

全民健康保險經濟困難認定標準

第 2 條 有下列各款情事之一，認定其家庭成員為本法所定之經濟困難者：

- 一、經依社會救助法認定為中低收入戶，且取得戶籍所在地鄉（鎮、市、區）公所出具之證明。
- 二、主要負擔家計者，具有下列情形之一，且對積欠之保險費無清償能力……

中國養老保險法制之核心問題*

郭明政**、林宏陽***

壹、前言

貳、中國養老保險制度之發展

- 一、1991 年以前養老保險制度之發展
- 二、1991 年至 2000 年養老保險制度之發展
- 三、2000 年至 2010 年養老保險制度之發展

參、2011 年之社會保險法

肆、中國社會保險養老保險法制之核心問題

- 一、社會保險本質與內涵的認知問題
- 二、社會保險的信心問題
- 三、人口老化對策的問題
- 四、社會保險法制困境的問題

伍、結論

* 本文由助理吳志剛協助資料收集及編校，謹此致謝。

** 國立政治大學特聘教授

*** 國立屏東科技大學社會工作系助理教授

壹、前言

中華人民共和國於建國之後，其社會保險制度之發展，尤其本文所著重的老年保障，歷經勞工保險養老給付、雇主責任型態的企業年金後，自 2000 年起有極為重大的改變，亦即建立以基本養老保險與個人帳戶並行之養老保險制度。最近，復有 2011 年社會保險法之立法，再度開啟另一個新時代。本文作者於過去二十餘年，持續關切大陸社會安全，尤其社會保險議題，並分別有臺灣社會安全制度對中國大陸相關制度之發展意義的專論¹；華人社會，包括中國大陸、臺灣、香港與新加坡，何以偏好個人帳戶制之分析²；復透過退休給付制度政策輸入與社會成果模型，發表一系列論文分析中國大陸、香港、新加坡與臺灣退休給付制度，在消除老年貧窮、兩性老年經濟安全保障之平等性、家庭社會安全責任之外化程度、政策之規範程度與財務永續性等面向之效果，並以此作為社會福利模式分類之基礎架構³；至於年金改革核

1. Ming-Cheng Kuo, *Social Change and Social Security in Taiwan: Lessons for PRC*, in SOCIAL SECURITY IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 340-366 (Renate Krieg and Monika Schadler eds., 1994).

2. Ming-Cheng Kuo, *Why is Social Security Development Limited? A Comparative Study of IRA in Singapore, Taiwan, Hong Kong and Mainland China*, in SOCIAL FAIRNESS AND JUSTICE, 635-666 (Professor Yueh-Chin Hwang Memorial Proceedings Editorial Committee ed., 2011).

3. HUNG-YANG LIN, PENSIONS IN THE CHINESE COMMUNITY (2010). Hung-Yang Lin, *Benchmarking Outputs of Pension Provisions in China, Hong Kong, Singapore and Taiwan: A SMOP Approach*, 3 ASIAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE, Vol.39, 332-364 (2011). Hung-Yang Lin, *The Retirement Provisions in China, Hong Kong, Singapore and Taiwan: Perspectives on Policy Inputs and Social Outputs*, 3 ASIAN SOCIAL WORK AND POLICY REVIEW, Vol.6, 163-191 (2012). Hung-Yang Lin, *Benchmarking Policy Inputs*

心問題之專文，也是與大陸年金制度密切關連之論述⁴。

本文擬植基於過去相關研究，加上現行法制觀察，歸納出養老保險制度之核心問題。因此，本文將先行探討大陸社會保險制度，尤其養老保險法制之發展與現況，再據以探討當前養老保險制度改革核心問題。

貳、中國養老保險制度之發展

一、1991年以前養老保險制度之發展

最早的社會保險法制，可回溯至1948年在東北實施的滿州勞動保險法。其後，則有以此為基礎並於1951年實施的勞動保險條例。其立法目的，如同19世紀歐洲各國，在解決工業化以來所面對的社會問題，如貧窮、貧富不均，以及遭遇失能、老年、生育、傷病、職災等社會風險衍生的社會困境。其對象，主要為國營企業、集體共有工廠、礦場、鐵路、運輸、郵務與電力等事業之工人與行政人員以及100人以上之公私合營事業單位雇員等。保費則由雇主單方面負擔勞工薪資3%，並據此成立三大勞工保障基金⁵。養老給付部分，係以10年年資為領取年金給付基本要件，且男性需服務滿25年並滿60歲，而女性則應服務滿20年且年滿55歲。

and Social Outputs of Retirement Payment Schemes: China, Hong Kong, Singapore and Taiwan Compared with the Three Worlds, 6 INTERNATIONAL JOURNAL OF ASIAN SOCIAL SCIENCE, Vol.3, 1328-1344 (2013).

⁴ 郭明政，年金改革的核心問題，社會保障研究，18卷，2013年，頁41-47。

⁵ 該三大勞工保障基金為：由全中國工會聯合會管理全國性之工人保險基金；由各廠場工會與地方性工會所共同管理地區性勞動保險基金；與由全中國工會聯合會所管理之勞動保險緩衝基金。其主要來源為各地區性勞動保險基金之結餘，於必要時用以支付基金之赤字。平常時期則用於提升工人福利之給付，諸如：生活津貼、子女教育補助，以及設立療養所、殘廢院、養老院、孤兒保育院、職業訓練與職能重建體系等。

其所得替代率介於35%至60%，以年資決定⁶。勞動保險條例於1953年修法主要目的，在配合一五計畫以及其後各期五年計畫之執行。該次修法，以擴大勞動保險涵蓋範圍、提高所得替代率與降低請領年金給付之合格期間為主⁷。

1958年勞動保險條例改革，進一步將養老保險制度自勞動保險條例分離，並將公務人員、軍人、警察與國營企業職工退休給付制度整合於單一法律中，但其給付仍以勞動保險基金支應。除此之外，調整女性職員退休年齡為55歲，而女性工人維持50歲；至於男性職員與工人，仍維持60歲。另外，所得替代率提升為50%至70%之間，向事業單位請領年金的合格期間則由10年縮短為5年⁸。

之後，隨著文化大革命發展，全中國工會聯合會與勞動部被中央政府勒令解散，勞動保險基金更因被挪用於支助各項革命行動而耗盡，故在1966年發布命令，要求各企業依循養老保險條例，自行支付退休職工養老給付⁹。1969年發布的「關於國營企業財務工作中幾項制度的改革意見」，亦重申此一決定。自此，將公共的職業年金制度改為以國營企業雇

⁶ Peter Whiteford, *From Enterprise Protection to Social Protection: Pension Reform in China*, 1 Global Social Policy, Vol.3, 47 (2003). 同時，亦參照1951年通過之中華人民共和國勞動保險條例。

⁷ RICHARD L. WALKER, CHINA UNDER COMMUNISM: THE FIRST FIVE YEARS 169 (1956).

⁸ 參照1957年勞動部部長馬文瑞於「關於『國務院工人、職員退休處理的暫行規定(草案)』的說明」一文。

⁹ Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema, *Pension Reform in China: Progress and Prospects*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 53, 16 (2007). John B. Williamson and Catherine Deitelbaum, *Social Security Reform: Does Partial Privatization Make Sense for China?* 2 JOURNAL OF AGING STUDIES, Vol.19, 259 (2007).

主負責養老年金給付責任之企業年金¹⁰。然而，由於各企業之財務狀況不同，未必能夠負擔養老保險給付之支付無虞，導致給付遲滯狀況所在多有。

中國大陸社會安全制度之發展在文化大革命期間呈現停滯狀態，在 1978 年經濟逐步復甦後，才繼續進行社會安全法制之修正。由當年度修正案觀之，中央政府除仍課國營企業雇主支付養老給付責任外，更提高其給付水準為 60% 至 90% 之間。即便如此，亦相應將給付合格期間由 5 年提升至 10 年，並將女性職工退休年齡一律規範為 55 歲。其中，較為特別的規定在若退休職工之養老給付低於貧窮水準，得指定其子女至退休前服務之事業單位繼承其職務。

由於諸多國營企業漸無法負擔養老保險給付，造成退休人員無法領到應有養老給付水準，亦使各省府意識到養老基金有破產壓力。故自 1984 年開始，中央政府允許廣東、江蘇與遼寧三省試行統籌式養老保險基金，以穩定養老保險給付之財源。而此一試行方案，即為中央政府自 1990 年代中期以降所大力推行社會統籌基金（普遍被稱為統帳）之雛形。同樣為解決養老保險基金財務問題，1986 年改革引進勞僱共同繳費概念，一改過去由雇主獨力負擔勞動保險與養老保險之保費。自此，雇主與職工分別負擔 15% 與 3% 之費率，並按月將該保費繳交省政府之養老保險基金。此外，中央政府亦進一步表示將負最終給付責任，以穩定養老保險財務¹¹。

¹⁰ 黎建飛，*勞動與社會保障法教程*，2012 年，3 版，頁 283-284。

¹¹ Nelson Chow, *The Construction of a Socialist Social Security System in China, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST* 155, (Ming-Cheng Kuo, Hans F. Zacher and Hou-Sheng Chan eds., 2002).

至於城鎮勞動保險與城鎮養老保險制度，於 1951 年實施與修正以來，涵蓋人口皆以城鎮為主。農村之勞動人口僅有如 1962 年開始實施之五保、七保、十保，甚或十六保等社會救助，而無社會保險制度之涵蓋。上述社會救助制度之實施與所提供給付項目，在在受限於各地方政府財政；即便中央政府命令應於農村地區實施五保以維持人民最基本生活水準，較貧困地區之政府僅能斷續維持五保運作。反之，較為富庶的地方則不只有五保，甚或提供更為多元化的社會救助給付與福利服務。此外，由於當時中央政府並未統一五保給付水準，各地方政府所提供之水準不一¹²。因此，1990 年以前農村地區之社會安全給付僅有社會救助，且各地之給付水準與內涵不一，而社會保險制度仍屬低度發展。

二、1991 年至 2000 年養老保險制度之發展

為進一步提升勞動保險與養老保險基金之財務穩定，1991 年改革遂進一步擴大社會保險制度之被保險人，將城鎮所有類型之事業單位以及外國企業之職員與工人納入。此外，為增加不同的養老給付財源以減輕養老保險制度財務負擔，該修正案擬以原來的養老保險給付作為第二層之職業年金，並以基本年金給付作為第一層的老年經濟安全最低保障，再以個人儲蓄帳戶制度作為第二層之補充養老給付。新制係由政府、雇主與勞工三方面共同分攤¹³。國務院於 1995 年所提出之改革方案除延續 1991 年決議，並擬訂兩套多層次

¹² JOHN E. DIXON, *THE CHINESE WELFARE SYSTEM, 1949-1979* 189-210 (1981). JAN MYRDAL, *REPORT FROM A CHINESE VILLAGE* 162-163 (1965).

¹³ 參見 1991 年中華人民共和國國務院「關於企業職工養老保險制度改革的決定」。

養老給付制度，但費率與所得替代率則由各省政府訂定。其重點分述如下¹⁴：

1. 第一套養老給付制度規劃，係以過去養老保險搭配個人儲蓄帳戶制度：勞工按月繳交 3% 薪資至個人儲蓄帳戶，該費率每兩年調升 1%，至 8% 為止；雇主則繳交當地平均月薪之 20%，分別進入勞工之個人儲蓄帳戶（16%）與中央社會統籌基金（4%）。因此，勞工退休時可同時領取個人儲蓄帳戶與城鎮職工養老保險之養老給付。其中，個人帳戶之給付，係以退休時平均餘命考量，以帳戶餘額除以 120 為每月可領取之金額。若退休者領完 120 期養老給付之前死亡，遺屬可領回帳戶餘額；若退休者壽命超過 120 個月，則由社會統籌基金按過去給付水準繼續支付。城鎮養老保險之給付，則限於年資合計滿 15 年或服務於同一事業單位 10 年以上者；若無法滿足，則由社會統籌基金按退休時之個人帳戶餘額水準提供相對應給付。
2. 第二套制度規劃為整合社會保險與個人儲蓄帳戶：社會保險部分，以保障退休者之基本老年生活水準為目標，並以個人帳戶之養老給付為補充；其勞僱費率與所得替代率皆由各省及地方政府訂定。勞工應具備 10 年以上投保年資，以取得養老年金給付資格；若不足，則僅有一次性給付。基礎養老年金給付替代率，應介於 20% 至 25% 之間。被保險人每一年年資，可獲得 1% 至 1.4% 之養老給付。個人帳戶部分，退休者可選擇一次給付或

14 參見 1995 年中華人民共和國國務院「關於深化企業職工養老保險制度改革的通知」。

按月給付。

就 1995 年國務院文件內容觀之，除再次確認私部門事業單位職工應納入養老保險制度外，為因應經濟改革後國營企業與私人事業單位之職工流動較過去頻繁，故不再以服務於同一單位一定年資以上為養老年金給付之資格為限，而改以考量養老保險之總和年資。凡此，亦為 1997 年的改革重點。如此一來，不只能力求提升社會統籌基金之財務穩定性、提升養老保險制度於現時勞動力市場之適應力，也期待公私部門職工退休時能獲得充足的生活保障。

1997 年養老保險制度改革，主要修改自 Agarwala 博士所率領之世界銀行研究團隊所做成的研究報告。其研究係以世界銀行「Averting the Old Age Crisis」報告書之三柱模式為基礎¹⁵，並就實地調查結果提出具體政策建議¹⁶。中國政府該次改革之規劃重點如下¹⁷：

1. 重申成立社會統籌基金之必要性：督促各省及地方政府應盡力於 2000 年促成此一改革之實現，以求養老保險基金之永續經營。
2. 以養老保險與個人儲蓄帳戶為改革核心：再次確認國務院於 1995 年文件所提及養老保險與個人儲蓄帳戶之整合改革方案。此外，重申勞僱應共同繳交至上述兩制度

15 WORLD BANK, AVERTING THE OLD AGE CRISIS: POLICIES TO PROTECT THE OLD AND PROMOTE GROWTH (1994).

16 第一柱養老保險給付之所得替代率應以 24% 之當地平均月薪為上限。第二柱個人儲蓄帳戶則由勞僱雙方各自負擔 8% 月薪之提撥，按月存入勞工之帳戶。WORLD BANK, OLD AGE SECURITY: PENSION REFORM IN CHINA 44-45 (1997).

17 參見 1997 年中華人民共和國國務院「關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定」。

中，而其各自所需負擔的費率仍分別為 20% 與 8%。

3. 以累積 15 年之城鎮事業單位受僱年資為請領養老年金給付之要件：凡受僱於城鎮公私部門企業並已繳納保費達 15 年以上者，方能請領養老年金給付與個人儲蓄帳戶之給付；若否，則僅能獲得一次養老給付。其中，養老保險給付之所得替代率訂為 20%，而個人儲蓄帳戶之月給付仍維持 1995 年所提出之 120 原則，亦即以退休時之帳戶餘額除以平均餘命係數 120 以為月給付之水準。

1997 年除奠定養老保險制度改革之基礎外，國務院亦發布實施城鎮居民最低生活保障制度，以確保城鎮居民生活達到一定所得水準¹⁸。在此之前，上海於 1993 年開始試行城市低保制度，並在 1995 年中新增 6 個試行城市。國務院在 1997 年 7 月認可該制度時，全國已有 206 個城鎮施行此等制度，隨後即迅速擴及全國。城鎮低保制度之詳細內容於 1999 年 9 月 28 日正式通過國務院審查，並於同年 10 月 1 日正式實施。該制度之目標，係以滿足人民基本生活所需為依歸。涵蓋人口為無工作能力者、失業者、孤苦無依者，與雖獲得社會保障給付但其所得水準仍低於所處地區之最低生活水準者。其最低生活水準與最低保障給付水準之調整，則考量各地物價與薪資水準。其審查準則除依據申請人之所得與財產資力外，亦將獲得給付者之姓名與家戶公開予民眾公評。

除城鎮養老保險給付制度改革與城鎮居民最低生活保障制度外，農村地區之職工養老保險制度亦於此時期開始實施。中國大陸約一半以上之人口居住於農村，惟因對職工之

18 參見 1997 年中華人民共和國國務院「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」。

社會保障不足使多數人民身處貧窮。1992 年農村養老保險制度立法與實施雖較 1951 年勞動保險制度晚 40 餘年，但對農村勞動人口社會保障之提升極具意義¹⁹，其主要內容如下：

1. 自願投保：凡年齡介於 20 至 60 歲，且以職員或工人之身分受僱於鄉鎮地區之企業、私立學校與地方政府及其相關機構，皆可自願投保此一保險制度。
2. 給付水準與所得無關：由被保險人於 2 至 20 元人民幣間申報其月薪。其每月之提撥金，則直接提存至被保險人之個人儲蓄帳戶。
3. 個人儲蓄帳戶所匯集之資金將由農村養老保險所屬社會保險機構負責管理，且不能用於各級政府預借經費之來源。亦即，此一社會保險基金為一特別基金，應存入由社會養老保險機構於金融機構開設之養老保險基金專戶，專款專用，並嚴格審查該基金之營運與管理²⁰。
4. 延續以 120 平均餘命係數計算給付：亦即，給付水準依照請領者個人儲蓄帳戶結餘，除以 120 以為每月給付水準；若退休者壽命超過平均餘命，則由各地方政府繼續給付。此外，若退休者於退休後 10 年內死亡，其遺屬可領回個人儲蓄帳戶之剩餘款項。

由中國相關制度發展觀之，前述原則亦為 1995 年城鎮養老保險個人帳戶規劃時沿用。

至此，城鎮強制性社會保險與個人帳戶制度以及稅收支

19 參見 1992 年中華人民共和國農業部「鄉鎮企業職工養老保險辦法」。1995 年中華人民共和國國務院「轉發民政部關於進一步做好農村社會養老保險工作意見的通知」。

20 參見 1995 年中華人民共和國民政部「關於進一步明確農村社會養老保險基金性質的覆函」。

付之社會救助制度，乃至於農村之自願式社會保險與以稅收為財源之社會救助制度大致底定。其中，城市居民之低保制度以及農村之養老保險制度已完成試行並正式執行，而城鎮職工養老保險制度則正準備試行。

然而，在此應特別指出，城鎮或農村的社會保險與社會救助制度，僅涵蓋持有城鎮或農村戶籍者。對持有農民戶籍但到城鎮事業單位工作的勞動者，亦即農民工或民工，並未能以其在城鎮地區受雇的身分，獲得相對的社會保險與社會救助。就此，自改革開放以來到 1990 年代末期，將近八、九千萬的農村人口移居至城鎮地區工作²¹。但是，極可能因職業災害，致使其工作能力喪失卻無法獲得應有的保障。

三、2000 年至 2010 年養老保險制度之發展

中國大陸社會安全制度之推行模式，向以先試行後實施的方式運行。所以如此，各省以及城市與農村間的差異皆為關鍵因素。基於此等因素，2000 年的養老保險給付改革，除部分源於 1997 年的改革版本，復鼓勵各省試行中央政府所欲推行之新制。2000 年之改革，除重申雇主與勞工各自負擔勞工薪資 20% 與 8%，且分別進入養老保險制度統帳與個人儲蓄帳戶之原則外，養老保險制度之所得替代率則由 20% 之各地平均薪資提高到 30%。

基於各省間與省內差異性，遼寧省的養老保險制度為當時最主要試點之一。遼寧省雖為中國大陸最早工業化的省分之一，惟在 1970 年代末期開始漸漸沒落；在勞動力大量外流

21 馮倩、蔣睿，我國農民工醫療保險制度問題探析，中國經貿導刊，20 期，2009 年，頁 29。

之下，人口也因此加速老化²²。為使中央政府養老保險之改革方向能夠符合遼寧省的現況，省政府依 2000 年中央政府所頒布之養老保險改革計畫加以修正，以為其試行之版本。遼寧省之試行版本與中央政府之版本相異處如下：

1. 調整女性退休年齡：男性職工退休年齡維持 1995 年改革的 60 歲，而女性職員與工人之退休年齡則各別調整為 55 歲與 50 歲。亦即，將女性工人之退休年齡自 55 歲下修為 50 歲。
2. 調整所得替代率：凡投保養老保險制度滿 15 年者方能領取年金給付，其所得替代率為 20%。被保險人自投保年資滿 15 年後，每一年資可獲得 0.6% 之所得替代率，且無上限。

國務院除核准養老保險制度之試點外，亦積極整合社會保險統籌基金於中央政府；復通過全國社會保障基金投資管理暫行辦法，以規範四大社會保險基金之委外管理事宜²³。然而，中央政府對於整合各級地方政府社會保險基金之積極態度，則為各級政府所反對。因省及地方政府之社會保險基金皆由地方政府自行管理，且其常以該基金之盈餘支助當地必要之公共建設。在中央政府力行統合社會保險基金的政策下，過去能用以支助地方建設之資金需上繳。因此，經濟情況良好之各級政府，往往以調高養老給付水準方式，耗盡社會保險基金結餘。長久下來，除無法完成基金統合之目標，

22 WORLD BANK, CHINA: EVALUATION OF THE LIAONING SOCIAL SECURITY REFORM PILOT 14-17 (2006).

23 四大社會保險基金係指：由國有股減持劃入資金及股權資產、中央財政撥入基金、經國務院批准以其他方式籌集的資金及其收益形成的基金，與中央政府集中的社會保障基金。參見 2001 年中華人民共和國勞動和社會保障部「全國社會保障基金投資管理暫行辦法」。

更加重養老保險制度財政負擔²⁴。

隨 2000 年改革與遼寧省試點經驗對養老保險規劃之修正，胡錦濤主席在 2004 與 2005 年相繼強調人民社會權之實踐與平等，並以「小康社會」與「和諧社會」作為社會政策發展目標²⁵。在「建構社會主義和諧社會」的論述中，特別將社會安全保障不足列為社會不公義的社會問題。為此，則提出以社會保險、醫療保險等社會政策為解決問題的手段。

此後，國務院於 2005 年 12 月 3 日發布「關於完善企業職工基本養老保險制度的決定」，並要求全國各省及縣市政府皆須遵行此一改革。其要點如下²⁶：

1. 勞雇各自負擔個人帳戶與養老保險之繳費責任：雇主與勞工之費率分別為 20% 與 8%，並分別繳交至養老保險與個人儲蓄帳戶。其中，養老保險 20% 之保費，係以當地前一年年底在職工人之平均工資為計算基礎；個人儲蓄帳戶 8% 之提撥，則以勞工工資為計算基礎。
2. 養老保險年金給付之合格期間為 15 年：唯有在城市事業單位受僱且繳交養老保險費滿 15 年以上者，方能同時獲得養老保險年金給付與個人儲蓄帳戶之給付。若請領人之被保險期間不滿 15 年，則除了個人儲蓄帳戶之一次給付外，無法獲得養老保險給付。
3. 男性職工與女性職員與工人之退休給付請領年齡分殊化：女性職員與工人退休給付請領年齡再次調整，分別

24 Yaohui Zhao and Jianguo Xu, *China's Urban Pension System: Reforms and Problems*, 3 CATO JOURNAL, Vol.21, 395-414 (2002).

25 鄭功成，中國社會保障改革與發展戰略（總報告），中國社會保障改革與發展戰略（總論卷），2011 年，頁 4-7。

26 參見 2005 年中華人民共和國國務院「關於完善企業職工基本養老保險制度的決定」。

- 修正為 55 歲與 50 歲；而男性職工退休年齡維持 60 歲。
4. 養老保險給付計算係以指數化月平均工資為基礎：其指數化之意涵，係以上年度在職勞工平均薪資與被保險人退休前之薪資水準為計算基礎。在累計各年度之指數後，按照被保險年資數求取該指數之平均值。
 5. 養老保險給付制度的被保險人於投保滿 15 年後，除可獲得 20% 所得替代率之基本保障外，超過者每一年年資可獲得 1% 給付率之保障。
 6. 個人帳戶之養老給付計算係採 120 原則：個人儲蓄帳戶之養老給付仍依據以 120 之平均餘命係數計算之月給付水準。若退休者於退休後之存活時間超過 10 年，則由中央政府所管理的社會保險基金繼續支付；若退休者於 10 年內過世，則遺屬可領回個人儲蓄帳戶之結餘部分。

就農村人口之社會安全制度涵蓋而言，主要在於 2006 年五保制度給付制度標準化與 2007 年農村低保制度通過與實施。如前所述，農村雖自 1962 年以來即有五保制度，並藉此提供低收入戶食物、衣服、居住處所、醫療照顧與喪葬給付等基本生活需求。但由於各地方政府財務狀況不一，且中央政府並未統一給付水準，致使各地相關給付制度至為紊亂。為解決上述問題，中央政府透過 2006 年「農村五保供養工作條例」，統一五保制度給付水準與項目，使「三無」²⁷者能獲得五項基本的最低生活保障²⁸。另外，2007 年所建立之「農村最低生活保障制度」與 1997 年所建立之「城市最低生活保障制度」，皆以保障家戶所得低於各地最低生活水準者最基本

27 亦即，無工作能力、無所得來源以及無從事有給工作者可以依靠者。

28 參見 2006 年中華人民共和國國務院「農村五保供養工作條例」。

生活為目的；此外，復明文規定：此等最低生活水準應依各地每年之物價水準與薪資水準加以調整²⁹。

對於跨省分流動工作者或由農村遷移到城鎮工作者年資併計，亦即前述農民工在社會保險涵蓋的相關議題，在 2006 年國務院發出的「國務院關於解決農民工問題的若干意見」針對此等議題擬訂諸多規範³⁰。此後，由於該文件指示應擴大服務於城鎮地區之農民工的社會保險涵蓋，且農民工的技術水準日漸提升，其於城鎮地區工作的人數於 2000 年代末期甚至超過兩億人口³¹。

在開放農民工參與城鎮養老保險後，2009 年公布之「城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行辦法」繼而針對年資不足以請領年金給付之議題提出解決方案。其中，給予年資不滿 15 年而無法獲得終身給付之職工與農民工，在達到法定退休年齡後能夠購買年資，以滿足請領年金給付之條件。若已達法定退休年齡，但年資不足 15 年而無法領取年金者，回到所屬之城鎮或農村後可繼續參加當地之養老保險制度，直至年資滿 15 年。至於個人帳戶制之部分，僅年資 15 年以上並依法定退休年齡退休者，始有一次給付或年金給付之選擇權³²。其後，國務院更進一步於 2014 年第 40 號文件中指出應將農民工納入城鎮戶口，除能給予更完整的勞動與社會安全保障外，亦有效提升城鎮與農村民眾的平等對

29 參見 2007 年中華人民共和國國務院「關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知」。

30 參見 2006 年中華人民共和國國務院「國務院關於解決農民工問題的若干意見」。

31 馮倩、蔣睿，同註 21，頁 29。

32 參見 2009 年中華人民共和國國務院「國務院辦公廳關於轉發人力資源社會保障部財政部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」。

待³³。然而，學者鄭功成指出，對於願意定居城鎮地區的農民工而言，自然樂意加入各項社會保險制度，並享受城鎮地區較為完善的社會保障制度與醫療服務。但是，對於希望提供家中長輩更為充裕的資金，或是遊歷各城鎮地區並短期受僱的農民工而言，加入城鎮保險的意願相對較低。因此，雖然政府已經陸續推出諸多政策以提升農民工納入社會保險制度的誘因，但其效果仍相對有限。

至於農村的養老保險，2009 年 9 月 4 日發布的「國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見」中，指出應以「保基本、廣覆蓋、有彈性、可持續」四點為基本原則，擴展新型農村社會養老保險制度，以促進農村老年人口的經濟安全。初步試點目標在涵蓋 10% 農村人口，並於 2020 年及於全部。涵蓋對象為自願納保之 16 歲至 60 歲且未加入城鎮職工基本養老保險的農村居民，而保費分為年繳 100 元、200 元、300 元、400 元與 500 元人民幣等五個級別。其繳費可由個人支付；對經濟能力不足者，則可透過集體補助或政府補助，由事業單位、慈善組織或地方政府協助繳交。其中政府除對每人提供至少 30 元人民幣的保費補貼外，亦為身心障礙者繳交最低保障水準的全額保費。被保險人繳交的保費，除部分繳交至社會統籌基金外，其餘進入個人帳戶。因此，個人退休時可領取來自基本養老保險與個人帳戶之年金給付。其中，基本養老保險給予每月 55 元人民幣的基礎養老年金給付，而個人帳戶部分則以餘額除以 139 為每月可領取養老年金給付之數額³⁴。

33 參見 2014 年中華人民共和國國務院「國務院關於進一步做好為農民工服務工作的意見」。

34 參見 2009 年中華人民共和國國務院「國務院辦公廳關於轉發人力資源社會

2010年10月28日通過的社會保險法於2011年7月1日實施後，同年7月11日中央政府發布「國務院關於開展城鎮居民社會養老保險試點的指導意見」中，針對養老保險提出進一步的制度內涵與指導。據此，除重申城鎮養老保險應跟隨農村養老保險試行腳步，於全國各城鎮試點，並應於隔年推行至全國。

2011年7月11日試行之城鎮養老保險制度內涵，大致與農村養老保險制度相同，諸如：涵蓋人口之年齡、保費之計算與繳交、給付水準之計算、補貼方式、請領養老給付之起始年齡、養老年金給付之合格期間，以及由社會保險與個人帳戶兩部分支付基本養老給付等。其中，保費年繳費級別從100元到1,000元人民幣，共分為10個級別。

2014年2月21日國務院再發布「國務院關於建立統一的城鄉居民基本養老保險制度的意見」一文，指示應繼續堅持以社會統帳與個人帳戶兩部分組成基本養老保險制度，並逐步將城鎮與農村之基本養老保險制度整合為一。其規範大致與上述內涵相同，僅在原本10級距外，再加上1,500元與2,000元人民幣兩個級距，並由各地方政府依其生活水準訂定基本養老保險年金給付水準與調整機制。除此之外，亦進行金保工程之建設以逐步解決跨地區即無法輸送年金給付之問題，並透過全國統一之社會保障卡作為繳費、請領給付與查詢投保年資與投保金額等資訊整合平台³⁵。

人力資源社會保障部與財政部在國務院同意下，於2014年2月24日聯合發布「城鄉養老保險制度銜接暫行辦法」，

保障部財政部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」。

35 參見2014年中華人民共和國國務院「國務院關於進一步做好為農民工服務工作的意見」。

以接續2011年6月29日人力資源社會保障部發布之「實施『中華人民共和國社會保險法』若干規定」，並進一步釐清當前城鎮職工與城鄉居民基本養老保險制度無法妥善通算與年資轉換之問題。2011年之辦法，除規定由統帳支付基本養老金與累計繳費未滿15年之補繳機制外，亦可將不足15年之城鎮職工養老保險之年資，轉入新型農村社會養老保險或城鄉居民養老保險，但僅能領回個人帳戶餘額之一次給付。2014年之辦法，主要重申前述2011年文件之內容，諸如：已領取城鎮職工養老保險金者應繼續領取原制度之年金給付，以及繳交城鎮職工養老保險費未滿15年者得轉入新型農村社會養老保險或城鄉居民養老保險制度之規範。

另制度間轉換規定於本次修正有所更動。首先繳交城鎮職工養老保險費未滿15年但已屆齡者，可轉換至城鄉居民基本養老保險或新型農村社會養老保險，並繼續繳交保險費。在總年資達15年後，始可請領上述兩保險養老年金給付。第二，職工養老保險年資在轉入新型農保或城鄉居民養老保險後，可以年資併計。惟若欲以新型農保或城鄉居民養老保險之年資轉入城鎮職工養老保險，則年資應先折算再併計。第三，在2014年新制下，城鎮職工養老保險之個人帳戶餘額亦能轉入新型農保與城鄉居民養老保險制度下的個人帳戶，並於滿足請領年齡後，請領年金給付。如此，農民工原無法加入城鎮養老保險之議題得藉由入籍城鎮地區而相應解決外，過去因各養老保險制度之個人帳戶餘額無法合併計算，而被迫請領一次給付之問題，也終獲解決。但如前所述，當前制度對有經濟考量的農民工而言，其誘因仍相對有限。

參、2011 年之社會保險法

在 2010 年以前，除了社會保障政策與制度的改革，法制的改革也開始獲得重視。在 1994 年，全國人民大會常務委員會已將實施「社會保險法」列為主要立法規劃與國務院的立法工作計畫，並於 1995 至 2001 年間多次提出草案。但由於中央及各級地方政府對社會保險之制度與基金之統合仍存有歧見，故未能形成共識。直至「和諧社會」觀念被提出，並漸漸成為中央及各級地方政府之共識後，社會保險法草案在 2007 年 12 月 23 日再次於全國人民大會常務委員會會議中提出審議，並列為主要議程³⁶。此後，經過三年左右討論與修正，中央政府於 2010 年 10 月 28 日通過並頒布中華人民共和國社會保險法，並於 2011 年 7 月 1 日起實施。

就社會保險法內容觀之，此法僅概括規範基本養老保險、基本醫療保險、工傷保險、失業保險與生育保險等給付內涵，並針對社會保險費用之繳交、財務、管理與監督等事項擬訂原則。據此，其主要目的在政策性宣示，並透過此法之訂定促進各級政府推動社會保險之相關法制。該法第 3 條對社會保險的基本原則規定：社會保險制度堅持廣覆蓋、保基本、多層次、可持續的方針，社會保險水準應當與經濟社會發展水準相適應。就基本養老保險，大致維持前述 2005 年國務院所頒布之原則，亦即：由基本養老保險（社會統籌，或稱為統帳）與個人儲蓄帳戶（個帳）兩部分所組成的老年保障，並以 15 年之年資作為請領年金給付之基本要件；提供喪葬補助金與撫卹金予請領養老保險給付前死亡之被保險人

³⁶ 鄭尚元，勞動法與社會保障法前沿問題，2011 年，頁 119-120。

家屬；提供病殘津貼予退休前因病或工傷而失去工作能力之被保險人等。此外，對農村之勞動者亦有相對應農村基本養老保險制度實施。其給付水準計算，基本養老保險部分以個人繳費年資、被保險人之薪資水準、當地職工平均薪資與指數化月平均薪資為依據；而個人帳戶部分，則依據存款金額與當地人口平均餘命條件計算。至於年資累積，可跨越省與城鎮及農村合併計算，並於請領基本養老保險給付時，以分段計算、統一給付為方式，先由各省相關單位按申請人年資與被保險人之薪資水準等條件計算應支付的水準，再由中央相關單位向各省收取後，以一筆給付方式按期給予請領人。此外，並提出新型農村社會養老保險與城鄉居民養老保險兩制度。藉此，除分別保障城鄉與農村非勞動人口之老年經濟安全外，亦可作為銜接城鎮職工養老保險年資之基礎。至於給付水準之調整，則依據工資與物價擬訂相關規範。

肆、中國社會保險養老保險法制之核心問題

一、社會保險本質與內涵的認知問題

將前述中華人民共和國社會保險制度，尤其養老保險發展加以檢視，最值得探討的首要問題，乃是對於社會保險本質與認知的問題。按社會保險乃是 1880 年代創始於德國的社會制度。其後，經由國際公約，包括聯合國、ILO 之公約以及各國的實踐，社會保險有其舉世所共認的概念、本質與內涵。若以作者在牛津現代世界百科全書所撰寫 Social Insurance 條目之說明為基點，社會保險制度，應是具有強制保險、風險分攤、以保費為財源、以隨收隨付為財務程序並與被保險人個別生活水準相關連的制度。以此為論，社會保

險與雇主責任、私人保險、個人帳戶以至社會救助，皆有極為明確的差別³⁷。

準此，將公社精神與雇主責任制認知為社會保險，顯見對社會保險本質認識不足。人民公社為一生產單位，且負有資源分配之功能，以維持公社成員一定之生活水準。據此，人民公社為家庭責任之延伸。因之，課處國營企業負起勞工退休給付之責任，可見在經濟改革之後，既有公社思想與雇主責任的思維仍繼續存在。對此，臺灣 1984 年勞動基準法之勞退舊制亦以雇主負勞工老年經濟安全之責任，可謂與此等措施相類。臺灣勞基法的雇主責任制，於施行 20 年之後，此等課處雇主負起勞工退休保障的作法已難以為繼³⁸。

就中國養老保險制度之發展，在 1991 年開始規劃以基本養老保險與個人帳戶兩部分作為養老給付基礎新制下，將雇主與勞工之繳費分別納入基本養老保險與個人帳戶制度之中，而為分殊設計。在 2011 年正式實施之社會保險法養老保險制度下，雇主與勞工各自繳交 20% 的地方平均工資與 8% 的個人薪資到基本養老保險與個人帳戶制度中。就此，在社會保險制度之下納入以個人帳戶為主要內涵之養老給付制度，亦非社會保險制度之基本形式，而有商榷之必要。未能將社會保險與個人帳戶明確區隔，也是對於社會保險制度未能有效掌握的另一例證。

再者，基本養老保險制度高達 20% 地方平均工資之保

37 Ming-Cheng Kuo, *Social Insurance*, in 7 THE OXFORD ENCYCLOPEDIA OF THE MODERN WORLD, 54-56 (Peter N. Stearns ed., 2008).

38 經由 2004 年勞工退休金條例，原有的雇主責任制，除了過渡期間的措施外，已全面廢棄。惟替代此一私人化雇主責任措施的竟是更為私人化的個人帳戶制。此一問題，將於下文再行討論。

費，以及個人帳戶制度 8% 個人工資之提撥，則遠高於歐美各國社會保險費率。按美國 OASDI 的費率迄今僅 12.4%，至於德國雖短暫超過 20%，但也在 2015 年降到 18.7%。中國養老保險制度高費率之設計，或在於儲備過去離退、離休與退休人員之養老保險給付債務。惟這正是對於社會保險財務模式的嚴重誤解。按社會保險乃是植基於代間契約並以隨收隨付為其財務模式的社會團結機制。所謂隨收隨付，係指社會保險之支出係以當期保費之收入為其財源。社會保險之財務，以力求當期收支平衡為原則。這是何以德國社會年金保險僅以 0.2 個月年金支付額為最低出納準備的理論基礎。據此，以社會保險為名，但無隨收隨付財務原則之概念與設計，亦偏離社會保險之制度設計。表 1 之數據顯示，基本養老保險基金之結餘自 2004 年以來即逐年大幅成長近十倍，由 2,975.0 億元人民幣到 2010 年的 23,941.3 億元人民幣。由此可知，基本養老保險基金係以基金積累為原則，而非依據社會保險隨收隨付之當期財務平衡概念。然而，眾多資金之累積，究係累積更多的財富，還是更多的負債，令人深思。此一問題，將於下文繼續探究。

表 1 中國基本養老保險基金之收入、支出與結餘 (2004-2012)

單位：億元人民幣

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
養老保險基金									
基金收入	4,258.4	5,093.3	6,309.8	7,834.2	9,740.2	11,490.8	13,419.5	16,894.7	20,001.0
基金支出	3,502.1	4,040.3	4,896.7	5,964.9	7,389.6	8,894.4	10,554.9	12,764.9	15,561.8
基金結餘	2,975.0	4,041.0	5,488.9	7,391.4	9,931.0	12,526.1	15,365.3	19,496.6	23,941.3

資料來源：整理自中華人民共和國國家統計局國家數據庫 (<http://data.stats.gov.cn/>)。
(讀取日期：2015 年 3 月 31 日)

除此之外，養老保險的統帳部分，不論其保費或給付皆以平均薪資為基準，如此作法可謂完全忽視個別勞工的差異性，也因此無法達成依勞工所得力求維護原有生活水準的目標。就此，甫在大陸出版的 Zacher 教授論文集「福利社會的歐洲設計」，即特別提到：社會保險應予個人之工作、收入、家庭與需求等方面加入個人要素³⁹。

就此，臺灣近年發展，或深具參考意義。在此發展中，大法官會議經由 472、549 及 609 號解釋，再三指出：舉凡違背國家憲法上對於社會保險等社會政策授權之立法，包括違背社會保險應有目的、範疇之立法，皆屬違憲之立法。

二、社會保險的信心問題

社會安全制度私有化，特別在於以個人帳戶制度取代社會保險之討論與倡議距今已有半個世紀之久。其主要訴求，即在於世界各國之少子化與人口老化將使工作人口之社會安全負擔日益加重。諾貝爾經濟學獎得主 Samuelson⁴⁰ 曾為文指出累積資產之意義，僅止於累積個人對國家請求履行債務之權利。就本質而言，與透過社會保險的隨收隨付制度並無二致。另外，因為累積龐大資產所導致的投資不力與通貨膨脹等問題，為此等制度的嚴重副作用。其結果，除因為景氣

39 漢斯·察赫（劉冬梅、楊一帆譯），福利社會的歐洲設計，2014年，頁275。
Hans F. Zacher, *Social Insurance and Human Rights*, in REFORM AND PERSPECTIVES ON SOCIAL INSURANCE: LESSONS FROM THE EAST AND WEST 15, (Ming-Cheng Kuo, Hans F. Zacher and Hou-Sheng Chan eds., 2002).

40 Paul A. Samuelson, *An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, 6 THE JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY, Vol.66, 467-482 (1958).

循環所致的基金嚴重虧損外，國家未必有足夠的財貨支付持有請求權的全體人民，且物價的大幅成長使人民在退休期間所能取得的物資，亦未必能滿足其生活所需，而陷入貧困⁴¹。對此，同為諾貝爾經濟學獎得主的 Stiglitz 與 Modigliani 亦對個人帳戶制度多所質疑。Stiglitz 提出個人帳戶制度的十大迷思，認為世界銀行認為個人帳戶具備的諸多優點，並不具備理論上的實質基礎⁴²。再者，Modigliani 指出，個人帳戶所累積的退休基金投資於金融市場，將浪費龐大的金融資源與引起諸多不必要的投資風險，最終將導致帳戶餘額過低，老年經濟安全之保障不足⁴³。對此，Asher 與 Newman⁴⁴、Mesa-Lago⁴⁵ 與諸多國際學者之實證研究亦提出相同警告。

另外，對高達勞工薪資 8% 的提撥率，外加雇主繳交最高為地方平均工資 20% 至社會保險統帳之高額費率，並積極規劃在企業年金與全國社保基金投入金融市場後，採同樣方式

41 Nicholas Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, 2 INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY REVIEW, Vol.55, 3-36 (2002).

42 Peter R. Orszag and Joseph E. Stiglitz, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, in NEW IDEAS ABOUT OLD AGE SECURITY: TOWARD SUSTAINABLE PENSION SYSTEM IN THE 21ST CENTURY 40 (Robert Holzmann and Joseph E. Stiglitz et al. eds., 2001).

43 FRANCO MODIGLIANI AND ARUN MURALIDHAR, RETHINKING PENSION REFORM 222 (2004).

44 Mukul G. Asher and David Newman, *Hong Kong and Singapore: Two Approaches to the Provisions of Pensions in Asia*, 2 JOURNAL OF PENSIONS MANAGEMENT, Vol.7, 155-166 (2001).

45 Carmelo Mesa-Lago, *Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions*, 4 INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY REVIEW, Vol.54, 67-92 (2001).

委外操作以獲得報酬⁴⁶之核心問題在於，前述諸多諾貝爾經濟學獎得主，已紛紛指出社會保險基金投資於金融市場後將危及永續經營特性，甚或因金融危機而導致基金鉅額損失，使被保險人陷入多重社會風險之中。對此，學者雷根強與蘇曉春⁴⁷、張映芹與校飛⁴⁸及王亞柯⁴⁹等之研究皆呼應上述論點，認為投資風險將進一步轉化為被保險人之經濟風險，而無由保障老年所得安全。此外，中國政府對各級政府養老保險財務統籌之無力，與個人帳戶制度空帳問題仍未尋得有效解決之道。因此，在政府不能充分掌握制度運作下，個人帳戶之建立與基金委外投資即可能陷入龐大風險而不可行；當政府無法有效掌握養老保險制度時，個人帳戶制度與委外代操之落實則更值得商榷，甚或將導致更大規模之風險。

按此等個人帳戶私人化的發展，亦見諸臺灣，甚且是新加坡、香港及大陸所共同的現象。然而，此等選擇，除了說明在華人社會對於社會保險有限理解與不信任外，也說明華人在社會事務上竟然遠離國際勞工組織（International Labour Organization；ILO），而深受世界銀行的影響。就此，古老中國的父權思想，或是一個重要的因素⁵⁰。

46 徐懿，中國養老保險基金投資體制改革研究，當代經濟，317期，2013年，頁30-31。

47 雷根強、蘇曉春，中國養老保險制度變遷的原因分析，廈門大學學報，197期，2010年，頁55-61。

48 張映芹、校飛，中國養老保險個人帳戶空帳問題研究，寧夏社會科學，166期，2011年，頁63-66。

49 王亞柯，中國養老保險基金管理：制度風險與管理風險，華中師範大學學報，51卷3期，2012年，頁8-13。

50 Ming-Cheng Kuo, *Why is Social Security Development Limited? A Comparative Study of IRA in Singapore, Taiwan, Hong Kong and Mainland China*, op. cit., 662-663.

三、人口老化對策的問題

中國社會保險法之發展過程中，養老給付之請領年齡往往為修正之重點。其中，除將男性職工之請領年齡訂於60歲外，女性職員與工人之請領年齡則在50歲與55歲兩者間游移。就當前之制度觀之，男性職工之請領年齡維持於60歲，女性職員與工人之養老給付請領年齡則分別為55歲與50歲。如此一來，將因給付期間延長而影響財務穩定以及制度內的代間與代內公平性。換言之，一方面為服務年資與領取養老年金之期間長度相當，所導致的財務問題。另一方面，則為女性平均餘命較長，卻可較男性提早5年至10年請領養老年金給付之公平性議題。

世界衛生組織（World Health Organization；WHO）之數據指出（詳見表2），1990年至2011年間，中國新生兒平均餘命從69.1歲提升至75.6歲。其中，兩性出生時之平均餘命皆增加約7歲。相較之下，50歲至64歲之平均餘命成長幅度不若新生兒，個別提高3歲左右。以60至64歲男性而言，其平均餘命自1990年的16.4年提升至2011年的18.9年。亦即，在2011年當一位男性存活至60歲時，預期仍有18.9年的存活期間。以存活至50到54歲之間，與55到59歲之間之女性而言，在2011年，則分別預期可存活30.1年與25.6年。由此可知，若男女同為職員，預期女性將較男性多領約7年之養老年金給付；至於當男女同為工人時，則預期女性將較男性多領約12年的養老年金給付。據此，自1950年代至今的請領年齡，就平均餘命數據觀之，顯已不適合當前人口結構、衛生與營養條件以及社會現況，故有修正之必要。

表 2 中國人口平均餘命，以年齡區間與性別分 (1990-2011)

	1990			2000			2011		
	平均	男性	女性	平均	男性	女性	平均	男性	女性
<1 歲	69.1	67.4	70.9	71.4	69.6	73.4	75.6	74.1	77.2
50-54 歲	25.8	24.4	27.4	26.6	25.1	28.2	28.7	27.4	30.1
55-59 歲	21.6	20.2	23.1	22.3	21.0	23.8	24.3	23.0	25.6
60-64 歲	17.7	16.4	19.0	18.4	17.1	19.7	20.0	18.9	21.2

資料來源：整理自國際衛生組織資料庫之數據 (<http://apps.who.int/gho/data/node.main>)。
(讀取日期：2015 年 3 月 31 日)

就世界各國之年金制度改革趨勢觀之，除將兩性之退休年齡訂為一致外，請領給付年齡大致上為 65 歲，並逐年提高至 67 與 68 歲，甚或取消給付年齡之設計。此外，歐盟國家自 1970 年代末期逐步實施部分退休制度後，進一步結合 1990 年代之活化老年概念，使高齡勞工仍能相當程度維持就業，共同參與社會之生產，並分享其果實⁵¹。

中國社會之平均餘命逐年增加，以及因一胎化政策致使人口結構逐漸呈現倒三角形。若繼續維持當前的養老年金給付請領年齡，則工作人口勢必無法負擔大幅提高之保險費率。就此，除應檢視給付水準外，重新定義老年並提高給付請領年齡，亦為當前之核心問題。

作者前此在浙江大學的演講中，特別提到，壽命的延長，不當然意味人口老化。保費提升、給付下降及延後退休或部分退休皆屬壽命延長的重要對策。其中，又以延後退休

51 BERNHARD EBBINGHAUS, REFORMING EARLY RETIREMENT IN EUROPE, JAPAN AND THE USA (2008). Alan Walker, *The Emergence and Application of Active Ageing in Europe*, in SOZIALE LEBENS LAUF POLITIK 585-601 (Gerhard Naegle ed., 2010).

及部分退休促進高齡者之就業，最為重要⁵²。然而，直到今日卻仍未見大陸採行歐美國家的此等對策。

就此，臺灣勞工保險採行逐年提升退休年齡，並以 18 年時間將退休年齡由 60 歲提升至 65 歲的改革措施，或值參照。此外，臺灣勞工保險所採行自願延後退休者，每年可獲得 4%，最多 20% 的鼓勵措施，也當有參考價值。

四、社會保險法制困境的問題

社會保險制度，是結合社會安全政策、制度與法律的社會工程。又社會安全制度，應有法律保留之適用，主要在於法律乃是民主之產物，是人民共識之所在。再者，經由法律的明確規範，將使被保險人之權利得以明確。如此，被保險人之請求給付權利方能獲得保障，甚且經由司法救濟予以實現。這當是德國社會法典第一篇第 31 條所以明訂社會給付應有法律保留原則適用之主要緣由。如此見解，也見諸臺灣。經由大法官會議 524 號、609 號之解釋，社會安全制度，尤其社會保險應有法律保留原則之適用，當已成為臺灣學術界與實務界之共識。

與此相對，大陸數十年來以國務院、人社部、民政部、財政部等中央政府機關所發文件，為各級政府單位推動養老保險試點與改革之方式，皆有檢討之必要。雖然 2010 年 10 月所通過的社會保險法係由中國人大及其常委會通過，並由國家主席簽署之法律，但此一法律仍止於政策原則的概括性規定。因而，國務院及相關業務中央主管機關的政策性文件，仍扮演關鍵角色。

52 郭明政，同註 4，頁 41-47。

展望未來，大陸社會安全，尤其社會保險制度法律規範的型塑，當是相關制度建構過程中，極為核心的工作。當大陸將「以法治國」列為國家的核心方針之後，其意涵當非僅止於傳統的刑法、行政法與民法，且務必包括社會法領域。

如何經由民主程序，經由法律反映人民之共識與選擇，當是最應計及的重點。在此之餘，則應力求憲法以及國際公約的規範引導以及規範控制功能。於此相關者，乃是社會保險法的定位與規範效力的問題。如前所述，社會保險法至為概括且抽象，惟此一法律或可定位為介於憲法與一般法律間的憲章或基準法位階。亦即，此一法律將是今後審查有關法律或行政規章是否違反上級規範，尤其憲法的重要依據。果如此，社會保險法的立法將具有高度之意義與貢獻。

伍、結論

綜上所述，可知當前社會保險制度之核心問題如下：

1. 社會保險應有之內涵與特性的混淆與商榷。過去以公社精神或雇主責任制為主的養老給付制度，不符合社會保險之性質。
2. 將個人帳戶制度納入養老保險制度之中，不只對社會保險嚴重誤解，對個人帳戶也有所誤解，甚且不當期待。
3. 高保費以及儲備金之強調，皆悖離社會保險隨收隨付的財務原則，而有待商榷。
4. 以平均薪資為基準的年金給付，與絕大多數國家社會保險，尤其強調給付應與個人所得與需求相連結的制度設計，有所不符。
5. 基於平均餘命之延長，以 50 到 60 歲之間之給付請領年齡，並依男女性別擬定不同之水準，與當前國際社會延

長退休年齡與兩性平等之改革方向不符。

6. 社會保險法制化的社會工程業已啟動，但仍屬極為初步的階段。若能將此社會保險法定位為憲章或基準法，以為相關法律之審查基準，則此一法律之立法將是極為重要的里程碑。

經由以上說明，可以得見：中華人民共和國對社會安全，尤其養老保險制度的建構，可謂不曾間斷。對於幅員遼闊、人口眾多的大國，既有的困境可充分理解。然而，目前所採行的制度，確有高保費、低退休年齡與低給付等問題。這樣的制度設計，不只未能有效達成社會保障之目標，甚且將使人民失去對社會安全制度的信賴與支持。就此，若能有更清晰的資訊與理路，或可減少不必要的困頓。歸結言之，對歐美國家超過百年試煉社會保險制度的目的、原則與內涵的有效把握，當是今後發展的關鍵所在。反之，若繼續隨世界銀行起舞，以上問題，不但無解，甚且將更加嚴峻。