

海峽兩岸

勞動與勞工保險制度發展之比較

官有垣

壹、前言

海峽兩岸的政府自一九五〇年代初期起，同時發展以職業工人爲主的社會保險，中國大陸稱之爲「勞動保險」，台灣則謂「勞工保險」，前者是建基於社會主義的政治經濟架構，後者則框限於資本主義的環境內發展。本文關切的問題是：經過了四十幾年的歲月，兩種社會保險體制各自演展爲何種型貌？而兩種社會保險體制的內涵有何相似之處？又有何不同的地方？此外，有那些政治，社會與經濟因素影響著這兩種社會保險體制的發展？

中國大陸的勞動保險體系建立於一九五〇年代初期，乃根據蘇聯的社會保險經驗而制定的。此一蘇聯模式的社會保險制度，對全國的城鎮職工的生老病死傷殘等項目的物質照顧，可說是相當全面性的，且一切支出均由國家和企業負擔，形成所謂工人吃國家福利大鍋飯的「國家型」社會安全模式。隨著中國大陸在一

九七〇年代末開始發展市場經濟體制，此一以傳統計畫經濟制度爲基礎的社會安全體制就與其市場經濟改革顯得格格不入。由於把經濟成長放在施政的最優先次序上，中國大陸在一九七〇年代末開始貶抑「福利大鍋飯」的平等主義觀念，也積極從一九八〇年代初改革和實驗其勞動保險體制，宣稱要建立一個「具有中國特色的社會主義之社會保障制度」。

海峽另一岸的台灣，也從一九五〇年開始實施勞工保險，其投保人數從初期的十餘萬人，範圍逐漸加大，至一九九五年爲止，已有七百餘萬人，是所有社會保險項目中，實施最久、規模最大（全民健康保險除外）且普受肯定的保險制度。基本上，它是由政府頒佈法令，由勞、資、政府三方共同負擔，以保障勞工生活安全的重要措施。在台灣經濟發展的初期（五〇至六〇年代）過程中，透過勞工保險以維持一個穩定勞動力是政府相當重要的福利政策。然而，勞保體制亦不符合真正的社會保險的精神與標

準，保險的財務基礎與保險的效果均有待改善。全民健保自一九九五年開辦，接收了勞保的醫療給付項目，目前勞保的制度改革集中於現金給付項目。

本文的目的即在於對中國大陸的勞動保險與台灣的勞工保險制度的發展過程做一論述與比較。兩種保險制度各自的演進與產生的問題將在第二與第三節做較詳盡的分析，之後的第四節，將從鉅視面的角度比較兩種制度的發展過程與保險給付內涵的相同與差異之處，並在文末指出兩種制度改進的方向。本文「勞動工人」一詞的使用，仍延續兩岸的慣用語，即在中國大陸稱之為「職工」，而在台灣則為「勞工」。

貳、中國大陸勞動保險制度的發展(註一)

一、改革前的中國大陸勞動保險制度

創始階段：一九五——一九五七

中華人民共和國在一九四九年九月建國的前夕，召開政治協商會議，通過「中國人民政治協商會議綱領」，其中第三十二條規定要在企業中「逐步實行勞動保險制度」。到了一九五一年的一月，政務院頒佈了「中華人民共和國勞動保險條例」(以下簡稱勞動保險條例)。「勞動保險條例」是中共建國後的社會保障制度的第一個重要的措施，舉凡勞動保險費的徵集和保管、保險待遇的規定、保險費的支配，以及保險事業的執行和監督都作了

規定(朱家甄、張塞，一九九五：七五五—七六四)。該條例的保險受益對象，主要是全民所有制的國有企業和以後陸續加入的城鎮集體企業的職工。由於國家財力的不足，開始只在一〇〇人以上國營企業、公私合營、合作社營的工廠、礦場和鐵路、航運、郵電三種產業實行。

「勞動保險條例」的內容具體規定了職工在疾病、傷殘、死亡、生育，以及退職養老時獲得必要物質幫助的辦法，而職工的直系親屬也可以一併享受一定的保險待遇。以退休養老為例，規定男職工年滿六〇歲，女職工年滿五〇歲退休，退休金為其退休當年工資的五〇—七〇%，按月領取，直到死亡為止(王占臣、任凡，一九九五)。該條例則在一九五三年一月修訂，擴大實施範圍。至一九五七年為止，全國企業職工加入勞動保險的人數達一六〇〇萬人，佔當年城鎮從業人員總數三二〇五萬人的四九·九%，年支付職工勞保福利費用的總額為二七·九億人民幣，佔當時工資總額的一七·九%(國家統計局，一九八七：一八九；國家統計局，一九九四a：八四)。而勞動保險的管理工作由政府勞動部門與工會共同負責，參加勞動保險的企業每月一〇日以前，向全國總工會指定的銀行繳納企業工資總額的三%為保險金(岳頌東，一九九三：二〇五)。

中國勞動保險制度的奠基階段基本上到一九五七年末已完成。這個以勞動工人為主幹的社會保險體制，是中國在五〇年代初

期，學習蘇聯的社會保險經驗而建立起來的，所依據的是列寧對於社會保險立下的原則（註二），因此首要考慮的不是經濟發展的能力與資源的多寡，而是以此社會保障體制的建立來彰顯社會主義國家的優越性（Rimlinger, 1971; Dixon, 1992；國家經濟體制改革委員會，一九九五）。中國大陸的勞動保險在此一時期的主要問題是制度不完善，內容不盡合理，與公費醫療中的浪費。它也助長了職工對國家的依賴，要一切由國家包了下來（衛興華，一九九四：六一）。

修訂階段：一九五七—一九九六

從一九五七到一九六六年這段期間，中國大陸進入第二個五年國民經濟發展計畫。這一段時期大陸政府對於勞動保險制度加以檢討與修改，其結果使得該制度的範圍和經費的使用轉趨保守。譬如，在一九六六年，國務院對於職工的勞保醫療制度進行了修訂，規定享受公費醫療的職工及其眷屬看病要收掛號費。一九五八至一九六六年之間，全國職工從業人員數額維持在四五〇〇萬至五二〇〇萬人之間，年度用於職工勞動保險的福利費用從二八·四億人民幣小幅增加到三〇·五億人民幣，然而福利費用佔工資總額的百分比卻從一五·七下降為一二·五（國家統計局，一九九〇：四〇〇；國家統計局，一九九四b：九）。不過，在這段期間，輕工業與手工業的集體所有制企業的職工，其退休、退職的條件和補助標準，以及基金統籌來源、徵集及其使用都走向制度化（衛興華，一九九四：六二—六三）。

破壞階段：一九六六—一九七六

一九六六年的五月，中國大陸爆發了文化大革命運動，從六六年到七六年的十年文革期間，勞動保險體制受到嚴重的干擾和破壞。「勞動保險條例」被指責為腐蝕職工的修正主義條例，受到根本的否定。特別是在保險的資金籌集方面被廢棄，全國總會停止了工作，承辦保險的專門機構被撤銷，使得原有的制度被否定，新的制度未建立，勞動保險的工作幾乎處於無人管理的狀態。一九六九年二月，中國大陸財政部規定國營企業停止提取勞動保險金，而把退休金、醫療保險和其他勞動保險津貼，一律由企業在營業外列支，勞動保險業務由各級勞動部門管理。這種情況使勞動保險事業產生了兩個嚴重的後果：（一）保險金的統籌調劑功能無法發揮作用，已遠離真正社會保險的意義；（二）保險基金停止累積，由企業實報實銷，變成了名符其實的「企業保險」，國營企業變成了實施社會保障和社會福利的主體，造成不同企業之間的苦樂不均，負擔畸輕畸重（唐仲勛，一九九五：四三；王占臣、任凡，一九九五：一一）。

改革前的過渡階段：一九七六—一九八五

一九七六年十月，以江青為首的「四人幫」集團垮臺，結束了十年文革的動亂。一九七八年十二月，中國共產黨十一屆三中全會決定把國家建設的重點轉移到經濟建設上來，實行改革開放的政策（薛暮橋，一九九三）。為了適應四個現代化的建設和發展商品經濟的需要，中共的勞動保障制度亦必須進行調整和改革

。從一九七六至一九八五年之間是中國對其勞保制度進行初步改革的時期。首先是調整企業職工退休退職的制度，國務院於一九七八年六月執行新的辦法：一是把退職的補助費由過去一次發給的辦法，改為按月發給相當於職工本人標準工資四〇%的退職生活費；二是對因工致殘、完全喪失勞動力的幹部和工人的退休費作了較大幅度的提高（衛興華，一九九四：六七）。接著從一九八〇年開始，全國國營企業開始對停滯中斷多年的勞動保險管理工作進行整頓和恢復（王占臣、任凡，一九九五：一一）。

隨著市場經濟條件的引入，中國大陸的所有制結構也跟著變動，不再是全民所有制中的國營企業獨領風騷，其他如集體所有制的鄉鎮企業的發展、私有經濟的發展，以及「三資」（僑資、外資、中外合資）企業的發展，使得不同所有制經濟形式之間的競爭日趨明顯（薛暮橋，一九九三：二五二—二六〇）。因為出現勞動合同制這一新的招募工人的制度，企業有可能解聘工人而有所謂「待業」或「失業」的問題，以及在此一用工制度下工人的退休養老問題，無法在現有的社會保險體制下獲得解決，因此，有些地區也逐步建立其個別的勞動合同制的社會保險方案（Yue, 1985; Chow, 1995）。

中國大陸舊有勞動保險體制在一九八五年以前的發展已簡述如上，至於該制度在運作上的特徵與引發的問題可分析如下：

「勞動保險條例」的實施，基本上保障了職工的就業安全，

國家和企業照顧職工及其眷屬的生、老、病、死等大事。加上社會主義的宗旨是消滅階級差別，因此職工的收入差距很小。爲了彌補低工資，收入分配的演變便爲社會服務性質的各種補貼，以及提供集體生活福利設施和文化娛樂設施，此謂之爲職工的社會福利（朱家甄、張塞，一九九五：二〇九）。平情而論，勞動保險體制的建立對於中國大陸社會的穩定與中共政權的正常性確實發揮了正面的作用（Liang, 1994）。以解決失業問題爲例，一九五二年，中國大陸的城鎮失業率達一三·二%，到了一九五七年，失業率已降爲五·九%，而國營企業在同一年爲全國城鎮創造了七六·七%的就業機會（國家統計局，一九九四a：一〇六）。但是舊有的勞動保險制度也存在不少缺點，這些缺點使其作爲穩定社會的機制，在功能的實踐上受到了相當程度的拘限和削弱。主要的問題有下列三項：

(一) 受益對象拘限於城鎮職工而非全體社會成員。按理，勞動保險制度覆蓋的對象應當是全體勞動職工，然而，在實行中，勞動保險只把城鎮居民納入適用的對象，更明確的說，拘限於城鎮中的全民所有制的國有企業和部分集體所有制企業的職工。截至一九八四年底，全國城鎮的從業人員有一二、二二九萬人，除了國有經濟單位的八、六三七萬職工享有保險福利外，其餘三、六〇〇萬城鎮集體企業職工、合同制工人、臨時工及個體戶勞動者並未納入社會保障的範圍（國家統計局，一九九四a：八四—八

五)。特別是在廣大的農村地區，人口數佔該年總人口的七六·九九%，從業人員佔全國的七四·六二%，除了擁有若干臨時性的濟貧救災的措施，以及少數特定社會成員（約二二〇萬人），如鰥寡孤獨的老人，對他們實行低水平的「五保戶」（註三）保障措施，對中國人口佔絕大多數的農民來說，基本上是被排除在原有社會保障體系之外的，農民主要還是依靠個人和家庭，實行自我保障（Davis-Friedmann, 1978; Chow, 1991; Leung, 1994; Wong, 1995; 唐仲勛，一九九五）。

(二)社會保障與就業密切結合影響社會流動和企業負擔。中國大陸的勞動保險制度的運轉是以保障就業為前提，亦即俗稱的「鐵飯碗」，而且就業與享受各種社會保險與福利緊密相連。個人一旦捧上國家的「鐵飯碗」，自然而然成為社會保障體制範圍內的受益對象，從此，終生享有從基本工資、醫療保健到退休養老的，甚至住房分配、探親休假補貼，以及享用其他各種集體生活福利設施等一整套社會保險和社會福利待遇。反之，個人若因某種原因被摒棄在就業體系外，或就業後又喪失了工作，則後果就是自動地被排除在社會保障的大門外。從政治的角度而言，職工（尤其是國營企業的職工）高度依賴工作單位以便取得生活的保障，意味他們極易受到工作單位的影響和控制。從社會流動的觀點視之，這種就業保障與社會保障結合的制度，嚴重妨礙了勞動力的合理流動和人力資源的合理配置，阻礙了市場經濟的發展。勞

動力流動的不順暢造成結構性的「在職失業」，使得一些國營企業的職工人浮於事，冗員充斥，這種情形必然影響企業的活力和工作效率（朱慶芳，一九九三：一二一—一二三；衛興華，一九九四：七四）。

再則，日益增加的勞動保險福利支出和承擔繁重的保障任務加重了企業負擔，使得成本提高，干擾了企業的正常生產和經營。從表1-1「中共歷年職工保險福利費用總額」的數字可知，至一九八五年時，各種經濟單位職工的勞保福利費用已達三二七·四億人民幣，是一九七八年經濟體制改革開始時的四倍有餘，其中國有企業的負擔最重，支付了八〇%以上的保險福利費用。而保險福利費用總額佔工資總額在同一期間，則從一三·七%上升至二三·七%。在所有勞動保險福利費用中，離退休費和醫療費用的支出佔的比例最大，達到七〇%以上。然而職工退休金等福利費用是由企業、單位自行支付的，於是有些老企業退休人員多，負擔過重，削弱了其企業競爭力，且也不能使企業分散風險，展現社會保險管理的優勢（Chow, 1995: 30; 朱慶芳，一九九三：一二三；唐仲勛，一九九五：四二）。

(三)高度依賴傳統經濟體制，與市場經濟的發展不相適應。舊有的勞動保險制度是奠基於傳統社會主義的計畫經濟體制。由於在這種經濟體制下，國營企業只是國家有關部門的附屬物，無法自主經營，不是自負盈虧的經濟實體，企業與國家之間在財務上

實行統收統支，換言之，企業整個吃國家的「大鍋飯」。因此，一方面國家規定的各項職工保障措施必然要靠企業這一最基層的經濟單位來落實；另一方面，企業為貫徹實施各項福利方案所支付的費用，到頭來，不過是由企業實報實銷，最終還是算在國家的財政總帳下。由於勞動保險費用的支出主要是由國家和企業全部承擔下來，個人無需繳納，這就造成個人對該保障制度的經濟貢獻與其享受的保障範圍和程度缺乏有機的聯繫。再加上各種名目補貼的非貨幣化傾向與分配的平均主義，不僅扭曲了市場機制對社會經濟的調節，也造成勞動保障事業本身的低效率和嚴重的損失和浪費，如免費醫療制度。

然而，在一九七八年後，中共進行經濟體制改革，實行企業與國家之間收益分成，要求企業自主經營與自負盈虧，企業負擔多少社會保障的費用就與其自身經濟利益有密切的關聯。因而，舊有的保障體制與市場經濟的發展越來越不相適應，矛盾的情形也益發顯現出來。譬如，由於歷史因素、新設和老舊企業之間、不同行業和部門之間、老工業基地和新開發地區之間，在職職工和離退休職工的比例會有很大的差距，因而各企業和各部門各地區在離退休費用負擔上形成極大的差別（朱慶芳，一九九三：一三三；衛興華，一九九四：八一；成志剛，一九九六：一三三）。從表1-1與表1-3顯示出，在一九七八和一九八五年之間，中國大陸全國離退休和退職人員從三一四萬快速增加為一、六三七萬人，離退休和退職人數與現職工的人數之比由一：三〇·三降為一

表1-1：中國大陸歷年全國職工保險福利費用總額*

年份	合計 (億元)	國有經濟 單位支付	城鎮集體 經濟單位 支付	其他各種 經濟單位 支付	保險福利 費用總額 佔工資總 額%
1978	78.1	69.1	9.0		13.7
1979	107.3	94.9	12.4		16.6
1980	136.4	119.3	17.1		17.7
1981	154.9	135.7	19.2		18.9
1982	180.5	157.0	23.5		20.5
1983	212.5	182.7	29.8		22.7
1984	257.7	213.4	43.4	0.9	22.7
1985	327.4	270.5	55.7	1.2	23.7
1986	413.5	338.8	72.6	2.1	24.9
1987	501.7	410.7	88.0	3.0	26.7
1988	655.5	540.0	110.8	4.7	28.3
1989	768.0	635.6	126.4	6.0	29.3
1990	937.9	777.3	152.8	7.8	31.8
1991	1094.7	912.5	171.8	10.4	32.9
1992	1309.2	1095.8	198.8	14.9	33.2
1993	1670.2	1386.5	238.6	45.1	35.0
1994	1958.1	1642.2	248.1	63.8	29.4

資料來源：1. 1978-1993的統計數字引自，中國勞動統計年鑑，1994：477。
2. 1994年的統計數字引自，中國統計年鑑，1995：685。

※註：「職工保險福利費」包含兩大項費用：(一)集體保險福利費，計有(1)集體福利費，(2)集體福利設施費，(3)文體宣傳費，(4)醫療衛生費，(5)其他費用；(二)個人保險福利費，計有(1)喪葬撫卹救濟費，(2)生活困難補助費，(3)計畫生育補貼費，(4)上下班交通費補貼，(5)洗理衛生費，(6)冬季取暖補貼費，(7)其他費用。(國家統計局，一九九四b：四八〇—四八三)

※註：「其他各種經濟單位」，包括聯營經濟、股份制經濟、外商投資經濟、港澳臺投資經濟等其他經濟單位（國家統計局，一九九四b：五八八）。

表1-2：中國大陸歷年全國離休、退休、退職人員人數

年 份	合 計 (萬元)	國有經濟 單 位	城鎮集體 經濟單位	其他各種 經濟單位	離退休、退職 人數與現職工 人數的比例
1978	314	248	30		1:30.3
1979	596	437	123		1:16.7
1980	816	638	178		1:12.8
1981	950	740	210		1:11.5
1982	1113	865	248		1:10.1
1983	1292	1015	277		1:8.9
1984	1478	1062	412	4	1:8.0
1985	1637	1165	467	5	1:7.5
1986	1805	1303	496	6	1:7.1
1987	1968	1424	538	6	1:6.7
1988	2120	1544	568	8	1:6.4
1989	2201	1629	562	10	1:6.2
1990	2301	1724	566	11	1:6.1
1991	2433	1833	588	12	1:6.0
1992	2598	1972	609	17	1:5.7
1993	2780	2143	596	41	1:5.4
1994	2929	2249	619	60	1:5.1

資料來源：1. 1978-1993年的統計數字引自，中國勞動統計年鑑，1994：463。
2. 1994年的統計數字引自，中國統計年鑑，1995：688。

：七·五，而支付離退休與退職人員的費用從一七·三億人民幣上升為一四九·八億人民幣。與城鎮集體經濟單位和其他各種經濟單位相比，國有經濟單位負擔離退休和退職人員的費用最重，約佔八〇%左右。因此，老年退休保障的問題在舊有勞動保險制度與市場經濟發展的矛盾下如何解決？對中國而言，是一個重要

表1-3：中國大陸歷年全國職工離休、退休、退職費

年 份	合 計 (億元)	國有經濟 單位支付	城鎮集體 經濟單位 支 付	其他各種 經濟單位 支 付	平均每人離休 、退休、退職 費 (元)
1978	17.3	16.3	1.0		551.0
1979	32.5	28.9	3.6		714.0
1980	50.4	43.4	7.0		714.0
1981	62.3	53.3	9.0		706.0
1982	73.1	62.1	11.0		709.0
1983	87.3	74.0	13.3		726.0
1984	106.1	84.6	21.2	0.3	766.0
1985	149.8	119.2	30.2	0.4	961.0
1986	194.7	161.6	32.5	0.6	1131.0
1987	238.4	200.5	37.1	0.8	1263.0
1988	320.6	256.4	62.5	1.7	1571.0
1989	382.6	302.2	71.1	1.8	1773.0
1990	472.4	382.4	87.8	2.2	2099.0
1991	554.4	459.7	99.4	2.9	2342.0
1992	695.2	572.8	118.1	4.3	2764.0
1993	913.7	752.8	144.9	16.0	3399.0
1994	1218.9	1022.0	169.6	27.3	4269.0

資料來源：1. 1978-1984年的統計數字引自，中國勞動統計年鑑，1994：478。
2. 1985-1993年的統計數字引自，中國統計年鑑，1994：666。
3. 1994年的統計數字引自，中國統計年鑑，1995：690。

且急迫的議題。

二、中國大陸勞動保險制度的改革與實驗

中國大陸在面對舊有勞動保障制度遭逢經濟體制改革的衝擊而有非變不可的認識下，於一九八六年四月，全國人民代表大會通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第七個五年計畫」，指出實行社會保障制度改革與創新的必要，並明確提出，在「七五」期間內建立「具有中國特色的社會主義的社會保障制度雛形」，且「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，堅持社會化管理與單位管理相結合。繼續發揚中國家庭、親友和鄰里間相互互助的優良傳統」（王占臣、任凡，一九九五：七）；並積極闡揚社會主義初期階段理論，亦即，中國大陸正處於社會主義發展的初期階段，社會生產力水平比較落後，且發展經濟必須耗用大量資源，國家每年能夠用於社會保障事業的經費，在一段長時間內必然有限。因此，黨與政府開始貶抑「按需分配」的社會主義精神，反之，鼓勵「按勞分配」的價值，以及呼籲人民拋棄「吃大鍋飯」的心態，並由此引發一系列關於國家、企業、勞動者個人在社會保障制度方面應承擔何種責任和程度的重新思考與討論（Wong, 1994; Chow, 1995; 衛興華，一九九四）。

接著在一九八六年的七月，國務院發佈改革勞動制度四個規定的通知：(1)「國營企業實行勞動合同暫行規定」，(2)「國營企

業招用工人暫行規定」，(3)「國營企業辭退違紀職工暫行規定」，以及(4)「國營企業職工待業保險暫行規定」（王占臣、任凡，一九九五：六九—七四）。這四個行政規章的發佈對於國營企業職工的社會保障起了重大的改變：首先，建立勞動契約的制度，從此以後，國營企業所招募進來的工人，除了常年性工人外，可以有五年以下的短期工，一年以內的臨時工和季節工，不論那一種用工形式，都必須簽訂勞動合同，因此，工人就業後不等同長期受到保障。第二，企業招用工人應向社會開放，採公開甄試的辦法錄用，不得再實行退休工人「子女頂替」的辦法。第三，爲了加強企業的勞動紀律與增強企業的活力，企業對於違反紀律和工作效率不良的職工，可以辭退。最後，承認職工「待業」（失業）現象的存在，同時也適時制定「破產法」。換言之，以上這些勞動制度的結構性改變，使得社會保障制度照顧範圍最多最廣的國營企業職工不再終生享有「企業福利」的保障。

嚴格說來，中國大陸是在一九八六年七月國務院發佈一系列勞動制度改革的文件後，才有規模地實施諸如國營企業職工退休費用籌集方式的改革、國營企業職工失業保險制度的建立、職工工作傷害保險制度的改革、疾病醫療保險制度的改革、勞動合同制工人養老保險制度的建立、養老保險制度的改革，以及集體所有制企業職工社會保險制度的建立等勞動保險制度的改革實驗（劉醒夫、黃竹平，一九九三；王占臣、任凡，一九九五）。以下就(1)國營企業職工退休保險基金的籌集方式，(2)國營企業職工失

業保險制度，(3)職工疾病醫療保險制度，(4)勞動合同制職工養老保險制度，以及(5)職工養老保險制度等的改革和制度建立作進一步的分析。

(一)國營企業職工退休費用的社會統籌。所謂國營企業職工退休費用社會統籌，是指退休保險基金由社會專門機構統一徵集、統一管理，並調節使用退休費用資金的制度。一九八四年後，社會保險基金統籌的試辦工作逐漸在一些省份展開。社會保險基金由企業提取的比例，一般是按照職工工資總額，本著計算年度需用多少經費於退休項目而以略有結餘的原則下進行，由企業單位和在職職工個人分擔，或全部由單位負擔，以養老保險費的形式繳納，形成社會統籌基金，再根據規定的辦法和標準支付退休員工養老金。不過中共中央並不採取立法強制的形式要企業加入社會統籌，而是由縣、市層級政府的勞動部門所籌設的社會保險公司經辦，企業可以自由加入（Leung, 1994: 350；王占臣、任凡，一九九五：一六）。直到一九九三年為止，參加統籌的職工佔全國城鎮從業人員的四五·九五%（國家統計局，一九九四b：三，四四八）。

(二)國營企業職工失業保險制度的建立。國務院在一九八六年七月公佈的「國營企業職工待業保險暫行規定」，目的是要解決舊制中的就業與社會保障合一，以及促使企業的勞動力能夠合理流動。同年十月建立職工失業保險制度。該制度規定：(1)實施範圍限於國營企業的職工；(2)實施對象為宣告破產企業的職工、瀕

臨破產的企業法定整頓期間被精簡的職工、被企業終止勞動合同的工人，以及被企業辭退的工人；(3)失業保險基金按企業的全部職工工資總額的1%繳納；(4)失業救濟金的發放標準按工齡長短發給，具體數額為社會救濟金額的一二〇%至一五〇%之間擇定一個標準（朱家甄、張塞，一九九五：二五六）。直到一九九三年為止，參加失業保險的企業共有五三·二萬家（包括國有企業，與日後陸續加入的部分集體所有制企業、三資企業、私營企業，以及個體戶的雇員），參加職工七、九六〇萬人（朱家甄、張塞，一九九五：二二九）。

(三)職工疾病醫療保險制度的改革。中國大陸的勞保體系下的疾病醫療制度建立於五〇年代初，企業職工的醫療保險規定於其「勞動保險條例」中，以後一直承襲舊規，未做大的變革。其主要的問題是，醫療費用幾乎完全由國家和企業負擔，個人和醫療單位吃國家和企業的「大鍋飯」，因此患者和醫療單位缺乏有效的制約機制，造成醫療費用的很大浪費。因此，從一九八八年開始，中共進行醫療保險制度的改革實驗，到了一九九三年，勞動部公佈「關於職工醫療保險制度改革試點意見」，規定：(1)設置大病醫療保險統籌基金，改變醫療費用完全由國家和企業承擔，而由國家、企業、職工個人三方共同負擔。(2)逐步擴大企業職工疾病保險涵蓋面，使城鎮各類企業的職工都能納入保險的範圍。(3)建立控制醫療費用不合理增加的機制，醫療單位需落實競爭和監督的要求，患者也必須加以約束，以克服浪費的現象（Olsen，

1993; Leung, 1994. 中國大陸國家體制改革委員會，一九九五）。

(四)勞動合同制職工養老保險制度的建立。中國大陸國務院在一九八六年七月公佈的「國營企業實行勞動合同制暫行規定」，其中的第五章「退休養老期間的待遇」規定，國家對勞動合同制工人退休養老實行社會保險制度。這一制度首次確立企業、個人、國家三方共同籌集養老保險基金的原則，即「退休養老基金的來源，由企業和勞動合同制工人繳納。退休養老金不敷使用，國家始給予適當補助」。勞動合同制工人養老保險金採基金積累的籌集方式，企業繳納勞動合同制工人工資總額的一五%給當地勞動行政主管部門所屬的社會保險專門機構，勞動合同制工人則按不超過本人標準工資的三%繳納（王占臣、任凡，一九九五：七一）。一九九三年底，全國勞動合同制工人人數達二、八四四萬人，其中一、七六九萬人參加職工退休費用社會基金統籌，佔總數的六二·二%（國家統計局，一九九四b：四四八）。

(五)職工養老保險制度的改革。一九九一年，中國大陸開始施行「第八個五年國民經濟和社會發展計畫，一九九一—一九九五」。在該計畫中特別標明養老保險改革的重要性與急迫性（Chow, 1995: 37）。隨後，在同一年，其國務院頒佈了「關於企業職工養老保險制度改革的決定」，改革的內容可分述如下（朱家甄、張塞，一九九五：七八九—七九一）：

1. 隨著經濟的發展，逐步建立基本養老保險、企業補充養老

保險，以及職工個人儲蓄性養老保險相結合的制度。改變養老保險完全由國家、企業包下來的辦法，實行國家、企業、個人三方共同負擔，職工個人也要繳納一定的費用。

2. 實行退休費用社會統籌，建立養老保險基金制度。統籌由市縣起步，逐步向省一級，最後向全國過渡。

3. 職工個人繳納基本養老保險費，在調整工資的基礎上逐步實行，繳費的標準，開始時可不超過本人標準工資的三%，以後隨著經濟的發展和職工工資的調整再逐步調高。

4. 企業補充養老保險，由企業根據自身經濟能力為本企业職工建立，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。

觀之上述職工養老保險制度改革決定的內容，明顯可見五〇年代所建構的勞動保險條例的退休養老體制有甚大的不同。首先，這個修正後的架構是為適應經濟體制改革的需要。次之，這項改革方案設置社會保險基金統籌制度，改變以往「企業辦福利」造成國家與企業本身財務的沉重負擔，以及退休基金沒有累積的缺點。同時，也要求所有的職工開始繳納養老保險費，使職工知曉在社會保險制度中「國人貢獻」必要性的觀念。再則，這項改革與過去勞保措施的最大差異所在，乃強調國家為職工所辦的退休養老保險只是「基礎層次」的養老保險，個別企業和職工個人必須就能力所及與辦補充性和儲蓄性的養老保險。簡言之，就是要建立多層次的社會保障體系。明顯地，國家要從承攬職工社

會保障的第一線責任上退卻下來，因而一再闡明企業、個人、國家三方共同負擔保險基金的基調。

參、台灣地區勞工保險制度的發展

一、勞工保險制度的演進

中華民國台灣地區的勞工保險（以下簡稱勞保）實施至今已近五十載，是政府先後開辦的十四種社會保險制度（一九九五年開辦的「全民健康保險」除外）中最早創辦且被保險人最多的一種，時至今日，勞保被保險人數約佔台灣總人口的四〇%。該保險對台灣社會的穩定、經濟的繁榮，與國民的生活，具有相當程度的貢獻（吳凱勳，一九九三）。其制度與業務發展概可分為五階段，分述如下：

第一階段，自一九五〇年至一九五七年，是謂「草創期」。一九五〇年三月，台灣省政府依據省訂「台灣省勞工保險辦法」辦理，承保業務由公營之台灣人壽保險公司負責。投保對象以公營工廠、礦場、鹽廠及公營交通事業的勞工與僱用工人在百人以上之民營廠、礦的勞工。一九五一年擴大適用範圍，僱用勞工十人以上的民營廠礦事業單位之勞工納入承保對象。一九五三年將專業漁撈勞工納入保險範圍。保險費率為月工資的三%，保費由雇主負擔六〇%，被保險人負擔二〇%，省政府負擔二〇%。保險給付僅及於現金給付，包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年五種。此時期投保單位有一、五〇〇餘個單位，保險人數有二五一

、〇〇〇餘人。以當時情況而言，百人以上之民營廠、礦並不多見，受保障者以公營事業勞工為多（劉見祥，一九九一：三一八—三一九；林萬億，一九九四：二七五）。

第二階段，自一九五八年至一九六九年，是謂「轉變期」。

勞工保險屬於社會立法，應由中央政府立法並執行之。一九五八年，立法院三讀通過「勞工保險條例」（以下簡稱勞保條例），一九六〇年，行政院指定台灣省政府設立「台灣省勞工保險局」專責辦理勞保業務。一九六〇年，保險適用對象擴及廠礦事業單位的職員，並開始辦理住院診療：一九六五年，軍事工廠內無軍職身份的技術工人納入承保範圍，同時，政府機關與公立學校的司機、技工、工友也納入保障的範圍；一九六八年，第一次修改「勞保條例」，又擴大保險適用對象。此時期的投保單位數為五、四〇〇餘個，保險人數約為八〇七、〇〇〇餘人（劉見祥，一九九一：三一九）。

第三階段，自一九七〇年至一九七八年，是謂「成長期」。

一九七〇年一月，勞保增辦醫療給付的「門診」項目，並取消住院診療的時間限制。此時期的保險費率提高為八%，雇主與勞工的保費分擔改為八〇%與二〇%。而保險適用的地區增加福建省的金門與馬祖兩地，台灣省勞工保險局因而改名為「臺閩地區勞工保險局」。監督業務則由「臺閩地區勞工保險監理委員會」負責，由政府代表、勞工代表、資方代表及專家學者各占四分之一組成。至於承辦勞保業務所需的行政費用，由台灣省政府撥付當年應收保費全額的五·五%。一九七三年，「勞保條例」進行第

二次修訂，將百貨業、商店員工納為自願投保對象。此時期的投保單位數為二六、〇〇〇餘個，投保人數急遽增加為二、〇五八、〇〇〇餘人，是前一時期的二·五倍（詹火生，一九九〇：一五一—一五二；劉見祥，一九九一：三一—二〇；臺灣地區勞工保險局，一九九六：二）。

第四階段，自一九七九年至一九九四年，是謂「擴展期」。「勞保條例」在一九九九年進行第三次修訂，擴大投保範圍，增加給付項目，並提高給付標準。僱用五人以上的民間事業單位，以及新聞文化、公益合作事業員工、政府機關、公立學校之約聘僱人員均納入強制投保範圍。而在前面三階段所實施的勞保綜合保險費率，在此階段改分為「普通事故」與「職業災害」兩類。前者採綜合彈性費率六%至八%，現行費率為七%，保險費由雇主與勞工分別負擔八〇%與二〇%；後者採實質差別費率，投保單位區分為三十八種行業，訂定不同的費率，每三年精算調整一次，費率在〇·三%至三%之間，平均在一%，保險費由雇主全額負擔。「勞保條例」在一九八八年進行第四次修訂，擴大投保範圍至被資遣員工與外僱船員，又增加給付項，把精神病及職業病納入醫療給付範圍，並改進生育給付與老年退休給付規定。至一九九四年底止，投保單位已達四〇〇、〇一七個，被保險人數增加為八、四九六、〇〇〇餘人，是前一階段的四倍（劉見祥，一九九一：三二〇；臺灣地區勞工保險局，一九九六：二）。

第五階段，自一九九五年起迄今，是謂「制度革新期」。在此之前，勞保係採綜合保險方式，包含現金給付與醫療給付。然

而勞保的對象僅及於勞工本人，不含其眷屬。為將全體國民納入醫療照顧的保險範圍，台灣地區於一九九五年三月開辦「全民健康保險」，「勞保條例」亦在同年二月進行第五次修訂，將勞保之生育、傷害與疾病等事故之醫療給付劃歸由全民健康保險負責承辦。勞保則繼續承辦現有普通事故保險之現金給付、職業災害保險。保險費率則修訂為月投保薪資六·五%至十一%，目前為六·五%，並提高政府對保險費之分擔（鄭浴人，一九九四：一八；臺灣地區勞工保險局，一九九六：二）。一九九七年六月，勞委會修訂「勞保投保薪資分級表」，從原來的二十一級增加為二十三級，而薪資下限從一四、八八〇元調高為一五、三六〇元，上限則為四〇、一〇〇元，分級表的修訂牽動了三百萬名以上勞工的保費，但各種現金給付也相對增加（中國時報，六一—七一—一九九七，七版）。

二、勞保的問題探討

歐美福利國家近一百年來實施社會保險的經驗顯示，社會保險制度是否健全，決定於以下幾個條件：(1)保障範圍是否周延普遍，(2)給付項目與標準是否符合一般民衆的生活所需，(3)財務基礎是否穩固健全，(4)保險費率是否依照精算要求，(5)投保薪資是否確實合理，(6)費用支出是否量入為出，以及(7)保險基金是否妥善運用等（吳凱勳，一九九三：一〇九）。不過，各國的歷史背景迥異，社會保險亦出現不同的發展軌跡。台灣地區的勞保在過去四十幾年來的發展，若照上述的標準來評斷，可說問題重重，

並不健全，舉其犖犖大者，有如下七大問題：

(一) 保險費率偏低，收支失衡，財務基礎不健全。勞保的實收費率與精算費率相差甚遠，譬如，一九八五年的勞保精算費率為一三·四三%，法定費率為六一·八%，然而以七%收保險費。低費率政策導致保險收支不易維持平衡，政府需負所謂「盈虧」的責任。勞保固然到一九九四年為止，累存了約一、一三九億元新台幣的責任準備基金，但為支付同期有資格請領老年退休給付者六四四、七五六人，約需二、〇七二億元，即已不足九三三億元（詳表一—四）。政府除了補助勞工保險費之外，每年尚需編列預算補貼其鉅額虧損，這種情形若不改善，長久下來，對於政府的財政將有不良的影響。再者，勞保採綜合保險方式，亦即單一綜合保險費率，各種現金給付與醫療給付項目並未分戶立帳，財務統收統支，以致各項保險事故的責任劃分不清。雖然可收截長補短與互通有無之效，但難以理解財務短絀的主因；而且，容易忽視長期給付準備提存的需要，影響財務制度的健全（吳凱勳，一九九三：一一二）。

此外，勞保因採自由選擇醫院及完全免費（只需繳少許的掛號費）醫療之故，醫療支付年年大幅成長，從一九八一年醫療給付占全部給付的五九·三〇%，增加到一九八七年的七一·〇二%，一九八八年到一九九四年之間，平均醫療給付占全部給付的五四·六八%（詳表一—五）。勞保行政單位對醫療院所的診療報酬採論量計酬制，這種制度本質上容易鼓勵醫療院所為牟利而增加診療項目和提高服務量，因而加速醫療費用的上漲。醫療資

源的浪費還可以從以下兩點觀之：一、投保勞工偏好到大醫院去看病，而小病在大醫院的治療成本是一般診所的二至五倍。二、勞保特約醫療院所良莠不齊，管理不易，有的可以以醫療單換物品，有的則醫德欠缺，浮報診查費用（黃葵楠，一九九一：六一七）。

(二) 投保薪資偏離實際所得，降低保險效果。投保薪資為保險費收取，以及核算現金給付的基礎，如果投保薪資與實際所得差距過大，勢必影響被保險人的現金給付權益，而保險財務易同受不利的影響（劉見祥，一九九一：五一七）。勞保的投保薪資普遍低報，目前約有將近三分之一的投保人口是以下限薪資投保，以致保險事故發生應給付時，實際給付的金額亦偏低，不敷受益人實際所需，使保險效果打了折扣。以一九九一年為例，台灣地區受雇員工平均薪資為二五、〇五四元，但平均投保薪資只有一三、四二五元（職業工人更低，為一二、二七四元）。如果以一二、四二五元計算，喪葬津貼可以領五個月，總計不過六萬九千元，金額太小，對投保家屬幫助不大（黃葵楠，一九九一：六）。

(三) 保險費偏重雇主與政府負擔。勞保的「普通事故」部分，有一定雇主的被保險人，自行負擔二〇%保費，其餘的八〇%由雇主負擔；「職業災害」部分，雇主全額負擔保險費。雇主每將投保薪資以多報少，以達到減輕負擔的目的。對於無一定雇主或自營作業者部分，被保險人負擔八〇%，政府補助二〇%之保費，這一部分被保險人數年年上升，造成政府的財政負擔日漸加重

，譬如，一九八五年，政府的保險補助費為六億餘元，到了一九九二年已超過一〇〇億元，增加極速（劉見祥，一九九一：五一八—一九；吳凱勳，一九九三：一一二；黃葵楠，一九九一：七）。

（四）勞保法令寬鬆，執法不嚴，造假投保，造成不公。勞保的保費低廉，但是給付項目包括生育、傷病、醫療（全民健保實施之前）、傷殘、老年、死亡等六種給付，再加上特約醫院多，看病方便，又因職業工會會員的保費由政府補助四〇%，因此造成很多不符合投保資格者以掛名方式加入職業工會投保。而且因為法令規範寬鬆，行政單位查核不力，往往有已經罹病者，再設法投保，侵蝕勞保基金。以一九九一年勞保局的統計資料顯示，台灣地區（含金門與馬祖）職業工人數有一三七萬餘人，可是卻有二〇一萬餘職業工人投保。而各種職業工會為求擴大規模，往往把不合格者也招收為會員，以致職業工人數浮濫膨脹（黃葵楠，一九九一：七）。

（五）勞保的安全保障網並未包括所有的勞動人口。從表1-1顯示，榮保從開辦的一九五〇年到一九八六年的期間，被保險人數占勞動力人口的比例一直未超過六〇%，尤有甚者，在一九八〇年之前，這個比例只維持在三成而已。從一九八七年開始，投保人數迅速升高，比例從六五%持續攀升到一九九四年的九四%，然後，到了一九九五年，由於全民健康保險的開辦，勞保投保比例又下降到八三%。換言之，仍舊有將近兩成的勞工沒有納入保險保障。前面第四個問題提到，有許多非保險範圍內的勞工透過職

業工會參加保險，其數目相當可觀，由此也顯示了一般民眾納保的迫切需要，如在都市生活的原住民從事建築業工人，以及殘障民眾無力就業者，都是沒有勞保保障的弱勢團體（詹火生，一九九〇：一九五），而全民健保的開辦並無法滿足勞工在醫療照護之外的迫切需求。

（六）勞保局組織龐大，業務龐雜，影響效率的提昇。勞保局目前前有四個部（承保、現金給付、醫療給付、農民健康保險）與八個室（財務、企畫、資訊、稽核、會計、人事、政風、秘書），再加上縣市辦事處或聯絡處，人員上千人，可說組織龐大。除極少數住各地聯絡處外，均集中於台北辦公，行政作業遲緩，效率無法提高。此外，勞保局又兼辦積欠工資墊償基金之徵收與管理、農民保險、地方自治人員保險、低收入福利保險等業務，可說是雜務太多，角色混淆，由於這些保險體制尚未健全，撥款未制度化，經常引起勞保局的困擾，影響了經營效率（黃葵楠，一九九一：八；臺閩地區勞工保險局，一九九六：一〇—一一）。

（七）勞保未開辦失業給付，使失業勞工無法獲得保障。（註四）雖然早在一九六八年，勞保條例修正後將失業給付列為勞工保險的給付項目之一，並規定失業保險的費率、實施地區、時間及辦法，惟授權行政院以命令定之。但是，政府疑慮開辦失業保險將使產業勞動成本提昇，影響產品的國際競爭力與投資意願，因而始終停留在研擬的階段。近期台灣的失業率走高，在一九九五年之前的十年，失業率很少超過二%，然而九五年出現了失業加速的徵兆，當年一〇月失業率破了二%（二·〇二%），接著，

表1-4：台灣地區勞工保險基金與老年給付差額

金額單位：億元

年別	可請領老年 給付人數	老年給付金 額(估計)	勞保基金 累存數	差額
1981	148,975	178.7	192.5	+13.8
1982	168,601	257.2	215.3	-41.9
1983	157,032	283.9	234.0	-49.9
1984	195,753	287.8	253.4	-34.4
1985	217,136	280.6	259.3	-21.3
1986	256,210	332.5	263.9	-68.6
1987	281,701	493.3	254.5	-238.8
1988	326,046	577.7	283.5	-294.2
1989	368,985	670.6	381.4	-289.2
1990	419,097	861.0	503.0	-358.0
1991	478,327	1292.0	606.8	-685.2
1992	535,185	1777.9	735.9	-1042.0
1993	595,895	1953.4	921.8	-1031.6
1994	644,756	2072.2	1139.2	-933.0
1995	570,423	1826.1	1347.3	-478.8

資料來源：臺閩地區勞工保險局，1996：17。

進入一九九六年，失業率一直沒有回跌到二%以下，相反地，到了一〇月，失業率已達三·〇五%（陶在樸，一九九七：四）。而且，消費型態的改變使台灣民衆的儲蓄率逐年下降，由一九八一年的三一%下跌到一九九五年的二五·三%，再加上家庭功能的式微，凡此都減弱了失業者承受經濟壓力的能力（劉玉蘭，一九九七：一五）。在沒有失業保險的保障下，勞工一旦因事業單位經營不善而倒閉，被裁員而失業，將影響其家庭生計與衍生許多社會問題。

表1-5：台灣地區勞工保險各種應計保險給付占應計保險費之百分比

年別	應計保險費	應計保險 給付	現金給付	醫療給付
1981	100.00	93.80	34.50	59.30
1982	100.00	100.70	38.00	62.70
1983	100.00	96.66	38.31	58.35
1984	100.00	94.92	35.51	59.41
1985	100.00	104.03	36.39	67.64
1986	100.00	107.28	37.53	69.75
1987	100.00	105.86	34.84	71.02
1988	100.00	93.96	34.74	59.22
1989	100.00	87.04	33.61	53.43
1990	100.00	83.80	34.33	49.47
1991	100.00	91.62	37.77	53.85
1992	100.00	88.10	32.81	55.29
1993	100.00	86.00	35.06	50.94
1994	100.00	93.48	39.90	53.58
1995	100.00	80.50	68.46	12.04

資料來源：行政院勞工委員會，1988：324-25；1995：326-27。

表1-6：台灣地區勞工保險投保單位、人數與勞動力人口

年 別	投保單位數 (1)	被保險人數 (2)	勞動力人口(千) (3)	(2)(3)
1950-60	1,899	478,321	—	—
1961-69	5,458	807,590	4,517	0.179
1970	8,608	905,610	4,654	0.194
1971	10,052	999,957	4,819	0.207
1972	11,360	1,115,131	5,021	0.222
1973	13,769	1,354,994	5,395	0.251
1974	15,342	1,418,298	5,571	0.255
1975	17,847	1,574,557	5,656	0.273
1976	20,619	1,709,847	5,748	0.297
1977	23,015	1,869,278	6,030	0.310
1978	26,302	2,058,974	6,333	0.325
1979	31,499	2,283,516	6,507	0.351
1980	41,239	2,538,125	6,629	0.383
1981	50,783	2,781,512	6,764	0.411
1982	59,183	2,950,119	6,959	0.424
1983	70,720	3,322,977	7,266	0.457
1984	83,630	3,693,276	7,491	0.493
1985	102,228	4,049,472	7,651	0.529
1986	127,406	4,711,969	7,945	0.593
1987	161,317	5,321,733	8,183	0.650
1988	202,767	5,980,157	8,247	0.725
1989	240,706	6,549,661	8,390	0.780
1990	265,497	6,852,978	8,423	0.813
1991	294,807	7,281,445	8,569	0.849
1992	333,582	7,708,868	8,765	0.879
1993	368,803	8,144,183	8,874	0.917
1994	400,137	8,496,883	9,081	0.935
1995	386,206	7,635,063	9,210	0.828

資料來源：1. 臺閩地區勞工保險局，1988：24；1996：17。

2. 行政院主計處，1995：19。

肆、勞動與勞工保險制度發展之比較

中國大陸的勞動保險在一九五一年制定「中華人民共和國勞動保險條例」後實施；而台灣地區的勞工保險則稍早在一九五〇年由省政府依據「台灣省勞工保險辦法」之行政命令辦理，惟一九五八年才制定「勞工保險條例」，正式以法律執行之。為何中華人民共和國在一九四九年建國，旋即在兩年後（一九五一年）實施勞動保險制度？而為何國民政府當年在大陸實施社會保險，可是一到台灣（一九四九年）隔年即推動勞工保險？海峽兩岸與勞工有關的社會保險制度其開辦的時間為何如此雷同？勞動與勞工保險制度建立的決策背景可做如下的比較：

中國大陸勞動保險制度的建立，以政治因素的考量為重，經濟因素次之。這個以勞動工人為主幹的社會保險體制，是中國大陸在五〇年代初期，學習蘇聯的社會保險經驗而建立起來的，所依據的是列寧對於社會保險立下的原則，因此首要考慮的不是經濟發展的能力與資源的多寡，而是以此社會保障體制的建立來彰顯社會主義國家的優越性。反之，台灣地區勞工保險的推動則是以經濟因素為首要考量，因為經濟發展的追求是國家政策的重心，社會保險是在發展經濟的架構下，成為經濟建設的一環（郭登聰，一九八五）。此外，政治因素也有，主要在於藉勞保的設立確保國際勞工組織的外交聯繫，並爭取冷戰體系下的美國的支持（李允傑，一九九二）。而在勞保開辦的早期，投保勞工多以公

營事業和公家機關員工為主，以及少部分礦場勞工與漁民，因此，勞保的實施具有政治穩定與社會控制的目的（林萬億，一九九三；張人傑，一九九五）。

以制度的演進分期而言，中國大陸的勞動保險體制，在一九六六年之前是屬於創始、修訂與補充階段。然而，在一九六六年到一九七六年之間，遭逢文化大革命運動的衝擊，制度受到破壞與干擾，勞動保險的工作幾乎處於無人管理的狀態。而後，從一九七六年到一九八五年間，為了進行四個現代化的建設和發展商品經濟的需要，勞動保險亦進行調整，這一段時間，是屬於制度改革前的過渡階段。最後，從一九八六年至今，是屬於制度的改革與實驗的階段，開始在一些地區實施諸如國營企業職工退休費用籌集方式的改革、國營企業職工失業保險制度的建立、職工工作傷害保險制度的改革、疾病醫療保險制度的改革、勞動合同制工人養老保險制度的建立、養老保險制度的改革，以及集體所有制企業職工社會保險制度的建立等勞動保險。因此，勞動保險體制的變遷，係從國家型的計畫經濟轉變為向市場經濟靠攏的社會安全模式。再則，不論是在該體制的改革前或目前的實驗階段，保險受益的覆蓋對象，均侷限於城鎮中的全民所有制的國有企業和部分集體所有制業的職工，而非全國城鎮的從業工人。

比較而言，台灣地區的勞工保險從一九五〇年創始，一九五八年立法而法制化，一直到一九九四年為止，四十五年當中，前二十年是屬於制度的保守發展期，投保範圍狹隘，給付項目少，

對勞工的實質助益不大。中間十年，與中國大陸文革對社會保障體制的破壞迥然不同，台灣地區勞保邁入穩健的成長期，納保單位與人數也開始急遽的增加。後面的十五年，隨著台灣經濟成長脚步的加快，勞保也加速擴展，勞保條例進行了第三與第四次修訂，不但更加擴大投保範圍，也增加並改進給付的項目與內容，一九九四年時，保險人數已占台灣地區勞動力人口的九三·五%。一九九五年起，因全民健康保險制度的實施，勞保的醫療給付劃歸全民健保，保留現金給付的業務。

以上的比較尚有一點值得注意的是，中國大陸從一九八〇年代中期開始的社會保障體制的改革與實驗，是爲了配合其市場經濟體制的需要，因此開始貶抑福利大鍋飯的平等主義觀念，而強調職工「個人貢獻」在勞動保險制度中的重要性，亦即闡明個人、企業和國家三方共同負擔保險費的基調。反之，台灣的勞工保險始終在市場經濟體制之下運作，因此，勞、資、政三方各負擔不同比例的保險費，資方最重，政府次之，勞方最輕，嚴格說來亦並不符合社會保險的精神。而勞保體制在八〇年代中期以後的快速膨脹（譬如，保險人數從一九八六年之四七一萬人上升到一九九四年之八四九萬人）以及全民健保的開辦，則與台灣社會力的茁壯、反對勢力的興起，以及政黨之間的競爭有關。

本文最後對於海峽兩岸勞保制度的給付項目做一比較。兩種保險體制的內涵相同之處在於，均包括了勞（職）工的生育、醫療、傷病、殘廢、死亡，以及老年退休等六項給付。不同之處在

於，中國大陸的勞動保險把職工的直系親屬也納入保障的範圍，而台灣的勞工保險則把納保勞工的直系親屬排除在外，而且，疾病的門診給付遲至一九七〇年才辦理；此外，中共國務院於一九八六年在勞動保險體制下，建立了職工失業保險制度，而台灣地區的勞工保險雖然依照勞保條例第二條規定，普通事故的給付尚包括「失業」一項，卻至今未開辦。接著，再從兩種保險福利費用的構成比較之，相同之處在於，在所有的給付項目支出中，老年退休和醫療費用的支出占的比例最大，達到七〇%以上。惟不同的地方是，中國大陸的勞動保險以支付職工的離退休費用爲大宗，醫療費用次之，以一九九四年爲例，國有經濟單位的職工福利費用總額是一、六二九億人民幣，其中職工的離退休費是八四四億元（五一·八%），而醫療費用是四七三億元（二八·九%）（國家統計局，一九九五：五四一）。反之，台灣的勞工保險在同一年度各種給付佔保險費總額的比例中，老年退休給付佔了一八·九%，然而醫療給付卻佔了五三·六%（臺閩地區勞工保險局，一九九六：七三）。這種情形在全民健康保險開辦後已大幅改變，以一九九五年爲例，現金給付佔了保費總額的六八·四六%，而醫療給付則下降爲二一·〇四%（詳表1-5）。

伍、結論

歸納言之，中國大陸從五〇年代初期建立起來的勞動保險制度，對城鎮職工（尤其是國營企業的職工）的生老病死傷殘等各

方面的照顧，可說是相當全面性的。尤有甚者，一切保障項目的支出均由國家和企業負擔，個人不必繳納保險費。這種針對城鎮工人設計的「福利大鍋飯」和「國家型」的社會保障模式，對中共建國伊始，維持社會安定，追求社會公平，的確發揮了一定的作用；但卻忽視了經濟效率的目標，使國家的行政分配機制扮演了絕對主導的角色，而相對使市場分配機制弱化。其結果是增強了人民的依賴性，提高了企業的成本，國家財政負擔日益加重。

隨著中國大陸在七〇年代末開始發展市場經濟體制，這一社會保障模式已無法與之相適應。勞動保險制度的改革與實驗於是在八〇年代初期展開。此一改革，中國大陸強調：建立按勞分配、效率優先，且兼顧公平的收入分配制度；建立多層次的社會保障體系，國家、企業、個人均必須分擔社會保險的費用，譬如，城鎮職工養老和醫療保險基金由企業和個人負擔，實行社會統籌和建立個人帳戶相結合，進一步，建立失業保險與工傷保險制度，同時，發展商業性保險，做為社會保險的補充；以及強調社會保障水平需與中國社會的生產力發展水平和各方面承受能力相應。簡言之，中國大陸亟欲將其社會保障制度由「國家型」轉換成「社會型」，亦即，降低國家和國營企業的福利責任，同時把個人納入分擔社會風險的範圍內。目前，這套社會保障制度的改革和實驗仍舊以城市為單位在進行中。

台灣地區的勞工保險從一九五〇年實施，始終在市場經濟體制之下運作，由政府設置專門機構經營管理，採強制投保的方式

，主要是由勞資雙方共同負擔保險費，而國家也負擔部分經費的社會保險制度。四十幾年來，「勞保條例」歷經五次修訂，制度內容愈趨充實與改善，除了全民健保之外，目前是台灣地區各種社會保險中被保險人最多的一種。然而，其最大的問題在於保險費率偏低，收支失衡，導致整個保險體制財務基礎不健全，以及投保薪資偏離實際所得，降低了保險的效果。

透過對海峽兩岸的勞動與勞工保險體制發展的比較，使吾人瞭解在不同經濟制度下，社會保險制度所架設的安全網，其內涵的相似與不同之處。總體而言，兩岸的勞動與勞保制度之沿革，從真正的社會保險的精神與標準來看，均不符合要求，可說問題重重，並不健全。台灣地區的勞保亟需從費率的調整、財務體制的健全、給付項目的增加（尤其是失業保險），以及管理機構經營效率的提昇方面著手改進。而中國大陸的勞動保險體制，雖然目前已進行改革與實驗，但結果卻相當程度取決於其經濟制度改革成功與否的命運。亦即，大多數職工的工資水平能夠大幅躍進，國有經濟和集體經濟的比重適度下降，而國營企業也能從福利的沈重負擔中解脫出來，提昇企業的競爭力，才能使企業和職工納保的經濟能力普遍提高。

【本文初稿發表於一九九七年三月二十八日至四月六日假北京國家行政管理學院所舉辦的「海峽兩岸行政管理學術交流研討會」，經修改增刪始成此文。】

（本文作者為中正大學社會福利學系副教授）

註釋：

註一：有關中國大陸勞動保險體制的演變與改革，本文作者在另
一篇期刊文章有較詳盡的評述，參見官有垣（一九九六：
一—二七）。

註二：列寧認為社會主義社會安全制度的建構應遵循下列的原則
：(1)國家應針對下列情形，包括老年、意外、疾病、喪夫
、懷孕以及生產，提供福利的協助；(2)實施的對象應包括
所有薪資所得者（Wage earners）及其家人，換言之，非
薪資所得者，如農夫，並不包括在內；(3)福利的給付應維
持在受益者的薪資所得的水平，而經費應由雇主和國家共
同負擔；(4)國家應設立全國一致的社會保險機構以便管理
各項社會保險業務（George and Manning, 1980: 33-35）。

註三：即對窮困老人保吃、保穿、保住、保醫、保葬（對孤兒則
變保葬為保教）。

註四：行政院勞工委員會已完成「勞工保險失業給付實施辦法草
案」之研擬，於民國八十六年九月報請行政院核定，將於
一年後，即八十七年九月開始給付。

參考書目

王占臣、任凡 社會保障法全書 北京 改革出版社 中國時報
六一—七一—一九九七 七版 一九九五

成志剛 論我國社會保障制度的困境與出路 湘潭大學學報 一

期 一九九六 頁一三一—一六

朱家甄、張塞 中國社會保險工作全書 北京 中國統計出版社

一九九五

朱慶芳 社會保障與經濟和社會發展 張蘊崙（主編） 北歐社

會福利制度及中國社會保障的改革 北京經濟科學出版社

一九九六 頁一一九—一三一

行政院主計處 人力資源調查統計年報 台北 主計處 一九九

六

行政院勞工委員會 勞工統計年鑑 台北 勞委會 一九八八

行政院勞工委員會 勞動統計年鑑 台北 勞委會 一九九五

李允傑 台灣工會政策的政治經濟分析 台北 巨流出版社 一

九九二

官有垣 揚棄福利的大鍋飯 論中共社會保障體制的改革 國立

中正大學學報 七卷 一期 一九九六 頁一一—二七

吳凱助 我國社會保險制度現況分析及整合問題 台北 行政院

研究發展考核委員會 一九九三

林萬億 國家與社會政策 台灣與瑞典的比較 國立台灣大學社

會學刊 二二期 一九九三 頁九五—一四七

林萬億 福利國家——歷史比較的分析 台北 巨流出版社 一九

九四

- 岳頌東 中國社會服務體制的改革 張蘊崚（主編） 北歐社會福利制度及中國社會保障的改革 北京經濟科學出版社 一九九三 頁一九九—二一〇
- 唐仲勛 建立新型的中國老年人供養體系 江海學刊 六期 一九九五 頁四二—四七
- 國家經濟體制改革委會 社會保障體改革 北京 改革出版社 一九九五
- 國家統計局 中國勞動工資統計資料 北京 中國統計出版社 一九八七
- 國家統計局 中國勞動工資統計年鑒 北京 中國統計出版社 一九九〇
- 國家統計局 中國統計年鑒 北京 中國統計出版社 一九九四
- a
- 國家統計局 中國勞動統計年鑒 北京 中國統計出版社 一九九四 b
- 國家統計局 中國統計年鑒 北京 中國統計出版社 一九九五
- 郭登聰 從政策科學的觀點探討社會福利政治與經濟發展政策的觀點 社區發展季刊 二九期 一九八五 頁二八—三六
- 陶在樸 經濟成長是驅散失業陰影的陽光 就業與訓練 一五卷 一期 一九九七 頁三一—三五
- 張人傑 社會福利或國家福利？從國家與社會關係看我國社會安
- 全制度 林萬億等著 台灣的社會福利 民間觀點 台北 五南圖書出版公司 一九九五
- 黃葵楠 當前勞保問題與對策 勞工之友雜誌 四九一期 一九九一 頁六一—九
- 劉見祥 我國社會保險政策與實踐之研究 中國文化大學三民主義研究所士論文 一九九一
- 劉醒夫、黃竹平 建設有中國特色的社會保障制度 張蘊崚（主編） 北歐社會福利制度及中國社會保障的改革 北京經濟科學出版社 一九九三 頁一三三—一三五
- 劉玉蘭 現階段規劃中的年金保險與失業保險 跨世紀的台灣社會福利發展研討會論文 台北 一九九七 三一—九
- 詹火生 我國社會福利法制之研究 台北 行政院經濟建設委員會 一九九〇
- 臺閩地區勞工保險局 臺閩地區勞工保險統計 台北 勞保局 一九八八
- 臺閩地區勞工保險局 臺閩地區勞工保險統計 台北 勞保局 一九九六
- 鄭浴人 勞保被保險人對全民健保的基本認識 勞工之友雜誌 五二六期 一九九四 頁一八一—二〇
- 衛興華 中國社會保障制度研究 北京 中國人民大學出版社 一九九四

薛暮橋 中國市場經濟的萌發與體制轉換 天津 天津人民出版社

社 一九九三

- Chow, Nelson, "Does Filial Piety Exist Under Chinese Communism." *Journal of Aging & Social Policy* 3(1/2): 209-225.
- Chow, Nelson. 1995. "Social Security Reform in China: An Attempt to Construct a Socialist Security System with Chinese Characteristics." in Wong, Linda and Stewart Macpherson (eds.), *Social Change and Social Policy in Contemporary China*, pp. 27-49, Sydney: Avebury.
- Davis, Deborah. 1988. "Unequal Chances, Unequal Outcomes: Pension Reform and Urban Inequality" *The China Quarterly*, 108: 223-242.
- Davis-Friedmann, Deborah. 1978. "Welfare Practices in Rural China." *World Development* 6: 609-619.
- Dixon, John. 1992. "China," in Dixon, John, and David Macaror (eds.), *Social Welfare in Socialist Countries*, pp. 11-46, London: Routledge.
- George, V. C., and Nick Manning. 1980. *Socialism, Social Welfare and the Soviet Union*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Leung, Joe. 1994. "Dismantling the 'Iron Rice Bowl': Welfare Reforms in the People's Republic of China" *Journal of Social Policy* 23(3): 341-361.
- Liu, Lillian. 1994. "China Prepares for New Social Insurance Legislation." *Social Security Bulletin* 57(4): 74-75.
- Olson, Phillip. 1993. "Caregiving and Long-term Health Care in the People's Republic of China." *Journal of Aging & Social Policy* 5(1/2): 91-110.
- Rimlinger, G. V. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley & Sons.
- Wong, Linda. 1994. "Privatization of Social Welfare in Post-Mao China," *Asian Survey* 34(4): 307-325.
- Wong, Linda. 1995. "Reforming Welfare and Relief—Socializing the State's Burden." in Wong, Linda and Stewart Macpherson (eds.), *Social Change and Social Policy in Contemporary China*, pp. 27-49, Sydney: Avebury.
- Yue, Guangzhao. 1985. "Employment, Wages and Social Security in China." *International Labour Review* 24(4): 411-422.