

# 中共老人福利與老人社會保障制度

《楊瑩  
胡彩惠》

## 壹、前言

當世界各國逐漸走向高齡化社會時，中國大陸亦有此趨勢，根據其一九九〇年人口普查十％抽樣資料顯示：在一九九〇年六十五歲以上的人口數佔五・五七％，並預估在二〇一〇年將達到七・七％。隨著老年人口的增加，大陸的老年問題也漸漸地凸顯出來，如：人口的老年化，老化速度快，沿海省份老化速度大於內地，老人的居住安排及其婚姻狀況，還有其參與經濟活動的狀況，

都是中共當局所需要面對的問題，而中共的社會保障（即社會安全）制度對於老年人口又能提供多少福利服務措施，則為本文探討的重點。

## 貳、中共現行老人福利之社會保險制度的內涵

中共的社會保障制度始於一九五一年「勞動保險條例」，而此條例通過至今，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，而呈現詭譎多變的發展。大體而言，中共社會保障制度的歷史沿革大致可分為四個階段（邱善圻，一九八六；悅光昭主編，一九八八；周永新，一九八九；鄧力群、馬洪、武衡主編，一九八九；陳良瑾、李玉華、王嬰主編，一九九〇；邵雷、陳向東，一九九一；朱勇、唐鈞主編，一九九一；劉貫學編，一九九二；張菁芬，一九九二；朱勇，一九九三，詹火生、楊瑩、張菁分，一九九三）；第一階段是從一九四九

年至一九五七年的創辦期；第二階段是一九五八年至一九六五年的調整期，此時期由於「大躍進」運動的影響，使得大陸地區農工產量銳減、經濟衰退，社會陷入一片紊亂，直至一九六三年才逐漸恢復正常；第三階段是一九六六年至一九七六年的破壞期，此階段因整個大陸地區遭受「文化大革命」政治動亂之迫害，連社會保障的管理機構也遭撤銷，故其社會保障制度呈現衰頹破壞的狀況；第四階段是一九七七年迄今的改革發展期。

目前中共之社會保障制度並非以全國或中央統一的型態出現，它不但依民眾居住地而有城鎮及農村之別，而且尚因職工所屬企業單位的經濟體制而有不同的方案。在行政管理體系上，中共現行社會保險工作，係由其國務院主導，且由各有關主管部門分工合作，除農村社會保險外，其他大多數保險方案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，則主要由民政部負責督管，由各地地方政府負責執行。中共的社會保險制度相當複雜，不僅依個人就業所在單位特性而分別適用不同的保險方案，而且地區間（城鎮與農村）之保險措施亦異。在社會保險體系下，老年保險給付的相關方案主要有：

#### 一、全民所有制企業職工勞動保險之老年退休給付

一九八六年七月中共國務院頒布「國營企業實施勞動合同制暫行規定」，確定國家對勞動合同制工人的退休養老應實施社會保險制度。一九九一年六月又發布「關於企業職工養老保險制度改革決定」，此二規定可以說是目前中共全民所有制企業實施養老保險制度的根本法源。按照「關於企業職工養老保險制度改革的決定」規定：基本養老保險基金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。

企業繳納的基本養老保險費，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為扣繳。企業逾期不繳，要按規定加收滯納金。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制度，在調整工資的基礎上逐步實行，繳費標準開始時以不超過本人標準工資的三%為原則，以後隨著經濟的發展和職工工資的調整可再逐步提高。職工個人繳納的基本養老保險費，由企業在發放工資時代為收繳。茲將中共勞動保險制度中老年給付之給付條件與給付待遇說明如下（詹火生、楊瑩、張菁芬，一九九三）：

##### （一）給付條件：

1. 男職工年滿六十歲，女幹部五十五歲，女工人五十歲，連續工齡十年。
2. 從事井下、高空、高溫、特別繁重體力勞動及其他有害健康工作的，退休年齡提前五年，連續工齡十年。
3. 經確認完全喪失勞動能力的職工，男五十歲，女四十五歲，連續工齡十年。

4. 因公殘廢，完全喪失勞動能力。

#### (二) 給付待遇

1. 一九四九年前參加革命工作的老幹部，實施離休，原工資照發，並有若干補貼照顧。

2. 一九四九年前參加革命工作不符合離休條件的，發給本人標準工資的百分之八十。

3. 一九四九年後工作年齡滿十年不滿十五年的給百分之六十，滿十五年不滿二十年的給百分之七十，退休金的最低保數為二十元人民幣。

4. 一九四九年後參加工作，工齡不滿十年或不符合退休條件完全喪失勞動能力的，每月發給退職金，相當本人標準工資的百分之四十，最低保證數為二十元人民幣。飲食起居須人扶持的，發本人標準工資的百分之九十，另發一個普通工人工資的護理費；飲食起居不需扶持者，發百分之八十；最低保證數為三十五元人民幣。

除了全民所有制企業職工之外，大陸地

區有許多其他企業職工也是以勞動保險條例的福利待遇為準則，比照勞動保險相同給付水準之福利措施。全民所有制企業所實施的勞動保險條例給付項目，因係屬綜合保險，其他各經濟類型企業的職工，也多半以勞動保險條例為參考架構，依其所屬企業的特性分別加入其他不同的保險體系。因此，不同類型企業的職工保險儘管享受相同保險給付項目，但給付資格與標準仍有差異存在。

#### 二、勞動合同制工人保險

中共國務院明文規定國家對勞動合同制工人退休養老，應實行社會保險制度。退休養老基金的來源，主要由企業和勞動合同制工人繳納。勞動合同制工人退休後，按月發給退休金，直到死亡。退休金發放標準是根據所繳納退休養老基金年限長短、和其一定工作期間平均工資收入的不同，而有不同的給付水準。

#### 三、國家機關工作人員保險

國家機關工作人員保險制度為全民所有制企業內身為工作人員或幹部者，與一般的勞動保險不同的是，其並未有保險費繳納的事實，而是由其雇主（政府）針對涵蓋的福利項目作經費支出之補助。因此，嚴格來說，它只能說是一種由雇主負擔，且在範圍上涵蓋殘廢給付、死亡給付、醫療給付、生育給付、退休養老給付、退職給付等的職業福利。

#### 四、集體所有制企業職工社會保險

集體所有制企業職工的保險，則依據企業位居地點的不同而適用不同之規定。區、縣以上之集體所有制適用勞動保險條例之規定；區、縣以下則自行立法。一九九三年七月中共勞動部發布了「企業職工養老保險基金管理規定」，要求企業配合經濟發展建立基本養老保險、企業補充養老保險與職工個人儲蓄養老保險等所謂「多層次」的養老保險制度，另一方面並將職工個人繳納的基本養老保險費比率訂為本人標準工資的二%。

此外，中共亦明定「企業和職工必須同時繳納基本養老保險費，才能計算該職工繳費年限」以及「當基本養老保險基金不敷使用時，國家給予適當補助」。至於補充養老保險基金和職工個人儲蓄性養老保險基金，則明列「歸職工個人所有」。只不過，其給付方式並非採取年金給付方式發給，而係由社會保險管理機構在職工退休時給予一次給付。職工在退休前死亡時，則依中共繼承法之有關規定，將其補充養老保險基金和職工個人儲蓄性養老保險基金一次發給其法定繼承人。

集體所有制職工保險、勞動合同制保險方案下的福利給付，原則上均比照全民所有制企業固定職工的勞動保險待遇在合同中明文訂定，因此，勞動保險條例中的各項給付幾乎已成爲其他各類保險參考的指標，原則上各種給付是採年金方式支給；部分項目則以一次給付方式辦理。

## 五、農村退休養老金制度

中共農村養老保險制度並未有統一的模式，在一九八七年以前，其農村養老保險大體上可分爲四種類型：一是村級制，二是鄉級制，三是鄉、村兩級結合制，四是以縣爲單位提供統一保障，因此各地的施行狀況，又與其地區民衆生活經濟水平密切相關。一九八七年以後，中共民政部在一些富裕的農村展開農村社會養老保險的試點，藉由試點的方式再全面推廣與促進農村社會養老保險立法，以建立全國統一的社會保險制度。另外，一九八〇年代中共對於外商投資企業，包括：中外合資經營企業、中外合作經營企業，以及外資企業等的職工的勞動保險、生活福利等事項原則上亦要求比照國營企業的有關規定，透過勞動合同加以訂定。城鎮非農業的個體經營者，得向保險公司繳納社會保險金，逐步建立勞保福利和退休制度，並可以自批准經營之日起，按實際從業的年限計算工齡。

爲避免各部門權責界線不清的困擾，中共國家體改委、民政部、勞動部等單位在一

九九一年聯合發出「關於城鎮和農村社會養老保險分工的通知」；依其規定，凡城鎮戶口並由國家供應商品糧的國營、集體、「三資」、和私營企業職工及其他勞動者的養老保險由勞動部負責；凡非城鎮戶口且不由國家供應商品糧的公民（含鄉鎮企業職工）的社會養老保險，則由民政部負責（勞動部政策法規司編，一九九二），此項通知明確劃分了養老保險的主管機關。在同年六月中共國務院發布「關於企業職工養老保險制度改革決定」，其中除重申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外，並明白規定：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，經營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。同時，此「決定」中指出：國家機關、

事業單位和農村（含鄉鎮企業）的養老保險制度改革，則分別由人事部、民政部負責。

## 參、中共現行老人社會保障制度有關社會救助的內涵

中共的社會救助是從農村開始，其為民衆所提供的福利方案係以農村社會保障網絡為主體，有關老年之社會救助具體方案是「五保戶供養」。一九八七年三月，中共國務院正式批准其民政部建立有關農村社會保障制度之計畫，在不同經濟水準之地區，所實施的社會救助方案內容不一，因此不同地區的老人其受助條件與範圍亦不一，主要有下列三種形式：

### 一、在富裕的農村地區

在富裕地區所實施的福利措施，是以社會保險為主幹輔以社會救助，其制度特點是保障的層面較寬廣、項目較齊全、給付水平

較高。從試點的農村地區可以看出，其農民的養老問題已由以往依靠家庭維持老年生活所需之方式，逐漸走向社會保障制度化的道路，其具體內容包括：保險（養老、醫療、救災）＋福利（老弱貧殘人口福利、文教福利、公益福利）＋救濟（農村五保戶、貧困戶）＋優撫。所謂的「五保」制度即保衣、保食、保住、保醫療、保喪葬。此方案資金之來源主要為國家編列之社會救濟金，至於不足部分則由地方補貼之。

### 二、兼顧自助與政府補貼的過渡類型

此類福利型態的社會保障制度多半是在經濟水平中等的農村地區進行。其重點主要在於同時推展自助與他助類型的社會保障措施。其制度保障對象以全體村民為範圍，對於全體村民實行的是補貼性保障，如養老補貼、醫療補貼、困難補助等。在這種社會保障形式中，農村社區為農民承擔一定的養老、醫療責任。在經濟水平中等地區所提供的福利措施雖亦以全體村民為對象，但在保

障內容上是處於由救助型向保險型過渡的階段，故其具體內容可歸納為下述二種型態：

（一）生活補貼（養老補貼、醫療補貼、困難戶生活補貼）＋「三個一」（一廠一院一會，即福利廠、養老院、基金會或儲金會）＋保險＋服務。

（二）單項保險＋「三個一」＋服務。

### 三、以社會救助為主體者

此類救助型態的社會保障制度多半是在經濟水平較差的地區實施。其工作內容以事後救助為最大特徵。以社會救助中的「雙扶」為主要工作，以老、優（撫）、貧、殘為主要對象。換言之，此類貧困地區的福利措施具體內容為：「三個一」＋保險（家財保險、農作物保險等）＋服務（為老、優、貧、殘人口提供生產生活服務）。

## 肆、結語

雖然社會主義國家對於福利的理念強調需求的完全滿足，即馬克思所謂的「各盡所

能，各取所需」，可是在許多堅持社會主義的國家其福利發展卻與理念有著許多的差距，從中共的社會保障制度之實行，多少可以看出其困境與弊端。以下就中共社會保障制度未來發展之難題與其老人福利的趨勢作一評述：

## 一、國家法規與實際運作之間的差距

在中共中央部門訂定了許多法規，但是這些法規在執行卻有許多的困難，除了中共本身的許多法規缺乏一致性與統一性外，其主要的的原因是經費上的問題。由於大陸幅員廣大，且各地生活水準差異又非常大，中央往往只是具有訂立法規的能力，可是在經費的補助上卻相當地缺乏。例如，以經濟相當發達的「深圳經濟特區」為例，因為深圳挾其經濟上之有利條件，其各項福利服務的執行是由地方政府自給自足，中央政府並無負擔其福利服務上的支出。由於深圳地區在經濟上較為發達，其可以有能力負擔自己的福利支出，但是，並非每個地方都有此能力。

所以，中共的各種福利服務措施的法規在「萬事具備，只欠東風」的狀況下，形同具文。

## 二、透過養老及醫療保險基金之建立，中共農村的社會保障制度，已漸將社會救助與社會保險相結合

由於中共農村的社會保障制度長久以來均係以救災與濟貧等社會救助工作為主體，因此，中共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。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，「七五」（七五計畫是中共在一九八六至一九九〇年所推出的「國民經濟和社會發展第七個五年計畫」），計畫之實施，可說是中共開始將建立社會保障制度視為社會經濟發展重大措施的具體實例，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，中共經濟體制改革在農村社會救助方面所帶來的改變，是將救災扶貧與保險相結合。而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。一九八〇年代可說是中共開始推廣農村社會保障制度之興盛時期。尤其重要的是：由於此類農村養老與醫療保險措施的改革方案，引進了養老與醫療費用實施個人繳費與部分費用負擔的制度，因此，中共往昔完全由國家或機關



提供醫療照顧的社會主義福利觀念，也開始產生實質上的徹底改變。

### 三、社會保障行政體系分立、試點改革內容不一，形成多頭馬車的局面

由於中共社會保險與社會救助等行政體系事權不一，因此，在整體社會保障制度的未來規畫上，有時也容易出現多頭馬車的局面。這種社會福利行政體系上的分立，也造成了不同單位間或不同保險方案下福利給付的差異，進而導致了部分職工心理上的不平。何況，有時在相似福利給付項目下，因各試點辦理的方式不一，端視地方情況而異，因此，在中央悉數批轉參考的情況下，更導致各地模倣樣版之分歧，並進而使得其社會保障制度的改革策略或具體方式難有一致的模式。

近年來中共農村社會保障基金有些係採綜合保險（有些在範圍上將該地區的居民均納入；有些將醫療保險、養老保險與貧困戶、五保戶救助的方案合併納入農村社會保

障制度）的方向發展，因此，未來若有意以地區（如省或直轄市）為基礎，打破不同企業職工福利待遇的界線實施基金統籌式的分項保險時，則如何在這些已號稱改革成功的試點再引進分類保險的措施，當是其中中央不同主管部門（民政部、勞動部、衛生部、人事部等）日後工作推動上可預見的難題。

### 四、法令規範本身結構有欠完整，加上幅員廣闊、各地生活水平不一，試點改革方式更擴大地區差距

由於大陸的幅員廣闊，各地生活水平不一，因此，儘管中共中央部門訂定了許多法規、發布了許多通知，但是，這些法規之執行有三大困難。首先，中共有關社會保障制度的許多立法不但層次太低，缺乏普遍性，而且法令規範本身的結構亦有欠完整（楊淑霞，一九九三）。例如，中共現行的社會保險立法有許多是以「暫行規定」、「決定」、「通知」或「試行」辦法等形式出現，因此，在改革方案的徹底落實方面就顯得不

足。其次，除了一些法規是以特定地方為適用範圍的實施辦法，執行範圍本身就受地域的限制外，中共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，它也造成或擴大了不同地區間的差異。

更有甚者，各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，益加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，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，就整體制度建構而言，它存在兩大根本難題：第一是不同地區之間，往往因地方財力之差異而有保障範圍與水平上的差距，第二是即使在同一農村或地區，其貧瘠線的界定往往隨生活水平的提昇而調整。所以在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衆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、富者愈富的更加「不公平」的所得再分配，與社會福利的本質相違背。

（本文作者：楊瑩現任國立暨南國際大學社會政策與社會工作研究所所長；胡彩惠為該所研究生）

## 參考文獻

中共勞動部政策法規司編 勞動政策法規

匯編 北京 中國勞動出版社 一

九九二

朱勇、唐鈞主編 中國農村社會養老保險

模式選擇 廣西 廣西人民出版社

一九九一

周永新著、侯文若譯 中國社會保障制度

與管理 四川 四川科學技術出版

社 一九八九

邱善圻 我國社會保險的發展 刊於中共

勞動人事部保險福利局編 一九八

六 三五—六八

邵雷 陳向東 中國社會保障制度與改革

北京 經濟管理出版社 一九九一

悅光昭 勞動工資改革問題研究 北京

勞動人事出版社 一九八八

陳良瑾、李玉華、王嬰主編 社會保障

北京 民政部行政管理幹部學院社

會福利與社會進步研究所情報資料

中心 一九九〇

張菁分 海峽兩岸社會保險制度之比較研

究：一九四九年至一九九〇年 國

立中正大學社會福利研究所碩士論

文 一九九二

詹火生、楊瑩、張菁芬 中共社會安全制

度 台北 五南 一九九三

楊淑霞 我國社會保險制度的現狀及改革

目標 刊於河南大學學報 第三三

卷第三期 頁七四—八四 一九九

三

劉實學主編 勞動法規知識講話 北京

中國勞動出版社 一九九二

鄧力群、馬洪、武衡 當代中國的職工工

資福利和社會保險 北京 中國社

會科學出版社 一九八七