合同制保險規定。 3. 1986年配合勞動合同制之實施，設立待業（失業）保險基金與退休養老基金，改採分項保險制。 4. 1992年擴大試行全員勞動合同制，統一各類職工社會保險待遇，試行配套改革。	參加集體所有制企、事業職工保險，其中， 1. 區、縣以上的集體所有制企業，如經濟條件允許，參照所有制單位，所有制單位勞動保險條例規定辦理。 2. 區、縣以下的集體所有制企業，視經濟條件，自行訂定辦法。 3. 少數地區以試點方式引進待業（失業）保險。 4. 1986年後以勞動合同制進用者，依合同制工人之規定。	1. 合同制工人的勞動保險、醫療費用，應於勞動合同中明確規定，原則上其工資與保險福利待遇應與本企業同工種、同崗位原固定工人相同，其保險福利待遇低於原固定工人的部分，用工資性補貼來補償。工資性補貼的幅度為勞動合同制工人標準工資的15%。 2. 合營企業、中外合資企業、外資企業、私營企業勞工之保險比照合同制工人規定辦理。	1. 享受公費醫療，其各項福利待遇全由各單位行政費或事業費列支（屬職工福利，並不繳納保險費）。 2. 除公費醫療外，其福利給付項目還包括殘廢給付、死亡給付、生育給付、及退休與退職給付。 3. 1986年後以勞動合同制進用者，依合同制工人之規定。	1. 早期採行合作醫療、合作養老，或農民養老保險。 2. 1986年後，配合農村社會保障基金之建立，部分地區開始實施分項保險：含養老保險、醫療保險及工傷保險等。部分地區則在社會保障基金下統籌支應。 3. 農村農民合同制工人試用期內享受城鎮合同制工人工資待遇（不含15%工資性補貼）；試用期滿比照合同制工人，於合同中明定。

資料來源：詹火生等（1993）《中國大陸社會安全制度》，台北：五南。頁387。

企業職工為對象而建立的勞動保險制度可說是充滿濃厚的社會主義色彩。在照顧工人階級生活的前提下，此條例不但要求企業行政方面或資方負擔全部的勞動保險費用，而且在保險給付範圍方面，它也將雇主有照顧勞動者本人及其家屬基本生活安全責任的理念作了明文的規範。因此，中國大陸全民所有制企業並非只是一個生產的單位，它也擔負起為國家照顧其勞工生活、提供職工福利措施的責任。尤其在社會主義國家，企業多半以全民所有制為主導，全民所有制企業又屬於國家一切資源的調配、薪酬標準和生產指標等乃均由政府決定，因此，雖然當時的中國大陸仍是一個以農為主的社會，但是，為呈現「社會主義的優越性」，中共在控制大陸之後立即以全民所有制企業職工為對象實施勞動保險是不足以為奇的。在中國大陸當前所實施的各類社會保障措施中，以勞動保險條例實施之時間最長，包含的給付項目範圍最廣。就其保險給付項目方面而言，因採綜合保險，且保險對象及於勞工家屬，故給付項目涵蓋範圍極廣，可說是社會主義產品徹底的反映。在適用對象方面，雖然全民所有制企業職工占中國大陸人口的比率並非絕對多數，但因其為社會主義制度下的主體，且其福利給付措施常是其他類型企業職工參考比照的典範，因此，其重要性不言而喻。

中國大陸勞動保險條例自一九五一年正式施行至今，不但被保險人範圍已由最先的雇用一百名以上職工之各類企業單位，逐步擴充至全民所有制之企業事業單位、區縣以上之集體經濟組織，同時亦包括自願加入之公私合營或私營之企業單位。除了全民所有制企

業職工以外，中國大陸有許多其他企業的職工（如：集體所有制企業以及三資企業職工）也是以勞動保險條例下的福利待遇為依歸，比照享受與勞動保險給付相同標準的福利措施。在三資企業方面，為配合整個經濟的「門戶開放」政策，一九八〇年七月中共國務院首先藉著「中外合資經營企業勞動管理規定」之發布，要求中外合資企業須按照國營企業標準支付職工的勞動保險、醫療費用，並透過訂立勞動合同加以規範。一九八四年中共勞動人事部再頒布「中外合資經營企業勞動管理規定實施辦法」，明文要求合資企業職工的勞動保險和福利給付，應於勞動合同上明確規定，依照國營企業的有關規定執行；合資企業認為不適用的，可以提出意見，報請省、市、自治區勞動人事部門，在商得財政部門和同級工會組織同意後核准執行。因此，目前中外合資企業職工的社會保險原則上都是按照國營企業的勞動合同制規定和其他有關規定執行。一九八六年四月十二日中共第六屆全國人民代表大會第四次會議通過的「外資企業法」中規定，外資企業雇用中國職工應當依法簽訂合同，並在合同中訂明雇用、解雇、報酬、福利、勞動保護、勞動保險等事項；而且，外資企業的各项保險應當向大陸境內的保險公司投保。

一九八八年四月十三日中共第七屆全國人民代表大會通過之「中外合作經營企業法」中又規定：合作企業職工的錄用、辭退、報酬、福利、勞動保護、勞動保險等事項，應依法訂立合同加以規定，且合作企業的各项保險應向中國大陸境內的保險公司投保。同年六月三日中共國務院第七次常務會議通過的「私營企業暫行條例」也規

定，私營企業在招用、辭退職工時，依平等自願、協商一致之原則，以書面形式簽訂勞動合同，以確定雙方之權利義務。私營勞動合同中必須包括勞動報酬、保險和福利給付，且責成私營企業必須參考有關勞動保險的規定，為職工辦理社會保險，建立必要的規章制度。因此，中國大陸勞動保險方案下直接的被保險人（全民所有制企業職工）人數雖然並非最多，但由於此條例規定的各項福利制度一直是各單位合同制職工福利待遇的主要參考藍本，因此，它可說是中國大陸社會保險制度的主軸。

（一）國家機關工作人員社會保險（國家公務員）

在國家機關工作人員的社會保險方面，中共在一九五〇年建立政權之初，原交由內務部統一管理；其後，由於內務部遭裁撤，遂改由國家人事局負責。一九八二年，中共進行國家機關機構改革，將國家勞動總局、國家人事局等部門合併，成立勞動人事部。此後，國家機關工作人員的社會保險業務工作，即由勞動人事部負責綜合管理，但中共黨中央組織部和民政部還須分管一部分工作。一九八八年三月根據七屆人大一次會議批准的國務院機構改革方案，撤銷勞動人事部，分設勞動部及人事部。因此，這一九九二年為止，中國大陸國家機關工作人員的社會保險是交由人事部與勞動部負責。

嚴格來說，中國大陸所謂的「國家機關工作人員社會保險」與

一般社會安全制度中「社會保險」的概念並不完全相同。受此制度保障之對象，係指中共國家機關、政治黨派、人民團體和事業單位之工作人員。其所需之經費來源主要有二：在公費醫療方面，其費用是由國家每年撥交給衛生部門統籌使用；在其他各項待遇方面，則由各單位的行政費或事業費項下列支。換言之，由於其各項福利待遇所需之經費，幾乎完全由國家機關（雇主）年度預算負擔，個人並不需繳納或分擔費用；因此，它可以說是一種中共為其國家機關工作人員（或俗稱公務人員及黨政人員）所提供的職工福利措施，並不完全具備社會保險的特性。

（二）城鎮集體所有制職工社會保險

中國大陸城鎮集體所有制經濟組織的社會保險制度，最初是從一九五〇年代初開始，參照國營企業之「勞動保險條例」相關規定辦理。一九五三年「勞動保險條例」修正後更為集體所有制經濟組織的社會保險奠定法源。依該條例之規定：合作社經營的工廠、礦場及其附屬單位，按國營企業的辦法施行勞動保險待遇。因此，城鎮集體所有制企業雖然與勞動保險條例涵蓋之全民所有制企業不同，但其職工得享之保險給付或待遇，與國營企業職工並無太大的差異。

一九六〇年代以降，隨著城鎮集體經濟的發展，中國大陸原來簽訂集體勞動保險合同的集體經濟組織，大部分都申請獲准實行

「勞動保險條例」。不過，由於一些仍然實行集體勞動保險合同的單位，其合同中通常均未對退休、退職作明文的规定，因此，各單位通常都酌情自訂標準較低的退休、退職制度。一九六六年四月二〇日，中共第二輕工業部、全國手工業合作總社制定的「關於輕、手工業集體所有制職工、社員退休統籌暫行辦法」和「關於輕、手工業集體所有制職工、社員退職退休處理暫行辦法」，可說是中國大陸集體所有制社會保險制度的濫觴。此二辦法規定，由市、縣統一籌集經費，發給職工退休或退職補助費。前者係以年金方式支付，每月發給職工相當於本人工資四〇%—六五%的退休費；後者則係屬一次給付，以發給職工本人一—二〇個月工資的退職補助費為原則。當時此二暫行辦法之適用範圍係以中國大陸尚未施行「勞動保險條例」的合作工廠、手工業合作社等之職工及社員為主。

文化大革命之後，中國大陸城鎮集體所有制企業的社會保險亦有了新的改革措施。首先，中共輕工業部、財政部和國家勞動總局參照全民所有制企業規定，於一九七七年十二月四日發布「關於手工業合作工廠勞動保險福利待遇標準和勞保費用列支問題的通知」。規定手工業合作工廠職工的社會保險給付標準，可按國家和省、自治區、直轄市對國營企業之有關規定執行。此後，各地對區、縣以上（含區、縣）集體職工，相繼比照此一規定辦理。一九七八年八月十九日，中共交通部、財政部、國家勞動總局又發出通知，使縣（市）成立的統一核算的運輸公司和縣（市）主管部門統負盈虧的集體交通企業，也依當地國營企業的規定實行社會保險。

同年九月二十九日，中共國務院又繼而批轉商業部等四單位「關於合作商店實行退休辦法的報告」，使合作商店的職工、社員、和集體衛生人員的退休、退職，分別參照國營企業與國家機關的規定執行。一九七九年輕工業部、財政部、國家勞動總局又聯合發布「手工業合作社（組）的勞動保險待遇標準和勞動保險費用的列支辦法」。此辦法規定自一九七九年一月一日起，手工業合作社（組）職工的勞動保險待遇標準，可按當地國營企業之相關辦法執行。自此辦法下達實施後，上述二暫行辦法即告停止。依新辦法之規定，其涵蓋之勞動保險項目包括：退休職工的退休金與醫藥費、六個月以上的病假期間工資及其提取的福利基金、職工退職金、職工死亡的喪葬費與撫卹費等。一九七九年九月一日，中共衛生部、財政部、國家勞動總局復發布「關於集體衛生人員退休退職有關問題的通知」，規定合作商店的職工、社員和集體衛生人員的退休與退職，分別參照國營企業和國家機關的規定執行。

其次，一九八〇年代中共進一步嘗試再加強集體所有制企業職工的福利措施。尤其對於當時尚未實行社會保險的集體所有制企業職工，中共財政部、國家勞動總局於一九八〇年二月發布「關於城鎮集體所有制企業的工資福利標準和列支問題的通知」，規定城鎮集體所有制企業從一九八〇年一月起，凡經省、自治區、直轄市勞動部門和主管部門批准，獲得稅務部門同意，在企業條件允許之情況下，可不必再如以往般區分為所謂的「大集體」（即縣、區以上的集體）、「小集體」（即縣、區以下的集體）、街道企業、家屬

「五七」工廠等類型；而且其用於職工的勞動保險費用，包括退休職工的退休金與醫藥費、六個月以上的病假期間工資及其提取的福利基金、職工退職金、職工死亡的喪葬費與撫卹費等，皆可改按在營業外或其他費用項下列支。

一九八三年四月十四日，中共國務院發布「關於城鎮集體所有制經濟若干政策問題的暫行規定」。在此規定中指出，城鎮集體所有制企業可依其本身之經濟條件，量力而行，在徵收所得稅前提取一定數額的社會保險金，依「專項儲存、專款專用」原則，逐步建立社會保險制度。集體所有制企業職工的社會保險項目和標準，由各省、市、自治區人民政府總結試點經驗，擬定辦法試行。區、縣以上的集體所有制企業職工的勞動保險福利待遇，已參照國營企業有關規定執行的，如經濟條件允許，可暫依原有規定辦理。其勞動保險支出，仍按營業外列支，不專項提取社會保險基金。這項規定公布後，成為區、縣以下集體所有制企業實施社會保險的正式法源。各地依上述原則進行的試點中，為城鎮集體所有制單位職工建立的社會保險制度大多數以養老保險為主，其次是醫療保險。不過，由於各地係依個別需要建構其所需之福利制度，因此，有些地方是採綜合保險方式設計，將生、老、病、死、傷殘等項目均含括於內，有些地方則採單項保險方式進行；有些地方是統一建立一種保險制度，有些地方則仍由各不同行業、不同系統、不同單位各自依本身需要自行提供其他保險福利。

中共國務院於一九八四年十一月三日批轉「中國人民保險公司

關於加快發展我國保險事業的報告（摘要）」中曾提到，中國大陸的保險事業發展速度緩慢是受到許多因素的影響。其中，較重要的有：中國大陸長期實行吃「大鍋飯」養成事事依賴國家的心態，經濟不發達、生產力較低、以及民眾未養成參加保險的習慣。因此，中共計畫建立並推廣關於城鎮集體企業職工的法定養老保險，使城鎮集體企業職工的退休養老工作社會化。至於城鎮個體戶和農村「兩戶一體」（專業戶、重點戶、經濟聯合體）的養老保險，當時也正納入研議中，準備逐步辦理。同時，為配合當年中國人民保險公司從中國人民銀行分設出來，國務院亦明白指出，要給保險公司增加必要的開辦費，並合理減輕保險公司的稅收負擔，以充實其保險總準備金，俾便於用來應付較大規模的自然災害賠款支出。國務院於一九八四年十一月二〇日批轉「輕工業部、全國手工業合作總社關於輕工業集體企業若干問題的暫行規定」中，又提出與勞保及退休養老制度之相關議題。在此暫行規定中提到：輕工業集體企業要在發展生產的基礎上不斷提高職工集體福利。企業有權根據自己的實際情況，改革或建立勞保福利制度，如職工的醫藥費、病事假工資等，企業可按經濟的實際情況，制定不同的標準和實施辦法。對離休、退休的老年職工，要確實保障其生活及福利待遇。離休、退休費用，凡按企業列支有困難的地區，可以縣、市聯社為單位或大中城市專業聯社為單位實行統籌。

因此，中國大陸城鎮集體所有制企業職工的保險待遇，近幾年來就呈現多樣化的發展。就行政體制來看，區、縣以上的集體所有

制企業職工的保險福利待遇，已參照國營企業有關規定執行的，如經濟條件允許，係依勞動保險條例原有相關規定辦理。其勞動保險支出，仍從營業外列支，不專項提取社會保險基金。但區、縣以下集體所有制企業的社會保險待遇，則由企業根據自己的實際經濟或財力情況，自行訂定辦法。而在一九九一年後，有許多地方已以城鎮或縣市為單位，試行集體社會保險及基金統籌。這項改革不僅旨在消除幹部與工人、固定職工與臨時工人、全民所有制與非全民所有制企業職工身分上的界線，而且也企圖透過職工個人保險費繳納制度之引進，逐漸更新民眾的保險觀念。

（四）農村社會保險制度

由於工人是社會主義制度下最重要的社會階級，中國大陸的社會保障制度從一開始，即以職工福利與勞動者保險為重點。農村人口雖然占相當大的比率，但是，由於農村生活水平偏低，因此，與其他社會主義國家類似，不但農村的社會保險制度受到生產力水平的制約，未能普遍建立，而且城市裡的勞工（尤其是全民所有制企業的職工）享有較農民優惠的福利待遇，似乎也是中國大陸常見且民眾習以為常的現象。

傳統上，農民生活多半依附於土地糧食的生產，並依靠血緣及地緣社區性的互濟，來解決溫飽的問題。不過，隨著農村務農與務工村民福利保障差距之逐漸拉大，使得以往中共大力強調的「工農

聯盟」社會主義優越傳統遭受打擊。中國大陸存在已久的二元化經濟結構（即落後的農村農業經濟與先進的城市工業經濟），加上農村人口之快速老化，更使得農民對制度化福利保障的需求日漸提昇。部分經濟能力較佳、生產力較高的農村在群眾要求與協商下，開始嘗試為農民提供若干生活上的保障；但檢視其初期所採之措施可知，各個農村所實施的福利措施均以救災或救濟式的生活補助或收容服務為主。中共真正開始針對農村社會福利展開規畫或行動，是一九五〇年代末期後的發展。在若干農村中，農民自己或農民與集體經濟組織共同集資，在醫療上實行互助互濟，此為目前所謂農村「集體保健醫療」、「合作醫療」或「統籌醫療」制度之緣起。一九五九年時，中共衛生部正式肯定農村之合作醫療制度，一九六〇年代以後，遂開始普遍推行。

不過，中國大陸農村勞動者社會保險制度之真正建立，應該說是伴隨其經濟制度改革而生之產物。經歷文化大革命之破壞以後，一九七〇年代末期中共在農村引進了一系列的新的經濟政策。一九七九年九月中共通過「關於加快農業發展若干問題的決定」，其中心環節乃為建立生產責任制。由於中國大陸農村的生產經營形式，由原本以「隊為基礎、三級所有」，改變為「聯產承包」，以家庭為基本的生產經營單位，因此，其提供保障的來源也由以往負責農民生產與消費的基本單位——生產隊，改為家庭；此項轉變誠為農村經濟體制改革前後在生活保障上的最重要差異。中國大陸「七五」計畫之實施，可說是其將建立社會保障制度提升至社會經濟發展的重

大措施中討論的創舉。中共在「關於制定國民經濟和社會發展第七個五年計畫的建議」提出：必須適應對內搞活經濟、對外實行開放的新情況，認真研究和建立形式多樣、項目不同、標準有別的社會保障制度，因為這是「保證經濟體制改革順利進行和取得成功的重條件，也是社會安定和國家長治久安的根本大計」。依其本身的敘述，「七五」期間，要有步驟地建立起具有中國特色的社會主義社會保障制度雛型」、「要健全社會保險制度，進一步發展社會福利事業，繼續做好優撫、救濟工作」、「要通過多種渠道籌集社會保障基金，改革社會保障管理體制」。

更具體言之，中國大陸經濟體制改革在農村勞動者社會保險方面所帶來的最大轉變，可說是農村退休養老制度的廣泛宣導。一九七八年十二月中共十一屆三中全會通過的「農村人民公社工作條例（試行草案）」允許有條件的基本核算單位可以實行養老金制度，此為日後部分經濟較為發達的地區退休養老金制度之濫觴。此項養老保險乃由社會保險機構管理，所需之保險費由單位與勞動者個人分擔之比例由各集體單位自定。男性年滿六十五周歲、女性年滿六十周歲者，即可按照其所繳交保險費的多寡及繳納時間之長短而領取養老金。

二、社會救助制度

中國大陸以往社會保障制度中的社會救助是從農村開始，基本

上是與救災活動相結合。在農村方面，其具體方案包括：農村貧困戶救助、五保戶供養、災民救助，以及優撫保障。在城市的社會救助方面，除災民救助與優撫保障外，尚包括城市困難戶救助、精簡退職職工救助，以及收遣安置乞討人員。不過，中國大陸所提供的優撫保障，本質上與社會保險、社會救助並不相同。其優撫的對象並非以投保者或低收入者為要件，反而其優撫措施是指以具有特定身分人員，例如：復員退伍軍人、傷殘軍人、現役軍人家屬及陣亡軍人家屬等為範圍，而提供的優待、補助與生活保障。因此，雖然在其所提供的福利服務項目上（含退役或退休安置、死亡與傷殘撫卹、疾病或傷殘醫療、及社會優待措施等），有許多與社會福利類似；但是，它嚴格來說應只是一種由國家為其特殊成員所提供的優待措施，具有褒揚的性質。中國大陸對於城市貧困戶之社會救助工作，主要的對象有三：一為因天災、人禍、意外事故、疾病等造成生計暫時困難的貧困者；二為無依無靠、生活無來源的孤老殘幼，以及長期無法解決生活困難的家庭；三為流浪乞討之貧民以及失業者。對前二者中共分別提供短期、臨時性以及長期、定期性的生活救助；對後者則採成立收容遣送站，促其回鄉參加生產，或為失業者介紹職業、提供實物救濟、及以工代賑為主。

「七五」計畫後，透過社會保障基金之建立，中國大陸已朝向將救災、救濟工作與保險相結合的方向進行改革。近年來其社會救助工作之推廣，採取先以老少邊窮地區為扶助之重點，而後漸擴大「試點」範圍的方式進行。且依經濟發展程度將地區分類（分為貧

表二 中國大陸以往的社會救助措施

農 村	城 鎮
1. 貧困戶救助	1. 城市困難戶救助
2. 五保戶供養	2. 精簡退職職工救助
3. 災民救助	3. 收遣安置乞討人員
4. 優撫事業	4. 災民救助
	5. 優撫事業

資料來源：詹火生等（1993）《中國大陸社會安全制度》，台北：五南。
頁 385。

困、中等、富裕三類）後，實行分類指導和分類管理。在貧困地區，以改革救濟和優撫工作為主；在中等經濟水平（溫飽）地區，則以開展群眾性的互助互濟、扶持和發展各類群眾性的救災扶貧互助組織，逐步實現農民的自我保障為主；在富裕地區則推廣以農民為主體的各類合作保險，逐步建立養老、醫療保險，並透過合作互助方式籌措資金。其社會救助措施大致上摘錄整理如表二。

參、中國大陸近年來社會安全（保障）制度的重要改革

整體而言，中國大陸近年來受到經濟體制和勞動體制改革開放的衝擊，在社會安全（保障）制度方面曾經引進了下述重要的改革：

一、整體社會保障行政管理體系進行調整

前已述及，中國大陸以往的社會保障制度在行政管理體系上，其社會保險工作，係由國務院主導，且由各有關主管部門分工合作，大多數保險方案原來是由勞動部負責綜合管理。至於在社會救助工作方面，除城市社會救助中之精簡退職職工救助是由勞動部分管外，其餘的社會救助工作及優撫事業，則原來主要由民政部負責督管，由各地地方政府負責執行。

一九九八年後中共有鑑於其社會福利相關業務管理體制面臨「諸侯割據」的困境，條塊分割和行業分割問題嚴重，導致部門間互相掣肘、效率低落，國務院機構乃進行調整改革，將勞動與社會保障業務結合，成立「勞動和社會保障部」。期望在社會保險制度方面達成政策制定、資金運用、監督管理三位一體的目標。目前，在勞動和社會保障部下，除設有辦公廳、機關黨委外，還設有培訓就業司、失業保險司、社會保險基金監督司、法制司、勞動工資

司、醫療保險司、國際合作司、規劃財務司、養老保險司、農村社會保險司、人事教育司、及離退休幹部局。換言之，此新成立的勞動和社會保障部已結合了幾乎所有的社會保險業務。

至於民政部則是國務院下管理有關社會行政事務的職能部門。

目前民政部下除設有辦公廳、信息中心外，還設有民間組織管理局、優撫安置局、救災救濟司、基層政權和社區建設司、區劃地名司、社會福利和社會事務司、財務和機關事務司、外事司、人事教育司、監察局、及離退休幹部局。另外，民政部下尚有政策研究中心、民政管理幹部學院、民政部社會福利中心等九個部屬單位，以及七個部管社團（如中國社會福利協會、中國社會工作協會等）。因此，在勞動和社會保障部成立後，民政部主管的工作就以扶貧、救災、優撫、殯葬管理、流浪收容遣送及行政區劃與民間的組織管理為主。在社會救助與社會福利服務方面，民政部則主要承擔老年人、孤兒、五保戶、殘疾人等特殊困難群體權益保護的行政管理工作。

二、社會保險制度由以往的綜合保險型態逐漸轉向分項保險型態發展。其中最主要的改變包括：

（一）養老保險制度朝向個人須繳納養老保險費及建立個人養老保險帳戶改革

針對養老保險制度或改革而言，中國大陸全民所有制企業事業

職工之社會養老制度，與國家機關工作人員之養老給付待遇，曾經歷了多次的修改，其立法形式可說是歷經幾度分合。起初，企業、事業、國家機關的社會養老制度是分別立法的。企業職工的養老制度首次立法是以一九五一年二月公布、一九五三年一月修正公布的「勞動保險條例」中的第三章第十五條和第四章第十九條為依據。而在國家機關、事業單位方面，其職工退休辦法的首次立法則見於一九九五年十二月國務院頒布的「國家機關工作人員退休處理暫行辦法」。然企業、事業、國家機關的退休養老制度，於一九五八年四月經中共全國人民代表大會常務委員會會議討論批准，改為統一立法，全國一律實施中共國務院所頒發的「關於工人、職員退休處理暫行規定」。不過，此項統一的退休制度，在文化大革命後，於一九七八年五月第五屆中共全國人民代表大會常務委員會第二次會議原則批准，又改按幹部、工人分別立法。前者（幹部）之退休係根據中共一九七八年五月二四日「國務院關於安置老弱病殘幹部的暫行辦法」及一九八〇年「國務院關於老幹部離職休養的暫行規定」辦理。至於後者（工人），則依一九七八年五月二四日中共國務院「關於工人退休、退職暫行規定」而行。因此，即使都是在全民所有制企業內工作，幹部與工人之間的退休給付適用的辦法並不相同。一九八六年七月國務院頒布「國營企業實行勞動合同制暫行規定」，確定了國家對勞動合同制工人的退休養老應實施社會保險制度。一九九一年六月二六日國務院發布「關於企業職工養老保險制度改革的決定」，再度重申其貫徹執行養老保險的立場。而此二

規定可說是中國大陸全民所有制企業實行養老保險制度的根本法源。

爲配合「八五」計畫的推展，中共國務院於一九九一年六月十六日頒布「關於企業職工養老保險制度改革決定」。此決定除適用於全民所有制企業外，城鎮集體所有制企業亦可參照執行。國務院並要求對外商投資企業中方職工、城鎮私營企業職工和個體勞動者，也要逐步建立養老保險制度。具體辦法由各省、自治區、直轄市人民政府制定。此項決定主要是對於現行之職工養老保險制度之辦法進行調整，其目的主要係基於各地區和企業情況不同的考慮。因此，中共明定：各省、自治區、直轄市人民政府可以根據國家的統一政策，對職工養老保險做出具體規定，允許不同地區、企業之間存在一定的差別。

藉由上述通知，中共在保險之財源上提出應逐步建立起「基本養老保險」與「企業補充養老保險」和「職工個人儲蓄性養老保險」三者相結合的制度，以改變往昔養老保險完全由國家、企業全部負擔之方式，改採國家、企業、個人三方共同負擔，強調職工個人也要繳納一定的費用。惟爲顧及各地及不同企業的差異，中共乃明定，養老保險基金主要由政府根據支付費用的實際需要和企業、職工的承受能力，按照「以支定收、略有結餘、留有部分積累」的原則統一籌集。具體的提取比例和積累率，由省、自治區、直轄市人民政府經實際測算後確定，並報國務院備案。

就保險費之繳納而言，中共規定，企業和職工個人繳納的基本

養老保險費應分別記入「職工養老保險手冊」。企業繳納的基本養老保險費，應按本企業職工工資總額和當地政府規定的比例在稅前提取，由企業開戶銀行按月代爲扣繳。企業逾期不繳時，則按規定加收滯納金。滯納金併入基本養老保險基金。職工個人繳納基本養老保險費的措施，可在調整工資的基礎上逐步實行。個人繳費標準在開始時可不過本人標準工資的3%，以後隨著經濟的發展和職工工資的調整再逐步提高。職工個人繳納的基本養老保險費，由企業在發放工資時代爲收繳。至於企業和職工個人繳納的基本養老保險費，則轉入社會保險管理機構在銀行開設的「養老保險基金專戶」，實行專儲專存、專款專用，任何單位和個人均不得擅自動用。銀行應按規定提取「應付未付利息」；對存入銀行的基金，按其存期照人民銀行規定的同期城鄉居民儲蓄存款利率計息，所得利息併入基金。積累基金的一部分可以購買國家債。在管理方面則明定，地方各級政府要設立養老保險基金委員會，實施對養老保險基金管理的指導和監督。委員會由政府主管領導任主任，勞動、財政、審計、銀行、工會等部門的負責同志參加辦公室設在勞動部門。

中共在此項決定中，對於尚未實行基本養老保險基金省級統籌的地區，則要求其積極創造條件，由目前的市、縣統籌逐步過渡到省級統籌。實行省級統籌後，原有固定職工和勞動合同制職工的養老保險基金要逐步按統一比例提取，合併調劑使用。具體辦法由各省、自治區、直轄市人民政府制定。中央部屬企業，除國家另有

規定者外，都要參加所在地區的統籌。

至於企業補充性養老保險，則由企業根據自身經濟能力，為該企業職工建立補充性養老保險方案。其所需費用從企業自有資金中的獎勵、福利基金內提取。個人儲蓄性養老保險由職工根據個人收入情況自願參加。國家提倡、鼓勵企業實行補充養老保險和職工參加個人儲蓄性養老保險，並在政策上給予指導。同時，允許試行將個人儲蓄性養老保險與企業補充養老保險結合之辦法。補充養老保險基金，由社會保險管理機構按國家技術監督局發布的社會保險號碼記入職工個人帳戶。

基本上，勞動部和地方各級勞動部門負責管理城鎮企業（包括不在城鎮的全民所有制企業）職工的養老保險工作。勞動部門所屬的社會保險管理機構，是非營利性的事業單位，經辦基本養老保險和企業補充養老保險的具體業務，並受養老保險基金委員會委託，管理養老保險基金。現已由人民保險公司經辦的養老保險業務，可以維持現狀不作變動。個人儲蓄性養老保險由職工個人自願選擇經辦機構。另外，在此一九九一年之「決定」中亦提及，社會保險管理機構除應根據國家的政策規定，建立健全基金管理的各項制度，編制養老保險基金和管理服務費收支的預、決算，報當地人民政府在預算中列收列支，並接受財政、審計、銀行和工會的監督外，亦可從養老保險基金中提取一定的管理服務費。具體的提取比例則根據實際工作需要和節約的原則，由當地勞動部門提出，經同級財政部門審核，報養老保險基金委員會批准。管理服務費主要用於支付

必要的行政和業務等費用。養老保險基金及管理服務費，不計徵稅、費。

一九九二年二月二五日中共勞動部發出擴大試行全員勞動合同制的通知，要求大、中型國營企業、新建國營企業，與其他有條件的企業試行全員勞動合同制。在確定崗位職責和定員標準的基礎上，對幹部與工人均進行考核，擇優聘任上崗，並且簽訂勞動合同。而在試點企業中，應打破原有的幹部與工人，以及固定職工與合同制工人間的身分界線，將此二類職工的養老、工傷、醫療等各項保險待遇加以統一。

因此，在一九九〇年代初期若干試點遂制定各該地區企業全員勞動合同制試行辦法，並在辦法中修改原有工資性補貼以及退休養老基金提撥的規定。以北京市為例，在其一九九〇年十月十日公布的試行辦法中即明定，試行全員勞動合同制後，原來在一九八六年十月一日以後招收的勞動合同制工人每月享受的十五%工資性補貼不再繼續發給，而改依下述原則提供工資性補貼：1 由企業將相當於工資總額二%的工資性補貼併入工資總額自主分配；2 由企業提撥二%的工資性補貼作為職工個人退休時的補充養老保險金，存入職工銀行帳戶，依中國人民銀行退休養老基金規定計息。但對在一九八六年十月一日以後招收的勞動合同制工人，企業仍應給予本人標準工資三%的工資性補貼，作為個人繳納的退休養老基金，由企業代為上繳，存入北京市統籌在銀行開設的「退休養老基金」專

戶。

由於此項全員勞動合同制的推廣是由各地區依自身狀況與需要擬具改革方案，因此，在不同試點所試行的全員勞動合同制內容並不完全相同。例如，江蘇省鹽城市雖亦係中國大陸全員勞動合同制改革經驗的試點範例，但其在名稱的使用上卻採取「上崗（聘任）合同制」一詞，以減少職工心理上的排斥。同時，鹽城市對老職工、女職工、患有特殊疾病的職工，及國家統配的新職工分別採取相應的特殊政策措施。而河北省試行的全員勞動合同制則規定，試行全員勞動合同制的企業原則上逐步依規定提取職工標準工資的十七％作為工資性補貼。此項工資性補貼的發給方式亦已修改，將以往按月支付的方式改為按月扣交給企業，其用於職工個人繳納養老保險金、職工待業風險補貼、和職工及家屬的醫療補貼，分別為標準工資的三％、八％、與六％。同時河北省的工資性補貼亦分三至五年落實。第一年先落實個人繳納標準工資三％的養老保險金和標準工資四％的職工待業風險補貼。工資性補貼計入工資總額，列入成本。增加工資性補貼後，不調整企業承包基數，企業不得減少上繳稅利。不過，以往原固定職工與一九七一年底以前參加工作的臨時工的養老保險，除繼續參加離退休費用社會統籌外，按本人標準工資的三％繳納養老保險金，由企業代扣上繳社會保險機構，其原工作時間仍可視為繳納養老保險金的年限，以後作為計發退休費的依據。原勞動合同制工人的養老保險亦依原來規定執行。吉林省試行全員勞動合同制後規定，試點企業原勞動合同制工人的養老保險

依原來固定職工的有關規定執行，惟原勞動合同制工人本人標準工資十五％的工資性補貼，不再單獨計發；試點企業以當年核定的工資總額中標準工資總額為基數，增加八％的工資性補貼作為風險工資。其中的五〇％分配給職工個人，五〇％由企業掌握使用，具體分配辦法由企業自行確定。

四川省試行的全員勞動合同制則規定，實行工資總額與經濟效益掛鉤的企業，在當年核定的掛鉤工資總額基數上增加四％的工資性補貼；未實行工資總額與經濟效益掛鉤的企業，可按掛鉤企業核定工資基數的口徑增加四％的工資福利補貼。增加四％的工資性補貼，其中二％併入工資總額由企業自主分配，一％作為職工的補充養老保險金。由企業代職工個人工資總額由企業自主分配，存入銀行，依銀行退休養老基金相關規定計息，一％作為職工個人繳納的退休養老保險基金，由企業代為上繳，存入專戶。

一九九三年二月五日上海市頒發了「上海市城鎮職工制度改革實施方案」，其內容主要是：1 基本養老保險實行個人繳費，由國家、單位和個人三者共同承擔養老費用。個人繳費的比例，起步時按本人上一年月平均工資收入的三％繳納，職工工資收入超過全市職工平均工資二〇〇％的，按全市職工平均工資的二〇〇％作為個人繳費的基數；職工工資收入低於全市職工平均工資六〇％的，可按全市職工平均工資的六〇％作為個人繳費的基數。2 按照個人儲存與統籌互濟相結合的原則，建立個人養老保險帳戶。個人養老保險帳戶包括：個人繳費的部分，從單位繳納的退休統籌費中記入個

業繳費比例一般不得超過企業工資總額的二〇%，個人繳費比例在一九九七年不低於本人繳費工資的四%，以後每兩年提高一個百分點，最終達到八%。二是統一個人帳戶的規模，規定按本人繳費工資的十一%為每個職工基本養老保險個人帳戶，個人繳費全部記入個人帳戶，其餘部分從企業繳費中劃入。職工調動時，個人帳戶全部隨同轉移。職工或退休人員死亡，個人帳戶中的個人繳費部分可繼承。三是統一基本養老金的計發，基礎養老金月標準為省、自治區、直轄市或地（市）上年度職工月平均工資的二〇%，個人帳戶養老金月標準為本人帳戶儲存額除以一二〇（葉海平、李冬妮編著，二〇〇〇：三七六～三七七；郭士征、葛壽昌，一九九八：十二～十五）。

由上可知，目前中國大陸全民所有制、集體所有制企業、私營企業、個體工商戶，與農村對於職工養老保險基金的提撥規定不一，不但端視各地與各企業的實際經營情況而有不同的設計，而且由於適用規定的不同，各地常以試點方式試辦其養老保險制度，以致同一企業但不同身分職工繳納養老保險基金的標準與企業提撥的標準均有差異。不過，由其近年來各地及中央試圖引進的改革措施來看，建立個人養老保險帳戶及個人須繳納養老保險費，已可說是明顯的趨勢。

簡言之，目前中國大陸的養老保險可說是多層次的養老保險體系，它是由三個部分組成。第一部分是基本養老保險；第二部分是企業補充養老保險；第三部分是個人儲蓄性養老保險。而在經費管

理方面，主要是實施退休費用社會統籌，以及社會統籌和個人帳戶相結合的養老保險制度。

前述所謂的「退休費用社會統籌」，是指由社會保險管理機構在一定範圍內統一徵集、統一管理、統一調劑退休費用的制度。其具體辦法為：改變企業各自負擔本企業退休費的辦法，改社會保險機構或稅務機關按照一定的計算基數與提取比例向企業和職工統一徵收退休費用，形成由社會統一管理的退休基金，企業職工的退休費用由社會保險機構直接發放，或委託銀行、郵局代發以及委託企業發放，以達到均衡和減輕企業的退休費用負擔，為企業的平等競爭創造條件。隨著社會化程度的提高，退休費用不僅在市、縣範圍內的企業之間進行調劑，而且在地區之間進行調劑，逐步由市、縣統籌過渡到省級統籌。

另中共所謂的「社會統籌和個人帳戶相結合的養老保險制度」，是指在基本養老保險基金的籌集上採用傳統型的基本養老保險費用的籌集模式，即由國家、單位和個人共同負擔；基本養老保險基金實行社會互濟；在基本養老金的計發上採用結構式的計發辦法，強調個人帳戶養老金的激勵因素和勞動貢獻差別。因此，中共認為此新制度的引進一方面吸收了傳統型養老保險制度的優點，另一方面又借鑑了個人帳戶模式的長處。既體現了傳統意義上的社會保險的社會互濟、分散風險、保障性強的特點，又強調了職工的自我保障意識和激勵機制。

尤有進者，為加強和規範社會保險費徵繳工作，以保障社會保

險金的發放，一九九九年一月二日中共國務院會下發「社會保險費徵繳暫行條例」。此暫行條例對社會保險費的徵繳作了專門的規範。此條例所稱之社會保險費包括基本養老保險費、基本醫療保險費、及失業保險費。在基本養老保險費方面，其徵繳範圍為：國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業、和其他城鎮企業及其職工；實行企業化管理的事業單位及其職工。在基本醫療保險費方面，其徵繳範圍為：國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業及其職工，國家機關及其工作人員，事業單位及其職工，民辦非企業單位及其職工，社會團體及其專職人員。至於失業保險費的徵繳範圍為：國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業和其他城鎮企業及其職工，事業單位及其職工。同時，此「社會保險費徵繳暫行條例」規定，省、自治區、直轄市人民政府根據當地實際情況，可規定將城鎮個體工商戶納入基本養老保險、基本醫療保險的範圍，並可以規定將社會團體及其專職人員、民辦非企業單位及其職工以及有雇工的城鎮個體工商戶及其雇工納入失業保險的範圍。同時，社會保險費實行三項社會保險費集中、統一徵收。徵收的社會保險費納入社會保險基金，專款專用，任何單位和個人不得挪用。

(二) 將「待業保險」改名為「失業保險」，正式建立失業保險制度

中國大陸所謂的「待業保險」，即社會福利領域中一般所稱之「失業保險」。此項保險給付雖然是目前中國大陸全民所有制企業職工的保險福利項目之一，但它並非源自勞動保險條例之規定。早期，受到社會主義意識型態的束縛，中國大陸官方認為實施社會主義的國家，並無、也不應有失業的現象，因此，一直沒有考慮建立失業保險制度。近年來受到經濟市場改革開放的衝擊，開始意識到在商品經濟和市場經濟的條件下，失業是難以避免的。事實上，早在一九八六年七月十二日國務院頒布、自同年十月一日起施行的「國營企業職工待業保險暫行規定」，可說是中國大陸失業保險制度建立的前身。當時其適用對象，並未擴及所有受雇職工。依此待業保險暫行辦法第二條之規定，此項保險是以國營企業具有下列情形之一者為適用範圍：

- 1 宣告破產的企業的職工；
- 2 瀕臨破產的企業法定整頓期間被精簡的職工；
- 3 企業終止、解除勞動合同的工人；
- 4 企業辭退的職工。

不過，中國大陸國營企業職工當時除須合乎上述資格方得享受待業保險給付外，其職工個人是否具備享領待業保險之條件，尚依其之所以待業原因而有別。大體而言，中國大陸待業人口可依個人待業之原因而區分為三類：第一種待業人口為非勞動「本身主觀原因」而產生的待業情形。例如：達到勞動年齡、有勞動能力、而一時找不到工作，或因企業調整生產任務、變化產品和市場銷路等原因

而形成的待業。第二種待業人口係勞動者因本身主觀原因而產生的待業。如：在社會上有違法、犯罪行為而被勞改或判刑的，或因長期曠工原因被企業開除或除名的人員。第三種待業人口為職工因各種原因主動申請辭職，而一時又找不到工作而產生的待業。當時國營企業職工如屬於第一種待業情況者，得依規定享受待業保險給付；如屬於第二種情況者，則非待業保險給付的對象；至於第三種待業人口，則視個別情況酌予以補助。一般來說，主動申請辭職的職工多半都已有其它就業出路，故通常非待業保險給付的對象。不過，中共規定，對確屬因學用不一致等原因而辭職者，有關部門應盡力協助其找到合適的工作，在重新工作之前亦可享領一定的待業保險。

一九九五年五月一日國務院又頒布實施了「國有企業職工待業保險規定」，此一規定的實施範圍雖然仍以國有企業職工為主，但允許省、自治區、直轄市人民政府可以參酌此規定各自制定實施辦法。即將實施範圍擴大權交給了省、自治區、直轄市人民政府。實施對象也由原來的四種擴大為七種，即增加了按照國家有關規定被撤銷、解散企業的職工；按照國家有關規定停產整頓企業被精簡的職工；按照法律、法規規定或按照省、自治區、直轄市人民政府規定享受待業保險的其他職工。企業辭退的職工一條中又增加了除名或者開除的職工的內容。有些省、自治區、直轄市人民政府在其制定的待業保險規定和實施辦法中，將實施的範圍擴大到城鎮集體所有制企業事業單位、外商投資企業、股份制企業、聯營企業、城鎮私

營企業和國家機關與團體。實施對象擴大至在職期間被勞動教養、判刑、現被解除勞動教養、或刑滿釋放者。（郭士征、葛壽昌，一九九八：七）。

一九九三年十一月十四日，中國共產黨第十四屆三中全會通過「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，已明確將勞務市場改名為勞動力市場，同時將待業保險正名為失業保險。這在強調實施社會主義的中國大陸，可說是一大突破。此後，有的省市已將其待業保險暫行規定改為失業保險辦法。

一九九九年一月二二日國務院發布「失業保險條例」（葉海平、李冬妮編著，二〇〇〇：三八二—三八四）。此條例規定：城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工應繳納失業保險費。城鎮企業事業單位失業人員享受失業保險待遇。國務院勞動保障行政部門主管全國的失業保險工作。縣級以上地方各級人民政府勞動保障行政部門主管本行政區域內的失業保險工作。勞動保障行政部門按照國務院規定設立的經辦機構依照本條例的規定，具體承辦失業保險工作。在失業保險基金方面，此條例規定失業保險基金由下列四部分構成：1 城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工繳納的失業保險費；2 失業保險基金的利息；3 財政補貼；4 依法納入失業保險基金的其他資金。此項失業保險基金的統籌，在直轄市和設區的市實行全市統籌；其他地區的統籌層次由省、自治區人民政府規定。省、自治區可以建立失業保險調劑金。統籌地區的失業保險基金不敷使用時，由失業保險調劑金調劑、地方政府補貼。失業保

險調劑金以統籌地區依法應當徵收的失業保險費為基數，按照省、自治區人民政府規定的比例籌集。至於失業保險費的繳納比例，城鎮企業事業單位按照本單位工資總額的2%繳納，城鎮企業事業單位職工按照本人工資的1%繳納。城鎮企業事業單位招用的農民合同制工人本人不繳納失業保險費。而領取失業保險金的條件是：1 依規定參加失業保險，所在單位和本人已按照規定履行繳費義務滿一年者；2 非因本人意願中斷就業者；3 已辦理失業登記，並有求職要求者。失業人員在領取失業保險金期間，按照規定同時享受其他失業保險待遇。至於失業保險領取期間的計算，失業人員失業前所在單位和本人按照規定累計繳費時間滿一年不足五年者，領取失業保險金的期限最長為十二個月；累計繳費時間滿五年不足十年者，領取失業保險金的期限最長為十八個月；累計繳費時間滿十年以上者，領取失業保險金的期限最長為二十四個月。重新就業後再失業者，繳費時間重新計算，領取失業保險金的期限可以與前次失業應領取而尚未領取的失業保險金的期限合併計算，但最長不得超過二十四個月。

一九九九年勞動和社會保障部各級單位為貫徹落實失業保險，曾推動多項措施。首先，在制度建設上，為配合「失業保險條例」，和「社會保險費徵繳暫行條例」，勞動和社會保障部於同年三月二〇日下發了「關於貫徹兩個條例擴大社會保險覆蓋範圍加強基金徵繳工作的通知」，其次，為推動事業單位參加失業保險工作，

勞動和社會保障部、財政部和人事部於同年八月三十一日聯合下發了「關於事業單位參加失業保險有關問題的通知」就繳費所需資金的列支渠道和管理體制等問題作出了規定。同日，勞動和社會保障部、以及財政部又聯合下發了「關於調整失業保險基金支出項目有關問題的通知」。自此，個省、自治區、直轄市在制定地方性法規、規章和規範性文件方面也有了明顯的進展。例如，黑龍江省制定發布了「黑龍江省失業保險條例」，北京、上海、重慶市政府頒布了失業保險的規定（辦法），四川、山東、安徽、雲南、新疆和內蒙古自治區政府下發了貫徹「條例」的通知。天津、河北、遼寧、吉林、安徽、西、湖北、湖南、廣西、貴州、陝西、甘肅、青海等省區勞動保障部門也都完成了地方性法規、規章的起草工作。因此，中共認為其失業保險工作目前正朝著「制度完善、資金雄厚、管理服務優良」的目標前進。

（三）改革公費醫療、勞保醫療保障制度

依中共「革命工作人員傷亡褒卹暫行條例」最初之規定，革命工作人員對敵鬥爭或因公負傷後，可送公立醫院或就近延醫治療。醫療期間，生活費照發。負傷後致殘者，其殘廢給付係根據致殘原因，依照殘廢等級，並區別殘廢後是繼續工作還是復員回家等不同情況，給予不同的待遇。

至於中國大陸國家機關工作人員的公費醫療制度，是於一九五

二年七月開始依當年六月二七日其政務院「關於全國各級人民政府、黨派、團體，及所屬事業單位的國家機關工作人員實行公費醫療預防措施的指示」而分期推廣實施。當時在國家機關以及事業單位的工作人員和離退休人員，及國家正式核准的高等院校學生和回鄉的二等以上革命殘廢軍人等，都屬於公費醫療的實施範圍。在公費醫療制度下，國家機關工作人員門診、住院所需之診療費、手術費、住院費、門診或住院中經醫師處方開的藥費等，均由國家機關預算撥付給衛生部門的公費醫療經費項下列支。此項規定與勞保醫療看似相似，但仍有差異。其中，由於勞動保險條例最初只規定由企業行政或資方負擔普通藥費，貴重藥費由本人自理，而當時對後者的規定範圍又相當廣泛，因此，就醫療照顧而言，一般均認為國家機關工作人員享受的待遇，要優於勞保醫療。

針對國家機關工作人員患病期間的生活問題，中共政務院於一九五二年九月十二日發布「關於各級人民政府工作人員在患病期間待遇暫行辦法」。此辦法後於一九五四年七月二四日及一九五五年十二月二九日陸續修訂。修訂後的待遇規定為：病假連續在一個月以內的，不分工作年限長短，都按本人標準工資的一〇〇%發給；至於病假超過一個月但在六個月以內的，按本人標準工資的七〇%發給（工作年限滿十年者發給一〇〇%）；病假超過六個月以上的，則按本人標準工資的五〇%發給。

除了國家機關工作人員本人以外，這些工作人員子女的醫療問

題也是各該機關照顧的範圍。依據一九五五年九月十七日中共財政部、衛生部、與國務院人事局聯合發布的「關於國家機關工作人員子女醫療問題通知」，由於國家機關工作人員已全部實行貨幣工資制，因此，其子女患病的醫療問題，可改由下述二種方法中擇一而行：1 國家機關工作人員的子女，每人每月按公費醫療規定數額繳納醫療費，由機關統一掌握，併入統籌子女的醫療費，從統籌費內開支；2 實行統籌有困難的單位，子女醫療費由本人自理，從機關福利費內予以補助。

一九六五年九月二日中共中央在批轉衛生部「關於把衛生工作重點放到農村的報告」指出，對於公費醫療及勞保醫療在執行上應從事整頓，以減少資源浪費之現象。基此，中共衛生部和財政部便發出「關於改進公費醫療管理問題的通知」，對國家機關工作人員之醫療制度作了某種程度的改革。當時改革之主要內容有二：一是實施部分費用負擔制，即看病需收掛號費；二是規定以往營養滋補藥品費用均由機關負擔的方式，修改為有限制的補助；其中，除經醫院領導批准使用之營養滋補藥品以外，費用一律自理。這項規定之目的，一方面是防制醫藥費用之浮濫開支，另一方面則是嘗試齊一公費醫療與勞保醫療的給付標準。此次改革後國家機關工作人員的醫療照顧標準，大致與勞保醫療相同。國家機關工作人員本人就醫時，除自己負擔掛號費與營養滋補藥品費用外，其他醫療費用均由機關負擔。若其之傷病是因公而導致，則其就醫的掛號費、路費，均由機關負擔。住院醫療期間的膳費，則由本人負擔三分之

一，機關負擔三分之一。

一九八一年四月六日，中共國務院頒布「國家工作人員病假期間生活待遇的規定」，提高國家機關工作人員在病假期間之生活待遇。上述規定雖然減輕了國家機關工作人員罹病期間的生活困難，但卻拉大了與其他企業職工在病假待遇上之距離，因為依據勞動保險條例之規定，實行勞工保險單位的職工病假連續在六個月以內者，企業應支付病假期間工資；但對病假連續在六個月以上的職工，在滿六個月後工資停發，改為依本企業工齡長短，支付相當於職工本人工資的四〇～六〇%的疾病或非因工負傷救濟費。

一九八四年四月，中共衛生部、財政部在「關於進一步加強公費醫療管理」的通知中指出，公費醫療制度的改革勢在必行，在保證看好病、不浪費的前提下，各種改革辦法都可試驗，並注意總結經驗。在具體管理辦法上可考慮與享受單位、醫療單位或個人適當掛鉤，但不能把公費醫療經費包乾給個人。同年六月勞動人事部保險福利局、全國總工會生活保險部轉發北京市勞動局、總工會、衛生局「關於擴大職工醫療制度改革試點的通知」和北京三家單位的改革情況，肯定各地在解決勞保醫療費用開支過大、藥品浪費相當嚴重問題時所試行的部分醫療費與個人利益掛鉤辦法，並建議各地參考實施（葉海平、李冬妮編著，二〇〇〇：三八六～三八七）。此一辦法當時雖未能突破「企業保險」的範疇，但對當時全包制的免費醫療制度產生相當程度的衝擊，推動了勞保醫療制度轉向職工

醫療社會保險的方向發展。

一九八八年三月，國務院批准成立由衛生部牽頭、國家體改委、勞動部、財政部等八個部門參加的醫療制度改革研討小組，責成提出勞保醫療和公費醫療制度改革方案並指導醫療制度改革試點。一九八九年至一九九二年間分別在遼寧丹東、吉林四平、湖北黃石、湖南株洲四市、以及四川南充等地區分別開始公費醫療社會保險試點及勞保醫療改革試點的工作。

一九九二年，勞動部正式下發「關於試行職工大病醫療費用社會統籌意見的通知」，提出改革勞保醫療制度的原則意見。一九九三年十月，勞動部發布「關於職工醫療保險制度改革試點的意見」。一九九四年四月，國務院批准了國家體改委、勞動部、衛生部聯合制定的「關於職工醫療制度改革試點意見」，其主要內容除再次強調職工醫療保障制度改革的目標是建立社會統籌基金與個人醫療帳戶相結合的社會保險制度，使之逐步涵蓋城鎮所有勞動者外，並進一步明確指出公費和勞保醫療制度要按統一的新制度與政策同時改革。此試點的主要內容有：職工醫療保險費用的籌集；建立對職工個人的醫療費用制約機制，實行「三段式」支付；加強對醫療單位的有效制約，改善醫療服務。

一九九四年十一月，國務院批准江蘇省鎮江市、江西省九江市職工醫療保障制度改革試點方案，並於十二月開始實施。試點的專業內容是醫療保險費用由國家、單位、個人共同負擔。用人單位和個人分別按職工工資總額和個人工資收入的十%，繳納醫療保險

費。其中，用人單位繳納的五〇%左右進入社會統籌醫療基金，其餘部分與個人繳納費用記入個人帳戶。費用支付先用個人帳戶，不足時要先由個人自付；按年度計算，自付醫療費用超過年工資收入的五%以上部分，由社會統籌基金支付，但個人仍需負擔一定比例，該比例隨費用支出的升高而降低。這個「統帳結合」的醫療費用籌集新模式，充分體現了保障基本醫療、避免資源浪費的原則。同一時期還有一些城市（如海南省）也積極主動在進行上述「兩江」此類社會統籌與個人帳戶相結合的醫療保險改革試點。

一九九六年四月，國務院在鎮江召開全國職工醫療保障制度改革擴大試點工作會議，確定將「兩江」試點經驗擴大至全國範圍五十多個城市。此會議並明確指出，職工醫療社會保險制度是一種資金來源多渠道、權利與義務相統一、社會互助互濟與自我保障相結合的社會保險制度（葉海平、李冬妮編著，二〇〇〇：三八七—三九〇）。

一九九八年十二月，國務院下發了「國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定」，部署全國範圍內全面推進職工醫療保險制度改革工作，要求在一九九九年內全國基本建立職工醫療保險制度。二〇〇〇年五月二〇日，勞動和社會保障部，及財政部聯合下發了「關於實行國家公務員醫療補助的意見」，明確指出各級地方人民政府，較切實加強對城鎮職工基本醫療保險制度改革工作的領導，勞動保障、財政、衛生、人事等有關部門要密切配合，確保在二〇〇〇年底前基本完成建立城鎮職工基本醫療保險制度的任

務。

（四）建立獨立的生育保險制度

中國大陸勞動保險條例所規定的生育給付，最初是以發給「實物給付」（即醫療給付）的方式辦理，每人發給五尺紅布。其產假期間之規定，原先為正產五十六天，三個月以內小產者十五天，七個月以內小產者三十天。產假期間工資照發。

一九五三年勞動保險條例修訂時，有關職工生產給付的規定有了些許變革。一九五五年四月二六日中共同國務院又發出「關於女工作人員生產假期的通知」。依修訂後的勞動保險條例第十六條之規定，女性職工（本人）或男性職工之妻生育時，以往發給五尺紅布之實物給付，已改為現金給付，即由勞動保險基金項下發給生育補助費四元人民幣。若女性職工本人或男性職工之妻生育係雙生或多生時，其生育補助費應按其所生子女人數，每人發給八元人民幣。同時，在勞動保險條例實施細則中亦規定，夫妻若分別在一個或兩個實行勞動保險的企業內工作者，生育補助費應由妻領取，其夫不得重領。

至於婦女產假期間之規定亦略作修改。女性職工生育時，產前產後共給假五十六日（包括星期日及法定假日在內，不再補假）；若懷孕不滿七個月小產時，得根據醫院的意見，給予二十日至三十日以內的產假。上述產假期間，工資均照發。若係難產或雙生時，

除增給假期十四日外，工資亦照發。

一九五三年修訂後的勞動保險條例與一九五一年原條例另一不同處即在於增列了有關婦女職工懷孕檢查費與接生費由企業負擔之規定。依修訂後之條文規定，女性職工懷孕，在該企業醫療所、醫院或特約醫院檢查或分娩時，其檢查費與接生費由該企業行政方面或資方負擔，其他費用則按職工疾病或非因工負傷的方式辦理（即：所需診療費、手術費、住院費及普通藥費均由企業行政方面或資方負擔。貴重藥費、住院的膳費及就醫路費由本人負擔；如本人經濟狀況確有困難，得由勞動保險基金項下酌予補助）。產假期滿（不論正產或小產）仍不能工作者，若經醫院證明，亦比照職工疾病待遇的規定處理。女性職工生育，如該企業醫療所、醫院、特約醫院、特約醫師無法接生時，其接生費用亦明定由企業行政方面或資方負擔。另外，修訂後勞動保險條例亦規定，對婦女臨時工而言，其懷孕檢查費、接生費、生育補助費及生育假期與一般女性職工相同；不過，女性臨時工產假期間由企業行政方面或資方發給的產假工資，其數額為本人產前工資的六〇%。

除了上述的福利給付以外，勞動保險條例實施細則第五十一條亦規定，實行勞動保險的企業，如其女性職工中有四周歲以下的子女在二十人以上時，工會基層委員會應與企業行政方面或資方協商，設法單獨或聯合其它企業設立托兒所（如尚未具備設立托兒所條件，而有哺乳嬰兒五名以上時，須設立哺乳室）。其房屋設備、工作人員的工資及一切經常費用，完全由企業行政方面或資方負

擔；托兒飲食費則由托兒父母負擔；如托兒父母經濟確有困難者，得由勞動保險基金項下予以補助，但對每個兒童的補助金額，不得超過托兒飲食費的三分之一。

中國大陸全民所有制企業或適用勞動保險的企業機構，其發給職工的生育給付，原則上均依上述勞動保險條例之規定而行。此保險條例多年來一直未作更動。一九八六年五月二三日中共衛生部、勞動人事部、全國總工會及全國婦聯聯合發布了「女職工保健工作暫行規定（試行案）」，其中對女職工生理期、孕前、孕期、產後、哺乳期與更年期的保健工作作了明文的规定。不過，在一九八八年七月二一日，中共國務院藉著發布「女職工勞動保護規定」，廢止了上述一九五三年勞動保險條例中有關女性職工生育待遇的規定及一九五五年國務院關於女工作人員生產假期的通知。此項規定係自同年九月一日開始實施，適用範圍及於中國大陸一切機構（包括國家機關、人民團體、企業、事業單位）的所有女性職工；不過，違反中共計劃生育規定（一胎政策）的女性職工，則非此項規定保障的對象。根據中共本身的敘述，此「女職工勞動保護規定」制定的主要目的是在於維護女性職工的合法權益，減少並解決女性職工在勞動和工作中因生理特點造成的特殊困難，尤指對女性職工的「四期」（懷孕期、產期、哺乳期、生理期）予以適當的保護。在此規定中，首先即明定「凡適合婦女從事勞動的單位，不得拒絕招收女性職工」，禁止了雇用時的性別歧視。其次，則強調禁止各單位安排女性職工從事礦山井下、或其列為第四級體力勞動強度的

勞動和其他女性職工禁忌從事的勞動。後者所謂「女性職工因生理特點禁忌從事的」勞動，其範圍由勞動部訂定。至於中國大陸女性職工的「四期」保護措施，係指：生理期、懷孕期、生產期、及哺乳期之保護。同時，此規定將女職工的產假延長為九十天，其中，產前休假十五天，難產者，增加產假十五天。多胞胎生育的，每多生育一個嬰兒，增加產假十五天。同年九月四日勞動部發出「關於女職工生育待遇若干問題的通知」，此通知內最主要的內容有：

一、明定流產假的期間：依此通知的規定，女性職工若懷孕不滿四個月流產時，應當根據醫務部門的意見，給予十五天至三十天的產假。女性職工若懷孕滿四個月以上流產時，給予四十二天的產假。產假期間，工資照發。二、女性職工懷孕，在本單位的醫療機構或指定的醫療機構檢查或分娩時，其檢查費、接生費、手術費、住院費及藥費由所在單位負擔，費用由原醫療經費渠道開支。三、女性職工於產假期滿，因身體原因仍無法工作者，經過醫務部門證明後，其超過產假期間之給付，依職工患病時之有關傷病給付規定辦理。

一九九〇年七月十二日勞動部發布「女職工禁忌勞動範圍的規定」，就女職工禁忌從事的勞動範圍，女職工在月經期間、已婚待孕期間、懷孕期間、哺乳期間禁忌從事的勞動範圍，作了詳細的規定。在促成兩性平等方面，一九九二年四月三日中共第七屆全國人民代表大會第五次會議中通過發布了「婦女權益保障法」，此法係於同年十月一日起施行。它除了保障婦女在政治、文化教育、勞

動、財產、人身、婚姻家庭等方面之合法權益，確保兩性平等以外，並將上述婦女在「四期」（懷孕期、產期、哺乳期、經期）應受特殊保護納入此法內（第二十六條）明文保障。該次會議同時修訂公布的「工會法」第十七條並特別明定：企業、事業單位違反保護女職工特殊權益的法律、法規時，工會及其女職工組織有權要求企業、事業單位行政方面予以糾正。

一九九四年七月五日國務院頒布了「勞動法」，為配合勞動法的貫徹實施，加強保障企業女職工的合法權益，勞動部於同年十二月十四日發布了「企業職工生育保險試行辦法」，自一九九五年一月一日起試行，該辦法規定，生育保險按屬地原則組織，生育保險費用實行社會統籌。同時，生育保險根據「以支定收、收支基本平衡」的原則籌集資金，由企業按照其工資總額的一定比例向社會保險經辦機構繳納生育保險費，建立生育保險基金。生育保險費的提取比例由當地人民政府根據計劃內生育人數和生育津貼、生育醫療費等項費用確定，並可根據費用支出情況適時調整，但最高不得超過工資總額的百分之一。企業繳納的生育保險費作為期間費用處理，列入企業管理費用（第四條）。女職工生育的檢查費、接生費、手術費、住院費和藥費由生育保險基金支付。超出規定的醫療服務費和藥費（含自費藥品和營養品的藥費）由職工個人負擔（第六條）。此項試行辦法公布實施後，所造成最大的改變是將以往由企業籌集和負擔的生育保險費，改為社會統籌。避免了以往由於各

企業女職工人數不同所導致的生育費用負擔輕重懸殊的問題。

三、在社會救助方面，建立居民最低生活保障制度

前已述及，中國大陸以往社會保障制度中的社會救助是從農村開始，基本上是與救災活動相結合。在農村方面，其具體方案包括：農村貧困戶救助、五保戶供養、災民救助，以及優撫保障。

在中共十四屆五中全會建議、八屆人大四次會議通過的「國民經濟和社會發展九五計畫和二〇一〇年遠景目標綱要」中，明確指出在「九五期間」要加快養老、失業和醫療保險制度改革，初步形成社會保險、社會救濟、社會福利、優撫安置和社會互助、個人儲蓄積累相結合的多層次的社會保障制度。在社會救助方面，中國大陸近年來是以城鄉居民最低生活保障、災民生活救濟、社會捐贈和減災工作為主（王齊彥，二〇〇〇）。一九九四年三月國務院在全國扶貧工作會議上制定部署了「國家『八七』扶貧攻堅計畫」，此「計畫」決定從一九九四年到二〇〇〇年，將集中人力、物力、財力、動員社會各界，力爭用七年左右的時間，基本解決全國農村八千萬貧困人民的溫飽問題，此計畫的奮鬥目標包括：1 到二十世紀末，使絕大多數貧困戶年人均收入按一九九〇年不變價格計算達到五百元以上，並形成穩定溫飽、減少返貧的基礎條件。2 加強基礎設施，基本解決人畜飲水困難，使絕大多數貧困鄉和有農貿市場、

商品基地的地方通路、通電。3 改變文化、教育、衛生的落後狀態，普及初等教育，基本掃除青壯年文盲，開展成人職業技術教育，防治和減少地方病，把人口自然增長率控制在國家規定的範圍內（葉海平、李冬妮編著，二〇〇〇：四一〇—四一一）。

一九九七年九月國務院發布「關於在全國建立城市居民最低生活保障制度的通知」，中國大陸各城鎮開始普遍建立城鎮居民最低生活保障制度。同時，在江蘇、上海、廣東、浙江等十幾個省市的農村成功的進行了農村居民最低生活保障制度建設試點。

一九九九年四月二九日勞動和社會保障部、民政部、財政部聯合發出「關於作好國有企業下崗職工基本生活保障失業保險和城市居民最低生活保障制度銜接工作的通知」，其政策要點為：（王齊彥，二〇〇〇）

（一）關於保障標準的銜接：各地在確定標準時必須結合當地的實際情況，銜接好三個標準：城市居民最低生活保障標準要低於失業保險金標準，失業保險金標準要低於國有企業下崗職工基本生活保障標準。

（二）關於保障對象的銜接：國有企業下崗職工在再就業中心期滿未實現再就業的，在與原來企業解除勞動合同後七日內報失業保險經辦機構登記，享受失業保險金；失業人員享受失業保險金期滿未實現再就業的，由失業保險經辦機構提前一個月通報民政部門，進行專門登記後享受最低生活保障。城鎮集體企業職工參照實行。下崗職工、失業人員、企業離退休人員和在職職工，在領取基本生活

費、失業保險金、養老金、職工工資期間，家庭人均收入低於當地最低生活保障標準的，可以申請城市居民最低生活保障金。

(三)關於保障基金的管理：國有企業下崗職工基本生活保障資金設立財政專戶，專項管理，專款專用。城市居民最低生活保障資金納入財政社會救濟專項資金支出科目，專帳管理，專款專用。

一九九九年八月七日國務院轉發了「勞動保障部、民政部、財政部、國家計委、國家經貿委關於作好提高『三條保障線』水平等有關工作的意見」，其要點主要為：從一九九九年七月一日起，將國營企業下崗職工基本生活費水平提高三〇%；將失業保險金水平提高三〇%；將已經實施城市居民最低生活保障制度地區的最低生活保障水平提高三〇%；同時就提高企業離退休人員養老金水平、企業職工工資的調整、中央補助資金下撥和制定實施方案等問題作出規定（王齊彥，二〇〇〇）。

另外，一九九九年九月二八日中共國務院發布「城市居民最低生活保障條例」，其主要規定為：

(一)關於管理職責：城市居民最低生活保障制度的管理工作實行地方各級人民政府負責制，其具體措施為：縣級以上地方各級人民政府民政部門負責本行政區域內城市居民最低生活保障的管理工作；財政部門按照規定落實城市居民最低生活保障資金；統計、物價、審計、勞動保障和人事部門分工負責，在各自的職責範圍內負責城市居民最低生活保障的有關工作。

(二)關於保障對象、標準、資金：保障對象是共同生活的家庭成

員人均收入低於當地城市居民最低生活保障標準並持有非農業戶口的城市居民，其中國家規定優撫對象享受的優撫金、補助金不計入家庭收入。保障標準按當地維持城市居民基本生活所必需的衣食住費用，適當考慮水電燃煤（燃汽）費以及未成年人的義務教育費用來確定。保障資金由地方人民政府列入財政預算，納入社會救濟專項資金支出項目，專項管理，專款專用。

(三)關於監督檢查：明確規定城市居民最低生活保障對象的審批程序，對工作過程中的監督檢查和違規追究方面也作了規定，並要求各省、自治區、直轄市人民政府根據本條例制定適合當地實際情況的實施辦法和步驟。

綜合言之，中國大陸近年來社會福利制度方面的改革是多方面的，在社會保險方面有朝向統一立法、統一政策、統一制度、統籌資金的趨勢。在社會救助方面則朝向與社會保險制度掛鉤，建立保障最低基本生活標準制度著手。

整體來說，中國大陸的社會福利或社會保障制度最初是由國家提供職工福利措施保障勞工及其家庭的生活需要開始，其後逐漸將範圍擴大，及於其他經濟類型企業的職工、農村勞動者以及農民。在保險福利基金的籌措上，中國大陸近幾年來也由以往社會主義意識型態下「國家」或企業擔負全責的作法，改朝「多渠道」發展，加入個人負擔保險費的制度。不過，由於其社會保障或社會福利制度之引進實施，最終目的在於達成政治上的共識凝聚與經濟上的發展，而非旨在實踐社會公義理念或達成所得的再分配，因此，其未

來社會保障制度的建構與發展仍有不可避免的困難。

首先，由於中國大陸民眾教育水準參差不齊，因此，儘管中央部門引進若干改革的措施或下達改革的通知，但並不一定所有的民眾均能了解或掌握其改革的實質意義。其次，雖然中共為引進個人付費的制度，在文宣方面作了相當多的由上至下的灌輸，但是在實施上不無阻力。這些阻力一部分來自民眾長久以來吃大鍋飯養成的依賴心態，一部分來自特殊幹部不甘放棄既得利益之抗拒，另外也有一部分是因富裕鄉、村的幹部缺乏社會保障的觀念，認為單憑集體經濟的力量即可，故思想上不在乎向群眾籌款，也嫌籌款麻煩。因此，未來在逐漸開放的中國大陸如何能使所有民眾了解社會福利的真正本質，或如何放棄既有權益，視社會保險為一種「危險共擔、費用共攤」的制度化福利或保險給付，擔負起共同保障責任，個人與企業持續配合繳納社會保險基金，就不是一件容易的事。近年來雖透過強制立法與行政命令，中國大陸開始要求民眾繳交養老保險、失業保險、醫療保險與生育保險的費用，但從往昔長久以來全部由國家負擔、或早期由綜合保險形式的勞保制度涵蓋各項風險，轉變為分項保險及個人必須繳費並建立專戶的作法，無可諱言的，對一般民眾而言，其所增加的負擔不能不說是沉重。因此，若未來民眾經濟上面臨困境，無法繼續繳費時，勢必會影響新制保險體系財務的健全程度，以及損傷個人享領給付的權益。

再者，由於中國大陸幅員廣闊，各地生活水平不一，因此儘管中央部門訂定了許多法規、發布了許多通知，但是，絕大多數新制

的引進都是以試點方式在少數地區先行試辦，然後將成功的試辦經驗作為樣版轉知各地參考。這種作法雖然為不同經濟水平的地區保留了某種程度的彈性，但無可避免的，它也造成了不同地區間的差異。這種情形不但在法令原本即允許地方保留彈性的情況下出現，而且即使在中央已明定全國統一規定時也會發生。另外，有時因各試點辦理新制的方式不一，端視地方情況而異，因此，在中央悉數批轉參考的情況下，更導致各地制度之分歧。尤有甚者，中國大陸地區間既存的貧富差距，更因其新制試點之選取常偏向從經濟較佳的地區先行試辦而日漸擴大，造成富裕地區居民愈享有較周全或優厚的福利給付，而貧困地區居民則愈處於相對的劣勢。因此，其所謂「由點至線、由線至面，漸次推廣」的原則雖然理論上可行，但是，因地區財力雄厚在起跑線上具備優勢地位的富裕地區，若獲特別垂青選為「試點」，則在新制引進試行成功後，其居民與貧瘠地區民眾享受的福利待遇之差距勢必再行擴增，而且有可能導致貧者愈貧、富者愈富的「不公平」的所得再分配，與社會福利的本質相違。何況，社會保險制度之建構，尤其是養老保險，通常均需有長遠的規劃，以試辦方式引進的新制若在試行一段期間後發生問題無法延續，對人民的權益影響至鉅。是以，以試點方式進行的新制，若各地試辦時差異極大勢必會影響日後全國制度的整合。

最後，無可否認的，中國大陸社會保障制度的改革建構，與一般民主國家相較，有一大優勢，即因中國大陸長久以來中央或政府主導權力極大，一旦政府提出新的改革方案，不但其所遭遇的民眾

抗拒或反對聲浪顯得較弱，推行上也相對的較為容易。只是從根本上來看，其各項政策改革最根本的問題恐怕也在於「人」的問題，因為其所謂試點或新制之規劃與引進，大多依領導個人之意向與主張而定。領導人物若不同意試辦的新制，則改革之路將極為艱辛，而且領導人物一旦更動，其試行的社會保障制度也可能跟著改變，甚至有些制度可能因此而停頓或逆轉，缺乏長遠定向所需之延續性。因此，如何突破「人治」的障礙，並改向民主法治的道路邁進，恐怕是中國大陸未來健全發展其社會福利或社會保障制度不可避免的 policy 抉擇。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授）

◎參考文獻：

王思彬、唐鈞、梁寶霖、莫泰基主編 一九九八 中國社會福利 香港 中華書局

王齊彥 二〇〇〇 一九九九年的中國社會政策 刊於時正新主編二〇〇〇

社會福利黃皮書：中國社會福利與社會進步報告書二〇〇〇

北京 社會科學文獻出版社 頁一～一六

宋曉梧、張中俊、鄭定銓 一九九八 中國社會保障制度建設二十年

鄭州市 中州古籍出版社

俞家棟 一九九八 人事部與社會福利 刊於王思彬、唐鈞、梁寶霖、莫泰基主編

一九九八 中國社會福利 香港 中華書局 頁

一一九～一三五

時正新主編 二〇〇〇 社會福利黃皮書：中國社會福利與社會進步

報告書 二〇〇〇 北京 社會科學文獻出版社

郭士征、葛壽昌 一九九八 中國社會保險的改革與探索 上海 上海

財經大學出版社

詹火生、楊瑩、張菁芬 一九九三 中國大陸社會安全制度 台北 五

南

葉海平、李冬妮編著 二〇〇〇 社會政策與法規 上海 華東理工大

學出版社