

南 華 大 學  
社會科學院社會學研究碩士班  
碩士論文

中國新型養老保險制度零碎化之分析  
**Analysis on the Fragmentation of Chinese Pension Regime**



研究生：李英豪

指導教授：蔡宏政

中華民國 一 百 年 五 月 二 十 五 日

# 南 華 大 學

社會學研究所

碩 士 學 位 論 文

中國新型養老保險的零碎化分析

研究生：李英豪

經考試合格特此證明

口試委員：楊群利  
韓本瑞  
蔡宏政

指導教授：蔡宏政

系主任(所長)：周平

口試日期：中華民國 100 年 5 月 25 日

## 誌謝

能完成這篇碩士論文真的要感謝有一個好的、認真的指導老師，讓我領悟到，「原來做研究是這麼一回事」，正是因為研究沒有標準答案，就像是重新賦予資料新的生命一般，除了細部的格式與寫作技巧之外，老師最大的功用其實是藉由與學生不斷辯證、使雙方都能有所成長的一個過程。這也讓我從甚麼都不會，只會一個命令一個動作、交作業式的學習態度，到最後變成「我認為，原因是……」的具有獨立思考，並會主動蒐集、整理、論證的研究者。

因為希望盡可能的修正所有論證的缺失與追求結構的完整，我比大多數的人多花了半年的時間修改，加上自己才是最理解這篇論文的這種自信，在口考時便將老師們當聽眾，而你是在說一個有證據、有道理的故事也他聽，也因此幾乎沒遇到任何的阻力下通過了。這才讓我感覺到，當身旁的同學都在玩樂，而自己一整天泡在圖書館直到閉館才出來、常常因為蒐集不到的資料傷透腦筋、為了解釋一個論證而整晚想到失眠等種種努力，終於有了回報。

最後我要再一次感謝非常認真的指導老師、親切的口考老師、信任我的爸媽、以及在最後幾個月每天陪我去圖書館念書的學弟，還有從大學部一起升上研究所的好同學們，在口考當天幫忙打理一切事物，沒有你們是沒有這篇論文的。

# 摘要

中國新型養老保險制度，從原本計劃經濟時期的國家包辦，改為社會保險的模式，希望建立一個廣覆蓋的基礎養老保險，但目前仍然沒有全國統一性的保險制度，而是呈現一種「制度零碎化」的現象。本文藉助 Esping-Andersen 「福利體制 (welfare regime)」的理論架構，提供一個新的視角，將福利制度提升至政治經濟學的層次，希望藉由「體制」的概念，加入理論義涵，幫助我們了解中國福利制度的輪廓樣貌，有別於相關制度設計方面的研究，在點出制度設計缺失之外，找出為何會如此設計、以及為何無法改善的結構性因素。

Esping-Andersen 「福利體制 (welfare regime)」的理論架構中將福利體制劃分為三種理念型，分別為自由主義、保守主義〈組合主義、極端國家主義〉、社會民主主義，並指出福利資本主體制義雖然可以提供各種形式的社會保障，但是由市場、家庭、政府提供不同程度的去商品化也會導致不同的社會階層化後果。福利階層化概念對中國的福利零碎化具有啟發性的作用，對中國來說，分配整個社會資源的邏輯既不是提供一套包含全體、齊平的養老保險，也不是單純的交由自由競爭市場制度分配，而是混入了濃厚國家干預的「國家主義」特徵，在經過改革開放不斷的分權之後，由中央集權轉為無數個大大小小，有著各自利益的地方公權力財政體系，藉由將權力層層下放，各地的政府們只需繳完應付的稅租，其他歸各地自理，政策制訂有著高度的自由性，藉以滿足各級政府的目標。而地方政府實際執行時，為了任期內經濟增長的激勵而競爭，也衍生了地方政府社會保障制度建設的價值取向，造成各地方、各層級政府成為封閉獨立的財政體系。

中國養老保險的矛盾點在於，一方面中央雖然強調要提高養老保險統籌層次，另一方面卻放任地方財政多種經營模式、多種勞動組織、多種計酬辦法，本

來各地養老保險財政缺口的差異可以藉由中央補助來彌補，但中國的決策者把經濟總體高速增長列為優先，這種對增長的高度關注使他們願意容忍一定程度的不平等或更大的差異，藉由「分權」與「包乾」的行政體制，將社會保險財政補助與支出一樣由各地統包，這樣一來養老保險一樣也只能隨各地情況，不斷被層層下包給各層級的財政體制，因而被劃分為一塊塊的小群體，導致社會保險除了身分區格之外，各地方、各層級政府都必須為當地不同參保群體設計不同的繳費政策和待遇支付，產生了統籌層次低、制度銜接困難、轉移不易的問題，正是這些因素導致了中國新型養老保險制度零碎化後果。

**關鍵字：城鎮職工養老保險、體制零碎化、階層化、福利資本主義的三種體制**

# ABSTRACT

Along with the process of economic reform, Chinese welfare system has also evolved from state responsibility in collective economy to social insurance in market-centric system. However, instead of building up a nation-wide system, Chinese welfare system has inflicted with the phenomena of the institutional fragmentation in which each local government sets up a welfare program for their own residents. The fragmentation problem often results in the reduced effect of risk pooling and inequality of social citizenship among different regions.

In this thesis, we tackle this issue of pension reform by using and revising Esping-Andersen's celebrated framework of the three worlds of welfare capitalism. With the help of welfare regime concept, we wish to explore the structural factors and historical process which make current Chinese welfare regime. The inspiring concept Esping-Andersen brings in is that welfare system is possible to induce social stratification rather equalization. This is especially noteworthy in the forming of Chinese pension system. Although 'socialist market economy with Chinese characteristics' widens the space for market trade, it critically reserve relatively strong intervention power of central and local governments. To promote economic growth, Chinese government carries on contracting system in which local governments are allowed to adopt different policy instruments necessary for economic growth. As a consequence, different areas develop their own ways of accumulation to take care of their local conditions and therefore their different ways of corresponding welfare system. It thus creates the fragmentation of Chinese social welfare system.

# 章節目錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	iii
章節目錄.....	iv
表目錄.....	vi
第一章 緒論.....	1
第二章 研究方法、範圍與限制.....	8
第一節 研究的方法、步驟與資料來源.....	8
第二節 範圍與限制.....	11
第三章 福利國家理論與福利體制.....	18
第一節 福利國家的出現以及轉變.....	18
第二節 福利資本主義的三個世界的文獻探討.....	22
第三節 福利體制的相關探討.....	26
第四節 福利資本主義的三個世界對於解釋中國的侷限性.....	30
第四章 中國社會保障制度的零碎化現象.....	36
第一節 養老保險制度的改革歷程.....	36
第二節 新型養老保險基本框架.....	40
第三節 各地的制度零碎化現象.....	47
第五章 養老保險結構性限制的分析.....	55
第一節 計劃經濟時期的「身分區隔」以及「城鄉二元結構」.....	55
第二節 改革開放後的「放權讓利」、「財政包乾」.....	58
第三節 統籌層次難以提高的原因.....	64

第六章 結論.....	73
參考文獻.....	77
附錄：各地養老保險制度.....	85

# 表目錄

表 1-1、第一層保障的新型城鎮職工養老保險.....	2
表 1-2、城鎮基本養老保險人數 單位：萬人.....	3
表 1-3、城鎮養老保險收支 單位：億人民幣.....	3
表 1-4、農村養老保險人數、收支.....	4
表 2-1、去商品化計算指標.....	11
表 2-2、中國與其他國家年金制度的去商品化初步計算 1.....	12
表 2-3、中國與其他國家年金制度的去商品化初步計算 2.....	12
表 2-4、岸沿海、內陸、都市、鄉村各養老保險所得替代率以及參保率.....	15
表 4-1、依身分不同各類保險的特徵.....	41
表 5-1、中央和地方財政收入及比重.....	60
表 5-2、中央和地方財政支出及比重.....	61

## 第一章 緒論

中國大陸隨著改革開放，社會結構也發生重大改變，經濟快速成長來了巨大的財富，但同時也帶來了失業、貧富不均的問題，追求「效率」而非「充分就業」成爲主要關注焦點，〈陳小紅，2001〉，原有的福利體制無法再發揮作用，體認到這個問題，中國也展開一系列的制度改革，先後啓動了養老、醫療、失業、工傷和生育費用社會統籌試點。

在養老保險方面，1991年，國務院發佈《關於企業職工養老保險制度改革的決定》，確立了基本養老保險、企業補充養老保險，和職工個人儲蓄性養老保險相結合的，多層次養老保險制度框架，建立由國家、企業和個人共同負擔的籌資機制；1992年民政部發佈的《縣級農村社會養老保險基本方案（試行）》，保險對象爲非城鎮人口、不由國家供應商品糧的農村人口；繳費模式爲個人繳納爲主，集體補助爲輔，國家政策予以扶持；實行個人帳戶模式；養老金計發按積累總額確定發放標準；農村社會養老保險基金以縣爲單位統一管理，縣農村社會養老保險機構在指定的專業銀行設立基金專戶，專帳專管，專款專用。1993年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若干問題的決定》正式決定實行「社會統籌」與「個人帳戶」相結合的社會保障制度。

1995年，國務院發佈《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》，開始探索建立「統帳結合」的制度模式，並提出了社會統籌與個人帳戶相結合的兩個實施辦法，允許各地實際進行選擇試點；1997年發佈《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》，統一了各地「統帳結合」辦法，規定了統一的繳費比例、個人帳戶規模、基本養老金計算發放辦法和管理辦法，正式確立了企業職工基本養老保險制度的基本框架〈董克用、郭開軍，2008〉。2000年國務院發

佈《關於完善城鎮社會保障體系的試點方案》企業繳納的養老保險費全部計入統籌帳戶，職工退休後所享有的基本養老金則由來自統籌基金的基礎養老金，和來自個人帳戶積累的個人帳戶養老金組成，如下表 1-1。

表 1-1、新型城鎮職工養老保險

	社會統籌帳戶	個人帳戶
資金來源	企業 20%	個人 8%
支出模式	隨收隨付	完全積累
背後意義	公共基金〈社會公平〉	私人基金〈效率〉

〈資料來源：筆者自行整理〉

例如一個城鎮職工每月份的薪水 1000 人民幣，他個人繳交 8%也就是 80 元人民幣匯入個人帳戶，僱主則是繳交 20%也就是 200 元人民幣匯入社會統籌帳戶，而政府則是設立一個獨立機關來管理這些帳戶，在繳交完 15 年的繳費年限，按比例每個月約可領到 50~60%的所得替代率水平。從「個人帳戶」與「社會帳戶」統籌的設計即可看出，希望改變舊有依賴「身分」來獲取福利，轉為社會全體共同負擔，在低水準廣覆蓋的社會性給付上，加入個人帳戶鼓勵自立、勤奮、競爭等概念，以兼顧公平與效率。根據中國人力資源社會保障部公佈 2008 社會保險的相關資料，指出中國的社會保障制度不斷完善，各項社會保險覆蓋範圍繼續擴大，參保人數和基金規模持續增長，而就其中的養老保險來看，整理如下表 1-2、1-3、1-4。

表 1-2、城鎮基本養老保險人數 單位：萬人

全國參加城鎮基本養老保險人數	2008 年	比去年增加	增長率
參保人數	16587	1404	9.2%
離退休人數	5304	350	7%
總數	21891	1754	8.7%

〈資料來源：人力資源社會保障部 2008〉

年末全國參加城鎮基本養老保險人數為 21891 萬人，比上年末增加 1754 萬人。其中，參保職工 16587 萬人，離退休人員 5304 萬人，分別比上年末增加 1404 萬人和 350 萬人，年末參加基本養老保險的農民工人數為 2416 萬人，比上年末增加 570 萬人。年末企業參加基本養老保險人數為 19951 萬人，比上年末增加 1716 萬人。

表 1-3、城鎮養老保險收支 單位：億人民幣

	2008 年總收入	比去年增長率	2008 年總支出	比去年增長率	總盈餘
全國參加城鎮基本養老保險收支	9740	24.3%	7390	23.9%	9931

〈資料來源：人力資源社會保障部 2008〉

全年城鎮基本養老保險基金總收入 9740 億元，比上年增長 24.3%，其中徵繳收入 8016 億元，比上年增長 23.4%。各級財政補貼基本養老保險基金 1437 億元。全年基金總支出 7390 億元，比上年增長 23.9%。年末基本養老保險基金累計結存 9931 億元。

表 1-4、農村養老保險人數、收支

全國參加 農村養老 保險人數	2008 年	比去年增加	增加率
參保人數	5595 萬人	424 萬人	0.8%
領取人數	512 萬人	120 萬人	30%
共支付養 老金額	56.8 億	16.8 億	42%
農村養老 保險基金 累計結存	499 億人民幣		

〈資料來源：人力資源社會保障部 2008〉

年末全國參加農村養老保險人數為 5595 萬人，比上年末增加 424 萬人。全年共有 512 萬農民領取了養老金，比上年增加 120 萬人。全年共支付養老金 56.8 億元，比上年增加 42%。年末農村養老保險基金累計結存 499 億元。年末有 27 個省份的 1201 個縣市開展了被征地農民社會保障工作，1324 萬被征地農民被納入基本生活或養老保障制度。

根據人力資源社會保障部 2008 年所公佈的資料表示，中國的福利制度在設計上兼顧了公平與效率，也達到了風險分擔的效果，在實際的推行方面每年也都快速增長，使得中國隨著經濟的快速發展，人民整體的生活水平提升，整個社會福利制度正朝著更加完善的方向前進。但就以上各表來說，可發現，城鎮與農村在養老保險的收入與支出差異非常大，而在參保人數方面，佔了中國大半數人口的農村居民，其參保人數卻只有城鎮居民的三分之一。許多學者也指出當前社會保障領域仍然存在著許多問題，大致可歸類如下，一、身分區隔的社會保障待遇：在中國，社會保障制度被分割為機關事業單位、企業和農村三大板塊，且板塊之間保障水準差異很大（董克用 郭開軍，2008）。二、城鄉發展不平衡：養老保險制度城鄉差異大，制度覆蓋人群主要在城鎮，農民和農民工的養老保險制度滯後（劉永富，2007）。三、制度不夠健全：中國社會養老保險制度都是建立在中央政府或地方政府的行政規章基礎上，缺乏法律層面的支持，各自為政，難以維持制度上的穩定（張海濤，2008、韓俊江、劉明慧，2009）。四、保險轉移問題：社會保險與戶籍掛鉤，限制農民工流動時保險的轉移，導致社會保險跨統籌區域轉出困難（崔仕臣，2009）。

由此可知，中國社會保障體系雖已經決定採取社會保險形式，社會保險主要的目的是風險分攤，所以參加人數需要盡可能地擴大並包含各種不同風險的群體，但是身分上的區隔、巨大城鄉差距，以及地方政府各自為政，導致統籌層次難以提高，養老保險只好一直採取試點方式進行，反而經常造成風險相對集中、不同方案銜接困難，如董克用、郭開軍（2008）指出當前的新制度就類似於蜂窩結構，不僅不同的保障項目各自獨立，且同一個保障項目針對不同的群體分別設計，加上社會保險的統籌層次較低、關係轉移接續困難，使全體社會成員被分割在一個個相對獨立的「蜂窩」裏，人們一旦進行跨地域、跨行業流動或者發生了身份轉換，就會損失已經擁有的社會保障權益。陽義南（2009）、鄭秉文（2009）則是將這種特徵稱之為制度「碎片化」，因為政府遲遲沒有推出適宜的公共政策，

現有的方式是針對不同人群實行的分散制度安排，因而阻礙了勞動力在統一規則下順暢流動，而勞動力無法在不同部門、地區間流動又嚴重制約了社會養老保險制度覆蓋面的擴大。蔡宏政〈2010〉也指出中國呈現所謂「零碎化」特徵，社會保障統籌層級無法拉高，各地方都必須為自己地方的不同參保群體設計不同的繳費政策和待遇支付政策。總結上述各學者的概念，在這筆者統一使用「制度零碎化」來稱呼，並定義為：中國的社會保障制度除了各種身分的區隔之外，因為各地區經濟水平差異過大，而中央轉移性支付的能力有限，各地區、各層級政府實質上為封閉獨立的財政體系，使得各地統籌層次低，保險轉移困難，全體社會成員被分割在一個個相對獨立的財政單位之中，導致風險相對集中，失去第一層次基礎社會保險功能的現象。

中國的「制度零碎化」是政治、經濟與社會階層化在歷史過程中一連串交錯影響所造成的結果，目前國內外學者關於中國社會保障體系的研究，一直處於比較鬆散的個案研究，或個別模式所產生的技術問題探討，而不能從整體國家發展的過程進行政治經濟學的分析，因此也不太能夠清楚描繪中國社保體系的結構面貌、成因與困難所在，要明白制度零碎化的根源，需有一個分析架構，把這些因素的發展歷史納入分析當中。

自1990年Esping-Andersen出版了《The Three Worlds of Welfare Capitalism.》提出了「體制」觀點，強調福利國家是一種特殊的政治經濟關係，福利制度單看官方公佈的數據、制度表面的設計理念、以及財政支出的觀點是不足的，無法確切得知一套制度的實行，對於國家、社會、或是市場之間的影响，大部分的分析也都只針對保險制度設計上的批評，忽略福利制度實行對於整個社會結構、社會組織以及社會階層的影響。Esping-Andersen〈1999〉指出，福利國家會提供服務與所得安全，但也經常是一種社會階層化的體系，其組織特質決定了社會凝聚、階級區隔、以及地位分化的形成。

因而，社會福利制度可以提供社會安全，以修正不平等的結構，但它同樣也可能變為一個社會階層化的體系，成為不平等的根源之一。在這個情況下，不同的福利國家會有不同的運作邏輯，當中牽涉到歷史發展因素的影響，在經歷資本主義化的過程中，產生了不同的「商品化」(commodification)與「去商品化」(de-commodification)趨勢、不同的「社會階層化」與「社會整合」等核心議題 (Esping-Andersen, 1999)。相較於大多數學者將焦點擺在零碎化所造成的後果的討論，本論文希望藉助Esping-Andersen「福利體制 (welfare regime)」的理論架構，把中國社會保障體系的改革提升到政治經濟學的層次，並定位在分析中國社會福利制度為何會產生目前這種「制度零碎化」的現象，背後的結構面貌、成因與困難所在。

## 第二章、研究方法、範圍及限制

### 第一節、研究的方法、步驟與資料來源

本研究是想要理解中國養老保險制度，為何會產生「制度零碎化」現象，背後的結構性因素為何，藉助 Esping-Andersen 「福利體制 (welfare regime)」的理論架構，並採用文獻分析法、歷史比較分析法進行研究。須注意的是，福利資本主義的三種體制所分析的，是發展成熟的西方資本主義，民主化、公民社會與資本主義市場的發展，都已經有其固定領域與運作邏輯。西方社會由於封建制度的瓦解，取而代之的是以市場為原則的分配模式，傳統領主與佃農的階級消失，產生出新的資本階級與勞工階級，其中資源分配的邏輯依循勞動力市場和商品市場，並且由民主制度制定的普遍性法律權力，來維持這一整個體系的運作，這是西方政治經濟學討論的核心。資本主義國家發展到後期，紛紛對於古典自由主義所相信的完全自由市場做出修正，最小政府的預設也獲得修改，因而產生出三種修正市場的福利體制，這正是 Esping-Andersen 在分析各種西方福利體制背後的思考架構。這與中國實際發展脈絡非常不同，因此分析中國時，重點在於採用「體制」的概念去研究中國的福利制度，而把 Esping-Andersen 的三種體制架構當成是理念型來運用，幫助我們理解、描繪出中國福利體制的輪廓，以致於不同的體制特徵可能出現在不同歷史時期，甚至於三種體制〈特別是保守主義與自由主義〉的特徵都可能出現在同一時期。

第三章，先分析社會保險在社會福利史上的演進意義，從殘補式的福利救濟、到風險分攤的社會保險、再到全體國民都擁有基本生活水平的社會公民權利，理解到福利制度並非線性發展，而是彼此互相消長，其成立與運作其實涉及到的不只是福利體系本身，還包括相配合的經濟與政治制度，因此分析的視角必須立足於整個「福利體制」。

在決定採用「福利體制」的分析架構時，藉由與東亞福利體制的討論，凸顯在運用體制的概念時要特別注意，它預設了某種福利體制必定對應於某種資本主義生產方式，必須先檢視中國的「資本主義」體制與西方有何不同，才能決定國外福利國家理論的概念，究竟在什麼程度上適合應用到中國的案例上。並論證 Esping-Andersen 的體制概念運用在中國雖有某些局限性，但中國非民主、非完全市場化，以及濃厚國家干預的特徵，其實更接近保守主義體制。因此，使用 Esping-Andersen 保守福利體制中「國家主義」的概念有助於我們對中國養老保險制度的理解。

第四章，先介紹中國養老保險制度的改革歷程，大致可分為機關事業單位、城鎮職工、農村養老保險的制度設計，並藉由收集各地養老保險法規，證明中國現階段的養老保險，確實呈現「制度零碎化的現象」。而這部分的資料來源，因為無法實際普查，主要為現有文獻所整理的二手數據，加上中央及地方所公佈的法規整理而成。

可以發現，中國複雜的零碎化現象中，有一個共同的特徵，看似獨立的身分保險設計，都不約而同的取決於各地、各級政府的財政實力，社會福利給付越好的地方通常也是市場經濟越發達的地方。在許多中國學者的解釋中，財政困難似乎是統籌難以提高的原因，但這只能檢視經濟實力較差地區，福利制度的低度發

展，卻不能解釋全國性的零碎化現象，因為不論富有還是貧窮，都依各地、各層級政府，被分割在一個個相對獨立的財政單位之中，導致風險相對集中。在博蘭尼與 Esping-Andersen 的分析裡面，自律的市場是一種虛構的想像，經濟的發展跟政治的干預一直是緊密結合的，仔細檢查中國這些區域經濟優勢的取得，也同樣充滿國家政策的干預。我們將論證，正是這些國家政策的干預結果，導致了中國社保體制的「制度零碎化」現象。

第五章，便是分析制度零碎化的歷史成因，可以發現，社會保障制度各試點之間的歧異程度基本上還是歸因於中國經濟發展有兩組落差，一是建國以來的城鎮與鄉村之落差，另一是改革開放以後的沿海與內陸之落差。因此必須仔細檢查城鄉、區域、各企業發展不均的歷史，而這部分的資料來源主要來自中國統計年鑑、國內及大陸相關論文與專書、期刊與網路資料，作為主要的參考依據。

最後，論證中國社會保障體系因為計畫經濟時期遺留下來的「身分區隔」、「城鄉二元結構」、「單位包辦」，造成公民身份的階層化、城市與鄉村之間的經濟水平存在巨大的差異、單位之間的相對封閉，擁有不同的隱性負債；加上改革開放後財權上的、「財政包乾」、「分稅制」、以及政權上的「政治錦標賽」，使得計畫經濟時期各地區、各單位之間的矛盾被凸顯出來，激烈的競爭關係導致所謂的「諸侯經濟」，各地之間變得更加封閉，養老保險的提供只能分散化和小型化，因而導致「制度零碎化」的後果。這一切制度設計的目標是建立在超趕策略之上，中央政府一方面通過財政轉移支付和相關資源配置來調控地方政府的行為，另一方面則通過一整套績效考評制度來約束地方的決策者，經濟分權給地方政府提供了經濟發展的財政激勵，政治晉升的標準也提供經濟發展的激勵，導致地方政府為增長而展開競爭，在這種體制之下，中國的社會福利體制只是一種促進積累、維持社會控制的工具。

## 第二節、範圍與限制

本文是採用文獻分析法、歷史比較分析法進行研究，之所以不使用量化或是田野訪談等研究方法，原因大致有二，分別是「去商品化」的計算不適合中國，以及統計口徑、樣本取樣的限制。在最初的計畫中，受到 Esping-Andersen 理論的影響，社會權的主要判準必須是使其人們能夠獨立於純粹的市場力量之外，維持生活水準的程度，也就是「去商品化」的程度，若依照 Esping-Andersen 對於福利政策去商品化程度設定的指標，筆者將之整理如下表 2-1。

表 2-1 去商品化計算指標

標準平均工資勞工的最低年金給付所得替代率並加權乘以 2。	滿足標準年金資格所需繳納年數或就業年數，期間越短去商品化分數越高。	年金財務中個人分擔比例，比例越少去商品化分數越高。
以平均數、正、負一個標準差分別給予 1.2.3 分代表低、中、高的去商品化程度		
最終依所涵蓋的人口百分比來加權〈乘以 2〉		
如年金採取資產調查式，其繳費期間給予 0 分，涵蓋率給予 0.5 的加權。		

〈Esping-Andersen, 1999, 頁 83〉

〈表 2-1 為筆者自行整理〉

我們實際將中國城鎮職工養老保險與其他六個指標性國家的年金制度做初步的計算，可得知此一政策概略的去商品化程度，如下表 2-2：

表 2-2、中國與其他國家年金制度的去商品化初步計算 1

	所得替代率	繳費期間(單位：年)	個人分擔比例	涵蓋率	所得替代率(乘 2)
中國	0.6	15	8	1	1.2
台灣	0.23	15	9	1	0.46
韓國	0.47	10	4.5	1	0.94
日本	0.39	25	7.32	1	0.78
美國	0.17	10	6.2	1	0.34
德國	0.57	15	9.75	1	1.14
瑞典	0.76	3	7	1	1.52
平均數	0.46	13.29	7.40	1	0.91
標準差	0.19	6.25	1.62	0	0.39
平均數-1 標準差	低度去商品化	1 分			
平均數	中度去商品化	2 分			
平均數+1 標準差	高度去商品化	3 分			

〈資料來源：SSPTW、OECD〉

〈表 2-2 為筆者自行整理〉

表 2-3、中國與其他國家年金制度的去商品化初步計算 2

	所得替代率的去商品化分數	繳費期間的去商品化分數	個人分擔比例的去商品化分數	涵蓋率(乘 2)的去商品化加乘	去商品化總分
中國	3	2	2	2	14
台灣	1	2	1	2	8
韓國	2	2	3	2	14
日本	2	1	2	2	10
美國	1	2	2	2	10
德國	3	2	1	2	12
瑞典	3	3	2	2	16
平均數	2.14	2	1.86	2	12.00
標準差	0.83	0.53	0.6	0	2.62

〈表 2-3 為筆者自行整理〉

從上表我們可以發現中國城鎮職工養老保險制度的去商品化程度很高，排在第一名的瑞典之後，給付水準算是相當優渥。但從之前的文獻回顧也可得知，這樣福利制度所覆蓋的範圍有限，非公共部門與農民不在涵蓋範圍內，雖然農村也推行了新型的養老保險，但給付水準低，迫使人們只能從市場上獲取福利，然而市場上的競爭卻有結構性的不平等，城鄉經濟差距、戶口制度、公務人員特權等等，若將其他身分的養老保險一起計算，在有著極端值的情況下，如同幾乎完全去商品化的機關事業單位，以及低度發展的農村養老保險，平均數的結果將得到去商品化中等的結論。

由第三章的分析可以發現，這其實正好印證了保守主義體制的論點，雖然整體來看平均的去商品化的程度中高，但制度的核心並非去商品化，某些特定族群的優渥福利，背後有自己一套要維護的價值，此時量化分析的平均數、標準差等測量工具便失去了意義，若是直接套用去商品化的計算，實際上便是若入東亞福利體制一樣的盲點。

對中國來說，由於是集權的專制國家，這種前資本主義的歷史遺緒可以用保守體制中的「國家主義」理念型來理解，制度設計上將個人的福利直接與中央政府權威結合在一起，國家政策取決於領導人背後的政治目的，重點在找出執政者背後的目的、對於市場和社會的想像為何、容許社會差距不斷擴大背後的邏輯是什麼，這其實便是找出「制度零碎化」根源的關鍵所在。因此資料收集便從養老保險制度設計的討論，擴展到整體社會政治經濟的歷史發展，對中國來說，最大的特徵便是計劃經濟時期的城鄉分割，以及改革開放後的沿海內陸差距，在這種「財政分權、政治集權」的體制之下，體現在實際執行的政策上，便是「戶口制度」、「財政分權」、「分稅制」了，這也成為第五章的論證核心。

在來，無法做量化研究的另一個原因，是因為官方所公佈的統計資料有其結構性的限制。舉例來說，對中央與地方政府財政影響重大的「分稅制」實施後，若跟據官方所公佈的中央與地方社會保障支出的總比例來看，歷年來一直維持在 3 比 7 左右，然而中國官方的統計數據，並沒有提供各地方與中央支出的個別比例，統計數據的限制便在此，各地隨著經濟水平的不同，可能實際上好的地方補助更多，壞的地方補助更少，所以即使總比例不便，但差距更加拉大。

因此必須依照不同經濟實力地區各別計算，筆者原先在沿海與內陸各挑了三個省份，依照分稅制實施後，各年、各地社保支出佔各地稅收總收入的比例來計算，發現 2008~2009 年中央與地方總支出不變，但實質上各地社保支出卻降低了，想要進一步分析歷年來的變化是否支持這一論點時，卻發現官方的統計資料的單位是不一致的<sup>1</sup>，這使得 2007 年之前的比較失去意義，無法得知長期的變化，自然也就無法證明，分稅制是否導致社保支出的降低還是另有原因。

另一方面，原本筆者打算依照沿海、內陸、都市、鄉村四大象限，計算各地區養老保險的所得替代率以及參保率<sup>2</sup>，如下表 2-4：

---

<sup>1</sup>中國統計年鑑 2008 年至 2007 年所定義的社會保障支出統稱為「社會保障和就業」，2006 至 2003 相關的社會保障支出則包括「社會保障補助支出」、「行政事業單位離退休費」、「撫恤和社會福利救濟費」等，以此類推，2002 年自成一格，2001 至 1996 又是另一套計算方式，單依賴統計數據是無法做長時間的歷史縱向分析。

<sup>2</sup> 如何計算出來的詳細資料可參考附錄的方案 1~27。

表 2-4、岸沿海、內陸、都市、鄉村各養老保險所得替代率以及參保率

	沿海	內陸
都市	北京市 新型農村養老保險 所得替代率為：40% 涵蓋率：90% 廣東省中山市 新型農村養老保險 所得替代率最高為：71% 涵蓋率：7%	安徽馬鞍山市 新型農村社會養老保險試點 所得替代率為：13%~33%左右 涵蓋率：4.5% 寧夏省銀川市 新型農村社會養老保險 所得替代率為：20%~34% 涵蓋率：7.9%
鄉村	河北省滄州市青縣 新型農村養老保險 所得替代率為：23% 涵蓋率：80% 遼寧省朝陽縣 新型農村養老保險 所得替代率為：14%~22% 涵蓋率：12.3%	四川省甘孜州鄉城縣 新型農村社會養老保險 所得替代率約：18%~30% 涵蓋率：6.2% 新疆烏魯木齊縣 新型農村社會養老保險 所得替代率約：21%~34% 涵蓋率：1.3%

實際計算後卻發現，絕大多數地方養老保險，在細則上都附上說明，指出實際執行時是仍以依照當地政府公佈資料為主<sup>3</sup>，若是想收集當地實際執行的法規，既使去搜尋地方政府網站，除了幾個較發達城市的網站，如北京、上海、廣東、江蘇、河南、福建、重慶等有較為詳細的法規與統計資料外，絕大多數地方政府，是找不到完整法規的與統計數據的〈只有公報，沒有年鑑〉，如甘肅、安徽、河北、重慶、陝西等等，有的地方政府統計年鑑，如廣西統計信息網<sup>4</sup>、雲

<sup>3</sup>如附錄中的方案 2、4、7、8、10、12、13、14、15、18、19、20、22、23、24、25、26 或是一次性給付如方案 27 等等。

<sup>4</sup> 廣西統計信息網：<http://www.gxtj.gov.cn/list.asp?typid=186>

南統計局<sup>5</sup>並沒有提供資料訊息，而海南統計年鑑<sup>6</sup>，則是出現找不到該網頁的訊息、或是如同甘肅省統計局<sup>7</sup>只有部門組織介紹的奇怪現象。

既使根據中國大陸社保查詢網<sup>8</sup>，可發現內陸地區如內蒙古、新疆、西藏、雲南等地方並不提供養老保險資訊的網路查詢，只提供當地社保局的電話，就算搜尋勞動和社會保障政策法規庫<sup>9</sup>絕大部分搜尋不到想要的法規。因缺乏法規與資料，便無法精確計算，也無法得知實際保險覆蓋率，只能依據中國統計年鑑 22-52 各地區農村社會養老保險情況〈2009 年〉，以及 22-46 各地區城鎮基本養老保險情況〈2009 年〉配合 3-10 各地區人口年齡構成和撫養比〈2009 年〉，以省為單位粗估。舉例來說，若使用粗估的方式計算北京，得到的參保率為 61%，但根據北京市政府自身的統計年鑑所公佈的參保率卻是 90%，顯示誤差過大，既使算出來也無法使用。

而在替代率方面，且因為個人帳戶的利息無法得知，加上政府補貼進入個人帳戶部分，是根據當月情形作調整的，村集體則是隨意補助<sup>10</sup>，同樣難以計算。尤其到鄉村、鎮的薪資水平只能用省來粗估〈原因同上，地方政府沒有統計數據可供查詢〉。另一方面，從發放標準來看，從附錄各方案的公式上我們可以發現，有些地方規定是個人帳戶統一除以 120，有些是依照當時參保年齡有對應的計發月數，有些地方是接設定繳費檔次。以對應的計發月數來看，〈參照附錄，可發現這樣一來幾歲參保、幾歲工作、退休時幾歲、都會差非常多，既使同樣工齡 15 年，16 歲跟 50 所除以的月數差異很大〉，只能粗略估算，實際計算很困難。

<sup>5</sup> 雲南統計局：[http://www.stats.yn.gov.cn/TJJMH\\_Model/newslst.aspx?classid=133635](http://www.stats.yn.gov.cn/TJJMH_Model/newslst.aspx?classid=133635)

<sup>6</sup> 海南統計年鑑：<http://www.hainan.gov.cn/code/V3/tjdc/>

<sup>7</sup> 甘肅省統計局：<http://www.gansu.gov.cn/OrgDetail.asp?ID=33>

<sup>8</sup> 中國大陸社保查詢網：<http://www.chashebao.com/yanglao/wulumuqi.html>

<sup>9</sup> 勞動和社會保障政策法規庫：<http://trs.molss.gov.cn/was40/mainframe.htm>

<sup>10</sup> 如附錄中方案 14、16、19、20、22、23、24、25、26

且需注意的是，由附錄中的方案 16~25 來看，雖然鄉村地區的所得替代率看似差不多介於 10~30%，但繳費基數是定在固定的檔次之下，而非依收入水平按比例繳納，也就是說，實際上對於不同地區來說 100 的最低繳費檔次有可能很低、也有可能佔了可支配收入的一大半了，實際繳得起的人可能不多，如甘肅省 2009 年農民平均收入約為 2980 元，扣掉人均支出 2766 元=214 元，100 元對他們來說占了快 5 成，這也間接說明了參保率難以提高的原因。以上種種限制，其實都間接印證了，城鄉資源、訊息的取得的差異、社保制度了零碎化，以及量化上的困難。

然而因為這是一篇碩士論文，在有限的時間與經費之下，無法做長期追蹤調查以及大規模普查，加上本研究原本就是要探討的是宏觀的養老保險制度零碎化現象，各地的模式既多且雜，單一地區的資料並沒有代表性，也沒辦法凸顯零碎化特徵，因此田野調查與訪談一樣不適合本研究。

由此可知，對於這個題目來說，單就社會福利支出，或政策的制訂來分析，並無法確切得知一套制度的實行，對於國家、社會、或是市場之間的影響，我們很難去分變他的好壞，相較於量化的局限性以及在有限的時間與資經之下，體制的分析建立在社會整體的政治、經濟、各組織之間長期相互作用之上，因此質性的文獻分析法，較能捕捉中國社會保障制度背後真正的目的與各組織之間的交互作用。關於此一進路，現有相關領域的文獻已提供了豐富的資源，為回答本研究問題提供良好的指引。底下我們就先介紹社會保險在社會福利史上的演進意義。

## 第三章、福利國家理論與福利體制

### 第一節、福利國家概念的出現以及轉變

隨著資本主義的出現，傳統封建制度瓦解，取而代之的是以市場為原則的分配模式，領主與佃農的階級消失，產生出新的資本階級與勞工階級，為解決市場競爭所造成的社會貧富不均、失業等等問題，福利國家的概念也逐漸形成。早期的社會福利是以救濟的方式存在，最著名的便是1601年英國實施的「濟貧法」，「這種親屬責任、教區救助、以及以政府稅收支應的濟貧原則，成為日後各國社會救助的參考架構，直到今天許多國家的社會救助仍以此為藍本」〈林萬億，2003，頁34〉。這套制度背後預設了市場是最有效率且公平的，自律機制排除任何人為的干涉，反映了個人自身的努力與才能，一個人之所以會貧窮全是因為懶惰，如果一味的給予幫助，只會助長道德的衰敗，也正因為強調獲得與個人工作的關聯，因此有能力工作的人會被強制安排到「習藝所」工作，只有失去工作能力，且家庭、親友都無法提供幫助時，才由政府介入。

雖然1795年出現了「史賓漢蘭法案」，這個法案保證了勞工或窮人所得低於生計所需的麵包價格，但很快便被1834年通過的「新濟貧法」給取代了，原因在於，當時盛行著以亞當斯密為主流的自由放任主義觀點，此種觀點認為任何國家的介入，都會影響整個市場的運作，不斷的提供救濟給窮人，只會使他們在工作上更懶惰，因為不論薪資多低，都可以藉由此法案來獲得補足，普遍實施的公共救濟只會帶來浪費，妨礙資本主義的發展。因此「新濟貧法」又回到「濟貧法」時期的最小資格原則。

有別於最小政府的社會救濟模式，德國的俾斯麥爲了對抗當時強大的社會主義浪潮，於 1884 年提出了社會保險方案，這是一種強制納保的保險模式，有別於之前就存在的商業保險或志願性的互助保險，個人所繳的保費與給付不對等，將個人事故的風險分攤給所有參保成員。雖說背後目的是爲了將所有勞工整合到國家體制當中，使之依賴國家，藉以鞏固國家的統一，但這種藉由社會保險來對抗各種社會風險，以專業的行政體制爲主要的福利提供體系，造就了當代福利國家的原型。德國創造出第一個社會保險方案後，鄰近國家也開始仿效，都在 1880 年代陸續開辦社會保險，成爲社會安全制度的主要趨勢。

1929 年美國發生了經濟大恐慌，失業率大幅上升，各地充滿了等待領取救濟金的貧民，政府赤字不斷上升，傳統自由放任市場機制因此遭受懷疑，1930 年代以凱因斯爲主的經濟學者認爲，自由市場的失靈，源自於生產過剩、消費不足，必須藉由政府主動投資公共建設帶動整體需求，以挽救市場的失靈。這樣的觀點誕生了「凱因斯式福利國家」<sup>11</sup>，認爲藉由國家帶動社會整體需求，就能讓國民充分就業，而國家則能透過稅收來維持社會保險體系，在這之中，政府扮演關鍵的推動角色。由此可知，國家介入的社會福利政策也從保險制度的設計與規範者，擴大到整體政治經濟的投入，維持充分就業也成爲關注的焦點。

二次世界大戰之後的 1950 和 60 年代，高度的經濟成長結果，型塑出隨著財富的不斷積累，是可以藉由福利制度的再分配達到社會公平〈李碧涵，2000〉，社會福利在這時期不斷的擴張，從社會保險方式的風險分攤，慢慢擴展到非繳費的老年年金、或是全民性的福利津貼等，立基於公民地位所賦予的權利。T. H. Marshall，將此權利進一步概念化爲所謂的社會權〈social right〉，指出人民擁有

---

<sup>11</sup> 整合充分就業、普及的社會服務，以表達集體維持國民基本生活標準的責任。這樣的概念來自對戰後英國福利國家的描繪，主要受凱因斯〈J. M. Keynes〉與貝佛里奇〈W. Beveridge〉的影響，所以經常被冠上「凱因斯福利國家」〈Keynesian Welfare State〉，或者「制度式福利國家」〈Institutionalized Welfare State〉〈林萬億，1994，頁 8〉。

公民權〈civil right〉、政治權〈political right〉、社會權〈social right〉三種權利〈林萬億，2003〉，國家必須保障所有人民都擁有基本經濟安全、起碼的生活水平、健康與接受教育機會的義務，唯有先擁有社會權，才能在實質上確保人民的公民權與政治權。在 1960 年代左右不斷擴充的政府則任成爲這些國家的共同特徵，即福利成爲一種國民的權利而非慈善，藉由國家或政府介入市場，保障每一國民最基本的生活需求。

1973 年的石油危機造成了世界性的經濟不景氣，卻改變了福利國家的發展。這個時期不論左派還是右派都對於福利國家產生質疑，右派如同之前的自由放任思潮，認爲福利國家的社會支出不斷上升，將會增加財政赤字，也會使得窮人繼續懶惰、道德敗壞。左派則是認爲資本主義本質是矛盾的，政府爲了滿足資本家創造利潤的需求，必定得提供各種優惠機制給資本家，然而這卻與社會大眾的福利是相違背的，代價一樣是財政赤字的不斷擴大。由此可發現，人們往往直覺的假定社會福利就是公共財政支出，社會福利供求必然會受制於特定的經濟發展水準，福利支出不能超越財政承受能力，否則將拖累整個國民經濟體系<sup>12</sup>。

然而這一時期的福利國家並非消失，而是轉向多元的發展，各國有著各自對應的方式，如英美國家的採用去管制化、降低給付水準、私有化等等，或是如同北歐國家瑞典，以推動充分就業爲目標的勞動力市場政策，又或是南歐國家德國，以提早退休或是鼓勵婦女在家勞動等減少勞動力供給的模式。由此可知，福利國家的發展並非線性的，各種思潮仍保留在其各自的國家的福利政策中，處在一種不斷變動的過程。因此，社會福利的複雜性非體制觀點無法適當涵蓋，他並

---

<sup>12</sup>福利國家的思維是立基於市場經濟之上的，旨在盡可能不影響市場機制的情況下，修正偶而出現的市場失靈，因此，社會福利常常被認爲是從屬於經濟發展下的產物，它既是經濟景氣時的各種福利，又或者是經濟蕭條的一種財政負擔，正是因爲將福利體制化約爲經濟問題，當市場真的出現問題時也是社會福利最脆弱的吊詭現象。

不只是單純經濟成長的附帶產物，它的本質是一整個社會資源分配的問題，牽扯到對於市場、國家、社會三者權力義務的關係。

自 1990 年 Esping-Andersen 出版了《The Three Worlds of Welfare Capitalism.》以來，引起了相當廣泛的討論，原因是 Esping-Andersen 提出了「體制」觀點，指出福利國家是一種特殊的政治經濟關係，所指的即是國家、市場、社會之間如何去生產與分配資源，在這個情況下，不同的福利國家會有不同的運作邏輯，分別對應者自身獨特的資本主義，「當中牽涉到歷史發展因素的影響、國家組織制度上的特性，立法及組織方面有系統地交織在一起，構成一個複合體」（Esping-Andersen，1999，頁 14）、「以往的研究都宣稱自己是要去解釋福利國家，但他們著重在支出上卻可能產生誤導。權力、民主、或福利應是彼此相關而且是結構的現象」〈Esping-Andersen，1999，頁 36〉。

有別於以往福利國家理論研究，僅僅局限於社會支出與社會服務二者變動關係的狹義思路，而從宏觀政治經濟層面出發，並指出 T.H.Marshall 的社會公民權利，其實預設了福利制度隨的經濟水平的持續提升，必將減少階級之間衝突，本質上具有種族優越的假設，即普遍主義乃是一個先進福利國家的印記，有些國家的福利體系涵蓋範圍或許相當完整，但卻是由無數種職業區隔方案所組成，設計來維持舊有身分的區分，而不是為了社會凝聚，因而延伸出資本主義經濟過程中「商品化」〈commodification〉與「去商品化」〈de-commodification〉、「社會階層化」與「社會整合」等核心議題〈Esping-Andersen，1999〉，也就是說，國家與社會從來就不是從屬於市場之下，而是彼此相互交織在一起，當代福利國家並非只是工業發展過程中的被動產物，經由制度化的過程已經形成了一個強大的社會機制，與社會、國家的發展息息相關。

## 第二節、福利資本主義的三個世界的文獻探討

Polanyi (1989) 論證，在資本主義興起之前，市場只扮演著從屬的腳色。在此之前的研究都犯了一個基本的錯誤：就是用現代資本主義的理論去解釋市場在前資本主義社會中的角色。全國性市場的出現並非地區性或遠程貿易逐漸擴張的結果，而是由於國家有計畫的政策。另一方面，正是由於史賓漢連法案的推動造成的道德低落，使得追求自由主義市場的想法開始深植人心，更因為這項法案的廢除，勞動力被全面的商品化了，生存於薪資制度外的權力已不存在，市場橫行無阻的凌駕於人類，產生更嚴重的經濟混亂以及更強烈的保護運動，最終導致了第一次世界大戰、法西斯主義、及第二次世界大戰。

自律性市場的信念蘊含著一個全然空想的社會體制，不廢絕社會中人性及自然的本質，這樣一種制度將無法在任何時期存在，而無可避免的，社會將會採取手段來保護自己。但不論社會採取哪一手段都會損傷到市場的自律，擾亂到工業生活，進而以另一種方式危害到社會。正是這種進退兩難的困境使得市場制度發展成一種一定的模式，並最終瓦解了建立在其上的社會組織 (Polanyi, 1989, 頁 60)。

Polanyi 認為市場是無法獨立存在的，因為人無法完全成為商品，將人的身體商品化都會引起道德上的強烈批判，完全獨立自給自足的市場正是人類最荒謬的幻想，實際上資本主義要能夠運作，不論大小，一定有一個市場之外的社會力量在支持。

Esping-Andersen (1999) 受到 Polanyi 著作的激發，以「去商品化」的能力來看社會權，認為社會權的主要判準必須是使其人們能夠獨立於純粹的市場力量之外，而維持生活水準的程度，就此而言，社會權減少了公民成為「商品」的地位。

如果社會權如同財產權一般，具有法律的與實際可實施的地位；如果它們是不可侵犯的；又如果賦予社會權的基礎是立基於公民權利，而不是成就表現之上，那麼它將帶給個人「去商品化」的地位以對抗市場的力量 (Esping-Andersen, 1999, 頁 38)。

但 Esping-Andersen 也指出，福利並非只是好處，社會公民權利的概念也會帶來社會的階層化，一個人的公民地位將會競爭、甚至取代其階級位置，並認為在諸多的分析中，單純地認為憑藉社會給付可以減少不平等；或是將焦點擺在根除貧窮現象或整體的所得分配上，事實上都忽略了福利國家本來即是階層化體系。

Esping-Andersen 檢測社會權與福利國家階層化在國際間的歧異時，發現國家、市場、與家庭之間的制度安排在性質上有所不同，因而進一步發覺，福利國家的發展並不是呈現直線性的分佈，而是依體制型態有不同的類屬，而將福利體系劃分為—盎格魯撒克遜國家的自由主義體制，歐洲大部分國家的—保守主義體制，斯堪地納維亞國家的社會民主主義體制，這三種類型的福利國家各自有其制度發展的歷史淵源和「路徑依賴」，即歸因於三種不同的政治經濟結構。

首先是自由主義體制〈Liberal regime〉，代表國家為美國或英國。這種體制以市場為原則的福利分配，殘補式的資產調查為其福利評判標準的手段，去商品化的程度最低。背後的邏輯是追求個人的解放、自由、平等機會，試圖給予市場支配性的角色來組織社會與經濟生活，國家沒有理由來改變由市場產生出的階層化效果，因為他反映出個人的努力、動機、熟練、與自立等特質，如果沒有國家、沒有壟斷，也將不會有階級，個人在法律，契約，與金錢交易的關係面前，都是平等的。由於自由主義是一種殘補式的貧民救濟制度，將建立一種懲罰性的烙印效果，因此被認為貧窮、無助的低收入階層，將被標籤為失敗者，形成一種二元式的階級關係。

其次是保守主義〈組合主義〉體制〈conservative regime〉，代表國家為德國或義大利。這種體制認為傳統的地位關係必須維持，家庭應該成為福利供給的核心，福利主要建立在「職業類別」基礎之上，去商品化程度次之。背後的邏輯是，藉由維持傳統認知的地位區分，藉此穩定組織、社會與經濟之間的關係，而其中以國家主義及組合主義為代表。國家主義強調由國家直接資助與分配社會給付，將勞工直接與君主制度的家長式權威拴在一起，而不是職業基金或是金錢交易關係，組合主義則是立基在地位認同、義務的與排他性的會員資格、互助主義以及同胞之情上。因而社會階層的再分化也會變成以此為新的依據，建立在地位、職業認同、排他性會員組織建構的保險體系。

最後是社會民主主義體制〈social democratic regime〉，代表國家為瑞典或丹麥。體制的特徵表現在覆蓋廣、差距小、給付水準高、福利成本社會化，去商品化程度最高。背後邏輯是，社會民主的福利國家講求普遍價值的一般性原則，福利體系的建立是透過公民身分體現，只要身為公民，就能享受這個社會的福利，

藉由普遍主義將地位、給付、與公民權利責任與以平等化，以凝聚社會上各種階級。社會階層的分化效果是以公民身分為依據，公民身分與否成為分化的準則。

總結這三種福利概念，而歸納出「去商品化」力量來源，自由的福利國家體制以「市場」為核心<sup>13</sup>、保守的福利國家體制以「家庭」為核心、社會民主的福利國家體制以「政府」為核心，各自產生不同的社會凝聚方式，藉由對國家、市場與家庭這三個要素的「混合」程度的不同作分析，從而得出三個要素相對比重的差異性導致三種類型福利國家出現。由此得知福利資本主體制義雖然可以提供各種形式的社會保障，但是由市場、家庭、政府提供不同程度的去商品化也會導致不同的社會階層化後果。

Esping-Andersen，最主要的貢獻在於，他提供了一個除了社會福利支出佔GDP的百分比之外的一種新的評估方式，第一個指標是福利國家的去商品化指數，這是社會政策的一個根本基準目標，而非只看傳統的費用支出來做依據，一個去商品化的福利國家的重要指標重點不在於整體來看支出多少，而是觀察個人真正能夠脫離市場控制的自由程度，也因此發現福利的分配有其結構性的不平等，打破了隱含種族優越的西方福利國的思考模式，福利並不是一種普及式的價值觀，提供的方式也並非只有一種，因而產生了第二個指標，即福利國家也會造成社會階層化的後果。

由此可知，社會福利的概念由早期殘補式的所得維持，漸漸擴張為當代福利國家的一種「社會權」(social rights)。然而福利制度並非線性發展，從自由主義風格的殘補式福利制度、到保守主義風格的社會保險模式，因為經濟大蕭條，轉

---

<sup>13</sup> 正是因為以市場為核心，所以去商品化的程度最小，個人依賴在市場上取得福利，只有在個人完全失去工作能力，家庭跟親友也都無法提供幫助時，才由政府出面維持最基本的維生水準。如同Polanyi與Esping-Andersen所認為的，即使是最自由放任市場的國家，仍必須提供一定程度的去商品化力量。

變為應由政府擴大內需，維持充分就業的社會民主風格式的凱因斯福利國家，卻又因為石油危機，回到新自由主義的最小政府去管制化思維。在這些轉變中，三種思維彼此互相消長，其運作涉及到的不只是單純的經濟發展，還包括相配合的經濟與政治制度，因此社會權的概念也從國家提供人民一個普遍水準的基本生活水平，轉變為人們能夠獨立於純粹的市場力量之外的程度，福利並非只是好處，不同的福利國家會有不同的運作邏輯，當中牽涉到歷史發展因素的影響、以及國家組織制度上的特性等等，社會公民權利的概念也會帶來社會的階層化，因此觀察的視角必須立足於整個「福利體制」。

### 第三節、福利體制的相關探討

對Esping-Andersen著作的相關討論大致可分為兩類，一種是針對去商品化計算指標的設計，認為現今的福利體制已有明顯的改變，必須重新設計一套新的指標來分析這些國家如：Scruggs和Allan〈2003〉檢視Esping-Andersen四個不同年份〈1972年、1980年、1990年、2000年〉的去商品化指數，質疑Esping-Andersen所提出的數據，認為選取的年份及資料等等是經過挑選的，許多真實的數據是被排除的，並舉出許多評分上的矛盾之處，懷疑三種國家存在的真實性，以及Bambra〈2006〉指出Esping-Andersen福利資本主義的三個世界在理論、經驗實証、方法論的限制，另一方面提出了原始的計算錯誤安置了三個國家，分別是日本、英國和愛爾蘭，試圖證明福利國家已經經歷相當的改變，不再能根據原有的去商品化計算方法，必須重估去商品化的評量標準。雖然如此，Esping-Andersen指出，三種體制本來就是理念型，體制間也非獨立互斥，從未有國家完全符合所有特徵，福利國家本來就處於不斷變動的過程，核心要素之間不斷彼此消長，上述的討論其實間接印證了、以及補充了Esping-Andersen的三種體制觀點。

另一個方向則是試著在三種體制之外，找出第四種，稱之為東亞福利體制的討論，如李易駿、古允文〈2001〉所認為亞洲四小龍中的台灣和韓國，不但在國家與社會發展中存有所謂「發展/累積的」取向的結構，同時這種取向也成爲一種核心要素特性，其表現在福利制度與產出中，形成一種「發展型」的福利體制而異於西方諸國。發展型福利體制的主要特性爲：較大的差別待遇、高度依賴家庭福利能力，以及偏低的社會安全支出、高的社會投資支出、高的個人福利承擔責任與低的年金涵蓋率。

Lue〈2009〉則提出有二個維度社會政策：一種是提高社會的生產力的社會政策、另一種是資源分配性的社會政策，生產力的社會政策主要是提高在世界市場上國民經濟的競爭力，而分配性社會政策則是通過稅收系統，社會保險等資源重新分配的手段達到社會平等。東亞國家社會政策被設定對人力資本的形成和勞動力維護藉以提升國家競爭力，並集中他們有限的資金到有生產力的社會政策，而分配性維度社會政策在東亞的發展被忽略了。但另一方面也指出亞洲金融危機和經濟衰退使得這些新工業化國家有推出新的資源分配性的社會保障制度的壓力。

Holliday〈2000〉在分別分析了日本、香港、新加坡、南韓、台灣，這五個東亞資本主義國家社會福利政策及背後的歷史脈絡之後，提出的結論是，他們的確與西方的體制不同，若從寬鬆的角度看，可以說自成一種東亞類型，但若是較仔細去觀察內部，還可再將其分爲三種部分，日本、台灣、韓國有較高的相似性，而新加坡與香港則是各自獨立。但對於這些東方以出口貿易爲主的經濟小國，在面對全球化世界經濟高度的不穩定是很脆弱的，也就是說現在看到的政策是很有可能因爲情勢改變而修改，較難以維持一穩定的模式，加上經濟蕭條、人口老化、失業率上升等等隱憂，對於社會福利的要求大大的提高，這跟生產型的高經濟成長、低水平福利特徵又相衝突，因此對於結論持保留態度。

Croissant (2004) 指出在大眾心中的「東方」模式的想像在金融風暴後證明為一種錯覺，政府全然的將經費用在經濟成長上，而忽略了家庭（特別是女性）、個人的福利成本，這樣的福利模式需依賴長期的高經濟成長率、高度的就業率及終生的職業生涯，才能長期維持低水平的社會福利。而從金融風暴的後果來看，明顯抵不過這些壓力而失敗，許多的東亞國家都因此改革他們自身的福利系統，並漸漸趨向了歐洲的模式，如台灣、南韓、泰國就是很好的例子。

以上相關體制研究分別對於去商品化的研究設計做修正，以及對於福利體制的類型做探討，提供理論上的意涵，幫助我們描繪出福利國家的輪廓。各個國家因各自的歷史背景不同，多少都有部分特徵混合的現象，而三種體制提供給我們的是一種理念型（ideal type）的分類，提供實際的國家一種概念對照，以便讓我們歸結出某些福利國家體制類型的特徵。但我們必須小心使用 Esping-Andersen 的體制觀點，它是以資西方工業本主義經濟及其「去商品化」為核心概念來進行分析的。如果不是立基於這樣的基礎來分析，而只是修改其中一項指標就說是一個新體制，那會有各式各樣的體制出現。如前述的東亞福利體制，該論點認為東亞福利國家與西方最大的不同，在於福利政策是從屬於經濟成長這個目標之下，因而表現出來便是將有限的資源集中在提高生產力的教育投資，以及藉由壓低福利與工資、累積剩餘，以提升經濟成長的政策特徵之上。但這只是資本積累的手段不同，實際上去商品化的方式與自由主義體制並無本質上的不同。若僅因此便另立一類體制，實際上將會出現無限多種體制，因為每個國家都可以就其特殊狀況來說它自己是一種特殊的體制，這只會讓人更加混淆。

第二，所有的資本主義國家都渴望追求經濟發展，社會民主模式一樣也將福利資源投入教育以及生產性的投資，即使英國是被譽為最接近自由主義式的福利國家，也有著不必付費的公醫制度；臺灣早期經濟快速發展時期有著濃厚的保守主義特徵，直到現今仍可發現依照農民、公務員、勞工等階層劃分的保險體系，

但隨者民主化以及市場化的完善，臺灣也如同自由主義模式一般，私人保險制度越來越發達，也有媲美斯堪地那維亞半島的全民健保，若單看制度特徵來分類，這樣一來該稱臺灣為軍公教福利體制、市場福利體制、還是全民福利體制呢？事實上，不管是哪裡的福利國家，都是希望透過促進社會融合或是藉由協調階級關係，提高生產積極性和促進經濟的成長，從這個角度來說，可以說所有的福利國家都是生產主義的。

世界各國福利制度的發展方式是非常類似的，經常是工傷保險最先成立，其次是醫療保險，之後是養老保險，最後才是各種與工作資格分開的福利津貼，從前述的發展歷史可以知道，社會福利體系是從屬其他體系的這個特徵，跟早期資本主義剛興起，西方國家對社會福利的定位沒有多大差別，Esping-Andersen 便認為，三種體制是一個理念型，非獨立互斥（Esping-Andersen，1999，頁 48），且會隨者各國經濟政治型式而轉變。隨著資本主義的發展趨於成熟，東亞各國紛紛經歷了工業化、民主化及人口老化，而出現社會權的擴張、福利普遍化等西方成熟資本主義的特徵，如韓國的全民醫療保險和全民年金、台灣的全民健康保險等都是有力的證據。東亞福利體制，在工業化的初期或許很有解釋力，然而種種生產主義的特徵，只不過是福利制度擴張中的過渡現象，這都使得東亞存在著特殊有別於三種體制的論證更為薄弱。

第三，使用體制的概念時要特別注意的另一個理由是，它預設了某種福利體制必定對應於某種資本主義生產方式，Esping-Andersen 的三種福利體制是為了解釋西方核心國家成熟的、民主的資本主義制度，而設計出去商品化的指標，並藉由民主化的階級政治來說明歐洲福利國家之間，多種發展途徑的核心變數，在這些國家當中，負擔去商品化成本的角色不外乎國家組織、私人公司組織、與家庭。既然東亞的福利體制有別於西方，那他便是預設另有一套獨特的資本主義在運作，雖然論證的核心是「福利政策從屬於經濟發展」這個特徵，卻沒有提供一

套能夠測定社會政策對經濟「從屬程度」的一致性指標，而是直接套用去商品化的指標計算，其結果便是各種雜亂的、不成體系的諸多特點，導致單看制度設計特徵並無法脫離三種體制的架構。因此本文的重點不是去爭論中國是不是所謂的東亞福利體制，也並非針對去商品化的指標設計作討論，而是先檢視中國的「資本主義」體制生產方式與西方有何不同，才知道是否能使用西方資本主義的福利體制的概念。

#### 第四節、福利資本主義的三個世界對於解釋中國的侷限性

福利體制概念提供一個啟發，體制的理念型也能幫助我們理解中國的福利制度，但他所分析的 18 個國家都是成熟的資本主義國家，也就是在經過完全市場化後，社會用以自我保護的去商品化力量為何，另一方面，在 Esping-Andersen 的分類中，保守主義、社會民主主義、自由主義都歸類在民主國家，所以國家的力量在 Esping-Andersen 的分析當中是可以等同於社會的，前兩者以家庭和國家為福利供給的核心，而自由主義民主國家則是以市場為福利供給的核心。對照中國，改革開放前雖然福利的供應一樣是國家，但不同在於中國並非民主國家，由於是專治集權的政府所統治，國家在政治制定上有高度獨立性不受社會的控制，人民無政治權、公民權按身分區分，其分配邏輯也不同於西方的市場。

若直接以商品化的程度來看中國，則改革開放前的中國由於採用計劃經濟的方式在運作，私人市場是不存在的，從這角度而言中國是完全去商品化的，這是因為福利的取得並非來自市場，而是政治上的地位。去商品化在 Esping-Andersen 的分析中之所以重要是因為，對於完全商品化的國家，去商品化代表的是一個人不受制於市場的自由，對中國來說，計劃經濟時期可以說是完全政治化的國家，相對而言，任何的資源取得，都跟個人所處的政治地位有關，因此個人自由的程度，將變為去政治化的程度，就這個意義上來說，Esping-Andersen 理論的侷限性

便在於它無法解釋非民主、非完全市場化國家的福利體制。中國農民的結構性位置正如女性主義者對去商品化所提出的批評，他們指出，在父權制度下從事無酬家戶勞動的女性所造成的傷害<sup>14</sup>，如同中國農民在公有體制下的無酬勞動一樣，作為支撐中國經濟發展重要基石的廣大農民，在公有制與戶口制的設計下，不斷壓榨剩餘往都市輸血，在這裡反而被去商品化的口號給合理化了。

因此我們必須回到 Esping-Andersen 理論的起點，也就是 Polanyi 的「去商品化」概念。Polanyi (1989) 論證，在資本主義興起之前，市場只扮演著從屬的腳色，市場並非自然誕生的、也非自律的，政治的操作佔了很大一部分，也就是說，不論何種社會，早在市場化之前就有自己一套社會運作的邏輯，這些其實在 Esping-Andersen 的分類裡，便是保守主義的特徵，之所以稱之為保守，是對照於完全市場化以及民主化後，社會產生了兩種新的自我保護的力量，分別是自由主義，以及社會民主主義。也因此，在非民主與非完全市場化的國家，本來就不是依照市場化邏輯去分配資源，自然而然去商品化也就不是核心的問題，反而是去政治化的程度了，將非民主與非完全市場化的國家納入分析，其實正好補足了 Esping-Andersen 理論的不足之處。正如 Polanyi 所述，用現代資本主義的理論去解釋市場在前資本主義社會中的角色，便是盲點所在，原因在於，既然自律的市場從未存在，政治的力量始終介入著市場，差異只在於政府介入的程度多寡以及方式而已，如果說自由主義位於政治力介入光譜的最弱的一端，極權獨裁的國家便位於光譜的最強的另一端了。

---

<sup>14</sup>在女性主義看來，因為福利國家本身是構建於父權制框架之下的，父權制作為人類社會一種結構化特徵，建立在私人與公共領域的區分之上。所謂私人領域，指的是家庭，而公共領域則指市場和國家。女性作為家務勞動的承擔者，承擔著家庭中繁重的勞動，而這些勞動並沒有得到應有的報償，反而被認為是低技能、低價值的。家庭作為支撐福利國家體系的重要基石，將家務勞動去商品化，反而維持和強化了不平等的性別結構。

Esping-Andersen的貢獻便在於，打破了隱含種族優越的西方福利國家思考模式，福利並不是一種普及式的價值觀，提供的方式也並非只有一種，既使在那些完全市場化、民主化的國家，仍依照自身獨特的歷史路徑，有其對應的社會資源分配模式。既然從未有完全自律的市場出現過，不管哪個社會都有自身福利提供的邏輯，非市場化以及非民主化的國家只不過仍是在延續之前既有的社會運作模式，對照於市場化後產生的自由主義體制或社會民主體制，仍然保留這種前資本主義分配邏輯特徵的民主國家，Esping-Andersen將之稱為「前商品化與保守主義的遺緒」〈Esping-Andersen，1990，頁 61〉<sup>15</sup>。

計畫經濟時期的中國並未像西方國家一樣，先經歷過完全市場化，再由社會產生去商品化的力量來修正市場，而是由國家組織分配資所有的資源，且更為徹底，連早期封建時期的小規模市場都取消，成為完全的「去商品化」，這種由國家直接指導與組織所有的經濟活動，與其說是社會主義，反而更像「國家主義」<sup>16</sup>或「管理式國家經濟理念」<sup>17</sup>〈Esping-Andersen，1990，頁 91〉。保守主義認為，與其相信市場機制，父權制與專制主義的持續存在，才是法律、政治與社會的保護殼。其中的「君主福利國家」或是「國家主義」希望將執政者的想法位於體制的核心，制度的推行能依照執政者個人所預期的目標執行，如德國的俾斯麥〈Bismarck〉，在推行社會保障制度時期背後的邏輯是安撫群眾的工具，維持階級和諧、忠誠、以及生產力的實現，「一個有效率的生產體系不是來自於競爭，

---

<sup>15</sup> 在 Esping-Andersen 的分類當中，前資本主義社會對抗商品化的方式可分為三種，一種是「封建式」的；第二個則是「組合組義式」的；第三個便是「國家組義」，這三類的共同特徵都認為個人的商品化在道德上是墮落的，人與人之間的利益是附屬於市場化之前公認的權威與社會普遍接受的制度之下〈Esping-Andersen，1999，頁 62-66〉。

<sup>16</sup> Esping-Andersen 以德國的 Bismarck 為例，希望賦予國家極高的地位，藉由直接資助分配社會給付，將勞工與「君主主義制度」的家長式的權威結合在一起，在政策上表現在給予公務人員極為慷慨的福利措施，作為酬賞或保證公務人員的忠誠與順服，來模塑階級結構〈Esping-Andersen，1990，頁 91〉。

<sup>17</sup> 來自於 Adolph Wagner 的管理式國家經濟〈Staatswirtschaftliche Oekonomie〉理念，認為國家應直接指導與組織所有的經濟活動，藉由專業、精算的行政官僚，來設計與規劃國家發展目標，這比放任市場自行運作有效率多了。而 19 世紀這類推崇國家具有優秀的整合市場與社會功能的思想，則是源自於 Hegel 國家理論的刺激〈Esping-Andersen，1990，頁 91〉。

而是來自於紀律，一個威權式的國家遠遠高於無秩序的市場，以調和國家、社區與個人利益」〈Esping-Andersen, 1990, 頁 24〉，表現在制度的設計上便是藉由對不同階級與地位團體制定不同的方案，每個方案各有其明顯而獨特的權力與特權，以設計來強調個人生命中的適當地位，因而鞏固了工資所得者之間的分化〈以防止階級凝聚〉，將個人的忠誠直接與君主主義或是中央政府權威結合在一起。

如前所述，在保守主義的「國家主義」裡，制度的推行主要是希望賦予政府指導的地位，分配社會資源的既不是市場，也不是社會，而是依照執政者個人所預期的目標在執行，在第五章的分析中可以發現，在計劃經濟時期的中國，國家便等同於政治、社會不是平等的而是被劃分的三個階層、經濟則一直是政治目的的手段、法律只是統治者意志的表現，所以一直沒有穩定的法規政策，人與人之間不是平等的，一個人獲得資源的方式，取決於本身的身分、以及政治上的地位。從這點來說，中國是一個非民主國家，也非完全市場化的國家，在 Esping-Andersen 的分類上便是一種保守主義國家。

將改革開放後的中國與三種體制理念型的對照，在社會民主模式中，議會政治的階級聯盟是核心概念，改革開放後的中國仍非一個民主國家，也不致力追求一個所有的公民不論其階級或市場地位的普遍社會凝聚，而這卻都是社會民主體制最核心的立論基礎，所以三種體制之中，社會民主體制的解釋力最少。而在自由主義方面，現在的中國，市場是國家主動所引進的制度，其背後的邏輯不同於自由主義思維，「對於自由主義者而言，市場是一個用來消除階級、不平等與特權的工具，除了必要的最低維生所需之外，國家干預只會妨礙藉由競爭與交換所達到的平等化效果」〈Esping-Andersen, 1990, 頁 23〉。也就是說，正是因為國家的干涉，才會產生壟斷、保護主義、以及沒有效率；國家會造成階級，而市場則有消除階級社會的潛能。自由主義思潮的誕生正是為了對抗絕對的特權、「重

商的保護主義」<sup>18</sup>、以及貪汙橫行的社會，因此希望藉由市場的自律機制排除任何人為的干涉，社會最後的階級分配並非來自外在的壓迫，而是反映了個人自身的努力與才能。所以制度設計上特別強調個人自由的維護，如私人財產權、人身自由、工作自由、遷徙自由等，因為這代表著所有人能夠免於任何力量的干涉，自由的在市場取得自己想要的，而這一整套制度必須由一獨立的司法體系來維護。

反之，在中國，市場並非由一套獨立的法律所維持，從實際的制度設計來看，改革開放實際上是將以前計畫經濟時期，全部由中央管理的權力逐漸分權到各地方政府手中，地方政府則將管理權逐漸下放到集體企業中，在權力下放的過程中，承包的單位只要依循規定好的數目上繳，其餘都可為自己留用，這便是所謂的「承包制」。八十年代以來各種地方放權的措施，使省級政府擁有實際的剩餘控制和剩餘索取權等等，實際上屬於行政性分權，而不是真正意義的市場化改革（鄭毓盛、李崇高，2003）。也因此，私人財產權、人身自由、工作自由、遷徙自由等，現今仍是受到嚴格的控制的，有別於自由主義體制，在中國，市場受到政治的介入更像是「重商保護主義」，只是財富累積的工具。

改革開放後，政治力仍深深影響著社會的運作，只不過經過不斷分權之後，由中央集權轉為無數個大大小小，擁有著各自利益的地方公權力財政體系，中央授權與地方分權之間，政策的制訂有著高度的彈性，藉以滿足各級政府的目標。市場被濃厚的政治力量給介入，讓原本就處於經濟弱勢的農民與農民工，受到市場與階級的雙重剝削。這跟西方自由主義是非常不同的，市場制度並非由下而上、反而是直接由執政者大力推行的，對中國的執政者來說，「黑貓白貓能抓老

---

<sup>18</sup> 重商保護主義（mercantilism），也稱作商業本位，是16~17世紀封建主義解體之後的一種經濟理論或經濟體系。在這種主義之下，把金銀看作是財富的唯一形式，認為國家的繁榮依賴於資本（貴金屬）的供應，由於世界貴金屬總量是固定的不會再增加，要獲取更多的金銀財富只有通過貿易的出超，為達到這一目標，政府應該通過鼓勵出口限止進口，扮演積極的保護主義的角色，為保護生產者的利潤，需要對市場進行壟斷與管制，特別是使用關稅保護小企業。

鼠的就是好貓」，市場正是一個可以利用的工具，但最終還是必須控制在國家手中。由此可見，前資本主義的遺緒從未消失，仍深深的影響中國，對於現今的中國而言，制度上的設計雖然有自由主義的影子，但背後的運作邏輯其實更接近保守主義體制裡的「國家主義」。

西方的資本主義在發展之初，便是希望藉由市場機制來產生「去政治化」的力量，然而正是因為完全自律的市場一樣是一個幻想，人類同樣無法接受完全的商品化，因此在徹底資本主義化的世界裡，社會又誕生了「去商品化」的力量來修正市場。各種單一壟斷的制度，都會使社會產生自我保護的機制，如計畫經濟時期的中國，正是因為社會被極端的政治力壟斷，人一樣無法被完全的「政治化」，自利的私心使得公有制的效率始終無法提升，因而社會誕生出「去政治化的壓力」，市場制度的引進，便是中國舒緩這種壓力的方式，「制度的零碎化」便是這兩種制度相互激盪的後果，在第五章的分析可發現，對現行中國的人民來說，限制土地與勞動力的商品化、各地政治力介入的保護主義，是差距不斷擴大、身分階級難以消除的原因，因此「去政治化」、而非「去商品化」才是他們所追求的。

現今的中國正處在高度專治集權的國家向市場化過度，在轉型的過程當中其特殊的政治經濟背景，導致福利體制呈現出零碎化的特徵，三種體制提供我們對照的理念型，其中保守主義的特徵，公民權為傳統階層的延續，以及政府仍有著高度的政策壟斷性等概念，又對中國的福利零碎化具有啟發性。接下來的第三章，我們先來看中國新型養老保險的改革歷史以及零碎化現象，第四章再說明其背後形成的原因，探討中國新型養老保險所產生的「制度零碎化」現象，背後是由什麼資源分配邏輯所支配。

## 第四章、中國社會保障制度的零碎化現象

### 第一節、養老保險制度的改革歷程

在 1969 年 2 月，財政部發佈《關於國營企業財務工作中幾項制度的改革意見(草案)》，規定國營企業一律停止提取勞動保險金，原在勞動保險金開支的勞動保險費用，改在企業營業外列支，使其變成企業保險。「自此以後，職工退休問題成了企業內部事務，它是造成國有企業嚴重負擔的根本原因」〈鄭功成 2002，頁 83〉。各單位之間也因此變得更為封閉獨立，許多國營企業因為效率低落、大量冗員，導致退休時付不出養老金，紛紛面臨破產倒閉的危機，也因此牽動了下一個階段國營企業養老保險的改革，希望緩解財政壓力。

1978 年以來，「承包制」在農村改革過程中獲得了極大的成效，1979 年九月，中共中央通過《關於加快農業發展若干問題的決定》允許部分包產到戶合法化。在農村經濟改革的成功經驗也影響到了城市國營企業的改革，為了解決國營企業日漸嚴重的財政危機，同年在，《關於國營企業利潤留成的規定》中明定企業可以將一定比例的利潤留在企業內，使企業獲得一部份的剩餘索取權，作為生產發展基金、福利基金和獎勵基金。1983 年開始進行了兩步「利改稅」，第一步採取「稅利並存」的方式，對大中型企業按 55% 的比例，徵收所得稅，企業按一定比例提留稅後利潤，其餘部份再按「固定比例」、「定額包乾」、「遞增包乾」等方式上繳國家。

隨著 1984 年中共十二屆三中全會《關於經濟體制改革的決定》的頒佈，更進一步提出社會主義經濟是「有計劃的商品經濟」，為市場改革奠定基礎。實施政企分開，所有權與經營權分開，開始轉向承包制，承認了「社會主義市場經濟」

的正當性，具體的作法便是「兩權分離」的施行，將企業所有權與經營權分開，所有權是全民的，由政府作為代表，經營權是企業的，以廠長作為代表。企業透過承包，按一定基數實行定額或按一定比例上繳，其於利潤留在企業使用。生產上的包乾制使得國營企業的單位保障制之經濟基礎隨之改變。1986年12月2日經全國人大常委會第十八次會議通過《中華人民共和國企業破產法(試行)》並於1988年11月1日生效，標誌著中國企業破產制度的初步確立，這意味著市場經濟制度下，由單位支撐的退休養老制度將不再有穩定的經濟基礎。

因此社會保障作為企業改革的配套措施也必須被重新規劃。很快地，在1986年4月12日第六屆人大會議中通過的《國民經濟與社會發展第七個五年計畫》中，首次提出「社會保障」這個概念。同一年中，國務院又頒佈了《國營企業實行勞動合同制暫行規定》，提出一個企業繳費15%和個人繳費3%的部分積累制養老保險<sup>19</sup>，與這個保險概念相配合的是1986年國務院頒佈的《國營企業職工待業保險暫行規定》，正式引入「待業」觀念，顯見中國政府已經準備處理經濟體制轉型下瀕臨破產邊緣的國營企業所帶來的冗員問題，也預告了1990年代「下崗與失業並軌」的改革議程。由於企業利潤的分配是採取各自不同的包乾制，因此職工的福利視服務的單位而定，由於無法再從中央獲得養老金的支助，為了增加企業留成比例，以應付職工沉重的退休壓力，各單位之間逐漸轉變為競爭關係，各地區之間也越來越封閉。

同一時期，在農村則是由「五保」<sup>20</sup>改為社會保險模式，於1992年，由民政部發佈了《縣級農村社會養老保險基本方案(試行)》，該方案的核心內容是：以個人繳費為主、集體補助為輔、國家政策扶持，採用個人帳戶基金積累的養老保險模式。因為是以個人繳費為主，國家並不負擔財政支出，對於集體補助的規

<sup>19</sup>這個模式在1993年之後以「統帳結合」的方式出現，成為後來中國社會保險的主要制度。

<sup>20</sup>1956年通過《高級農業生產合作社示範章程》所確立的五保制度(保吃、保穿、保住、保醫、保葬)，由政府直接資助最貧困的人民，或提供必要所需的殘補式社會救濟。

範也不清楚，農民的收入有限，既使參保，未來的現金給付值過低仍然不足生活所需，農民的參保率一直難以提高，這也使得農村的保險制度一直處於低度發展的狀態。

1992 年鄧小平「南巡」之後確立繼續市場經濟的道路，外資流入數額直線上升，非國有部門的成長造成國企改革勢在必行。同年中共十四大再次確認了「社會主義市場經濟」，指的便是市場是在國家宏觀調控下運作，在所有制結構以公有制為主體的前提下，逐步縮小指令計劃的範圍，提升市場調節在經濟運作中的角色。1993 年 12 月象徵現代企業制度的《公司法》出爐，規定國有企業改建為公司，並針對公司的組織、營運與法律責任的做出明確的規範。「減員增效，下崗分流」成為挽救國營企業的出路，但是對於龐大的下崗工人生活如何安排，就直接牽動了新一輪社會保障制度的動因。

在此歷史脈絡下，中央政府也同時希望能夠建立起一個比較統一的制度來面對下崗問題。同年 11 月 14 日中共 14 屆三中全會通過的《中共中央關於建立社會主義市場經濟若干問題的決定》，明確地提出社會保障是維持市場經濟的重要支柱，同時要建立「多層次的社會保障體系」。所謂多層次就是社會保障不再是如計畫經濟下，國家單方面的責任，而是社會〈企業與個人〉必須加入共同負擔。因此，「社會統籌」與「個人帳戶」相結合〈統帳結合〉的社會保障制度就正式出台。不過所謂統帳結合只是個原則，實際上各地的統帳比例不一。1995 年國務院發佈《關於深化企業職工養老保險制度改革的通知》時，甚至於也以附件形式，同時提供兩種企業職工養老保險統帳結合的實施辦法，允許各地結合實際進行試點。

經過各地的試點，在國務院發佈的實施方案基礎上，「各地養老保險改革方案雖然依循著統帳結合原則，但方案的具體內容並不一致，尤其是個人帳戶的大小不等，形成了養老保險制度走向統一的重大障礙」〈鄭功成 2002，頁 90〉。由於各地統帳比例各異，統籌層次不高，多半只到縣或地級市，風險分攤效果其實不大。爲了克服這個困難，1997 年國務院發佈《關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定》，在制度上規定了統一的統帳比例、繳費比例、個人帳戶規模、基本養老金計發和管理辦法，希望藉此提高全國的統籌層次。

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》雖然確立了目前企業職工基本養老保險制度的基本框架，但農村居民以及四處打工的農民工以及城鎮未就業群體卻不在此框架的範圍之內，於是國務院 2009 年發布《國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見》，指出新農保試點的基本原則是「保基本、廣覆蓋、有彈性、可持續」。從農村實際出發，低水平起步，籌資標準和待遇標準要與經濟發展及各方面承受能力相適應；中央指導基本原則和主要政策，地方制訂具體辦法，對參保居民實行屬地管理，地方可以根據實際情況增設繳費檔次，參保人自主選擇檔次繳費，多繳多得，國家依據農村居民人均純收入增長等情況適時調整繳費檔次。

也就是說，中央認爲由於各個群體之間的經濟水平差異太大，若一律套用城鎮職工養老保險的繳費比例，對於經濟實力較差的群體負擔太重，應該先降低水平，配合當地的經濟水準，設計一套負擔的起的繳費制度，至少讓所有的群體都有參加保險體系，而這便是「低水平廣覆蓋」養老保險的概念。於是許多地方藉由直接套用或修改原有城鎮職工養老保險基本框架，以求符合當地的人口結構、財政實力，希望將上述族群納入保險範圍之內，因而出現許多新型農村養老保險、農民工養老保險、城鎮居民基礎養老保險等制度，目前仍然沒有全國統一性的保險制度，雖然範圍與人數確實增加了，但統籌層次太低才是真正的問題，這

也是導致制度零碎化的原因。以下將中國養老保險制度依各身分之間、各區域之間、中央與地方政府補貼的角度分析，並論證中國養老保險目前呈現「制度零碎化」的特徵。

## 第二節、新型養老保險基本框架

首先，中國實行的並非全國統一納保的基礎年金，而是分別依照身分設計不同的養老保險制度，如同保守體制按照不同群體分類，大致可分為機關事業單位職工和軍人、城鎮企業職工、農村居民三大部分，而在中國，嚴格的戶籍制度使得身分之間的流動相當困難，導致社會保障制度基本上也成為難以流動的三個階層。這三大類屬之中還有一些灰色地帶，如到都市打工的農民工、由農民身分轉變為城鎮居民的農轉居、個體工商戶、自由業者與靈活就業人員、或是沒有職業收入的人群等等，筆者將之整理為下表4-1。

這種以身分區隔的保險設計，在許多國家並不罕見，優點是可依照各自的需求做調整，然而最大的差異在於，中國公民身分之間的轉換困難，基本上已經產生身分上的階層化後果；如果各身分類別的養老保險又被切割為無數小群體，則會產生「制度零碎化」的現象，很難有風險分攤的效果，制度設計上將失去第一層次基礎養老保險的意義，反而如同商業保險一般，沒有社會再分配功能。因此底下我們先來看看各個身分之間制度的計算方式。

表 4-1、依身分不同各類保險的特徵

身分	特徵
機關事業單位職工和軍人	實行獨立的退休養老辦法，基本上維持傳統計劃經濟時期的福利。
城鎮職工	雖有頒布全國統一的基本模式，但效果有限，各地仍會依照當地的經濟水平以及人口結構做調整。資金來源全由企業與員工繳納，且比例過高，實際執行時常有逃費問題出現。
農村居民	針對農村居民所設計，開放各地試點，因各地經濟能力差距很大，模式最多且混雜。給付水準普遍低落，因此參保率始終難以提高。
農轉居	對象是將經濟較發達都市周圍的農村居民轉為城市居民。
農民工	對象為到都市打工的農民，通常附屬於城鎮職工的模式之下。由於工作性質的關係，必須四處打工，但各地方保險之間獨立封閉導致轉移困難，參保率同樣難以提高。
城鎮個體工商戶、自由職業者和靈活就業人員	針對私人的群體、個體的保險制度，通常由城鎮職工養老保險修改而來。
社會養老保險	將未參加其他任何類的保險歸類為此一類別，通常是沒有收入的家庭主婦或失業的人。

〈資料來源：筆者自行整理〉

首先來看機關事業單位的養老保險，從嚴格意義上來說，中國機關事業單位人員的退休金制度並不是社會保險，而是一種「單位保險」或稱為「國家保險」〈王辛梓，2010〉，採用的是單位管理，單位發放的形式，實行完全的現收現付制，工作人員的養老待遇支付由單位財政全額負擔。戴偉柱、陸朝陽〈2010〉指出，機關事業單位養老保險制度建立的步伐遠遠滯後於企業職工養老保險，甚至都不能和新型農保制度相比，雖然在 2008 年 2 月國務院下發了《關於印發事業單位工作人員養老保險制度改革試點方案的通知》明確了在山西、上海、浙江、廣東、重慶 5 省市試點事業單位養老保險改革，要求與事業單位分類改革配套推

進，主要內容包括：事業單位養老保險費用由單位和個人共同負擔；退休待遇與繳費相聯繫；遵循「老人老辦法，新人新制度，中人搞好平穩過渡」的原則；基金逐步實行省級統籌；建立職業年金制度；實行社會化管理服務等。可以說，改革的核心內容就是要使企業和事業單位的養老保險制度框架能夠相互銜接。

實際進展情況上，五省市試點方案雖在2008年2月21日國務院常務會議就原則通過並下發了，然而從2008到2009年一年的時間裡，五個試點地區事業單位改革幾乎沒有任何變化。2009年1月人力資源和社會保障部再次舉行新聞發佈會，宣佈啓動事業單位養老保險制度改革試點的通知，至今五省市事業單位改革試點幾乎毫無進展〈董力，2010〉，因此絕大部分的機關事業單位，目前仍比照計劃經濟時期，退休費用全部由國家單位支出，沒有資金積累制度，而是與每年財政和單位預算支出的分配比例有直接關聯，退休費以退休時的工資為基準，財政的支出全由政府負擔。但重要的是，不同於計劃經濟時期由中央政府調度全國的資源，中國目前實行的是以行政區域為單位的財政體制，也就是說政府的財政是被劃分為一個個獨立的行政單位，這樣一來機關事業單位養老保險的供應全落到了地方政府頭上，導致各地機關事業單位受雇人員的人口組成，將很大程度限制著地方政府〈鄒福祥，2001〉。

在城鎮職工方面，原本的城鎮職工保險跟機關事業單位類似，是一種隨收隨付制的保險模式，支出全部都由單位負責，在轉變為新型城鎮職工養老保險之後，加入了部分積累制，變成社會統籌賬戶與個人賬戶兩部分。以上海市為例，根據上海市政府所公佈的城鎮職工養老保險辦法，單位應當按本單位上一月全部在職人員工資總額 25.5%的比例繳納養老保險費，在職人員應當以本人上一年度月平均工資收入為繳費基數，按 3%的比例繳納養老保險費。個人養老保險帳戶中包括個人繳納的養老保險費，以及單位繳納的養老保險費記入個人帳戶的部分

<sup>21</sup>，除記入個人養老保險帳戶的部分外，均為社會統籌部分。退休後的養老金計算公式為：月養老金=個人養老保險帳戶儲存額÷120。若是養老保險基金不敷支付時，由地方財政給予補貼，繳費不滿 15 年者，會將其個人帳戶中的全部儲存額一次支付給本人，同時終止養老保險關係。

從上面的整理可以發現，上海市城鎮職工養老保險設計裡，政府只有政策指導而已，社會統籌帳戶的繳費的比例是比照本單位上一月全部在職人員工資總額，這樣一來實質統籌的範圍只有到單位而已，之後再依個人繳費的比例，將一部分的社會統籌計入個人帳戶，給付的計算公式則為個人養老保險帳戶儲存額÷120。這樣一來其實不論是社會統籌還是個人帳戶，實際上都是取決於當地各單位的財政實力以及薪資水平，使得各保險群體被劃分在一個個獨立封閉的單位之內。藉由通過增加企業和個人繳費來維持新制度的運行，中央財政支出在這裡變成只剩政策性的指導，國家幾乎沒有承擔轉軌成本，便將計劃經濟時期承諾保障群體的養老金，直接轉嫁到了新制度下的參保企業和個人身上，在隨收隨付制轉向基金積累制的過程中，由於過去沒有資金累積，等到當這批人到達退休年齡時，便會產生資金缺乏的隱性債務，導致了社會統籌部分的資金缺口，然而當各單位無法支撐時，一樣只能由地方政府負責補貼，各地的差距難以縮小。

新型農村社會養老保險，則是採取個人繳費、集體補助、政府補貼相結合的原則，2009 年 9 月 1 日，國務院發佈《國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見》，決定 2009 年在全國選擇 10% 的縣〈市、區、旗〉開展新型農村社會養老保險試點，2020 年之前基本實現對農村適齡居民的全覆蓋，政府的角色從原農保<sup>22</sup>的「政策指導」轉變為「財政補貼」。

---

<sup>21</sup>單位繳納的養老保險費劃入個人帳戶的部分，則是隨著在職人員個人繳費基數的高低依一定比例記入個人帳戶。

<sup>22</sup> 1992 年，民政部發佈了《縣級農村社會養老保險基本方案(試行)》，該方案的核心內容是：以個人繳費為主、集體補助為輔、國家政策扶持，採用個人帳戶基金積累的養老保險模式。

根據新農保財政補助政策的內容，在中央財政補助政策方面，財政主要負責「補出口」。所謂「補出口」，就是在新農保養老金待遇給付環節給予財政補助。「指導意見」中規定，「政府對符合領取條件的參保人全額支付新農保基礎養老金，其中中央財政對中西部地區按中央確定的基礎養老金標準給予全額補助，對東部地區給予 50% 的補助」、「中央確定的基礎養老金標準為每人每月 55 元」。

在地方財政補助政策方面，財政補貼分為「補入口」和「補出口」兩部分。所謂「補入口」，就是在農民參保繳費環節給予財政補助。「指導意見」中規定，「地方政府應當對參保人繳費給予補貼，補貼標準不低於每人每年 30 元；對選擇較高檔次標準繳費的，可給予適當鼓勵，具體標準和辦法由省〈區、市〉人民政府確定；對農村重度殘疾人等繳費困難群體，地方政府為其代繳部分或全部最低標準的養老保險費」。「補出口」則是，對中央確定的最低標準基礎養老金〈55 元/人/月〉部分，東部地區需要負擔 50% 的補助資金，中西部地區因中央財政全額補助則無須再安排補助資金。另外，「指導意見」中還規定，「地方政府可以根據實際情況提高基礎養老金標準，對於長期繳費的農村居民，可適當加發基礎養老金，提高和加發的部分資金由地方政府支出」。

以北京市為例，根據當地政府所公佈的制度設計，具有農業戶籍，男年滿 16 周歲未滿 60 周歲、女年滿 16 周歲未滿 55 周歲的人員，可按本辦法參加新型農村社會養老保險，制度設計是以個人賬戶和基礎養老金相結合的制度模式，採取個人繳費、集體補助、財政補貼相結合的籌資方式，由本市各級人民政府負責組織實施，實行區（縣）級統籌。養老保險費採取按年繳費的方式繳納，最低繳費標準為本區（縣）上一年度農村居民人均純收入的 10%，養老金的發放則是由個人賬戶養老金和基礎養老金兩部分組成，個人賬戶養老金月領取標準為：個人賬戶儲蓄額除以國家規定的城鎮基本養老保險中，個人賬戶養老金計發月數；基礎養老金標準則是全市統一，為每人每月 280 元，所需資金由市、區（縣）財政

共同籌集，分別列入市、區（縣）財政預算。按規定繳納農村社會養老保險費需累計繳費年限滿 15 年，未能繳納滿 15 年將一次性發回個人賬戶全部資金，參保人員若是要跨統籌區域轉移養老保險關係，也是一次性將個人賬戶中的資金全部轉移。

可以看出，政府財政轉移支付起到了很大的作用，基礎養老金部分完全由市縣兩級財政籌集，個人賬戶養老金依據城鎮職工基本養老金的規定年限轉化成年金發放，如果賬戶額不足，再由政府補助。關博〈2009〉指出，北京地區經濟實力、基礎設施比較完善，地區經濟一直以高於全國平均水準的速度發展。較強的經濟實力保障了北京有足夠的資金對新農保進行扶持，但是在中國絕大多數地區，經濟水準相對不發達，財政收入有限，人均財力水準較低，沒有能力承擔類似的新農保制度，成為「北京模式」無法大規模推廣的首要原因。韓俊江、劉明慧〈2009〉便認為，在新型農村社會養老保險基金的籌集中，一半左右來自地方財政，特別是縣、鄉鎮兩級和村集體積累，在目前地方財政緊張，沒有國家和省級財政支持的情況下，養老基金籌集和支付存在一定的風險。因此除了少數經濟實力較強的地區之外，現行許多農村養老保險的收費水準太低，即使有參保，等到領取時，每個月領回的養老金仍不夠維持基本生活所需，這也是為甚麼農村居民與農民工的參保率一直難以提高的原因<sup>23</sup>〈樊敏娜、石樹鵬，2009〉。

在這三大群體之外，還有佔人口一大部分的農民工這個身分，指的是在城鎮中工作卻是農村戶籍身分的勞動者，在中國，各地沒有針對農民工的養老保險政策，雖然在 1999 年勞動和社會保障部發佈了《關於貫徹兩個條例擴大社會保障覆蓋範圍加強基金徵繳工作的通知》，規定了農民工參加單位所在地的社會保險，也就是加入鎮職工的保險制度，然而實際上參保的人卻有限，因為城鎮職工

---

<sup>23</sup>可以參照表 1-1 到 1-4，2008 人力資源社會保障部所公布的資料來看，在參保人數方面，佔了中國大半數人口的農村居民，其參保人數卻只有城鎮居民的三分之一，參保率確實遠低於城鎮職工。

的養老保險模式一般都規定連續在當地繳納 15 年，且達到退休年齡才可以享受養老保障待遇。這意味著農民工須在一個地方工作 15 年，如果流動只能選擇退保，或是只能帶走個人帳戶繳費部分，無法享受社會統籌部分的權益，大量社會統籌資金沉澱在了當地。

王偉〈2009〉便指出這樣的設計是因為中國城鎮社會保障資金還存在較大的缺口，尤其是前述的三大養老保險制度存在巨大的隱形債務，地方政府希望盡可能保留社會統籌基金，藉以緩解或解決社會保障制度資金不足的問題。因此各地農民工的養老保險關係跨統籌地區轉移時，轉出地只允許轉移個人帳戶部分，不允許轉移社會統籌部分，或是當農民工退休時，如果其繳費年限還沒有達到規定的繳費年限時，也只能一次性發放個人帳戶部分，其統籌部分的繳費納入到城鎮職工社會統籌系統，這導致了農民工的參保意願低，養老保險的覆蓋面難以擴大。

可以看出，機關事業單位，退休費用全部由單位支出，自己實行一套獨立的計算方式、城鎮職工，在制度設計上主要全部由單位以及個人支出、農村居民養老保險則是加重了政府補助的比例。然而三種依不同身分設計的養老保險卻不約而同的有共同的特徵，那就是制度設計實際上都受制於當地各單位的財政實力，以及薪資水平，各地的補助也都由地方政府負責，正因為統籌程度最高都只有到市、區（縣）一級，所以若是要轉移保險關係，也都只能轉移個人帳戶部分，這個後果在體現在農民工的身上最為明顯。這樣一來除了身分上的區隔之外，參保的群體其實是被分割為以地方財政行政區域為單位的財政體制之下。因此底下就各相同身分之間但不同區域的保險制度設計來討論<sup>24</sup>，並說明中國目前的養老保險呈現一種「制度零碎化」現象。

---

<sup>24</sup> 第四章第三節所引用的各地養老保險數據，詳細資料請參照附錄 83 至 100 頁。

### 第三節、各地的制度零碎化現象

各類養老保險在制度設計上，相當程度的取決於當地的經濟水平，即使有發佈全國統一的城鎮職工養老保險框架，在城鎮職工養老保險方面，以沿海的上海市來說，由於屬於經濟實力較強的地區，因此單位的繳費比例從 20% 上調至 25.5%，個人繳費比例由 8% 下調至 3%<sup>25</sup>，並按本單位上一月全部在職人員工資總額作為繳費基數，如將地區轉到內陸經濟實力較差的四川省成都市，跟據當地政府所公佈的制度，參保時男年滿 60 周歲、女年滿 55 周歲人員繳費檔次和繳費標準，採用三個繳費檔次，而三個檔次裡又依年齡細分九種繳費基數，分別對照基本養老保險所使用的在崗職工平均工資的 40~80% 繳費，若是參保時男年滿 18 周歲不滿 60 周歲、女年滿 18 周歲不滿 55 周歲的人員繳費檔次和繳費標準，也分別採用三個繳費檔次，分別對照城鎮職工繳納基本養老保險所使用的在崗職工平均工資的 30~50%。

不同於上海城鎮職工，成都市劃分了高達 12 種以上的繳費基數，並由地方政府再依個人情況不同，分別補貼基數的 2%~50%。而在領取時基礎養老金的計算方式是依照  $\{[(\text{辦理手續時上一年全省在崗職工平均工資} \times \text{平均繳費基數比例}) + \text{本人指數化月平均工資}] \div 2\} \times \text{本人繳費年限} \times 1\%$ ，個人帳戶養老金的計算方式則是個人帳戶累計存儲額（含利息） $\div$  計發月數，其中計發月數是根據退休年齡劃分為 170 個月到 56 個月不等。由此可知在實際執行時，繳費的比例、發放辦法有很大的彈性空間，各地會依照自身的經濟實力、人口年齡結構等作調整，也就是說，如同各身分類別取決於當地經濟水平一般，相同身分的保險制度統籌程度一樣只有到縣或市一級，這樣一來，表示除了橫向的身分差距切割之外，之間又依

---

<sup>25</sup> 參照表 1-1。

各地之間的經濟水平不同作縱向的切割。有公佈全國統一標準的城鎮職工都如此了，更別說是其他的養老保險了。

以各地私營企業和個體工商戶來看，大致從城鎮職工養老保險修改而來，如廣東省廣州市基礎養老金，發放標準為本市上年度市職工月平均工資的 20%，從社會統籌基金中支付；個人帳戶養老金月標準為本人個人帳戶累計儲存額的 1/120。業主的養老保險費按其繳費基數的 19%繳納，其中 8%中劃入養老保險社會統籌基金，11%記入個人帳戶。雇工的養老保險費按其繳費基數的 19%繳納，其中由用人單位負擔 11%，雇工本人負擔 8%。雇工個人帳戶記入比例為其繳費基數的 11%，包括本人繳費的全部和從單位繳費中按本人繳費基數的 3%。

而根據黑龍江省政府公佈的城鎮企業和個體勞動者基本養老保險規定，參保企業、民辦非企業單位應當以上一年度本企業職工月平均工資總額為基數，按 22%的比例繳費。原繳費比例高於 22%的，調整到 22%；繳費比例低於 20%的，調整到 20%。參保職工個人以本人上一年度月平均工資為基數，按 8%的比例繳費。本人月平均工資低於全省職工月平均工資 60%的，按 60%繳費；超過全省職工月平均工資 300%的，按 300%繳費，超過部分不作為繳費工資基數，也不計入計發基本養老金的基數。參保城鎮個體工商戶、自由職業者和靈活就業人員以全省職工月平均工資為基數，按 20%的比例繳費。很明顯，上兩者的基數計算方式一樣只有到市一級、甚至是以所在的企業的月平均工資總額為基數，這樣一來反倒是像企業幫個人私自辦的企業保險，而非第一層次的廣覆蓋社會統籌。

其他也有像甘肅省人民政府所公佈的《未參加城鎮企業職工基本養老保險社會統籌集體企業職工和退休人員條例》，採取的是另一套獨立的計算方式，並且按當地的地區分為一到四類的養老金，其基本養老金由基礎養老金、個人帳戶養老金、過渡性養老金、調節金所構成，月基礎養老金採用 1399.14 元×全部繳費

年限×1%、月過渡性養老金則是 1049.35 元×視同繳費年限×1.2%。月個人帳戶養老金為退休時個人帳戶儲存額÷計發月數月調節金，並分為一類地區退休人員月基本養老金，低於 558 元按 558 元執行；二、三、四類地區退休人員月基本養老金，低於 525.4 元按 525.4 元執行。這樣一來即使同一個地區也採取不同的計算方式，又更加降低統籌的層次。

另一方面，在三大身分的灰色地帶之間的城鄉居民或農民轉居民，則是因為收入來源不確定，因此有別於城鎮職工，通常另外設計一套制度，如重慶市銅梁縣政府所公佈的城鄉居民社會養老保險政策，則是將養老保險年繳費標準分別為 100 元、200 元、400 元、600 元、900 元 5 個檔次，由參保人自願選擇。年滿 60 周歲及其以上人員，也可自願選擇一次性繳足居民養老保險費，繳費標準按個人帳戶月養老金標準確定，分別為 40 元、60 元、90 元 3 個檔次，由參保人自願選擇。

廣州市政府公佈的農轉居人員基本養老保險辦法，則是由基礎養老金和個人帳戶養老金構成，基礎養老金以本市上年度在崗職工月平均工資，和本人指數化月平均繳費工資的平均值為繳費基數<sup>26</sup>，繳費每滿 1 年發給 1%。基本養老保險費按參保人繳費基數的 24%計繳。當地番禺、花都區繳費基數最高為當地上年度職工月平均工資的 60%，最低為 35%；從化、增城市繳費基數最高為當地上年度職工月平均工資的 60%，最低為 40%；其他區繳費基數最高為本市上年度職工月平均工資的 60%，最低為 30%。

按本辦法計發的基本養老金，番禺、花都區低於 350 元/月的，按 350 元/月補足；增城、從化市低於 330 元/月的，按 330 元/月補足；其他區低於 400 元/

<sup>26</sup>指數化月平均繳費工資，等於本人達到領取基本養老金年齡條件時，本市上年度職工月平均工資乘以本人平均繳費指數，平均繳費指數為本人各月繳費指數的平均值。本人各月的繳費指數等於本人月繳費基數（含預繳費基數）除以本市對應年度的實際職工月平均工資。

月的，按 400 元/月補足。以上一樣可發現，養老保險制度的設計除了各省之間的財力導致不同的繳費標準之外，連繳費的周期也不同，甚至同一個城市裡不同區也區分不同分別設計不同的繳費機制，這都導致零碎化以及統籌程度難以提高。

農村養老保險方面更為混亂，新型農村養老保險，雖說在制度方面的設計是按照「個人繳費、集體補助、政府補貼」相結合的要求建立起來的，大多數採用「個人帳戶+基礎養老金(類似社會統籌帳戶)」模式。如前所述，中央指導基本原則和主要政策，地方可以根據實際情況做調整，因此誕生了各式各樣的繳費比例、參照水準、以及統籌層次。

例如上海市政府所公佈的農村社會養老保險辦法理規定，以本縣(市、區)上一年農民的人均年純收入作為繳費基數按照 5%的比例繳納養老保險費。有的地方則是直接規定繳費基數，如廣東省中山市規定第一年的月繳費基數分別為 500 元和 300 元，發放時則是由基礎養老金、調節金、個人帳戶組成。基礎養老金部分為上年度繳費基數的 20%、調節金則是按農村養老保險實施時，農村基本養老保險月繳費基數的 20%確定，並且不調整。個人帳戶則是個人帳戶儲蓄額(含利息)除以 120(黃麗，2009)。或是如安徽省馬鞍山市參保人年繳費標準設為 400 元、600 元、800 元、1000 元 4 個檔次，養老金月標準按個人帳戶本息總額除以 120(王章華，2009)。而在江蘇省蘇州市中，養老金的總額由個人全額繳納的基本養老保險費中的 90%左右記入個人名下，建立個人帳戶，10%左右建立統籌基金(韓俊江、劉明慧，2009)。有些地區則是由政府參照農村居民收入增長情況不定期調整，如浙江省寧波市新型農村社會養老保險，具體繳費標準每年由市勞動保障部門測定公佈，每次預繳的基數按每次預繳時最新公佈相應時段的標準重新確定(王章華，2009)。以上的制度都沒有參照標準，這樣會產生很大的隨意性。

河北省滄州市青縣的新型農村社會養老保險試點，甚至有別於統帳結合的模式。規定年滿 65 歲以上老人，且為青縣常駐農業戶口，並以村為單位，全村參合率達到 80% 以上才有資格參合，在一次性繳納 3800 元至 4800 不等數額的參合基金後，再由政府補貼，一律記入個人帳戶。65 歲以後每年可領取不低於 1200 的養老金，且 80 歲後每年增發一個月養老金，開辦時以年滿六十五歲以上且直系血親全部參合的老人，在繳納 100 元的註冊費後將每年領取 600 元養老金，隨年齡每增加一歲，養老金每年增加 100 元，70 歲後按每年 1200 的標準領取（李莊園，2009）。青縣模式甚至不像是保險，而是直接由當地居民與政府的轉移性支付。

如同前面所質疑的，從制度設計來看，各地區的養老保險給付計算方式差異很大，不單單只是繳費比例不一而已，有些地方採取年金化的給付，有些則是一次性的計入個人帳戶，且給付水準大部分取決於當地的工資與政府的補貼作調整，由此可知各地區之間除了身分區隔之外，同身分也因各地的經濟水準不同來設計繳費方式與給付水準，各地統籌不一，由於統籌層次最高到縣一級，有的甚至只有到單一的集體企業而已，這樣給付水準跟覆蓋面積都過零碎，很難發揮社會保險的風險分攤功能。如果起因在於各地經濟水平差異太大，導致統籌層次難以提升，最好的辦法，便是經過中央政府的轉移性支付來拉近各地經濟水平，但各地的財政補貼還是一樣主要都由地方政府支出，中央政府的補助很有限，實際上沒有太大幫助，以下便以各地方政府的補貼來說明。

以陝西省政府所公佈的新型農村社會養老保險為例，納入國家試點範圍的縣〈市、區〉符合領取條件的參保人，中央財政全額支付每人每月 55 元新農保基礎養老金。未納入國家試點範圍，納入省級試點的縣〈市、區〉，基礎養老金應不低於 55 元，基礎養老金全部由市縣財政承擔。對納入國家和省級試點的縣〈市、區〉，個人繳費部分給予財政補貼，補貼標準為每人每年 30 元，其中省財

政承擔 50%，市縣財政承擔 50%；對選擇 300 元繳費的財政補貼增加 10 元，400 元繳費的財政補貼增加 15 元，500 元及其以上繳費的財政補貼增加 20 元，增加財政補貼部分省財政承擔 50%，市縣財政承擔 50%。

廣東省中山市新型農村社會養老保險，則是在社會統籌帳戶部分：鎮區財政每人補貼 2.5 元/月、村集體：選定繳費基數的 8%、個人帳戶部分：選定繳費基數的 8%。其中，政府：補貼每人 12.5 元/月〈繳費基數 500 元〉或 8.5 元/月〈繳費基數 300 元〉；個人：繳費基數的 8%扣除政府、集體補助不足的部分〈黃麗，2009〉。江蘇省阜寧縣溝墩鎮新型農村社會養老保險，則是個人繳費比例為基數的 10%到 300%，縣財政按個人繳費額給予 10%左右的補貼，村集體可按個人繳費額的 5%以上補助〈陳娟，2009〉。

由以上資料可以發現，在政府補貼方面，大多數試點是縣級統籌，財政責任主要由縣或市政府以及村集體承擔，只有在納入國家和省級試點的縣，才由中央政府提供一個月 55 元的補助，這導致各地補助水準差異極大，有的補助採固定金額、有的參照個人繳納比例、有的依照固定金額，不足的部分再由政府補足，由此可知對各地政府的財政責任分配並不明確，越富裕的地區，如前一節所舉的北京市為例，每個月可由政府補助高達 280 元的養老金，可見各地的經濟水平差異極大，只要無法縮短各地區差異，制度設計差異也會跟著擴大，導致銜接困難難以提高統籌層次，這也是為何制度設計轉移時只能帶走個人帳戶部分，變成只是個人儲蓄，實際上沒有風險分攤的作用。

總結來說，可以看出，城鎮職工、私營企業和個體工商戶、城鄉居民、農村社會養老保險等，雖說都採用為基礎養老金+個人帳戶模式，但實際給付方式差異很大，有的採取上一年全省在崗職工平均工資×平均繳費基數比例、有的採取固定金額，不足則由中央及各地方政府補貼；有的基礎養老金標準隨經濟發展、

物價變化等因素適時調整等等，取決於當地政府、甚至是當地單位的經濟水平。另一方面，各地進行的新農保試點，也都是按照各地的試行或暫行辦法等相關規定展開，大多數試點採用個人帳戶與基礎養老金相結合的部分積累模式，然而各地試點的帳戶基金的繳納構成大不相同，各地方對於養老保險制度、銜接和社轉移方式也不同，如廣東省中山市根據參保者自己意願，可以繼續參加「原農保」，也可以按照規定折算轉入「新農保」，這樣會出現「一保兩制」的不統一現象（王章華，2009），這些都為建立全國統一的農村社會養老保險制度和與城鎮企業職工養老保險制度增加了困難。

儘管從 1997 年，中央就開始努力建立統一社會統籌的養老保險制度，然而現實的做法就是對現有制度進行部分銜接（如私營企業和個體工商戶大致比照城鎮職工養老保險模式作修改而來），或是對沒有保障的群體重新建立新制度（如青縣模式），由於各保障專案的改革根據各自試點先後啟動，致使各項制度被分割開來獨立發展，不同群體的保障水準差距很大，然而中央政府的補助卻有限，全部交由地方政府的財政負責，導致統籌層次低，全國各省、區（市）基本停留在省市級統籌層次，各省市上年度社會平均工資、職工在崗平均工資、繳費基數差別很大，很多省市為確保本地退休人員待遇不受影響，一般都設定退休時本地參保的最低繳費年限，以彌補對本地社保基金的「透支」缺口，因此大多數省份政策直接規定不能轉移保險關係或是設置嚴格的繳費年限，導致了保險關係跨區轉出不易（崔仕臣，2009），這對有著高度流動性的農民工而言，絕大部份無法實質領到給付。

由此可知，目前中國社會保障制度所展現的是一種以身分分類的橫向區隔之外、又依所在的各地方、各層級財政單位，切割成一塊塊封閉的「制度零碎化」現象。然而看似複雜的零碎化現象中，有一個共同的特徵，社會福利的給付越好的地方通常也是市場經濟越發達的地方（如上海、北京），統整了上述中國學者

的看法，鄉村的地區財政困難、以及城鎮職工養老保險資金的缺口，似乎是社保制度難以發展的主要原因，這是否表示社會福利提供依賴於市場經濟的發展，只要市場制度逐漸完善，帶動其他地區的經濟成長，這些問題就可迎刃而解？如果是的話，那就類似於自由主義福利體制的思維，但這其實只能解釋經濟實力較差地區，福利制度的低度發展，卻不能解釋全國性的制度的零碎化現象。

改革開放後，中國經歷了 30 年的經濟成長，財富確實在積累當中，地方財政赤字卻難以解決，中央轉移支付也一直無法發揮作用，反而維持差距不斷擴大、當國有企業面臨改革壓力，強調競爭與效率而切斷中央的補助，留下龐大的養老資金缺口時，機關與事業單位卻還維持既有的福利水準、當中央指出農村經濟實力低下使得統籌層次難以提高，卻保留嚴格的戶籍制度，壓低農村勞動力的成本，使得農村經濟難以成長<sup>27</sup>，這些都使我們無法單純用市場機制來解釋中國。要明白此種制度形成的原因，就需要對中國整體政治經濟體系的歷史形成進行分析，我們將論證，正是這些國家政策的干預，導致了中國社保體制的零碎化。

---

<sup>27</sup>西部本具有勞動力價格低廉的區位優勢，在工業發展中具有一定的競爭力，然而現實政策的結果是，工資地區差別（行政性的），工資的剛性使得西部地區唯一的勞動力成本低廉的優勢喪失。（張曉陽，1994）。

## 第五章：養老保險結構性限制的分析

根據上一章的分析，可以發現中國的養老保險呈現一種「制度零碎化」的特徵，在運用「福利體制」分析中國社保體系時，要恰當地理解中國社會保障體制為何是採取目前這種樣貌，就必須把社會保障制度的建立配置在由計畫經濟轉向市場經濟的一系列歷史轉變條件中，才能得到正確的理解。

### 第一節、計劃經濟時期的「身分區隔」以及「城鄉二元結構」

「中共建政後，在蘇聯的支持下快速地建立了計劃經濟與重工業體制」〈魏艾，2003，頁66〉，對於當時的領導人來說，如何儘快積累資本，發展工業生產，增強綜合國力是一個緊迫而重要的任務。為了推動此種資金密集的重工業發展戰略，因而相繼推出各種配套措施，包括：1950年3月發佈了《關於統一國家財政經濟工作的決定》、《關於全國貿易統一實施辦法的決定》，統一了全國財政收支以及金融業務，為高度集中統一的經濟體制定下基礎。1953年實行第一個「五年計畫」採行「不平等」的經濟發展策略，採取對農產品的「統購統銷」，透過「剪刀差」<sup>28</sup>的模式，創造工業部門的利潤，集中發展重工業。1955年7月毛澤東提出《關於農業合作化問題》農業集體化掀起高潮，在1958年農業合作的規模達到最大。藉由以上制度的實施，來扭曲產品與生產要素價格、高度集中資源給國有企業體系，藉以推動「重工業優先」發展戰略的目的，以期盡可能在短時間內實現經濟實力的飛躍和國防實力的增長。

---

<sup>28</sup> 所謂剪刀差，最初來源於20世紀20年代前蘇聯的「超額稅」，指農產品低價，工業品高價從而促使農業積累轉移到工業部門的過程，一個高一個低，形似剪刀，後來其它形式的一個價高、一個價低的不等價交換，也被稱為剪刀差〈張峰，2008〉。

在這種方針下，全國生產活動被切割為城市的國營重工業部門，以及不斷提供剩餘資源的農村集體經濟兩大部分，一方面通過廉價的農業產品壓低工業部門的工資，另一方面則以高價出售工業產品，整個生產剩餘透過企業利潤上交國家，以便進行重工業化投資。徵收農村生產盈餘的機制就是 1953 年實行的「統購統銷」制度，它取締了農村糧食的自由貿易，糧價被國家所固定，每個地區向國家繳糧的比例也已確定，而為了確定對農業部門的控制，1958 年國務院頒佈的《中華人民共和國戶口登記條例》，明確將城鄉居民分為「農業戶口」與「非農業戶口」兩種不同的戶籍，若是農村的居民要想遷入城市，首先必須獲得城市政府主管部門的批准。通過這種嚴格的戶籍制度，國家把城鄉之間的人口遷移、戶籍變動直接納入政府計畫的控制之下，這也是高度集中的計劃經濟體制的內在要求，藉此來掌握農業剩餘產品。

以新頒佈的戶籍管理制度為核心，形成了一種城鄉分割體制。在這個制度下出台一系列與之配套的基本生活資源供應制度、就業制度、醫療保健和福利保障制度等。在城市方面的社會保障主要是勞工保險。於 1951 年 2 月 26 日，政務院公佈《中華人民共和國勞動保險條例》，根據這個條例，男性職工年滿 60 歲，一般工齡滿 25 年、女性年滿 50 歲，一般工齡滿 20 年者就可以退休，由勞動保險基金按照其工齡長短每月發給退休金，所得替代率為 50%-70%，由國家保障所有傷殘、老年、意外、疾病等全部的社會福利。這是因為透過價格控制，工人無法只憑藉微薄的工資生存，所以得由國家給予工人終生受聘、提供低廉但穩定的社會保障。而在農村方面，社會保障主要來自 1956 年通過《高級農業生產合作社示範章程》所確立的五保制度〈保吃、保穿、保住、保醫、保葬〉，由政府直接資助最貧困的人民，或提供必要所需的殘補式社會救濟。這是因為政府一樣透過土地改革和以固定價格購買及徵用農作物來壓低農村的生活水平，使得農民無法單憑極低的糧價維生，只好接受國家救濟。

簡單來說改革前的中國社會保障制度，是以公有制的各個經濟單位，在城鎮分別為國營企業、以及機關、事業單位，在農村為人民公社、生產大隊，由國家財政兜底、各個單位負責所屬人員全部福利的「單位」保障。它採用現收現付的運行方式，個人不直接負擔保障費用，按照國家規定的社會身份（如幹部、工人、農民等）實行差別化保障待遇。在這種經濟體制下，社會保障制度同樣被分為三塊，首先是負責管理的各個幹部，如行政單位與事業單位人員，資金來源由政府編列預算，全額財政補助，其次為城市工業部門的職工，雖不如國家機器，但仍有相對完整的食物、醫療、住房、教育、養老等補貼，最後則是農村居民，只有屬於社會救助的「五保」制度。

這些制度從根本上限制了農民作為公民應當享有的基本權利，人為地將農民降為被歧視的二等公民地位。從此，整個國家被人為的劃分為截然不同的兩部分，在空間上，國家被劃分為城市與農村兩大塊；在身份上，公民被劃分為農民與市民兩種人。只有具有城市合法戶口的居民才享有在城市就業的權利，才能獲得國家統一分配、低價供應的基本生活資、享受各種醫療保健福利等待遇的權利，而具有農村戶籍的農民就被限制在土地上，受到一系列的限制和不同程度的歧視（柳思維 2008）。

即使在農村改革後的 1980 年代到 1990 年代初期，城鄉隔離的二元戶籍制度不僅沒有得到有效的改革，相反的，政府卻進一步加強了對農民的戶籍身份控制。1980 年 10 月，全國城市規劃會議確定城市發展的基本方針為「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市」。這個方針的實質是為了嚴格控制農民進城。1981 年 12 月 30 日，國務院發出《關於嚴格控制農村勞動力進城做工和農業人口轉為非農業人口的通知》，進一步嚴格控制農業人口的轉移。1989 年 10 月 31 日，國務院繼續發出《關於嚴格控制「農轉非」過快增長的通知》，

這些都說明了，執政者仍然習慣性地在不斷強化城鄉二元社會結構〈周作翰、張英洪，2009〉。

也就是說「重工業優先」發展戰略的目的，造成中國結構性的城鄉二元經濟，也導致了嚴格的戶籍制度，相應的便是社會保障制度被分為三大板塊，在農村只能維持極低的生活水平、在城市則是一個個財政獨立封閉的單位。改革開放後，雖擴大了市場取向的改革，但傳統的二元結構仍沒有得到根本性改變，使城鄉發展差距在繼續，事實上，市場作用反而擴大了這種差距。

## 第二節、改革開放後的「沿海傾斜政策」、「分稅制」導致差異不斷擴大

沿海核心都市因為地理位置的優越，因此本來就具有發展優勢，加上 1980 年代一系列沿海地區的傾斜政策，包括給予沿海省份經濟決策自主權、大規模項目的審批權、向外商提供退稅政策的自由以及保留較多外匯收入的權利，這些特權使他們能夠向投資者提供比內陸地區更多的鼓勵措施，因此這些地區吸引了大量的外資，截止到 1993 年底，中國共設立了 5 個經濟特區、14 個沿海開放城市、30 個經濟技術開發區、5 個特大型沿海開放經濟區和 13 個保稅區。除了吉林、黑龍江、湖北、安徽和重慶各有一個經濟技術開發區外，其餘上述享受優惠政策的地區全部集中在沿海區域，根據國民經濟研究所的 NERI 指數<sup>29</sup>，2000 年排名前 10 位的，除了安徽，其他都是東部沿海地區。總體上，市場化程度西部最低〈4.71〉，中部次之〈5.47〉，東部最高〈7.16〉〈王麗娟 2008〉。

由於東部沿海集聚了全國絕大多數的現代產業部門，落後地區農村仍存在大量的剩餘勞動力，不斷流入的剩餘勞動力降低了發達地區的人均資本，發達地區

<sup>29</sup> NERI 指數是「國民經濟研究所」測度市場化的指數，它主要從政府與市場的關係、非國有經濟的發展、產品市場的發育、要素市場的發育、市場中介組織和法律制度環境五個方面來量化考察區域的市場化程度〈王麗娟 2008〉。

勞動密集型產業的實際工資水準，相對於落後地區並沒有太大變化，使資本報酬基本保持不變；另一方面，由於制度因素，爲了吸引外資，各種優惠政策使得發達地區的廠商，不必爲外來打工者支付社保費用，進一步壓低了廠商使用外來勞動力的實際成本，因此沿海地區的資本和產業，缺乏向內陸地區轉移的動力和壓力，種種的措施都使得改革開放難以惠及內陸地區，可以說這一時期地區差距擴大是中央政府傾斜政策的結果。

優先支持沿海地區的發展戰略導致地區差異不斷擴大，加上在「分灶吃飯的財政包乾制之下，地方政府必須自行籌措大部分的財源，對於原先工業基礎良好的沿海省份而言不成問題，但對於必須依靠財政補助的內陸地區而言，受到過去經濟發展政策的扭曲，地方財政根本無法自給自足」〈吳慧林、周亞貞，2006，頁149〉，由於內陸省份無法再依賴中央財政支出的補助，使得原本存在於計劃經濟體制下，市場價格嚴重扭曲的問題暴露出來。以城市來說，大中型國有企業政策性負擔往往較重，比如許多老工業基地由於改革開放前國家保證就業而產生大量冗員，形成這些人在到達退休年齡時的巨大隱性負債，農村以及內陸地區則因計劃經濟時期的剪刀叉政策長期的壓低物質生活水平，縱使改革開放之後，中國的原料、能源和農副產品的價格仍受到很強的管制，難以發揮區域優勢，導致城鄉經濟發展上維持計畫經濟時期的巨大差距。王曉軍〈2005〉便指出由於在新政策執行之初，各地區歷史債務的差距造成了初始負債上的差距，影響了各地之間的財務償付能力，如果在如此巨大的差距下實行社會養老保險的全國統籌，可能導致地區間的利益衝突和矛盾，因此統籌層次難以提高。

要縮短各地差距，最好的方法便是加強中央財政能力，並加重各地區的轉移性支付，從1994年起，中央實行了分稅制財政體制。所謂分稅制，是指在劃分中央與地方事權的基礎上，確定中央與地方財政支出範圍，並按稅種劃分中央與

地方預算收入的財政管理體制〈石秀印，2010〉。也就是說，將經濟發展直接相關的主要稅種劃為中央與地方共用稅；將適合地方征管的稅種劃為地方稅。

表 5-1、中央和地方財政收入及比重

年 份	財政收入		比重 (%)		
	(億元)	中央	地方	中央	地方
1978	1132.26	175.77	956.49	15.5	84.5
1980	1159.93	284.45	875.48	24.5	75.5
1985	2004.82	769.63	1235.19	38.4	61.6
1990	2937.10	992.42	1944.68	33.8	66.2
1991	3149.48	938.25	2211.23	29.8	70.2
1992	3483.37	979.51	2503.86	28.1	71.9
1993	4348.95	957.51	3391.44	22.0	78.0
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.7	44.3
1995	6242.20	3256.62	2985.58	52.2	47.8
1996	7407.99	3661.07	3746.92	49.4	50.6
1997	8651.14	4226.92	4424.22	48.9	51.1
1998	9875.95	4892.00	4983.95	49.5	50.5
1999	11444.08	5849.21	5594.87	51.1	48.9
2000	13395.23	6989.17	6406.06	52.2	47.8
2001	16386.04	8582.74	7803.30	52.4	47.6
2002	18903.64	10388.64	8515.00	55.0	45.0
2003	21715.25	11865.27	9849.98	54.6	45.4
2004	26396.47	14503.10	11893.37	54.9	45.1
2005	31649.29	16548.53	15100.76	52.3	47.7
2006	38760.20	20456.62	18303.58	52.8	47.2
2007	51321.78	27749.16	23572.62	54.1	45.9
2008	61330.35	32680.56	28649.79	53.3	46.7
注：1.中央、地方財政收入均為本級收入。					
2.本表數字不包括國內外債務收入。					

〈資料來源：中國統計年鑑 2009〉

表 5-2、中央和地方財政支出及比重

年 份	財政支出			比重 (%)	
	(億元)	中央	地方	中央	地方
1978	1122.09	532.12	589.97	47.4	52.6
1980	1228.83	666.81	562.02	54.3	45.7
1985	2004.25	795.25	1209.00	39.7	60.3
1990	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	67.4
1991	3386.62	1090.81	2295.81	32.2	67.8
1992	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	68.7
1993	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	72.6
1998	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	71.1
1999	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5
2002	22053.15	6771.70	15281.45	30.7	69.3
2003	24649.95	7420.10	17229.85	30.1	69.9
2004	28486.89	7894.08	20592.81	27.7	72.3
2005	33930.28	8775.97	25154.31	25.9	74.1
2006	40422.73	9991.40	30431.33	24.7	75.3
2007	49781.35	11442.06	38339.29	23.0	77.0
2008	62592.66	13344.17	49248.49	21.3	78.7
注：1.中央、地方財政收入均為本級收入。					
2.本表數字不包括國內外債務收入。					

〈資料來源：中國統計年鑑 2009〉

由上表 5-1 可以看出，1994 年以後中央與地方的財政收入有大幅度的改變，中央的收入比例提高，地方的比例下降。實行分稅制之後，中央財務能力是大大增強了，但是由表 5-2 發現地方的支出卻依然維持 7 成左右的支出，2004 年之後支出還不斷上升，直至 2008 年止，中央支出剩下 2 成左右，地方之支出接近 8 成，可是對照表 5-1 來看 2008 年中央與地方的收入從分稅制實施前的 2 成與 8 成，到 2008 為止一直維持中央 5 成地方 4 成左右，可以知道的是，各地實質的財政負擔更重了。

孫文學、付海威〈2004〉、董軍〈2004〉便指出分稅制體制的內在缺陷在於，稅權高度集中於中央，地方政府則是承擔了過多公共品供給責任。正是政治上的集權特徵，使得各地政府之間存在著財權與事權不均的問題，上級政府在政治上仍然對下級政府享有絕對權威，在這種情況下，很容易把問題儘量往下級政府壓，於是中央常常把財政支出責任推給地方，在各個省內，省與市、市和區的關係完全仿照中央和省的關係，財政各自為政，互不通融，導致越到基層政府，財政困境越明顯。魏小莉〈2005〉也指出，分稅制將財權上移，事權下放，根據創造財政收入的能力來決定稅種的歸屬，能力大的歸上級政府，能力小的歸下級政府，在這種「層層抓大」的邏輯下，每一級政府都把好的稅種抓在自己手中，中央到省、省到縣、縣再到鄉鎮，上級只關心下級任務和指標的完成成果，卻不管下級政府採用何種方法，實際上仍是一種「財政包乾體制」。

正因為如此，地方政府的支出責任總體上不斷被強化，財政負擔極重，由市、縣兩級財政承擔全部的養老、失業、撫恤和其他社會保障項目的支出<sup>30</sup>，超出其

---

<sup>30</sup>根據中國統第年鑑 2009 的主要統計指標解釋，中央財政支出包括一般公共服務、外交支出、國防支出、公共安全支出，以及中央政府調整國民經濟結構、協調地區發展、實施宏觀調控的支出等。地方財政支出包括一般公共服務、公共安全支出、地方統籌的各項社會事業支出等。

自身的財政能力，迫使地方政府不得不負債維持運轉，也因此，各級政府都在想方設法增加稅收的集中程度，位於最下層的縣鄉基層財政便出現了明顯的困難，擴大了各地區的貧富差距。

原本因應財務分配不均的最直接而顯著的方法就是透過「國家再分配」，即財政制度予與解決，讓富裕地區多繳些稅，來縮短各地區之間的差距，然而分稅制的實行實際上是強化了不平等，戴毅〈2005〉便指出在中央的收入增加時，轉移性支付卻無法拉近各地差距的原因在於，現行中國轉移支付的五種方式中，稅收返還是轉移支付資金中規模最大的一部分，只是將稅收還回去，而不是另外補助，這也可以解釋中央和地方總支出比例雖然沒變，但實際上各地方開來看，有錢的地方一樣返回的越多，窮的地方越少，結果便是維護了經濟發展快的優勢，這其實可以看成是中央對發達地區既得利益的承認，這樣一來反而更進一步的加大了地方之間的差距。

政府間轉移支付是解決地區間由於財政能力差異而導致的公共服務能力差異的最重要的手段，可以發現，無論是財政包乾還是分稅制，對於地方政府的意義都是阻斷了其從上級財政獲得收入的通路，實質上的後果便是導致各地經濟差距不斷的擴大，中央政府充份意識到以地區不平衡來換取總體增長，出於經濟發展展率上的考量，就此點而言，可以說地區差異的不斷擴大是中央政府計畫的一部分。

### 第三節、統籌層次難以提高的原因

統籌層次難以提高的結構性原因，是因為中國有著獨特的經濟分權與政治集權並存的財政分權體制，與計畫經濟時期最大的不同在於，1978 年以後，受到農村包乾制在激勵經濟成長上的成功所影響，中央對各地方政府以及國營企業進行了一系列的財政分權政策，地方政府在財政包乾制的推行下，開始具有獨立的經濟利益和目標，儘管財政立法權屬全國人大和中央，但具體的財政收支工作則由地方來完成，地方政府實際上就像一個個子公司那樣來實施自己的行爲，中央政府一方面通過財政轉移支付和相關資源配置來調控地方政府的行爲，另一方面則通過一整套政府績效考評制度來約束地方的決策者〈周業安、馮興元、趙堅毅，2004〉。

權力下放，確實為刺激生產意願、提高生產力的有效途徑，然而各種地方放權的措施，實際上屬於行政性分權，而不是真正意義的市場化改革，在缺乏獨立運作的法律約束下，不斷擴張的權力必然滋長各地方政府各種私心、私利的行爲，結果便是市場出現劇烈競爭，不少學者都形容中國經濟體系為「諸侯經濟」〈周淑敏，2002、李周炯，2002、鄭毓盛、李崇高，2003〉，地方分割的情況嚴重。所謂的「諸侯經濟」在周淑敏〈2002〉給的定義為：

“諸侯經濟”是指在我國市場經濟體制不完善，市場開放程度不平衡，市場體系不健全的情況下，個別地區、行業通過行政權力和經濟、技術的行業壟斷，人為地製造地區封鎖和行業保護措施，形成市場分割、設置市場准入壁壘、破壞公平競爭原則、帶有濃厚地方保護主義色彩的一種特殊的經濟活動現象。〈周淑敏，2002，頁 37〉

也就是說，在地方利益的競爭關係強化後，地方政府爲了增加財政收入 積極地發展地方企業，使用各種行政力量來介入市場，各地區之間設立了各式各樣的關稅障礙，導致地區間的經濟封閉，差距也不斷的加大。

行政性分權和財政包乾確實強化了地方政府的經濟動機，但另一方面，這些地方官員同時也關注政治晉升和政治收益，合作困難的根源並不只在於地方官員的財稅激勵，還包括了嵌入在經濟競爭當中的政治晉升博弈的性質，或者說政治錦標賽〈political tournaments〉<sup>31</sup>。在政治晉升博弈中，給定只有有限數目的人可以獲得晉升，一個人晉升將直接降低另一人的機會，這就促使地方官員只關心自己與競爭者的相對名次，不僅有動機做有利於本地區經濟發展的事情，而且同樣有傾向去做不利於其他競爭對手所在地區的事情〈如阻礙外地的產品進入本地市場〉；對於那些利己不利人的事情激勵最充分，而對於雙贏合作則激勵不足，導致政府官員不願意合作的基本原因。

改革開放以來政治上最實質性的變化，就是逐步強化了與經濟建設緊密相關的政績考核，並且將這種考核結果同職務的晉升直接地掛鉤起來，這一方面是因爲「發展是硬道理」、「經濟工作」成爲黨政工作的核心<sup>32</sup>，由於計劃經濟時期

---

<sup>31</sup>根據周黎安〈2004〉所下的定義爲：政治錦標賽作爲一種行政治理的模式，競賽優勝者將獲得晉升，但這種政治體制至少需要以下幾個前提。第一，上級政府的人事權力必須是集中的，它可以決定一定的晉升和提拔的標準，並根據下級政府官員的績效決定升遷。第二，存在一種從委託人和代理人的角度看都可衡量的、客觀的競賽指標，如GDP增長率、財政收入、出口創匯量。第三，各參賽主體即政府官員的競賽成績是相對可分離和可比較的。第四，參賽的政府官員能夠在相當程度上控制和影響最終考核的績效。第五，參與人之間不容易形成合謀，否則有損于委託人的利益。

<sup>32</sup>杜晶〈2006〉認爲，真正爲幹部的選拔和考核標準賦予了具體內容的，是1989年春夏之交那場政治風波後，鄧小平同志在對中央領導幹部的講話中提出的「要讓那些堅持改革開放路線並有政績的人進入新的領導機構，要讓人民感到滿意」。「這段話爲後來選拔和考核幹部的標準定下了基調，即今後在選拔和考核幹部時要遵循這樣三個標準，第一是擁護改革開放路線，第二是要讓人民滿意，第三是政績突出。因此，中國的黨注重和強調幹部要有政績就是從這一時期開始的。」

的慘痛經驗，改革開放後，將重心從階級鬥爭轉向經濟建設，只有經濟發展才能凸顯政權合法性，地方首長在任期內的經濟績效，取代了過去一味強調的政治掛帥，經濟改革和發展成爲各級黨委和政府的頭等大事，也成了幹部晉升的主要指標之一。結果便是，當上級政府提出某個經濟發展指標（如GDP 增長率），下級政府就會競相提出更高的發展指標，出現層層加碼的現象<sup>33</sup>。杜晶（2006）便指出，爲追求一時的經濟發展速度，許多地方政府既使背負巨額債務，仍盲目計畫各種專案、辦企業、大量投資等等，造成大量的低水準重複建設，特別是一些地方不惜以浪費資源、破壞環境爲代價來發展經濟。

李倩（2004）以花瓶鎮黨委書記，現任縣委常委，副縣長宋光旦爲實際案例，案例中宋光旦的幾項「政績」，對人民生活改善和社會發展都毫無意義，不但沒有利於地方經濟而且勞民傷財，而這些「形象工程」在對其進行政績考核時卻因爲考核標準的偏差而顯得大爲有用，成爲升遷的砝碼。案例中，因爲人民不能對地方官員宋光旦的決策及幾項政績工程行使有效的監督職能，儘管對決策意見很大，但並不能影響宋的晉升，也不能有效阻止這些勞民傷財工程的繼續實施。

王瑞豐（2004）則舉了兩個例子：瀋陽市原市長慕綏新和安徽省原副省長王懷忠。案例中，慕綏新在1998年投資17億元建設的大二環快速幹道，香港某集團出資近13 億元人民幣，但建成後實際通車量遠不如預期，最終仍擺脫不了虧損的局，每天市財政都要「貼錢」給港商作爲回報，至今每年還要背負七八萬元的負擔。而王懷忠爲了同樣爲了自己的政績，在任內修機場、建電廠、城市開發，新建「繁華阜陽」工程，結果同樣是債臺高築、勞民傷財。

---

〈杜晶，2006，頁14〉。

<sup>33</sup>晉升錦標賽作爲一種激勵和治理手段絕非改革開放以來的發明，在改革前的毛澤東時代就常被使用，如大躍進時期各省市競相就糧食產量大放衛星，也可以看作是一種晉升錦標賽的現象（周黎安，2004）。

在中國政治體制中，上級對下級的監督力度較大，同級監督和下級對上級的監督，包括人民對地方政府官員的監督力量很薄弱，在對政績考核的監督方面，更加缺乏相關的制度和法規，下級官員根本沒有資格對上級官員的政績考核過程進行監督，人民對官員政績考核更沒有發言權，所以，地方官員只需對上負責就可以加大晉升機會，而對下、對同級是否承擔了相應的責任對其晉升機率不會有決定性影響。因此，監督機制的健全為「政績工程」能夠成為晉升的砝碼提供了可能性，這種傾向使得地方政府有強烈的「在短期內顯示經濟政績」的動力，使得其行為在一定程度上偏離地方發展利益，各地都在低水平上重複生產，一大批加工工業區的盲目建設，使得各省的產業結構、產品趨同化的現象不斷加重，導致了地區間的惡性競爭。

目前財政分權的制度背景下，地方政府在社會保障的實際運行和管理中擁有很大的行動空間，因此，中央政府社會保障制度能否貫徹到地方政府，就取決於中國政府政策結構是否給予地方政府發展社會保障的激勵。可以發現，中國的政治體系沒有提供地方政府改善公共物品供給的激勵，地方政府並不必然以促進社會福利為目標。范允奇、王文舉〈2010〉以及費廣勝、楊龍〈2010〉，便指出改革開放後，為了經濟的增長，地方政府在財政支出上展開策略性競爭，偏向於見效快、增長效應明顯的基本建設支出，而忽視教育、社會保險等基本公共服務的投入，生產性的公共建設投入在短期內對於經濟成長的效果大於社會保障制度，因此產生，重建輕民生的結果。公共物品雖然對長期的經濟增長和居民的福利很重要，但對於提高任期內的政績作用不大，彭宅文〈2005〉便認為，為了吸引資本要素的流入，地方政府反而可能會競相降低包括社會保險繳費在內的勞動力成本，製造低廉勞動力的區位優勢，而福利好的地方則固守地方社會保障的既得利益，缺乏合作動力，都不利於社會保障統籌和管理效率的提高。

所以說，財政分權、分灶吃放，將各層級地方政府變成了一個個以自身利益為首要目標的獨立封閉團體，在考核制度以期任期制度的驅使之下，發展經濟成為首要目標。從上一章的案例可以發現，如城鎮職工養老保險，便是將養老保險的支出全丟給了企業與個人，然而在隨收隨付制轉到部分累積制的過程中，歷史性的債務在政府缺位的情況之下，企業繳交比例實在過於沉重，在企業與地方政府都同樣追求利潤的性質之下，企業選擇盡可能逃避，地方政府便爭一隻眼閉一隻眼，一方面也為了吸引外資，低廉的勞動力與各種稅收優惠政策是最好的武器，到頭來，企業的空帳赤字與地方政府稅收優惠的赤字，最終還是由中央政府買單，但是「稅收反還」的做法對於財政吃緊的省分沒有幫助，反而加劇了各地差距。另一方面，不論富裕還貧窮的省份，都希望盡可能得到的中央的資助，保留當地的剩餘，然而只需對上級負責的政治體制增加了監督成本，在訊息不對稱的情況下，使得中央單憑下級政府片面的財政報告，無法確實將資源轉移到真的需要的地區，導致過多的浪費，這些結構性因素都使得藉由轉移性支付縮小各地差距，已達成全國統籌的基礎養老保險難以實現，而呈現制度零碎化的現象。

總結上述的中國福利制度，因為受其過去特殊的歷史結構影響，在改革開放後呈現獨特的「零碎化」特徵，主要的影響為改革開放前的城鄉二元經濟結構，在農村方面，以扭曲的價格政策、嚴格的戶籍制度，壓榨農業剩餘到城鎮工業部門。城市部份則是以單位為最基本的社會組織特徵。身份制、戶籍制，和勞動人事制度相對嚴格地限制了成員地位間的流動，形成階層之間的相對封閉性，而這都導致各單位封閉運行的行政體系，以及難以動搖的身分階級化分。

對應上述特殊的政治經濟結構，社會福利的設計也因上述歷史條件區分成幹部、國營企業員工、城鎮職工、農村居民、農民工等以身分不同各自設計的福利制度，有其嚴格的資格限制，且各階層的福利給付差距非常大，權利乃是附屬於階級與地位之上，國家強調維持既有的地位差異，並不注重所得重分配的效果，

個人的福利是以身分來區分，藉由對不同階級與地位團體制定不同的方案，因而鞏固了彼此之間的分化。

改革開放後，經濟分權與垂直的政治管理體制並存，為中國政府治理結構的核心特徵。經濟分權包括行政分權和財政分權兩個方面，前者指的是中央政府從20世紀80年代初開始就把很多經濟管理的權力下放到地方，使地方政府擁有相對自主的經濟決策權；後者指的是1994年前的財政包乾和1994年後的分稅制（彭宅文，2005），地方政府通過財政包乾和分稅制與中央政府分享地方的財政收入，給地方政府提供了經濟發展的財政激勵。政治集權則指在垂直的政治管理體制下，上級政府掌握人事管理權，並按照地方政府的經濟增長績效來提拔官員，向地方政府提供經濟發展的政治晉升激勵。財政分權的財政激勵和政治集權的政治晉升激勵導致地方政府為增長而展開競爭，為中國早期的經濟增長提供了有效的激勵機制，從而成為中國經濟增長奇跡的重要推動力。

中國這種經濟政策的生產責任制，採因地制宜方式，根據這個原則，並沒有統一則任制，只要有利於激勵生產意願，都允許試驗實行。「只要在不違反「生產資料公有制」和「按勞分配」兩大原則，一切有利於生產力發展的各式各樣「制度」、「政策」、「辦法」，都可以創造，都可以接受，都可以引進」（陳雨農，1983，頁59），這種分權方式在短時期內有助於調動地方政府的積極性，但很快就暴露出諸侯經濟和地方保護主義的弊端。

如前所述，對西方自由主義思想來說，市場是為對抗絕對的特權、壟斷的工具、而這一整套制度必須由一獨立的司法體系來維護，如此才能保證市場的資訊的透明公開、原物料能盡可能的自由流通。對中國來說，為兼顧「社會主義形式原則」的前提下，自中國實行各地獨立的經濟則任制、擴大自主權之後，承認地方和企業利益，以利潤留成來刺激生產的積極性，實際上只是一種行政放權，

政企職責分離一直無法落實；對地方政府來說，如果完全市場化，地方的行政力量就無法像目前這般的主導地方經濟，壟斷地方利益。中國是一個非民主國家，法律只是統制者意志的表現，所以一直沒有穩定的法規政策，當權力下方到地方時，在球員兼裁判的情況下，依照自身利益制訂法規，導致各地方政府爲了競爭，出現企業與企業之間的「技術封鎖」；地區與地區之間的「劃地爲界」，不許外地產品進入轄區，拒絕經濟的橫向聯繫。中國企圖利用競爭解決長久以來效率低落的問題，也無可避免因「競爭」而「混亂」的景象。

由此可了解，改革開放後中國引進了許多市場的制度，然而實際上中國的市場並非單純的自由競爭市場，人口流動受到戶籍制度約束，尤其是農村勞動力，即使轉移到城市務工，也並沒有被接納爲合法的城市居民，當然不可能享受到與城市居民均等的義務教育、醫療衛生以及社會保障等基本公共服務，他們仍然是流出地的農民身份。因此，西方的「用腳投票」<sup>34</sup>機制在中國並不存在，當上級政府主要按照經濟增長績效考核地方官員的政績時，爲了追求任期內的「政績最大化」，短期的經濟增長成爲重要的目標，居民對公共服務的偏好和需求並不在地方政府的優先考慮範圍內。彭宅文〈2009〉便認爲，在缺乏全國統一的管理規範的情況下，地方政府實際的社會保障制度設計、方案優化以及運行和監管在其自主的空間內也都開始服從於地方政府競爭的需要，成爲招商引資的手段，或經濟增長的犧牲品，亦或者僅僅是應對社會問題的社會控制措施。

---

<sup>34</sup>西方主流政府競爭理論受到蒂布特模型〈Tiebout Model〉的影響，一班把要素和居民的自由流動即「用腳投票」機制視爲政府競爭的激勵來源，該理論認爲，人們之所以願意聚集在地方政府周圍，是由於地方政府所提供的公共服務與所徵收的稅收之間的效用達最大化，當他們不滿意當地政府所提供的公共服務品質和數量時，居民就可以採取「用腳投票」的方式，離開這一地區而選擇公共產品符合其偏好的區域來居住。正是這種機制，給予地方政府強烈的激勵，爲了吸引更多居民來投票，同時避免有稅收創造能力的居民流失，不同政府之間透過財政工具展開箱後競爭，進而使地方政府改善了公共服務供給效率和品質〈官永彬，2010，頁 107〉。

由此可知，中國的養老保險受到地方財政上「分灶吃飯」、「各地試點」的影響，各省之間的差距更加擴大，使得在原來的身分階層裡，只好又依各地經濟水平劃分為好幾百種以上的養老保險制度。分稅制實施之後，雖然中央的財政能力上升了，各地的養老財政支出還是大多由地方負責，縮短各地區差異的轉移性支付效果仍然有限，實際上中央要求地方政府負責大部分的財政支出，不僅不能達到轉移支付的預期目的，反而會加劇地區內部和地區與地區之間的矛盾，既然財政各自獨立，那養老保險自然也只能各辦各的，和中央政府一樣，省政府只給政策，市、縣政府必須自己支出，各地各自為政，養老保險分散化和小型化，很多地方只能統籌到區縣一級。保險所依賴的是大數原理，參保的人越多，保險的支付能力越穩定，分散的社保體系加大了地區差距，使好的地方更好，差的地方更差，保險抵禦風險的能力大大降低了。

姚洋〈2003〉便指出，造成目前分散和小型化的社保體系的原因可能很多，但財政的分權，導致各自獨立封閉的運作體系，無疑是最重要的原因，社保規模直接和地方政府的財政相關，當每個地方政府都享有獨立的財政的時候，財政狀況好的地方一定不願意和財政狀況差的地方統籌社保資金。社會保險的一個作用本來就是進行收入再分配，調節地區之間的收入差距，目前零碎化的保險體制卻是反其道而行之，將全國性統籌的社會保障支出改為各個獨立的地方稅收支付，這樣一來更加深化了各地的不平等，以及封閉性。

「財政包乾」本來是中國經濟起飛的功臣，但也導致的地區差距的不斷擴大，而中國養老保險的矛盾的點在於，一方面中央雖然強調要提高養老保險統籌層次，另一方面卻放任地方財政多種經營模式、多種勞動組織、多種計酬辦法，藉由「分權」與「包乾」的行政體制，將社會保險財政補助支出一樣由各地統包，這樣一來養老保險一樣也只能隨各地情況，不斷被層層下包給各層級的財政體制，因而被劃分為一塊塊的小群體，而地方政府實際執行時，為了任期內經濟增

長而競爭的激勵，也衍生了地方政府社會保障制度建設的價值取向。舉例來說，爲了能最大程度節省社會福利的開支，現行農村養老金支付的部份，只不過是原應得收入的轉移形式，農村收入水準很低，這種制度的設計很難有所得重分配的效果，對於農民沒有太大的實質幫助，農民工也無法從富裕的都市轉移社會統籌帳戶的資金，到經濟實力較弱的戶籍所在地，讓原本就處於經濟弱勢的農民與農民工將受到市場與階級的雙重剝削。

由此可知，對中國來說，分配整個社會資源的邏輯既不是提供一套包含全體、齊平的養老保險，也不是單純的交由自由競爭市場制度分配，而是混入了濃厚國家干預的「國家主義」特徵，只不過在經過改革開放不斷得分權之後，由中央集權轉爲無數個大大小小，有著各自利益的地方公權力財政體系，藉由將權力層層下放，從中央到省，從省到縣、市，在從市在到各級鄉、鎮，各地的政府們只需繳完應付的稅租，其他歸各地自理，政策的制訂有著高度的自由性，藉以滿足各級政府的目標。事實上，農村社保制度的水準低下乃是因爲計畫經濟時期以來國家長期的擠壓資本剩餘往工業部門流動的後果，各省之間的差距不斷擴大、各地經濟更加的封閉獨立，也是改革開放後政策傾斜、各地財政自負盈虧的結果。本來各地養老保險財政缺口的差異可以藉由中央補助來彌補，但中國的決策者吧經濟總體高速增長列爲優先，這種對增長的高度關注使他們願意容忍一定程度的不平等或更大的差異，正是這些因素導致了中國新型養老保險「制度零碎化」的後果。

## 第六章、結論

在實際收集了中國各地的養老保險制度之後，我們發現中國福利體制呈現出的是「制度零碎化」特徵，全國並沒有一個普及、單一水準的保險制度。中國的養老保險制度是以身分為分類，分為機關事業單位職工、城鎮職工、農村居民、農民工、城鎮個體工商戶、和靈活就業人員等等。這並不稀奇，許多國家也都採取這種分類方式，以配合各自的收入水平，但真正弔詭的是，即使是相同身分，卻仍擁有上百種不同的方案，且制度設計差異極大，變動性很高，常常隨時按照當地、當月的經濟發展做調整，所以各地的統籌層次大約都到縣一級，有的地方甚至只有到鄉鎮而已，參保的人口除了依身分被切割之外，又被切割為各省、各市甚至各鄉之間的一個個小群體。

社會保險與商業保險最大的不同之處在於它具有所得重分配功能，付出與收入並不是對等的關係，現今中國的養老保險美其名是個人帳戶加社會統籌，但其實統籌的都是跟自己經濟水準相當的一小群人，跟商業保險沒有甚麼分別，根本沒有風險分攤的效果。各地區之間的經濟水平本來就會有所不同，原本應該藉由中央轉移性支付維持一個基本水平的統籌基金，反觀制度設計，社會統籌卻只由當地政府跟資方或是村集體所負責，這樣一來便完全取決於當地的財政實力了。如果各地之間的經濟水平差異極大，資源豐富的省分不願意跟極端貧窮的省份共享，會呈現這樣零碎化的保險制度也就可想而知了。

因此我們必須問，為什麼各地區的差異會如此之大，是天然地理環境的限制、還是政策的故意傾斜，背後的目的到底是甚麼？另一方面整個國家對於市場和社會的想像為何、容許社會差距不斷擴大背後的邏輯是甚麼？這時三種體制的理念型便能幫助我們型塑出它的輪廓。在探討了中國改革開放前的政治經濟背景可以

發現，對中國來說，由於是威權國家，這種前資本主義的歷史遺緒可以用保守體制的「國家主義」理念型來理解，制度設計上將個人的福利直接與中央政府權威結合在一起，國家政策取決於領導人背後的政治目的。因此在計劃經濟時期的中國，國家便等同於政治、社會不是平等而是被劃分的三個階層、經濟則一直是政治目的的手段。嚴格的戶籍制度導致難以流動的身分區隔、單位包辦的制度導致了各地的相對封閉性、價格剪刀差的重工業投資導致的二元城鄉差距，而這些歷史背景的結構性因素也都影響到改革開放後的社會樣貌。

改革開放後，承認市場是社會主義經濟的內在機制，在不斷提升市場地位和角色的過程中，不過是將對企業和經濟的行政計畫管理權力，從中央部門轉移或下放到各級政府的行政主管部門，因此，市場的重要地位和地位雖被不斷強調，但具體實踐基本上還是停留在行政配置資源的機制，而這一方面削弱了中央調控經濟的能力，另一方面使市場機制難以真正發會作用。在中央權力下放的同時，也一併將對各地的財政平衡、社會保障支出一併丟給了地方，使得各地之間比起計畫經濟時期更加封閉。隨著各部門單位成爲權力和利益的主體，並且強化了與經濟建設緊密相關的政績考核，各級部門和利益單位爲了要達成「財政收入最大化」的目標，盡可能的追求經濟成長，因而導致了各地的「諸侯經濟」，統籌層次始終難以提高。由此可知，這裡的市場並非自由主義裡用來消除不平等跟特權的制度，所謂的「社會主義市場經濟」雖然看起來融入了自由主義的思維、但本質上對於國家、市場、社會的想像與資源分配邏輯仍是保守體制裡的「國家主義」，根據國家機器背後的政策目的而分配，而中國現今不論是中央還是各地方政府都是將經濟發展列爲優先。

也只有如此，才能理解新型養老保險為何在鼓勵個人儲蓄並以市場機制提高個人效率的設計中，卻還是維持嚴格的戶籍制度，阻止勞動力自由的在市場流動，政治力介入的市場比完全自由競爭的市場更容易累積財富，藉以維持高度的經濟增長；也唯有如此才能理解明明中央藉由分稅制大大提升了自身的財政能力時，還是將各地社會保障支出的務義全交給地方，一方面累積剩餘、一方面減少開支，這其實更像是「重商保護主義」。

所以，社會民主主義關心的社會階級凝聚、或是自由主義強調的自由競爭思維其實都不是中國關心的重點，雖然改革開放引進了許多市場制度，在非民主也非完全市場化的情況下，社會資源的分配邏輯仍很大程度服膺於國家機器背後的利益與目標，在「財政包乾」的制度下，政府部門從非營利的組織，轉變為有營利考量的獨立財政體，如何將「財政收入最大化」成為最重要目標，國家政策失去社會統籌的非營利性質，這樣一來養老保險一樣也只能隨各地情況，不斷被層層下包給各層級的財政體制，因而被劃分為一塊塊的小群體，形成「制度零碎化」的原因。

本論文想提供一個新的視角，將福利制度提升至政治經濟學的層次，希望藉由「體制」的概念，加入理論的義涵，幫助我們了解中國福利制度的輪廓樣貌，有別於相關制度設計方面的研究，在點出制度設計缺失之外，找出為何會如此設計、以及為何無法改善的結構性因素，這有助於之後對於相關體制議題的探討或是跨國比較的人參考，在這議題之後的延伸方面，筆者認為，正如 Polanyi 所述，用現代資本主義的理論去解釋市場在前資本主義社會中的角色，便是盲點所在，現今的中國，正以遠遠超越西方國家福利制度轉型的速度在改變，從另一角度來說，便是並非以「完成式」，而是以「進行式」來看待，「零碎化」是否是現階段解決中國問題的最好方法？

如第三章的分析發現，計畫經濟時期的中國，正是因為社會被極端的政治力壟斷，人一樣無法被完全的「政治化」，因而社會誕生出「去政治化的壓力」，市場制度的引進，是中國舒緩這種壓力的方式之一，「制度的零碎化」便是這兩種制度相互衝突、磨合的現象了，隨著市場開放後的力量越來越強，由國家所壟斷的資源（如土地、礦產等天然資源）將有可能受到衝擊、經濟的成長以及資訊的開放都有助於民主運動的誕生，這都將使中國的政治經濟制度面臨重大轉變。Esping-Andersen 指出，福利國家本來就處在一種不斷變動的過程當中，中國後續會如何發展還有賴後續學者不斷的研究。

## 參考文獻

- 王辛梓〈2010〉。從公平角度探討機關事業單位養老保險制度改革。《現代商貿工業》，12，83-84。
- 王偉〈2009〉。農民工社會養老保障多元化責任分擔—基於治理理論的視角。《泰山學院學報》，2〈31〉，65-69。
- 王章華〈2009〉。關於新型農村社會養老保險模式的思考。《南昌大學學報人文社會科學版》，2〈40〉，90-136。
- 王瑞豐〈2004〉。官員政績考核的思考與對策。《雲南行政學院學報》，4，61-64。
- 王麗娟〈2008〉。中國貿易自由化進程的區域不對稱性分析。《安徽大學學報哲學社會科學版》，〈32〉6，100-105。
- 杜晶〈2006〉。轉變 GDP 崇拜樹立正確政績觀。《甘肅農業》，1，14。
- 李玉虎、韓國珍〈2009〉。人口老齡化階段我國農村養老保險的機制創新。《蘇州學刊》，4〈187〉，130-133。
- 李周炯〈2002〉。地方保護主義對中央與地方關係格局的影響。《國家行政學院學報》，6，35-38。
- 李易駿、古允文〈2001〉。東亞福利體制初探。行政院國家科學委員會九十年度專題研究「福利體制測量指標的建構：置台灣於國際比較脈絡中」之部分成果（計畫編號 90-2412-H-260-001）。
- 李倩〈2004〉。政績工程與幹部晉升之路。《黨政幹部學刊》，10，41。
- 李莊園〈2009〉。從“青縣模式”談北方農村養老問題。《滄舟示範專科學校學報》，3〈25〉，106-108。
- 李碧涵〈2000〉。市場、國家與制度安排：福利國家社會管制方向的變遷，全球化下的社會學想像。論文發表於，台灣大學社會學系，台灣社會學會主辦之「國家、經濟與社會學術研討會」學術研討會，台北。

- 官永彬〈2010〉。分權體制下地方政府公共服務供給能力的區域差距分析。**重慶師範大學學報**，4，106-113。
- 周作翰、張英洪〈2009〉。城鄉二元體制的建立：農民與市民的制度分野。**湖南師範大學社會科學學報**，2，5-8。
- 周業安、馮興元、趙堅毅〈2004〉。地方政府競爭與市場秩序的重構。**中國社會科學**，1，56-65。
- 周黎安〈2004〉。晉升博弈中政府官員的激勵與合作—兼論我國地方保護主義和重複建設問題長期存在的原因。**經濟研究**，6，33-40。
- 武國有〈2009〉。新中國社會保障制度的改革與發展。**北京交通大學學報**，4〈8〉，23-27。
- 吳惠林、周亞貞〈2006〉。**中國經濟改革的表像與真相**。臺北：翰蘆圖書。
- 林萬億〈1994〉。福利國家—歷史比較的分析。台北：巨流圖書。
- 林萬億〈2003〉。**福利國家的形成與社會公平**。臺北：國立臺灣大學出版。
- 柳思維〈2008〉。體制轉軌時期城鄉發展差距擴大原因探析。**現代經濟探討**，6，17-22。
- 范允奇、王文學〈2010〉。中國式財政分權下的地方財政支出偏好分析。**經濟與管理研究**，7，40-47。
- 孫文學、付海威〈2004〉。財政體制創新是化解體制風險的當務之急兼論地方財政平衡中的不平衡因素。**期遼寧工學院學報**，6〈5〉，85-87。
- 陳小紅〈2001〉。**中國大陸國企改革城鎮下崗職工的再就業與社會保障體系間關係的社會學考察**〈計畫編號：NSC 89-2412-H-004-028〉。台北：國立政治大學社會學系。
- 陳雨晨〈1983〉。**中共經濟發展策略支透視**。臺北：華泰書局。
- 陳娟〈2009〉。新型農村社會養老保險制度的微觀解析—以蘇北農村為例。**江西財經大學學報**，3，29-32。
- 崔仕臣〈2009〉。農民工社會保險便攜性研究。**中國集體經濟期刊**，4，18-19。

- 黃麗〈2009〉。中山市農村基本養老保險制度的收入再分配效應研究。**中國人口科學**，4，81-112。
- 陽義南〈2009〉。我國社會養老保險制度覆蓋面的深度分析。**人口與經濟**，174，67-72。
- 董力〈2010〉。對事業單位養老保險制度改革的重新審視。**學術界**，2，198-204。
- 張海濤〈2008〉。中低層靈活就業群體社會養老保險機制研究—基於重慶市的實證分析。重慶大學貿易與行政學院碩士學位論文，未出版，重慶。
- 張峰〈2008〉。工業化進程中農民利益的流失與補償研究。**生產力研究**，17，85-97。
- 張韶華〈2005〉。行政分權、財政聯邦主義與地方政府舉債行爲。**南方金融**，4，22-24。
- 張曉陽〈1994〉。市場經濟與西部地區工業的發展。**貴州財經學院學報**，1，41-44。
- 彭宅文〈2005〉。社會保障與社會公平:地方政府治理的視角。**中國人民大學學報**，2，12-17。
- 費廣勝、楊龍〈2010〉。中國地方政府獨特的競爭模式：一種經驗性分析框架—兼論規範地方政府競爭的途徑。**行政論壇**，5〈17〉，19-23。
- 蔡宏政〈2010〉。國科會研究計畫：「中國福利體制的制度性挑戰」(NSC99-2410-H-110-071-MY2)。
- 樊敏娜、石樹鵬〈2009〉。農村社會養老保險制度存在的問題及解決思路。**經濟視角**，4，60-61。
- 鄒福祥〈2001〉。機關事業單位建立養老保險勢在必行。**勞動理論與實踐**，5，9-10。
- 鄭功成〈2002〉。**中國社會保險制度變遷與評估**。北京：中國人民大學出版社。
- 鄭秉文〈2009〉。中國社會保障制度 60 年：成就與教訓。**中國人口科學**，5，2-18。
- 鄭毓盛、李崇高〈2003〉。中國地方分割的效率損失。**中國社會科學**，1，64-72。
- 薑軍〈2004〉。論我國地方政府財政競爭效率。**蘭州學刊**，6，53-54。
- 韓俊江、劉明慧〈2009〉。我國發達地區農村社會養老保險制度建設的經驗及借鑒。**經濟縱橫**，2，48-50。

戴偉柱、陸朝陽〈2010〉。淺談機關事業單位養老保險制度的改革和完善。《資本市場》，2，100-105。

魏小莉〈2005〉。分稅制背景下的鄉鎮政府改革—超越地域與民主的研究視野。

《中山大學研究生學刊社會科學版》，26〈2〉，45-67。

魏艾〈2003〉。《中國大陸經濟發展與市場轉型》。台北市：揚智文化。

關博〈2009〉。新型農村社會養老保險制度分析—以北京市為例。《北京工業大學學報社會科學版》，2〈9〉，36-39。

英文部分：

Bambra, C. (2006). Decommodification and the worlds of welfare revisited. *Journal of European Social Policy*, 16, 73-80.

Croissant, A. (2004). Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis Change and Challenge. *Social Policy & Administration* 38: 504-524.

Esping-Andersen, Gøsta. (1990/1999). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 古允文〈譯〉。《福利資本主義的三個世界》。台北：巨流圖書公司。

Holliday, I. (2000). Productivist Welfare capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48, 706-723.

Lue, Jen-Der. (2009). Globalization and the Political Economy of Social Policy Reform in East-Asian Welfare Capitalism: Taiwan's Social Policy Regime in Transition. *Asian Social Protection in Comparative Perspective' Organized by National University of Singapore, Singapore*, 7-9.

Lyle A. Scruggs, James P. Allan. (2003). Trends in Welfare State Decommodification in Eighteen Advanced Industrial Democracies, 1972-2000. *American Political Science*, 27-31.

Polanyi, K. (1944/1989). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. 黃樹民、石佳音、廖立文〈譯〉。《鉅變/當代政治、經濟

的起源。台北：遠流圖書公司。

網路資料：

人力資源社會保障部公佈 2008 年度人力資源和社會保障事業發展統計公報。

2009 年 9 月 27 日，取自中華人民共和國國家統計局〈2008〉：[http://www.stats.gov.cn:82/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519\\_402559984.htm](http://www.stats.gov.cn:82/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519_402559984.htm)

上海市城鎮職工養老保險辦法。2009 年 12 月 23 日，取自上海市政府：<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai479.html>

242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai479.html

上海市城鎮私營企業職工養老保險辦法。2009 年 12 月 23 日，取自上海市政府：

<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai481.html>

上海市城鎮個體工商戶及其幫工養老保險辦法。2009 年 12 月 23 日，取自上海

市政府：<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai482.html>

上海市農村社會養老保險辦法。2009 年 12 月 23 日，取自上海市政府：<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai484.html>

242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai484.html

上海統計年鑑。2011 年 5 月 27 日，取自上海是政府：<http://www.stats-sh.gov.cn/data/toTjnj.xhtml?y=2010&pClassID=664&ClassID=665&MatterID=13153>

data/toTjnj.xhtml?y=2010&pClassID=664&ClassID=665&MatterID=13153

中央和地方財政收入及比重。2010 年 9 月 14 日，取自中國統計年鑑 2009：

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>

中央和地方財政支出及比重。2010 年 9 月 14 日，取自中國統計年鑑 2009：

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>

王曉軍〈2005〉。中國基本養老保險的地區差距分析。2009 年 11 月 21 日，取自：

<http://www.aisixiang.com/data/11913.html>

石秀印〈2010〉。地方間競爭、地方內整合與工人的地位處境。2010 年 9 月 14

- 日，取自：[http://www.sociology.cass.cn/shxw/cyshx/t20040830\\_2536.htm](http://www.sociology.cass.cn/shxw/cyshx/t20040830_2536.htm)
- 北京市政府統計信息網。2011年5月27日，取自北京市政府：  
<http://www.bjstats.gov.cn/nj/main/2010-tjnj/index.htm>
- 四川省成都市城鎮職工養老保險制度設計。2009年12月23日，取自成都市政府：  
<http://www.cdldbz.gov.cn/PD0603020509/WD0810280369.asp>
- 平陰縣人民政府關於印發平陰縣新型農村社會養老保險實施方案的通知，平政發〔2011〕1號。2011年5月27日，取自：<http://www.p-y.cn/2011/0320/9987.html>
- 永吉縣人民政府關於印發永吉縣新型農村社會養老保險試點暫行辦法的通知，永政發〔2010〕22號。2011年5月27日，取自：<http://www.jlsdaj.gov.cn/wenjian/show.asp?id=16490>
- 甘肅省人民政府辦公廳批轉省人力資源和社會保障廳省財政廳關於解決未參加城鎮企業職工基本養老保險社會統籌集體企業有關問題指導意見的通知。2009年12月23日，取自甘肅省人民政府：<http://www.gansu.gov.cn/ShglQw.asp?ID=30677>
- 各地區財政收入 (2008年)。2010年9月14日，取自中國統計年鑑 2009：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>
- 各地區財政支出 (2008年)。2010年9月14日，取自中國統計年鑑 2009：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>
- 成都市農民養老保險辦法。成都市人民政府令第152號。2009年12月23日，取自成都市政府：<http://www.cdldbz.gov.cn/PD0603020509/WD0810280369.asp>
- 何清漣〈2008〉。房地產泡沫與中國地方政府財政危機。2010年9月6日，取自：  
<http://www.watchinese.com/article/2008/731>
- 昆明市城鎮企業職工養老保險辦法，昆政發[1996]52號。2011年5月27日，取自昆明市人民政府：[http://china.findlaw.cn/fagui/sh/23/46540\\_4.html](http://china.findlaw.cn/fagui/sh/23/46540_4.html)
- 長沙市從業人員基本養老保險辦法，長沙市人民政府令第47號。2011年5月27日，取自：<http://www.cnlss.com/LssLaw/CentralSouthRegion/HuNanLss>

/200612/LssLaw\_20061210210305\_1378.html

城鄉居民社會養老保險政策規定。2009年12月23日，取自重慶市銅梁縣人民政府：<http://www.cq.gov.cn/PublicMail/Citizen/ViewReleaseMail.aspx?intReleaseID=176602>

陝西省人民政府關於開展新型農村社會養老保險試點的實施意見。2009年12月23日，取自陝西省人民政府：<http://fjt.shaanxi.gov.cn/gate/big5/www.shaanxi.gov.cn/0/sxzb/5894.htm>

黑龍江省人民政府關於印發黑龍江省城鎮企業和個體勞動者基本養老保險省級統籌實施意見的通知。2009年12月23日，取自黑龍江省人民政府：[http://www.hlj.gov.cn/zwgk/zfwj/szfwj/200708/t20070803\\_71830.htm](http://www.hlj.gov.cn/zwgk/zfwj/szfwj/200708/t20070803_71830.htm)

賈康〈2009〉。地方債務的規模可能達4萬億。2010年9月6日，取自：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/cs.xinhuanet.com/pl/02/200903/t20090314\\_1788916.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/cs.xinhuanet.com/pl/02/200903/t20090314_1788916.htm)

會寧縣新型農村社會養老保險試點工作實施細則（試行）。2011年5月27日，取自：<http://www.huining.gov.cn/zhengwu/ShowArticle.asp?ArticleID=6359>

董克用、郭開軍〈2008〉。中國社會保障制度改革30年。2009年9月27日，取自：[http://www.stats.gov.cn:82/tjshujia/zggqgl/t20081225\\_402528762.htm](http://www.stats.gov.cn:82/tjshujia/zggqgl/t20081225_402528762.htm)

劉永富〈2007〉。加快構建覆蓋城鄉居民的養老保障體系。2009年9月27日，取自：<http://theory.people.com.cn/BIG5/49169/49170/5946346.html>

廣州市農轉居人員基本養老保險辦法（試行）。2009年12月23日，取自廣州市政府：[http://big5.gz.gov.cn:82/gate/big5/www.gz.gov.cn/jsp/scenario/scenario\\_navigation.jsp?encode=001024007002001](http://big5.gz.gov.cn:82/gate/big5/www.gz.gov.cn/jsp/scenario/scenario_navigation.jsp?encode=001024007002001)

廣東省統計年鑑。2011年5月27日，取自廣東省政府：[http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/ml\\_c.htm](http://www.gdstats.gov.cn/tjnj/ml_c.htm)

關於印發北京市，新型農村社會養老保險試行辦法的通知，京政發〔2007〕34號，北京市人民政府二〇〇七年十二月二十九日。2010年10月11日，取

自中央政府門戶網站：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2008-03/03/content\\_907589.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2008-03/03/content_907589.htm)

關於印發《烏魯木齊縣新型農村社會養老保險試點實施辦法》的通知，縣政發〔2010〕20號。2011年5月27日，取自：<http://www.wlmqx.gov.cn/gov/govinfo/Detail.aspx?ID=2800>

關於印發《鄉城縣新型農村社會養老保險試點實施方案》的通知，鄉城縣人民政府辦公室鄉府辦發〔2010〕83號。2011年5月27日，取自：<http://www.xcx.gov.cn/show.php?id=695>

關於印發朝陽縣新型農村社會養老保險試點工作實施方案的通知(朝縣政辦發〔2010〕78號)。2011年5月27日，取自：<http://www.cyx.gov.cn/showart.asp?action=gongkai&id=366>

關於印發《桐廬縣基本養老保障辦法》的通知。2011年5月27日，取自：<http://www.tonglu.gov.cn/issue/root/sub/xzfmzjxzfmzj/xzfmzjxzfmzjwqzx/20080828/40288abc23cca5440123ccad079e0586/index.shtml>

關於印發包頭市城鎮居民基本養老保險暫行辦法的通知，包府發〔2009〕1號。2011年5月27日，取自包頭市人民政府：<http://law-star.com/cacnew/200902/235029895.htm>

關於印發銀川市新型農村社會養老保險試點工作宣傳提綱的通知，銀人社發〔2010〕105號。2011年5月27日，取自：<http://www.ycsbj.gov.cn/zcfg/html/?244.html>

**Social Security Programs Throughout The World (SSPTW)**。2009年9月20日，取自：<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/>

**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)**。2009年9月27日，取自：<http://stats.oecd.org/index.aspx>

## 附錄：各地養老保險制度

註：以下個案例依照沿海、內陸、都市、鄉村，四個象限來分類，由於是以地區而非方案分類，所以同樣是沿海都市也會出現農村養老保險，沿海鄉村也會出現城鎮職工養老保險。另外，所計算的養老保險所得替代率以及覆蓋率除少數按例如方案一北京或方案十六河北省滄州市青縣之外，是依據中國統計年鑑 22-52 各地區農村社會養老保險情況〈2009 年〉，以及 22-46 各地區城鎮基本養老保險情況〈2009 年〉配合 3-10 各地區人口年齡構成和撫養比〈2009 年〉，以省為單位粗估，僅供參考。因此除了城鎮職工養老保險以及農村居民養老保險之外的方案便缺乏資料。

## 沿海都市

	方案一、北京市
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	90%
給付資格	參保超過 15 年農民有資格享有，在養老金領取當期發放
給付水準	<p>新農保設置了基礎養老金，由政府出面為參保農民提供了每月 280 元的基本保障，作為農民老年社會保險參保標準為本區縣農民人均純收入的 10%</p> <p>根據中國統計年鑑 戶農民家庭基本情況(2009 年)所公佈的資料，2009 年北京農民的人均收入為 11986 元 以 10%計算=1198 元</p> <p>以繳交 15 年來算(未計算利息，且 15 年的平均收入都一樣，政府也都未調整基數的情況下) 1198X15=17970 元</p> <p>計發月數按照《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》(國發〔2005〕38 號)規定執行。 假設 60 歲退休 17970 除以 139=大約 130 元 130 加上 280=410 元 11986 除以 12=約 999 元 410 除以 999 元=0.4 所得替代率為 4 成</p>
財務來源	個人繳交本區縣上一年度農村居民人均純收入的 10%，以年為單

	<p>位進行繳費，基礎養老金部分完全由市縣兩級財政籌集，個人帳戶養老金依據城鎮職工基本養老金的規定年限轉化成年金發放，如果帳戶額不足，由政府補助。</p> <p>基礎養老金標準</p> <p>基礎養老金是在參保人領取待遇時由政府補助的財政性資金，標準全市統一，為每人每月 280 元。發放基礎養老金所需資金由區（縣）財政負擔，並列入區（縣）財政預算。</p>
行政管理	當地政府
出處	<p>關博，2009，〈新型農村社會養老保險制度分析—以北京市為例〉。《北京工業大學學報社會科學版》2（9）：36-39</p> <p>北京市人民政府關於印發北京市，新型農村社會養老保險試行辦法的通知，京政發〔2007〕34 號</p> <p>北京市政府統計信息網 2010 年 日期 5 月 28 日</p> <p><a href="http://www.bjstats.gov.cn/nj/main/2010-tjnj/index.htm">http://www.bjstats.gov.cn/nj/main/2010-tjnj/index.htm</a></p>

	方案二、浙江省余姚
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	4402000/21810000=約 20%
給付資格	領取養老金的年齡周歲、女性 55 周歲男性 60 周歲。
給付水準	<p>基礎養老金月領取標準以啓領時各區(縣)當年月繳費基數為標準，按 8%的比例計發。累計繳費年限每滿 1 年(不滿 1 年的月數折算為年計算，下同)計發比例另增加 0.3%。</p> <p>個人帳戶養老金月領取標準為個人帳戶儲存額除以計發月數。計發月數按照《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》(國發〔2005〕38 號)規定執行。並根據本地區上年度農民人均純收入狀況相應地調整養老金待遇。</p> <p>根據中國統計年鑑所公佈的資料來看，浙江省 2009 年農民人均純收入為 10007.31 元</p> <p>以 21000 為例</p> <p>個人帳戶部分：</p> <p>21000 除以 139=約 151 元</p> <p>基礎養老金部分：</p> <p>10007 乘以 0.08=約 800 元</p> <p>800 除以 12=約 67 元</p> <p>151+67=218 元</p> <p>10007 除以 12=約 834</p> <p>218 除以 834=約 0.26</p>

	所得替代率約 2 成 6
財務來源	個人繳納、政府兜底的方法，但政府投入不與個人繳費掛鉤，視財政每年按不低於上年支付總額的 35% 作出預算安排，注入農民養老保險基金，參保人員繳費標準設為 15000 元、18000 元、21000 元三檔，未達到退休年齡的人員可選擇一次性預繳或分期預繳。
行政管理	地方政府
出處	韓俊江，劉明慧，2009，〈我國發達地區農村社會養老保險制度建設的經驗及借鑒〉。《經濟縱橫》2：48-50

	方案三、廣東省東莞市
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	$2586000/35280000=$ 約 7%
給付資格	NA
給付水準	如果累計繳費滿 15 年以上，農民的養老待遇大約能達到 40%~50% 的替代率。
財務來源	繳費基數按每人每月 400 元核定，從 2002 年起每年遞增 2.5%，所繳的保險費為當年繳費基數的 11%。其中將 8% 記入個人帳戶。
行政管理	地方政府
出處	韓俊江，劉明慧，2009，〈我國發達地區農村社會養老保險制度建設的經驗及借鑒〉。《經濟縱橫》2：48-50

	方案四、江蘇省南京市
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	$12580000/34300000=$ 約 36.6%
給付資格	符合條件的男性年滿 60 周歲、女性年滿 55 周歲，可按月領取養老金，養老金由基礎養老金和個人帳戶養老金組成。
給付水準	<p>基礎養老金月領取標準以啓領時各區(縣)當年月繳費基數為標準，按 8% 的比例計發。累計繳費年限每滿 1 年(不滿 1 年的月數折算為年計算，下同)計發比例另增加 0.3%。</p> <p>個人帳戶養老金月領取標準為個人帳戶儲存額除以計發月數。計發月數按照《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》(國發〔2005〕38 號)規定執行。並根據本地區上年度農民人均純收入狀況相應地調整養老金待遇。</p> <p>根據中國統計年鑑所公布的資料來看，2009 年江蘇省農民人均純收入為 8003.54 元</p>

	<p>個人帳戶部分</p> <p><math>8003.54 \times 0.08 = \text{約 } 640 \text{ 元}</math></p> <p>繳交 15 年後個人帳戶儲蓄額 <math>640 \times 15 = 9600 \text{ 元}</math> 加上政府補貼 <math>1\% = 9696 \text{ 元}</math></p> <p>以 60 歲為例</p> <p><math>9696 \text{ 除以 } 139 = \text{約 } 70 \text{ 元}</math></p> <p>基礎養老金部分</p> <p><math>8003 \text{ 除以 } 12 = \text{約 } 667 \text{ 元}</math></p> <p><math>667 \text{ 乘以 } 0.08 = 53 \text{ 元}</math></p> <p><math>70 + 53 = 123 \text{ 元}</math></p> <p><math>8003 \text{ 除以 } 12 = \text{約 } 667 \text{ 元}</math></p> <p><math>123 \text{ 除以 } 667 = 0.18</math></p> <p>所得替代率約為 1.8 成</p>
財務來源	<p>個人帳戶包括:個人繳費全額；政府補貼資金中劃轉一個百分點，隨個人繳費同期記入，街道(鎮)、村(社區)集體經濟組織對選擇多繳費人員的補助資金，個人帳戶形成的利息收入。</p> <p>政府補貼資金除劃轉個人帳戶的一個百分點之外，其餘進入社會統籌基金。繳費基數為市統計局公佈的各區(縣)上年度農村居民人均純收入。</p> <p>繳費比例為 8%，個人繳納 4%；市、區(縣)政府補貼 4%。參保人員可選擇多繳，多繳比例為 5%~10%。有條件的街道(鎮)、村(社區)集體經濟組織對多繳人員可給予適當補助。</p>
行政管理	地方政府
出處	王章華，2009，〈關於新型農村社會養老保險模式的思考〉。《南昌大學學報(人文社會科學版)》2〈40〉：90-136

	方案五、廣東省中山市
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	未參加城鎮職工養老保險的 18 歲以上的農村居民 $2586000 / 35280000 = \text{約 } 7\%$
給付資格	月繳費基數的 16%，一次性繳納 15 年，其中個人與集體各負擔 8% 案參保時拒退養年齡不足 15 年的年限繳納一次性農保費後，再按月繳納保費，參保單位統一案繳費基數的 16% 逐月繳納全單位的養老保險費，其中單位 8%，個人繳納 8%；養老保險個人繳納部分由單位代收代繳。
給付水準	基礎養老金：上年度繳費基數的 20%。 調節金：按農村養老保險實施時農村基本養老保險月繳費基數的 20%

	<p>確定，不調整。</p> <p>個人帳戶：儲蓄額〈含利息〉除以 120。</p> <p>喪葬金：參保人死亡時給付 1000 元。</p>
財務來源	<p>繳費基數：300 元、500 元或參照成鎮職工養老保險標準〈村組可任選其一〉，由政府參照農村居民收入增長情況不定期調整。</p> <p>社會統籌帳戶：市財政注入啓動基金 5 億元，承諾每年繼續投入，初始 5 千萬/年，2008 年後改爲每年投入新增財政收入的 10%；鎮區財政每人補貼 2.5 元/月。村集體：選定繳費基數的 8%。</p> <p>個人帳戶：選定繳費基數的 8%。其中，政府：補貼每人 12.5 元/月〈繳費基數 500 元〉或 8.5 元/月〈繳費基數 300 元〉；村集體：在市鎮兩級財政補貼基礎上，按 50%~100%的比例繳納；個人：繳費基數的 8%扣除政府、集體補助不足的部份。</p> <p>以中國統計年鑑 2009 農村人均純收入所公佈，廣東省農民人均收入爲 6009.93 元來看</p> <p>以基數 500 元爲例，個人繳 8%集體加上政府繳 8%=80 元</p> <p>政府補貼每月 12.5 集體補助以 100%計算</p> <p><math>80+80+12.5=172.5/月</math></p> <p>一年便是 2070 元，連續繳交 15 年(不計入利息)=31050</p> <p>個人帳戶部分爲儲蓄額除以 120</p> <p><math>31050 除以 120=258.75 元</math></p> <p>基礎養老金爲上一年度基數的 20%也就是 100 元</p> <p><math>258.75+100=358.75/月</math></p> <p><math>6009.93 除以 12=500.8275 元</math></p> <p><math>358.75 除以 500.8275=0.716</math></p> <p>所得替代率最高約爲 7 成</p>
行政管理	地方政府
出處	<p>黃麗，2009，〈中山市農村基本養老保險制度的收入再分配效應研究〉。</p> <p>《中國人口科學》4：81-112</p>

	方案六、廣東省廣州市
主要目的	廣州市私營企業和個體工商戶從業人員基本養老保險
涵蓋率	<p>本辦法所指的從業人員，是在本市行政區域內經工商行政管理部門登記註冊的私營企業、個體工商戶（下稱用人單位）的業主和雇工。</p> <p>從業人員的男性未滿 60 周歲、女性未滿 50 周歲，必須按本辦法參加社會養老保險，按規定繳納養老保險費，並享受基本養老保險待遇。已享受法定養老保險待遇的人員，不適用本辦法。</p>
給付資格	從業人員的男性滿 60 周歲、女性滿 50 周歲，且繳費年限滿 15 年的，

	<p>可按規定逐月領取基本養老金。</p> <p>繳費年限累計不滿 15 年的，經本人申請，可延長繳費年限，但延長時間不超過 5 年。並在本辦法實施之日起 2 年內，可以申請按其從業時間補繳養老保險費，但補繳時間最長不超過 5 年。</p>
給付水準	<p>本辦法實施後繳納基本養老保險費的從業人員，其基本養老金由基礎養老金和個人帳戶養老金兩部分組成，基礎養老金月標準為符合領取養老金當時的本市上年度市職工月平均工資的 20%，從社會統籌基金中支付；個人帳戶養老金月標準為本人個人帳戶累計儲存額的 1/120，個人帳戶不足以支付時，從社會統籌基金中支付。</p>
財務來源	<p>業主以不低於上年度市職工月平均工資為基數繳納養老保險費；雇工以實際工資收入為基數繳納養老保險費，最低繳費基數不低於上年度市職工月平均工資的 40%。繳費基數超過上年度市職工月平均工資 300% 的，超過部分不作為繳費基數。</p> <p>業主的養老保險費按其繳費基數的 19% 繳納，其中 8% 中劃入養老保險社會統籌基金，11% 記入個人帳戶。</p> <p>雇工的養老保險費按其繳費基數的 19% 繳納，其中由用人單位負擔 11%，雇工本人負擔 8%。雇工個人帳戶記入比例為其繳費基數的 11%，包括本人繳費的全部和從單位繳費中按本人繳費基數的 3%。</p> <p>按照本市月平均工資 19% 繳納  2009 年廣東省城鎮職工頻均工資為 20347  <math>20347 \times 0.19 = 3865.93</math> 元  繳交 15 年 = 57988.95 元  個人帳戶部分等於儲蓄額除以 120 = 約 483 元  統籌帳戶部分為 20347 除以 12 乘以 20% = 約 339 元  <math>483 + 339 = 822</math> 元  所得替代率 <math>822 \text{ 除以 } (20347/12) = 0.4849</math>  替代率約為五成</p>
行政管理	地方政府
出處	<p>廣州市農轉居人員基本養老保險辦法（試行）。廣州市政府。摘取日期：2009/12/23</p> <p><a href="http://big5.gz.gov.cn:82/gate/big5/www.gz.gov.cn/jsp/scenario/scenario_navigation.jsp?encode=001024007002001">http://big5.gz.gov.cn:82/gate/big5/www.gz.gov.cn/jsp/scenario/scenario_navigation.jsp?encode=001024007002001</a></p>

	方案七、廣東省廣州市
主要目的	廣州市農轉居人員基本養老保險辦法（試行）
涵蓋率	年滿 16 周歲以上，享有本市農村土地家庭承包經營權或享有村集體經濟股份村民待遇的本市戶籍“農轉居”人員的基本養老保險適用本辦法。
給付資格	<p>（一）男性年滿 60 周歲，女性年滿 55 周歲；</p> <p>（二）基本養老保險實際繳費年限滿 15 年。</p> <p>首次參保時男性年滿 45 周歲、女性年滿 40 周歲，正常按月繳費到男 60 周歲、女 55 周歲時繳費年限不足十五年的“農轉居”人員，應同時躉繳不足年限的基本養老保險費。</p> <p>首次參保時男性年滿 60 周歲、女性年滿 55 周歲的“農轉居”人員，應躉繳 15 年的基本養老保險費。</p>
給付水準	<p>基本養老金由基礎養老金和個人賬戶養老金構成。</p> <p>基礎養老金月標準以本市上年度在崗職工月平均工資和本人指數化月平均繳費工資的平均值為基數，繳費每滿 1 年發給 1%。</p> <p>指數化月平均繳費工資等於本人達到領取基本養老金年齡條件時，本市上年度職工月平均工資乘以本人平均繳費指數。</p> <p>平均繳費指數為本人各月繳費指數的平均值。本人各月的繳費指數等於本人月繳費基數（含預繳費基數）除以本市對應年度的實際職工月平均工資。採取躉繳方式的參保人，其躉繳年限各月繳費指數按申請躉繳時的繳費指數確定。</p> <p>個人賬戶養老金月標準為個人賬戶儲存額除以計發月數，計發月數參照《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》（國發〔2005〕38 號）所規定的辦法確定，70 周歲以上的按 70 周歲的計發月數確定（詳見附件）。</p> <p>按本辦法計發的基本養老金，番禺、花都區低於 350 元/月的，按 350 元/月補足；增城、從化市低於 330 元/月的，按 330 元/月補足；其他區低於 400 元/月的，按 400 元/月補足。</p> <p>若以廣東統計年鑑：各市城鎮居民人均可支配收入和消費支出所公佈的資料來看，2009 年廣州城鎮居民人均收入為 22820 元</p> <p>根據 2009 年廣東省 城鎮單位職工工資總額與平均工資為  <math>36355 \text{ 元} \times 0.6 \text{ 成} \times 0.24 = 5235 \text{ 元}</math>  <math>5235 \times 15 = 78525 \text{ 元}</math>  以 60 歲退休為例  <math>78525 \text{ 元} \div 139 = 564 \text{ 元}</math></p>

	<p>加上基礎養老金 350 元=915 元 22820 除以 12 約 1900 元 915 除以 1900=0.48 所得替代率約為 5 成</p>
財務來源	<p>基本養老保險費按參保人繳費基數的 24%計繳。番禺、花都區繳費基數最高為當地上年度職工月平均工資的 60%，最低為 35%；從化、增城市繳費基數最高為當地上年度職工月平均工資的 60%，最低為 40%；其他區繳費基數最高為本市上年度職工月平均工資的 60%，最低為 30%。</p>
行政管理	<p>本辦法實施時，男性年滿 45 周歲、女性年滿 40 周歲的“農轉居”人員，在一年半內參保的，其繳費基數在上年度職工月平均工資 60%（含 60%）以下的，政府按其應繳費用的 30%給予資助，繳費基數超過 60%的，超過部分不予以資助。</p> <p>所需資金根據各區（縣級市）財政的承受能力，由市、區（縣級市）兩級財政分別負擔：番禺區負擔 70%，市本級負擔 30%；花都區負擔 60%，市本級負擔 40%；增城市負擔 55%，市本級負擔 45%；從化市負擔 50%，市本級負擔 50%；其他區負擔 40%，市本級負擔 60%。各級財政資助資金分十年投入。具體資助審核、劃撥辦法另行制定。</p>
出處	<p>廣州市農轉居人員基本養老保險辦法（試行）。廣州市政府。摘取日期：2009/12/23 <a href="http://big5.gz.gov.cn:82/gate/big5/www.gz.gov.cn/jsp/scenario/scenario_navigation.jsp?encode=001024007002001">http://big5.gz.gov.cn:82/gate/big5/www.gz.gov.cn/jsp/scenario/scenario_navigation.jsp?encode=001024007002001</a></p>

	方案八、黑龍江省
主要目的	黑龍江省城鎮企業和個體勞動者基本養老保險
涵蓋率	城鎮個體工商戶、自由職業者和靈活就業人員
給付資格	NA
給付水準	<p>實行省級統籌後，基本養老金計發辦法仍按《黑龍江省城鎮企業職工基本養老金計發辦法》（黑勞社發〔2004〕67 號）規定執行，但計發基礎養老金和過渡性養老金使用的職工平均工資基數改按以職工退休時全省上一年度職工月平均工資計算。</p> <p>基本養老金 = 基礎養老金 + 個人帳戶養老金 + 過渡性養老金</p> <p>(一)基礎養老金月標準以職工退休時當地上一年度在崗職工月平均工資與本人指數化月平均繳費工資的平均值為基數，繳費每滿一年(含視同繳費年限)發給 1%。計算公式為：</p> <p>基礎養老金 = (廠職工退休時當地上一年度在崗職工月平均工資 + 本人指數化月平均繳費工資) ÷ 2 × 繳費年限(含視同繳費年限) × 1%</p>

	<p>式中本人指數化月平均繳費工資的計算公式為：</p> <p>本人指數化月平均繳費工資=職工退休時當地上一年度在崗職工月平均工資×職工本人平均繳費工資指數</p> <p>(二)個人帳戶養老金月標準為職工退休時個人帳戶儲存額除以按城鎮人口平均預期壽命、本人退休年齡、利息確定的計發月數。計算公式為：個人帳戶養老金：退休時個人帳戶儲存額÷本人退休年齡相對應的計發月數</p> <p>因為單一企業無從得知改以省平均工資替代 根據統計年鑑各地區按行業分城鎮私營單位就業人員平均工資(2009年)黑龍江省城鎮私營單位就業人員平均工資為 15367 元</p> <p>個人帳戶部分 15367 乘以(0.22+0.08)乘以 15=69151 元 同樣按照 國函[2004]36 號 以工作 60 歲退休為例 69151 除以 139=497 元</p> <p>基礎養老金部分 將在崗職工月平均工資與本人指數化月平均繳費工資的平均值為基數，替換為職工退休時全省上一年度職工月平均工資計算。因此 15367 除以 12=1280 元 在乘以繳費年限×1% 以 60 歲為例假設工作 15 年 1280 乘 15 乘 0.01=192 元 497+192=689 元 689 除以 1280=0.53 所得替代率約 5 成</p>
<p>財務來源</p>	<p>參保企業、民辦非企業單位應當以上一年度本企業職工月平均工資總額為基數，按 22%的比例繳費。原繳費比例高於 22%的，調整到 22%；繳費比例低於 20%的，調整到 20%。</p> <p>參保職工個人以本人上一年度月平均工資為基數，按 8%的比例繳費。本人月平均工資低於全省職工月平均工資 60%的，按 60%繳費；超過全省職工月平均工資 300%的，按 300%繳費，超過部分不作為繳費工資基數，也不計入計發基本養老金的基數。</p> <p>參保城鎮個體工商戶、自由職業者和靈活就業人員以全省職工月平均工資為基數，按 20%的比例繳費。</p>

行政管理	<p>省社會保險事業管理局負責全省企業、機關事業和農村養老保險經辦工作，對地市、縣(市、區)社會保險事業管理局實行垂直管理。</p> <p>各地市、縣(市、區)社會保險事業管理局在實行垂直管理後，其原人員經費、公用經費、業務經費等預算指標上劃基數由省財政廳核定，並全部上劃到省級財政納入省級預算。</p>
出處	<p>黑龍江省人民政府關於印發黑龍江省城鎮企業和個體勞動者基本養老保險省級統籌實施意見的通知。黑龍江省人民政府。摘取日期：200912/23  <a href="http://www.hlj.gov.cn/zwgk/zfwj/szfwj/200708/t20070803_71830.htm">http://www.hlj.gov.cn/zwgk/zfwj/szfwj/200708/t20070803_71830.htm</a></p>

	方案九、上海市
主要目的	上海市城鎮職工養老保險辦法
涵蓋率	<p>本辦法適用於本市範圍內城鎮的機關、企業、事業單位(以下簡稱“單位”)及其在職人員、退休人員。外商投資企業的外籍人員以及國家另有規定的單位和人員不適用本辦法。</p>
給付資格	<p>享受養老保險待遇的退休人員應當同時具備以下條件：</p> <p>(一)達到國家、本市規定的退休年齡；</p> <p>(二)單位和本人按規定繳納養老保險費；</p> <p>(三)本辦法實施前參加工作、連續工齡(包括繳費年限)滿10年，或者本辦法實施後參加工作、繳費滿15年。</p> <p>本辦法實施前參加工作、連續工齡(包括繳費年限)不滿5年或者本辦法實施後參加工作、繳費不滿15年，到達退休年齡的人員，可以向養老保險事業管理中心提出申請，將其個人養老保險帳戶中的全部儲存額支付給本人，同時終止養老保險關係。</p> <p>在職人員、退休人員死亡後，其個人養老保險帳戶儲存額中屬於個人繳納部分的餘額，可以一次性發給其經法定程式認定的繼承人。</p> <p>10011000/17020000=約59%</p>
給付水準	<p>凡本辦法實施後參加工作的人員，其退休後的養老金計算公式為：        月養老金=個人養老保險帳戶儲存額÷120</p> <p>凡本辦法實施前參加工作、1995年底前退休和退職的人員，先按原辦法計算月養老金，再按個人累計繳費額的一定比例增發月養老金。增發比例按以下規定確定：</p> <p>(一)企業退休人員的繳費年限加上本辦法實施前的連續工齡滿10年不滿15年的，增發11%；在此基礎上每增加5年相應增加1個百分點，但增發比例最高不超過16%。</p> <p>(二)機關和事業單位退休人員的繳費年限加上本辦法實施前的連續工齡滿10年不滿15年的，增發2%；在此基礎上每增加5年相應增加1個百分點，但增發比例最高不超過7%。</p>

	<p>(三) 企業退職人員增發 10%；機關和事業單位退職人員增發 1%。前款所述人員不論在哪個月份到達退休年齡，退休當年按 12 個月繳費，並按前款規定增發養老金。</p> <p>離休幹部、勞動模範、高級專家以及按國家規定可以享受提前退休待遇的人員等所享受的優惠待遇，仍按原規定執行。</p> <p>本辦法實施前參加工作、1996 年 1 月 1 日以後退休的人員，按其個人養老保險帳戶儲存額，乘上規定系數，推算為全部工作年限的儲存額。其養老金的計算公式為：</p> $\text{月養老金} = \text{個人養老保險帳戶儲存額} \times \text{系數} \div 120$ <p>根據上海統計年鑑 職工工資總額和平均工資 (1978~2009) 所公佈資料，2009 年城鎮職工平均工資為 42789 元  <math>42789 \times (0.255 + 0.3) = \text{約 } 12195 \text{ 元}</math>，再乘以 15 年 = 182922 元  <math>182922 \text{ 除以 } 120 = \text{約 } 1524 \text{ 元}</math>  所得替代率為 1524 除以 3565 = 0.427  約 4 成</p>
財務來源	<p>單位應當按本單位上一月全部在職人員工資總額的 25.5% 的比例繳納養老保險費。</p> <p>在職人員應當以本人上一年度月平均工資收入為繳費基數，按 3% 的比例繳納養老保險費。在職人員上一年度月平均工資收入為上一年度全市在職人員月平均工資收入 200% 以上的，200% 以上的部分不計入繳費基數；低於上一年度全市在職人員月平均工資收入 60% 的，以上一年度全市在職人員月平均工資收入的 60% 為繳費基數。</p> <p>個人養老保險帳戶中應當記入的養老保險費包括：</p> <p>(一) 個人繳納的養老保險費；</p> <p>(二) 單位繳納的養老保險費記入個人帳戶的部分：</p> <p>(1) 按在職人員個人繳費基數（不超過上一年度按全市在職人員月平均工資收入 150% 的部分）的一定比例（企業和自收自支的事業單位為 8%，機關、全額預算事業單位為 10%，差額預算事業單位為 9%）記入的數額；</p> <p>(2) 按上一年度全市在職人員月平均工資收入的 5% 記入的數額。</p>
行政管理	<p>市社會保險管理局具體負責本市養老保險的管理，養老保險基金的增值運營委託上海浦東發展銀行進行。</p> <p>上海浦東發展銀行應當會同市社會保險管理局制訂養老保險基金的運營計劃，並將執行情況及時報送市社會保險管理局。</p>
出處	<p>上海市城鎮職工養老保險辦法。上海市政府。摘取日期：2009/12/23  <a href="http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai479.html">http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3125/node3131/userobject6ai479.html</a></p>

## 內陸都市

	方案十、安徽省馬鞍山市
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	$1607000/35500000=$ 約 4.5%
給付資格	參保人從男滿 60 周歲、女滿 55 周歲的當月起向所在地的村申請養老保險待遇,並從次月起按月領取。
給付水準	養老金月標準按個人帳戶本息總額除以 120 定。並規定市區參保人符合規定條件的,可以增領一定的養老金補貼〈馬鞍山市新型農村社會養老保險暫行辦法。2007 年 7 月 1 日施行〉。
財務來源	<p>新農保堅持農民自願繳費,村、鄉(鎮)補助,縣(區)政府補貼的原則,建立個人帳戶積累式的養老保險制度。市、縣政府設立新農保專項金。個人繳費,村、鄉(鎮)補助,縣(區)政府補貼及上述幾項資金所產生的利息全部記入個人戶。“專項基金主要用於本辦法實施前的老年人的生活津貼和養老金補貼、長壽人員個人帳戶不足支付部分以及今後調整待遇的支出”。</p> <p>個人帳戶部分為 參保人年繳費標準設為 400 元、600 元、800 元、1 000 元 4 個檔次,參保人在一個繳費年度內選擇其中一個標準繳費。繳費標準隨農民收入的增加和社會經濟發展適時調整。</p> <p><math>400 \text{ 乘以 } 15=6000</math>, 除以 <math>120=50</math> <math>1000 \text{ 為基數便是 } 50 \text{ 乘以 } 2.5=125 \text{ 元}</math> 統籌計入個人帳戶部分 不得而知。</p> <p>2009 年安徽省農民人均收入為 4504 元 除以 <math>12=375 \text{ 元}</math> <math>50 \text{ 除以 } 375=0.13</math> <math>125 \text{ 除以 } 375=0.33</math> 單算個人帳戶替代率約在 13%~33%左右</p>
行政管理	當地政府
出處	王章華, 2009, 〈關於新型農村社會養老保險模式的思考〉。《南昌大學學報(人文社會科學版)》2〈40〉: 90-136

	方案十一、四川省成都市
主要目的	成都市農民養老保險辦法
涵蓋率	<p>戶籍關係在本市行政區域內年滿 18 周歲的農村居民，以家庭為單位，按照本辦法的規定，自願參加農民養老保險。現役軍人，在校大中專學生和已參加城鎮職工基本養老保險的人員除外。</p> <p><math>3141000/50170000=</math>約 6.2%</p>
給付資格	<p>男年滿 60 周歲、女年滿 55 周歲且累計繳費年限滿 15 年及其以上年限時，社會保險經辦機構按本辦法附件 4 規定的計發標準為其計發養老金；繳費年限不足 15 年的可延長繳費至滿 15 年，也可按到齡時的繳費標準一次性躉繳至滿 15 年。</p>
給付水準	<p>根據成都市參保時男年不滿 60 周歲、女年不滿 55 周歲人員繳費檔次和繳費標準</p> <p>個人帳戶部分 城鎮職工繳納基本養老保險所使用的在崗職工平均工資的 30%為基數，按 12%繳納 15 年 依照 中國統計年鑑 2009 各地區按行業分城鎮單位就業人員平均工資 四川城鎮職工平均工資為 28149 元 <math>28149 \times 0.3 \times 0.12 \times 15=15200</math> 元 以對休年齡 60 歲的計發月數為例 <math>15200 \div 139=109</math> 元</p> <p>基礎養老金部分 全省在崗職工月平均工資×繳費基數比例×本人繳費年限×1% <math>28149 \div 12</math>，乘以 0.3 乘以 15 乘以 0.01=105 元 <math>109+105=214</math> 元</p> <p>根據 中國統計年鑑 2009 年各地區農村居民家庭人均純收入公佈資料 2009 年四川省農民人均收入為 4462 元 <math>4462 \div 12</math> 等於 371 元 所得替代率 <math>214 \div 371=0.57</math></p>
財務來源	<p>申請參保時男年滿 60 周歲、女年滿 55 周歲及其以上年齡人員，按本辦法附件 1 確定的三個繳費檔次，自願選擇其中一檔繳納養老保險費。</p> <p>申請參保時男年滿 18 周歲不滿 60 周歲、女年滿 18 周歲不滿 55 周歲的人員，按本辦法附件 2 確定的三個繳費檔次，自願選擇其中一檔繳納養老保險費。</p>

<p>行政管理</p>	<p>市和區（市）縣勞動保障行政部門負責農民養老保險的管理工作，區（市）縣社會保險經辦機構承辦農民養老保險的具體事務，街道辦事處、鄉（鎮）政府負責農民養老保險工作的組織實施。</p> <p>市和區（市）縣國土資源部門負責耕地保護基金的籌集、管理和使用，市和區（市）縣財政部門負責農民養老保險政府補貼資金的籌集、管理和監督，農業、民政、公安、稅務等部門按照各自的職責配合做好農民養老保險工作。</p> <p>農民養老保險資金以區（市）縣為統籌單位，區（市）縣社會保險經辦機構設立農民養老保險資金專戶，統一管理，封閉運行，自求平衡。享受耕地保護補貼的人員申請參加農民養老保險需要耕地保護補貼繳納的養老保險費，由區（市）縣國土資源部門從為其建立的耕地保護帳戶中劃入社會保險經辦機構設立的農民養老保險資金專戶。具體支付辦法按照《成都市耕地保護基金使用管理辦法（試行）》（成府發[2008]8號）及其實施細則的有關規定執行。</p> <p>市財政部門會同審計部門制定全市統一的農民養老保險資金財務管理制度。農民養老保險資金實行收支兩條線管理，專款專用。任何單位和個人不得轉借、挪用或侵佔。</p>
<p>出處</p>	<p>成都市農民養老保險辦法。成都市人民政府令第 152 號。摘取日期：2009/12/23  <a href="http://www.cdldbz.gov.cn/PD0603020509/WD0810280369.asp">http://www.cdldbz.gov.cn/PD0603020509/WD0810280369.asp</a></p>

	<p>方案十二、湖南長沙市</p>
<p>主要目的</p>	<p>城鎮職工養老保險</p>
<p>涵蓋率</p>	<p>本辦法適用於本市行政區域內城鎮各類企業、個體經濟組織（以下統稱用人單位）和與之形成勞動關係的從業人員。</p> <p>8791000/27670000=約 28%</p>
<p>給付資格</p>	<p>（一）用人單位和從業人員本人按規定繳納基本養老保險費年限累計滿 15 年；</p> <p>（二）達到國家規定的退休年齡。</p> <p>凡符合上述條件的從業人員，經勞動行政部門批准，企業社會保險機構核定待遇後，自辦理離退休手續的次月起，由企業社會保險機構按月支付基本養老金，直至失支領取基本養老金的條件為止。</p> <p>1995 年 4 月 1 日以後參加工作，繳費年限累計滿 15 年的從業人員，退休後按月發給基本養老金。</p> <p>繳費年限累計不滿 15 年的，退休後不享受基礎養老金待遇，其個人帳戶儲存額的一次性支付給本人。</p>
<p>給付水準</p>	<p>基本養老金由基礎養老金和個人帳戶養老金兩部分組成。基礎養老金月標準為退休時上年度全市職工月平均工資的 20%，個人帳戶</p>

	<p>養老金月標準為本人帳戶儲存額除以120。</p>
<p>財務來源</p>	<p>用人單位按本單位上年度從業人員月平均繳費工資基數之和的一定比例繳納基本養老保險費，從業人員繳費工資基數之和小於用人單位工資總額的，應以用人單位工資總額為繳費基數。1998年度起繳費比例為22.5%，以後逐步降低，在2000年底以前降至20%。</p> <p>城鎮私營企業、個體經濟組織按其從業人員月平均繳費工資基數之和的10%繳納基本養老保險費，以後每年提高2個百分點，5年內達到20%。</p> <p>新設立的企業及其從業人員當年以上年度全市職工月平均工資為繳費基數。</p> <p>從業人員按本人上年度月平均工資的一定比例繳納基本養老保險費，1998年度起按5.5%繳納，以後每年提高0.5個百分點，直至8%為止。</p> <p>從業人員月平均工資收入超過上年度全市職工月平均工資300%以上的部分，不計入個人繳費基數；低於上年度全市職工月平均工資60%的，按上年度全市職工月平均工資的60%作為繳費基數。</p> <p>個人帳戶部分：          根據中國統計年鑑所公佈資料，2009年湖南成城鎮職工平均工資為26534元          以繳納15年為例  <math>26534 \times 0.28 \times 15 = 111442</math> 元          除以120=928元          基礎養老金部分：  <math>26534 \div 12 \times 0.2 = 442</math> 元          加總為1370元          所得替代率  <math>1370 \div 2211 = 0.61</math>          約6成</p>
<p>行政管理</p>	<p>從業人員基本養老保險工作，由市、區、縣（市）勞動行政部門管理，市、區、縣（市）企業社會保險機構組織實施。</p> <p>市社會保障委員會負責審議從業人員社會養老保險發展規劃，研究社會養老保險的重大政策，協調和監督社會養老保險基金的收支、管理、運營。</p> <p>勞動行政部門管理基本養老保險工作的職責：          （一）負責編制從業人員基本養老保險的發展規劃；          （二）制定有關配套政策；</p>

	<p>(三) 會同有關部門審核基本養老保險基金預決算；</p> <p>(四) 審計、監督基本養老保險基金的收支、運營。</p> <p>企業社會保險機構的職責：</p> <p>(一) 負責基本養老保險費的收繳，基本養老金的支付和基本養老保險基金的運營、管理工作；</p> <p>(二) 管理基本養老保險個人帳戶；</p> <p>(三) 編制基本養老保險基金預決算；</p> <p>(四) 承擔基本養老保險基金保值增值責任；</p> <p>(五) 審計用人單位基本養老保險情況；</p> <p>(六) 負責用人單位和從業人員有關基本養老保險的諮詢、查詢等服務工作；</p> <p>(七) 負責離退休人員的社會化管理服務工作。</p> <p>市企業社會保險機構負責市以上用人單位（含地處縣域內的市以上用人單位），市以上有關部門登記註冊的外商投資企業、港澳臺商投資企業、外地駐長企業、私營企業、個體經濟組織的基本養老保險工作。</p> <p>區企業社會保險機構負責區屬用人單位，區有關部門登記註冊的私營企業、個體經濟組織的基本養老保險工作。</p> <p>縣（市）企業社會保險機構負責縣（市）屬用人單位，縣（市）有關部門登記註冊的各類企業、個體經濟組織的基本養老保險工作。</p>
<p>出處</p>	<p>長沙市從業人員基本養老保險辦法，長沙市人民政府令第 47 號。摘取日期：2011/05/27</p> <p><a href="http://www.cnlss.com/LssLaw/CentralSouthRegion/HuNanLss/200612/LssLaw_20061210210305_1378.html">http://www.cnlss.com/LssLaw/CentralSouthRegion/HuNanLss/200612/LssLaw_20061210210305_1378.html</a></p>

	<p>方案十三、雲南省昆明市</p>
<p>主要目的</p>	<p>城鎮企業職工養老保險辦法</p>
<p>涵蓋率</p>	<p>1、中央、省、市、縣(市)區屬的國有企業、集體所有制企業、股份制(合作制)企業、軍隊企業、私營企業的各類職工(國務院批准實行行業統籌及省政府批准實行系統統籌的企業的職工除外)。</p> <p>2、外商投資企業和外國企業駐昆機構的中方職工。</p> <p>3、個體工商戶、自由職業者、私營企業、合夥經濟實體等的業主本人及其雇工。</p> <p>4、已參加昆明地區養老保險統籌並按國家規定辦理過退休手續的人員。</p> <p>本條第 1、2 款所指的人員，包括原固定職工、勞動合同制職工以及合同期在三個月以上的臨時工、季節工和農民合同制職工。</p> <p>3065000/15540000=約 19.7%</p>
<p>給付資格</p>	<p>1995 年 10 月 1 日前參加工作，連續工齡(含繳費年限)滿 10 年，</p>

	<p>或者是 1995 年 10 月 1 日以後參加工作，個人繳費滿 15 年的職工，符合下列條件之一的，可以辦理退休手續，享受基本養老保險待遇。</p> <p>(一)男年滿 60 周歲，女滿 50 周歲(從事管理和技術工作年滿 55 周歲)。</p> <p>(二)從事井下、高空、高溫、特別繁重的體力勞動或者其他有害身體健康的工作，累計工作年限符合國家有關規定的職工，男年滿 55 周歲，女年滿 45 周歲。</p> <p>(三)因病或非因工致殘的職工，男年滿 50 周歲，女年滿 45 周歲，由指定醫院提供證明，並經縣(市)以上勞動鑒定委員確認完全喪失勞動能力者。</p>
給付水準	<p>(一)1995 年 10 月 1 日後參加工作的職工，退休時給付基本養老費的計算公式為： 月基本養老金 = 職工基本養老保險個人帳戶儲存額 ÷ 120。</p> <p>(二)1995 年 10 月 1 日以前參加工作，在 1998 年 9 月 30 日以前辦理了退休手續的職工，給付基本養老金的計算公式為： 月基本養老金 = 按改革前原計發的養老金 + 基本養老保險個人帳戶儲存額 × 1 / 120 (增發比例)。</p> <p>(三)1995 年 10 月 1 日前參加工作，1998 年 9 月 30 日以後辦理退休手續的職工，給付基本養老金的計算公式為： 月基本養老金 = 基本養老保險個人帳戶儲存額 × 係數 ÷ 120。</p> <p>按此公式計發的基本養老金如低於(二)項公式計發的金額，可按(二)項公式計發。</p> <p>本條第(二)項的增長比例及第(三)項係數，按省勞動廳的規定執行。</p> <p>1995 年 10 月 1 日以前參加工作，連續工齡(含繳費年限)不滿 10 年或 1995 年 10 月 1 日以後參加工作，繳費年限不滿 15 年的退休職工，其個人帳戶的全部儲存額一次性發給本人，同時終止養老保險關係。</p> <p>凡符合退休條件的人員，按上述辦法計發的基本養老金低於省頒佈的最低標準的，按最低標準計發。</p>
財務來源	<p>企業繳納基本養老保險費的標準，按照企業職工工資總額的 21% 和離退休統籌項目費用的 25% 二項之和計提。今後職工個人繳費費率每增加 1 個百分點，企業繳納離退休統籌項目費率相應降低 5%，最終按企業職工工資總額 21% 的標準繳納。</p> <p>職工個人繳納基本養老保險費的標準為職工本人上一年度月平均工資的 3%。今後每年提高 1 個百分點，最終按職工本人上一年度月平均工資 8% 的標準繳納。</p> <p>離退休的人員，個人不繳納基本養老保險費。</p> <p>個體工商戶、自由職業者、私營企業、合夥經濟實體的業主及其雇工等人員，按本地區上一年度社會平均工資的 21% 由本人繳納。其中 5% 進入社會統籌基金，16% 記入個人帳戶。具體的收繳管理辦法，</p>

	<p>由市勞動人事局會同市工商局共同制定。</p> <p>職工基本養老保險個人帳戶，按職工工資收入的 11% 和全省職工平均工資的 5% 兩項計入。職工個人帳戶計入的內容如下：</p> <p>(一)個人繳費的工資基數；</p> <p>(二)職工本人繳納基本養老保險費；</p> <p>(三)從企業繳納的養老保險費中按職工個人繳費工資 8% 劃轉記人的繳費數(職工本人繳費標準超過本人上一年度月平均工資 3% 後，個人繳費每增加一個百分點，從企業劃轉記入的比例相應遞減一個百分點)；</p> <p>(四)從企業繳納的養老保險費中按全省職工月平均工資 5% 劃轉記人的繳費數</p> <p>根據中國統計年鑑所公佈的資料，2009 年雲南省城鎮職工平均工資為 26163 元</p> <p>假設繳交 15 年</p> <p>26163 乘以 0.29 乘以 15=113809 元</p> <p>除以 120=948 元</p> <p>所得替代率</p> <p>26163 除以 12=2108 元</p> <p>948 除以 2108=0.43</p> <p>約 4 成</p>
<p>行政管理</p>	<p>養老保險費的管理工作，由昆明市社保機構和縣(市)區社保機構負責。中央、省屬國有企業、集體企業、軍隊企業、外商投資企業的養老保險工作，由市社保機構具體負責。</p> <p>市、縣(市)區屬的國有企業、集體企業、私營企業、個體勞動者的養老保險工作，由所在地的縣(市)區社保機構負責。</p> <p>企業和職工個人繳納的基本養老保險費統一存入社保機構在銀行開設的“職工基本養老保險基金帳戶”。企業劃轉的補充養老保險金，由社保機構統一存入“職工補充養老基金帳戶”。基本養老保險基金和補充養老基金實行專戶儲存，專款專用，任何單位和個人均不得擅自挪用。</p> <p>基本養老保險基金的籌集按照“以支定收、略有積累”的原則進行，積累率為年收繳基本養老保險基金總額的 4·5%。</p> <p>縣(市)區社保機構徵集的基本養老保險基金，收支相抵後的結餘部分，按季全額上繳市社保機構。差額部分，由市社保機構按季撥付給縣(市)區社保機構。市社保機構每年應核撥一定比例的周轉金給縣(市)區社保機構。</p> <p>補充養老保險基金由縣(市)區社保機構徵集後，按市的有關規定進行管理和使用。補充養老保險基金不參加全市調劑。</p> <p>市、縣(市)區社保機構因業務支出所提取的管理費，按《雲南省城</p>

	<p>鎮企業職工養老保險暫行辦法》的規定執行。</p> <p>市社保機構按參加基本養老保險社會統籌的實際職工人數，從徵收的基本養老保險基金中按一定的比例，向省社保局上繳省級特別金。</p> <p>市、縣(市)區社保機構可按每個離退休人員每月三元的標準，從徵集的基本養老保險基金中提取活動經費，專項用於離退休人員的活動及活動場地建設。</p>
出處	<p>昆明市城鎮企業職工養老保險辦法 昆政發[1996]52 號 昆明市人民政府。摘取日期：2011/05/27</p> <p><a href="http://china.findlaw.cn/fagui/sh/23/46540_4.html">http://china.findlaw.cn/fagui/sh/23/46540_4.html</a></p>

	方案十四、寧夏省銀川市
主要目的	新型農村社會養老保險
涵蓋率	<p>凡具有本市農業戶籍，年滿 16 周歲以上（不含在校學生），未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民，均可在戶籍地參加新農保。</p> <p><math>266000/3370000=約 7.9\%</math></p>
給付資格	<p>新型農村社會養老保險制度實施時，已年滿 60 周歲、未享受城鎮職工基本養老待遇的，不用繳費，可以按月領取基礎養老金，但其符合參保條件的配偶和子女必須參保繳費；距領取年齡不足 15 年者，應按年繳費，也允許補繳，但累計繳費不超過 15 年，向前補繳的費用由本人承擔；距領取年齡超過 15 年，應按年繳費，累計繳費不少於 15 年。</p>
給付水準	<p>新型農村社會養老保險待遇由兩部分組成，即：基礎性養老金和個人帳戶養老院金，二項合併計發。基礎性養老金標準目前為每人每月 55 元，由政府財政承擔；個人帳戶養老金為參保人達到 60 周歲時本人帳戶全部儲存額除以 139 個月所得金額。</p> <p>個人帳戶部分：</p> <p>以 100 元為例，繳交 15 年加上政府補助每年 30 元=1950 元 假設 60 歲退休 1950 除以 139=14 元</p> <p>以 500 元為例，繳交 15 年加上政府補貼每年 70 元=8550 元 假設 60 歲退休 8550 除以 139=61 元</p> <p>基礎養老金部分：</p> <p>每人每月 55 元 加總分別為 69 元以及 116 元</p>

	<p>根據中國統計年鑑所公佈的資料，2009年寧夏省農村人均純收入為4048元，除以12=337元</p> <p>所得替代率</p> <p>69除以337=0.2</p> <p>116除以337=0.34</p> <p>約2~3成</p>
財務來源	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助和政府補貼構成，採取按年繳費的方式繳納。</p> <p>銀川市社保局按照自治區人民政府、銀川市人民政府新農保政策規定，確定當年的繳費標準（檔次）。參保人自願一年選擇一個繳費標準（檔次），每年一次性繳納，繳費標準（檔次）確定後，不得更改。</p> <p>新型農村社會養老保險為參保個人建立終身記錄的養老保險個人帳戶。個人繳費、集體補助及其他社會經濟組織對參保人繳費的資助、政府財政的繳費補助，全部計入個人帳戶。</p> <p>1、個人繳費。參加新農保的農村居民個人繳費標準為：每人每年100元、200元、300元、400元、500元5個檔次，參保人根據自身經濟狀況自主選擇繳費檔次，多繳多得。</p> <p>2、集體補助。有條件的村集體應當為參保人給予適當繳費補助，補助標準由村民委員會召開村民會議民主確定。鼓勵其他經濟組織、社會公益組織、個人為參保人繳費提供資助。</p> <p>3、政府補貼。個人每年繳納100元、政府補貼30元；繳納200元、政府補貼40元；繳納300元、政府補貼50元；繳納400元、政府補貼60元；繳納500元、政府補貼70元。</p>
行政管理	<p>銀川市社保局在月末通過資訊系統檢索出符合按月領取養老金條件的參保人，在滿60周歲前30日內，通知鄉（鎮、街道辦事處）勞動保障所，勞動保障所通知村（居）委會，村（居）委會通知到齡人員本人。填寫《銀川市新型農村社會養老保險待遇領取審批表》，並提供以下材料：本人身份證或戶口本原件及影本。辦理領取養老金手續要求提供的其他材料及證件。</p> <p>村（居）委會初審合格後，報鄉（鎮、街道辦事處）勞動保障所覆核後，報轄區人社局審批後，報市社保局對符合按月領取養老金條件的，在村（居）進行公示無異議，按規定辦理領取養老金資格手續，計算養老金待遇，從達到領取養老金資格的次月起發放養老金。</p>
出處	<p>關於印發銀川市新型農村社會養老保險試點工作宣傳提綱的通知，銀人社發〔2010〕105號。摘取日期：2011/05/27</p> <p><a href="http://www.ycsbj.gov.cn/zcfg/html/?244.html">http://www.ycsbj.gov.cn/zcfg/html/?244.html</a></p>

	方案十五、內蒙古包頭市
主要目的	城鄉居民基本養老保險
涵蓋率	具有本市戶籍，年滿 16 周歲以上（不含在校學生、現役軍人）的城鎮無業居民和農牧民。已參加本市城鎮職工基本養老保險（含個體勞動者、靈活就業人員）、失地農牧民基本養老保險、農墾企業基本養老保險的人員不屬此參保範圍。
給付資格	參保人員男年滿 60 周歲、女年滿 55 周歲，並按本辦法規定繳足養老保險費，從審批的次月起享受養老保險待遇。
給付水準	<p>(一) 基礎養老金：</p> <p>1、參保人員在城鄉居民基本養老保險辦法實施時達到領取養老金年齡，並按規定足額繳納養老保險費的，基礎養老金按以下公式計算：</p> <p>城鎮居民月基礎養老金=到齡時上年度本市城鎮居民月人均可支配收入×10%×繳費檔次平均係數</p> <p>農牧民月基礎養老金=到齡時上年度本市農牧民月人均純收入×15%×繳費檔次平均係數；</p> <p>2、參保人員在城鄉居民基本養老保險辦法實施後達到領取養老金年齡，並按規定足額繳納養老保險費的，其基礎養老金與繳費年限掛鉤。</p> <p>城鎮居民月基礎養老金=到齡時上年度本市城鎮居民月人均可支配收入×[10%+0.4%×(繳費年限-15)]×繳費檔次平均係數；</p> <p>農牧民月基礎養老金=到齡時上年度本市農牧民月人均純收入×[15%+0.4%×(繳費年限-15)]×繳費檔次平均係數；</p> <p>繳費檔次平均係數=參保人員每年所選繳費檔次比例之和÷實際繳費年限</p> <p>3、城鄉居民基本養老保險辦法實施時，年滿 75 周歲的參保人員，城鎮居民月基礎養老金按 304 元確定，農牧民月基礎養老金按 129 元確定。</p> <p>(二) 個人帳戶養老金：個人帳戶養老金月標準=到齡時個人帳戶累計儲存額÷計發月數。</p> <p>城鄉居民基本養老保險辦法實施時達到領取養老金年齡的，“計發月數”按下表執行。</p> <p>年齡(男)74-70 69 68 67 66 65 64 63 62 61 60</p> <p>年齡(女)74-65 64 63 62 61 60 59 58 57 56 55</p> <p>計發月數 56 65 75 84 93 101 109 117 125 132 139</p> <p>城鄉居民基本養老保險辦法實施後達到領取養老金年齡的，“計發月數”參照自治區人民政府《關於完善企業職工基本養老保險制度的實施意見》確定。</p> <p>(三) 高齡養老保險補貼城鎮居民按 150 元/月計發，農牧民按 75 元/</p>

	<p>月計發。</p> <p>城鄉居民基本養老保險辦法實施時年滿 75 周歲的城鄉居民本人不繳費，從辦理參保登記手續的次月起，享受養老金待遇。男滿 60 周歲、女滿 55 周歲，按規定足額繳納養老保險費的參保人員，從審批的次月起，享受養老金待遇。</p> <p>個人帳戶部分： 根據中國統計年鑑所公佈的資料，2009 年內蒙古城鎮居民平均可支配收入為 15849 元 以基數的 50% 來計算，繳交 15 年 <math>15849 \times 0.5 \times 0.2 \times 15 = 23773</math> 元 以 60 歲退休為例，除以計發月數 139 為 171 元 以基數的 100% 來計算，繳交 15 年 <math>15849 \times 0.2 \times 15 = 47547</math> 元 以 60 歲退休為例，除以計發月數 139 為 342 元</p> <p>基礎養老金部分： 為城鎮居民月基礎養老金 = 到齡時上年度本市城鎮居民月人均可支配收入 <math>\times 10\%</math> <math>\times</math> 繳費檔次平均係數 繳費檔次平均係數 = 參保人員每年所選繳費檔次比例之和 <math>\div</math> 實際繳費年限，假設繳費比例從未改變 以基數 50% 為例 <math>15849 \div 12 \times 0.1 \times 0.5 = 66</math> 元 以 100% 為例便是 132 元</p> <p><math>171 + 66 = 237</math> 元 <math>342 + 132 = 474</math> 元 所得替代率 <math>15849 \div 12 = 1320</math> <math>237 \div 1320 = 0.18</math> <math>474 \div 1320 = 0.36</math> 約 2~4 成</p>
財務來源	<p>城鎮居民基本養老保險以上年度我市城鎮居民人均可支配收入為繳費基數，按 50%、60%、70%、80%、90% 和 100% 劃分為六個繳費檔次，參保人員自主選擇。</p>

	<p>繳費比例為 20%，其中個人承擔 8%，市財政和參保居民戶籍所在旗縣區財政按比例共同承擔 12%。根據各旗縣區經濟發展水準和財力狀況確定負擔比例為：昆區、青山區、九原區、白雲區、稀土高新區負擔 70%，市財政負擔 30%；達茂旗、石拐區負擔 60%，市財政負擔 40%；東河區負擔 50%，市財政負擔 50%；固陽縣、土右旗負擔 40%，市財政負擔 60%。</p> <p>為了鼓勵年輕人參保，對於低齡人員個人繳費比例適當降低。男性 16-30、31-40、41-50、51-55 周歲，女性 16-25、26-35、36-45、46-50 周歲分別降低繳費比例 2%、1.5%、1%和 0.5%。財政補貼比例分別為 14%、13.5%、13%、12.5%，個人帳戶比例不變。</p> <p>為了體現政府對弱勢群體的照顧，減輕他們的繳費負擔，對低保 A 類人員、重度殘疾人、孤寡老人個人繳費比例為 6%，財政補貼比例為 14%，個人帳戶比例不變。</p> <p>對低保 A 類人員、重度殘疾人、孤寡老人中屬於主體少數民族的(蒙古族、達斡爾、鄂倫春、鄂溫克)，個人繳費比例為 5%，財政補貼比例為 15%，個人帳戶比例不變。</p> <p>同時符合上述條件的參保人員，個人繳費比例不得低於 5%。</p>
行政管理	<p>市勞動保障行政部門負責全市城鎮居民基本養老保險的政策制定和管理工作。</p> <p>旗縣區勞動保障行政部門負責本行政區域內城鎮居民基本養老保險的管理工作。勞動保障行政部門所屬的養老保險經辦機構負責城鎮居民養老保險業務分級經辦工作。</p> <p>鄉鎮(蘇木)、街道辦事處勞動保障事務所負責辦理本轄區內城鎮居民參保登記、申報繳費和領取待遇等相關業務工作。財政、公安、審計等部門按照各自的職責配合做好城鎮居民基本養老保險工作。</p> <p>城鎮居民基本養老保險工作是一項系統工程，各級政府要保證機構、人員、經費到位。市勞動保障行政部門及其所屬養老保險經辦機構設立專門機構，增配工作人員。各旗縣區勞動保障行政部門及其所屬養老保險經辦機構，各鄉鎮(蘇木)、街道辦事處勞動保障事務所增配專職工作人員。</p> <p>城鎮居民基本養老保險工作經費按上年基金實際收入的 1%撥付，由市、旗縣區兩級財政按比例負擔，並列入預算。</p> <p>市勞動保障部門建立城鎮居民基本養老保險資訊系統，實行資訊化管理。</p>
出處	<p>包頭市人民政府關於印發包頭市城鎮居民基本養老保險暫行辦法的通知包府發[2009]1 號。摘取日期：2011/05/27</p> <p><a href="http://law-star.com/cacnew/200902/235029895.htm">http://law-star.com/cacnew/200902/235029895.htm</a></p>

## 沿海鄉村

	方案十六、河北省滄州市青縣
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	80%
給付資格	年滿 65 歲以上老人，且為青縣常駐農業戶口，並以村為單位，全村參合率達到 80% 以上才有資格參合，以上條件缺一不可。且家庭成員採連坐制，家庭成員是否權元參保關係到老人能否直接受益。
給付水準	65 歲以後每年可領取不低於 1200 的養老金且 80 歲後每年增發一個月養老金，開辦時以年滿六十五歲以上且直系血親全部參合的老人，在繳納 100 元的註冊費後將每年領取 600 元養老金，隨年齡每增加一歲，養老金每年增加 100 元，70 歲後按每年 1200 的標準領取。 根據中國統計年鑑 2009 各地區農村居民家庭人均純收入的資料，2009 年河北省農民人均純收入為 5149 元 所得替代率為 23% 左右。
財務來源	年滿 25 歲到 64 歲的人員一次性繳納 3800 元至 4800 不等數額的參合基金後，在由政府補貼，一律記入個人帳戶並加強宣導慈善捐助。
行政管理	不同於政府機關負責具體實施養老管理方面，分為縣、鎮、村三級合作養老會，分別負責農村合作養老基金的籌集、收繳、發放工作。
出處	李莊園，2009，〈從“青縣模式”談北方農村養老問題〉。《滄舟示範專科學校學報》3〈25〉：106-108

	方案十七、浙江杭州市桐廬縣
主要目的	農村居民養老保險
涵蓋率	具有本縣農業戶籍，年滿 16 周歲未滿 60 周歲，未參加職工基本養老保險、被征地農轉非人員基本養老保障的人員。
給付資格	參保人員年滿 60 周歲時，繳費年限不滿 15 年的，可以繼續繳費至滿 15 年，但最長不超過 65 周歲；也可以一次性補繳最長不超過 10 年的養老保險費。補繳標準按補繳時確定的繳費基數和繳費比例執行，並按規定享受財政補貼。 參保人員年滿 60 周歲、繳費年限滿 15 年及以上的，可以辦理按月領取養老金手續。養老金待遇自縣社會保險經辦機構核准後次月起發放，直至死亡。
給付水準	養老金標準按個人帳戶儲存額除以相對應的計發月數計發。計算公式為：月領取養老金=個人帳戶儲存額÷本人按月領取養老金時相對應的計發月數。計發月數按杭州市人民政府公佈的標準執行。 參保人員年滿 60 周歲、繳費年限不滿 15 年的，經本人申請和社會

	<p>保險經辦機構核定，個人帳戶中個人繳費部分的本息總額可以一次性支付給本人，財政補貼部分劃入統籌基金。</p> <p>個人帳戶部分： 根據中國統計年鑑所公佈資料，2009 浙江省農民人均收入為 10007 元 10007 乘以 0.9 乘以 0.2=1801 元，繳交 15 年=27018 元 假設 60 歲退休，除以計發月數 139=194 元 所得替代率為 194 除以 834=0.23 約 2 成</p>
財務來源	<p>農村居民養老保險繳費基數按我縣上年度農村居民人均純收入的 90%確定，個人按繳費基數的 15%繳納養老保險費，縣財政補貼比例為 5%。《桐廬縣最低生活保障戶》的持證參保人員，個人按繳費基數的 5%繳納養老保險費，縣財政補貼比例為 15%。其中繳費基數的 19%用於建立參保人員個人帳戶，1%用於建立統籌基金。</p> <p>農村居民養老保險費可以按月、季、半年或一年繳納，但在年底前必須繳清當年應繳的費用。</p>
行政管理	<p>農村居民養老保險費由縣社會保險經辦機構負責徵收。養老保險費實行收支兩條線和財政專戶管理。財政部門設立“農村居民養老保險基金財政專戶”，參保人員繳納的養老保險費和財政補貼資金應及時轉入該專戶；收支專戶的開設由縣勞動保障部門和縣財政部門按照確保基金安全、方便群眾及有利於工作協調的原則共同確定。</p>
出處	<p>中共桐廬縣委 桐廬縣人民政府關於印發《桐廬縣基本養老保障辦法》的通知。摘取日期：2011/05/27 <a href="http://www.tonglu.gov.cn/issue/root/sub/xzfmzjxzfmzj/xzfmzjxzfmzjwqzx/20080828/40288abc23cca5440123ccad079e0586/index.shtml">http://www.tonglu.gov.cn/issue/root/sub/xzfmzjxzfmzj/xzfmzjxzfmzjwqzx/20080828/40288abc23cca5440123ccad079e0586/index.shtml</a></p>

	方案十八、吉林省吉林市永吉縣
主要目的	新型農村社會養老保險
涵蓋率	<p>本縣行政區域內年滿 16 周歲（不含在校學生）、未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民，可在戶籍地自願參加新農保。</p> <p><math>76000/12790000=</math>約 0.6%</p>
給付資格	<p>年滿 60 周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的有農村戶籍老年人，從年滿 60 周歲的次月起，按月享受養老金。</p> <p>新農保制度實施時，已年滿 60 周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的有農村戶籍人員，不需繳費，可以按月領取基礎養老金，但其符合參保條件的子女應當參保繳費；距領取年齡不足 15 年的，應按年繳費，也允許補繳，累計繳費不得超過 15 年，如不按年繳費，到 60</p>

	<p>周歲時將不允許享受基礎養老金；距領取年齡超過 15 年的，應按年繳費，累計繳費不少於 15 年。</p>
<p>給付水準</p>	<p>養老保險待遇由基礎養老金和個人帳戶養老金組成：</p> <p>（一）基礎養老金計發辦法：每人每月 55 元；</p> <p>（二）個人帳戶養老金月計辦法：個人帳戶全部存儲額除以 139（與城鎮職工基本養老保險個人帳戶養老金計發係數相同）。</p> <p>參保人死亡的，個人帳戶中的資金餘額除政府補貼外，一次性支付給其法定繼承人；無法定繼承人的，支付給村委會，用於本人的喪葬費用。政府補貼部分計入新農保養老保險基金。</p> <p>基礎養老金標準按照國家和省規定，適時調整。</p> <p>個人帳戶部分：</p> <p>繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例，繳交 15 年便是 190 元 將個人帳戶除以 139=約 14 元</p> <p>若繳費標準為 1000 元加上政府補貼 50 元，繳交 15 年則是 113 元</p> <p>基礎養老金部分：</p> <p>每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。</p> <p>以標準 100 來看，相加便是 69 元</p> <p>以標準 1000 來看，相加便是 168 元</p> <p>根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料</p> <p>2009 年吉林省農民人均收入為 5265 元</p> <p>除以 12=約 438 元</p> <p>所得替代率</p> <p>69 除以 438=0.15</p> <p>168 除以 438=0.38</p> <p>約 1 成~4 成</p>
<p>財務來源</p>	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助、政府補貼構成。</p> <p>參加新農保人員應當按規定繳納養老保險費，繳費標準設為每人每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、800 元、1000 元八個檔次。</p> <p>參保人員自主選擇參保檔次，多繳多得。繳費按年一次性繳納，繳費檔次一經選定，本年度內不得更改。繳費標準和繳費檔次根據農村居民人均收入增長等情況，由國家和省統一適時調整。</p> <p>政府補貼：</p> <p>（一）國家對符合領取條件的參保人員，實行基礎養老金全額補貼，每人每月 55 元；</p> <p>（二）省、縣政府對參保人員按不同標準檔次給予補貼。補貼標準為：繳費 100 元補貼 30 元，繳費 200 元補貼 35 元，繳費 300 元補貼</p>

	<p>40 元，繳費 400 元補貼 45 元，繳費 500 元、600 元、800 元、1000 元均補貼 50 元。補貼所需資金，由省和縣政府按 6：4 的比例分擔。</p> <p>(三) 對農村重度殘疾人繳費困難群體，縣政府為其代繳最低標準檔次(年繳費 100 元)的養老保險費。</p>
行政管理	<p>縣社會保障監督委員會負責綜合協調、指導新農保基金監督管理工作，參與農村社會保障基金有關政策制定和管理運營決策，對新農保政策執行情況和基金管理使用情況實施監督。</p>
出處	<p>永吉縣人民政府關於印發永吉縣新型農村社會養老保險試點暫行辦法的通知 永政發〔2010〕22 號。摘取日期：2011/05/27</p> <p><a href="http://www.jlsdaj.gov.cn/wenjian/show.asp?id=16490">http://www.jlsdaj.gov.cn/wenjian/show.asp?id=16490</a></p>

	方案十九、山東省濟南市平陰縣
主要目的	新型農村社會養老保險
涵蓋率	<p>具有本縣戶籍，年滿 16 周歲(不含在校學生)，且未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民，均可參加新農保。</p> <p><math>12356000/48940000=</math>約 25%</p>
給付資格	<p>年滿 60 周歲，按規定繳費、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的有農村戶籍的老年人，可以按月領取養老金。</p> <p>我縣新農保制度實施時，已年滿 60 周歲，未享受城鎮職工基本養老保險待遇的參保人員，不需繳費，按月領取基礎養老金，但其符合參保條件的子女應參保繳費。</p> <p>新農保制度實施時，45 周歲以上、不滿 60 周歲的參保人，應按年連續繳費，累計繳費年限應不少於實際年齡到 60 周歲的剩餘年數，也允許補繳，但應于首次繳費前補繳，補繳後累計繳費年限不超過 15 年。</p> <p>45 周歲以下的，應逐年繳費，累計繳費不少於 15 年。新農保補繳部分不享受政府的繳費補貼。</p>
給付水準	<p>養老金待遇由基礎養老金與個人帳戶養老金兩部分組成，支付終身。</p> <p>基礎養老金按照不低於國家和省規定基礎養老金的標準支付，目前暫定為每月 55 元。</p> <p>個人帳戶養老金的月計發標準為個人帳戶全部資金積累額除以 139。</p> <p>月領取養老金=基礎養老金+月個人帳戶養老金(個人帳戶積累額÷139)。</p> <p>參保人死亡，其個人帳戶餘額，除政府補貼外，依法繼承。</p> <p>根據國家、省、市規定和我縣經濟發展情況，適時調整養老金計發標準和基礎養老金標準。</p>

	<p>個人帳戶部分： 繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例，繳交 15 年便是 190 元 將個人帳戶除以 139=約 14 元 若繳費標準為 2000 元 則是 219 元</p> <p>基礎養老金部分： 每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。 以標準 100 來看，相加便是 69 元 以標準 2000 來看，相加便是 274 元 根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料 2009 年山東省農民人均收入為 6118 元 6118 除以 12=約 510 元 所得替代率 69 除以 510=0.13 274 除以 510=0.53 約 1 成~5 成</p>
財務來源	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助、政府補貼構成。</p> <p>(一) 個人繳費。參加新農保的農村居民應當按規定繳納養老保險費。個人繳費標準目前設為每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、1000 元、1500 元、2000 元 8 個檔次。參保人可自主選擇檔次繳費。縣政府將根據國家和省、市要求以及農村居民人均純收入增長等情況適時調整繳費檔次。</p> <p>(二) 集體補助。有條件的村(居)集體應當對參保人繳費給予補助，補助標準由村(居)委員會召開村民會議民主確定。鼓勵其他經濟組織、社會公益組織、個人為參保人繳費提供資助。</p> <p>(三) 政府補貼。政府補貼分為基礎養老金、繳費補貼、重度殘疾人補助。</p> <p>1、基礎養老金。政府對符合領取條件的參保人全額支付新農保基礎養老金，基礎養老金標準為每人每月 55 元。轉為國家或省級試點後，各級財政補貼比例按有關政策執行。</p> <p>2、繳費補貼。縣政府對參保人繳費給予繳費補貼，補貼標準為每人每年 30 元，即繳即補。</p> <p>3、對農村重度殘疾人( I - II 級)，縣政府為其代繳部分或全部最低標準的養老保險費。</p>

行政管理	<p>新農保基金納入社會保障基金財政專戶管理，實行收支兩條線，單獨記帳、核算，按有關規定保值增值。縣財政部門會同縣人力資源和社會保障部門認真編制政府補貼資金預算，確保對參保人的繳費補貼及時到位和養老金按時足額發放。</p> <p>縣人力資源和社會保障部門要切實履行新農保基金的監管職責，會同有關部門制定和完善各項規章制度，規範業務流程，建立健全內控制度和基金稽核制度，對基金籌集、上解、預算、劃撥、發放進行即時監控和定期檢查，並定期公開新農保基金籌集和支付資訊。財政、監察、審計部門按各自職責實施監督，杜絕擠佔挪用，確保基金安全。</p> <p>新農保經辦機構和村（居）委員會每年要在行政村範圍內對參保繳費情況和待遇領取資格進行公示，接受社會監督。採取有效措施，杜絕虛報冒領等違法違紀現象發生。對虛報冒領的，除全額追回冒領的養老金外，還將對有關當事人依法依紀嚴肅處理。</p>
出處	<p>平陰縣人民政府關於印發平陰縣新型農村社會養老保險實施方案的通知平政發〔2011〕1號。摘取日期：2011/05/27</p> <p><a href="http://www.p-y.cn/2011/0320/9987.html">http://www.p-y.cn/2011/0320/9987.html</a></p>

	方案二十、遼寧省朝陽縣
主要目的	新型農村社會養老保險
涵蓋率	<p>年滿 16 周歲(不含在校學生)、未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民全部納入新農保範圍，在戶籍所在鄉鎮參加新農保。</p> <p><math>2107000/17120000=</math>約 12.3%</p>
給付資格	<p>新農保制度實施後，按規定參保繳費，年滿 60 周歲，未享受城鎮職工基本養老保險待遇的農村居民，可以按月領取養老金。新農保制度實施時：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.已年滿 60 周歲（2010 年 9 月 30 日前），未享受城鎮職工基本養老保險待遇的，不用繳費，按月領取基礎養老金，但其符合參保條件的子女必須參保繳費；</li> <li>2.距領取年齡不足 15 年的，自本方案實施之日起，要按年繳費，也允許補繳，累計繳費不超過 15 年；</li> <li>3.距領取年齡超過 15 年的，自本方案實施之日起，也應按年繳費，累計繳費不少於 15 年。累計繳費低於 15 年的，不享受基礎養老金，將個人繳費本息一次性返還給本人。</li> </ol>
給付水準	<p>養老金待遇由基礎養老金和個人帳戶養老金組成，支付終身。</p> <p>基礎養老金標準為每人每月 55 元；個人帳戶養老金的月計發標準為個人帳戶全部儲存額除以 139(與現行城鎮職工基本養老保險個人帳戶養老金計發係數相同)。</p> <p>新農保養老金實行社會化發放。參保人死亡，個人帳戶中的資金</p>

	<p>餘額，除政府補貼餘額（本息合計）外，一次性支付給其法定繼承人或指定受益人；政府補貼餘額併入新農保基金用於繼續支付其他參保人的養老金。</p> <p>個人帳戶部分： 繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例，繳交 15 年便是 190 元 將個人帳戶除以 139=約 14 元 若繳費標準為 500 元 則是 57 元</p> <p>基礎養老金部分： 每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。 以標準 100 來看，相加便是 69 元 以標準 500 來看，相加便是 112 元 根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料 2009 年遼寧省農民人均收入為 5958 元 5958 除以 12=約 496 元 所得替代率 69 除以 496=0.14 112 除以 496=0.22 約 1 成~2 成</p>
財務來源	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助、政府補貼構成。</p> <p>1.個人繳費。參加新農保的農村居民應當按規定繳納養老保險費。繳費標準目前設每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 個檔次。參保人自主選擇檔次繳費，個人繳費全部記入個人帳戶，多繳多得、長繳多得。以後依據上級政策適時調整繳費標準。</p> <p>2.集體補助。有條件的村集體可以對參保人繳費給予補助，補助標準由村民委員會召開村民會議民主確定。鼓勵其他經濟組織、社會公益組織、個人為參保人繳費提供資助。</p> <p>3.政府補貼。政府對符合領取條件的參保人全額支付新農保基礎養老金。按中央確定的養老金標準，省級以上財政補助 80%、市縣兩級財政補助 20%，其中市級財政至少補助 10%。</p> <p>自新農保啟動時起，在按繳費標準足額繳費的基礎上，政府對參保人員每人每年繳費給予 30 元補貼，補貼資金由市、縣兩級政府支出。以後，可根據經濟增長和財政增加狀況，適當提高政府的補貼比例；二級以上的重度殘疾人參保，在享受政府補貼 30 元的基礎上，政府再為其代繳 80 元養老保險費，全部記入個人帳戶。</p>

行政管理	健全新農保基金管理制。新農保基金納入社會保障基金財政專戶，按政策規定存入國有商業銀行或國有控股銀行，實行收支兩條線管理，單獨記帳、核算，按有關規定實現保值增值。人力社保局要切實履行新農保基金的監管職責，制定完善新農保各項業務管理制度，建立健全內控制度和基金稽核制度，對基金的籌集、上解、劃撥、發放進行監控和定期檢查。財政、監察、審計部門按各自職責實施監督，嚴禁擠佔挪用，確保基金安全。對造成基本養老保險金流失或損失的，視情節輕重按有關法律政策追究當事人法律及行政責任。
出處	關於印發朝陽縣新型農村社會養老保險試點工作實施方案的通知(朝縣政辦發〔2010〕78號)。摘取日期：2011/05/27 <a href="http://www.cyx.gov.cn/showart.asp?action=gongkai&amp;id=366">http://www.cyx.gov.cn/showart.asp?action=gongkai&amp;id=366</a>

	方案二十一、江蘇省阜寧縣 溝墩鎮
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	2008年達到80.87%
給付資格	參保者年滿60歲以上(女性為55歲)，繳滿15年以上，可開始領取養老金。
給付水準	NA
財務來源	個人繳費比例為基數的10%到30%縣財政按個人繳費額給予10%左右的補貼，村集體可按個人繳費額的5%以上補助
行政管理	地方政府
出處	陳娟，2009，〈新型農村社會養老保險制度的微觀解析—以蘇北農村為例〉。《江西財經大學學報》(3)：29-32

## 內陸鄉村

	方案二十二、陝西省
主要目的	新型農村社會養老保險試點
涵蓋率	年滿16周歲(不含在校學生)、未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民，可以在戶籍地自願參加新農保。 $2537000/21310000=約12\%$
給付資格	新農保試點地區年滿60周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的農村有戶籍的老年人，可以按月領取養老金。 新農保制度實施時，已年滿60周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的，不用繳費，可以按月領取基礎養老金，但其符合參保條件的子女應

	<p>當參保繳費；距領取年齡不足 15 年的，應按年繳費，也允許補繳，累計繳費不超過 15 年；距領取年齡超過 15 年的，應按年繳費，累計繳費不少於 15 年。要引導中青年農民積極參保、長期繳費，長繳多得，具體辦法由各設區市、楊凌示範區確定。</p>
<p>給付水準</p>	<p>養老金待遇由基礎養老金和個人賬戶養老金組成，支付終身。</p> <p>納入國家試點的縣（市、區），中央確定的基礎養老金標準為每人每月 55 元。各設區市、楊凌示範區可根據實際情況提高基礎養老金標準，或對繳費期超過 15 年的參保人加發一定數額的基礎養老金。提高和加發部分資金由市縣財政承擔。</p> <p>個人賬戶養老金的月計發標準為個人賬戶全部儲存額除以 139（與現行城鎮職工基本養老保險個人賬戶計發系數相同）。參保人死亡，個人賬戶中的資金餘額，除政府補貼外，可以依法繼承；政府補貼餘額用於繼續支付其他參保人的養老金。</p> <p>國家根據經濟發展和物價變動等情況，適時調整全國新農保基礎養老金的最低標準。</p> <p>個人帳戶部分： 繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例，繳交 15 年便是 190 元 將個人帳戶除以 139=約 14 元 若繳費標準為 500 元加府補貼為增援 50 元， 則是 59 元</p> <p>基礎養老金部分： 每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。 以標準 100 來看，相加便是 69 元 以標準 500 來看，相加便是 114 元 根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料 2009 年陝西省農民人均收入為 3437 元 3437 除以 12=約 286 元 所得替代率 69 除以 286=0.24 114 除以 286=0.4 約 2 成~4 成</p>
<p>財務來源</p>	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助、政府補貼構成。</p> <p>（一）個人繳費。參加新農保的農村居民應當按規定繳納養老保險費。繳費標準目前設為每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 個檔次，各設區市、楊凌示範區可以根據實際情況增設繳費檔次。參保人自主選擇檔次繳費，多繳多得。國家依據農村居民人均純收入增長等情況適時調整繳費檔次。</p>

	<p>(二) 集體補助。有條件的村集體應當對參保人繳費給予補助，補助標準由村民委員會民主確定。鼓勵其他經濟組織、社會公益組織、個人為參保人繳費提供資助。</p> <p>(三) 政府補貼。納入國家試點範圍的縣(市、區)符合領取條件的參保人，中央財政全額支付每人每月 55 元新農保基礎養老金(出口)。</p> <p>未納入國家試點範圍，納入省級試點的縣(市、區)，基礎養老金應不低於 55 元，基礎養老金全部由市縣財政承擔。</p> <p>對納入國家和省級試點的縣(市、區)，符合領取基礎養老金條件的農村居民，可增設兩個檔次加發基礎養老金，其中 70 周歲至 79 周歲加發 10 元，80 周歲及其以上加發 20 元，加發部分資金由市縣財政負擔。此政策是否實行，由各設區市政府、楊凌示範區管委會規定。</p> <p>對納入國家和省級試點的縣(市、區)，個人繳費部分(進口)給予財政補貼，補貼標準為每人每年 30 元，其中省財政承擔 50%，市縣財政承擔 50%;對選擇 300 元繳費的財政補貼增加 10 元，400 元繳費的財政補貼增加 15 元，500 元及其以上繳費的財政補貼增加 20 元，增加財政補貼部分省財政承擔 50%，市縣財政承擔 50%。</p>
<p>行政管理</p>	<p>建立健全新農保基金財務會計制度。新農保基金納入社會保障基金財政專戶，實行收支兩條線管理，單獨記賬、核算，按有關規定實現保值增值。試點階段新農保基金暫實行縣級管理，隨著試點擴大和推開，逐步提高管理層次。</p> <p>在現有社保經辦機構的基礎上，充實人員，加強新農保經辦能力建設。完善省、市、縣三級行政、經辦機構，做到政事分開，相互監督。經辦機構工作人員可從事業單位、鄉鎮富餘人員中調劑，從大學畢業生中招聘，也可採取政府購買服務的方式，承擔各項新農保經辦管理服務工作。</p>
<p>出處</p>	<p>陝西省人民政府關於開展新型農村社會養老保險試點的實施意見。陝西省人民政府。摘取日期：2009/12/23</p> <p><a href="http://fjt.shaanxi.gov.cn/gate/big5/www.shaanxi.gov.cn/0/sxzb/5894.htm">http://fjt.shaanxi.gov.cn/gate/big5/www.shaanxi.gov.cn/0/sxzb/5894.htm</a></p>

	<p>方案二十三、重慶市銅梁縣</p>
<p>主要目的</p>	<p>城鄉居民社會養老保險</p>
<p>涵蓋率</p>	<p>根據我市城鄉居民社會養老保險政策規定，本市戶籍的下列人員，可自願參加居民養老保險：</p> <p>(一) 年滿 16 周歲以上的農村居民(不含在校學生)；</p> <p>(二) 年滿 16 周歲以上的城鎮靈活就業人員(不含在校學生)；</p> <p>(三) 城鎮年滿 60 周歲以上且沒有享受基本養老保險(退休)待遇的人員。</p> <p>已參加城鎮職工基本養老保險或農民工養老保險的城鄉居民，同一時段</p>

	不再參加居民養老保險。
給付資格	<p>參保人年滿 60 周歲、未享受其他基本養老保險待遇的，按月領取基本養老金。</p> <p>本地區開展試點時，已年滿 60 周歲、未享受其他基本養老保險待遇的人員，不繳費的，可按月領取基礎養老金，但其符合條件的子女已參保繳費；選擇繳費的，按月領取基本養老金。</p> <p>本地區開展試點時，本人年齡距 60 周歲不足 15 年的人員，應按年繳費，在本人年滿 60 周歲時，可按上年度繳費標準一次性補足到 15 年；本人年齡距 60 周歲超過 15 年的人員，應按年繳費，累計繳費年限不少於 15 年。</p>
給付水準	<p>基本養老金由基礎養老金和個人帳戶養老金組成，支付終身。</p> <p>1· 基礎養老金：標準為每人每月 80 元，除中央財政補貼外，其餘由市和區縣（自治縣）財政按繳費補貼分擔比例承擔。基礎養老金標準隨經濟發展、物價變化等因素適時調整。</p> <p>2· 個人帳戶養老金：標準為本人個人帳戶累計儲存額除以計發月數（按國發〔2005〕38 號檔執行）。</p> <p>本地區開展試點時，已年滿 60 周歲且選擇繳費的人員，其個人帳戶養老金按參保繳費時選擇的個人帳戶養老金標準發放。</p> <p>（三）持有《獨生子女父母光榮證》或獨生子女證明的父母領取養老待遇時，每月增發 10 元養老待遇，從居民養老保險基金中支付。</p> <p>（四）領取養老待遇人員年滿 70 周歲及其以上的，每月增發 10 元養老待遇，從居民養老保險基金中支付。</p> <p>（五）領取養老待遇人員死亡的，從死亡次月起停發養老待遇。凡提供有效死亡證明的，發給一次性死亡補助金，標準為死亡時本人上月養老待遇乘以 12 個月，從居民養老保險基金中支付，同時終止居民養老保險關係。</p> <p>100X15 年=1500 元  900X15 年=13500 元  1500 除以 139=10.79 元加上基礎養老金 80 元約 90 元  根據中國統計年鑑所公佈資料，2009 年重慶農村年均收入為 4478 元，  除以 12=373 元  90 除以 373=0.24  所得替代率約為 2.4 成  13500 除以 139=約 97 元加上基礎養老金 80 元=177 元  177 除以 373=約 0.47 元  所得替代率約為 4.7 成</p>
財務來源	居民養老保險基金由個人繳費、集體補助、政府補貼構成。

	<p>(一) 個人繳費。根據各區縣(自治縣)開展試點時參保人員的不同年齡,分兩種情況繳費:</p> <p>1.年滿 16 周歲、不滿 60 周歲的人員,居民養老保險費年繳費標準分別為 100 元、200 元、400 元、600 元、900 元 5 個檔次,由參保人自願選擇。</p> <p>繳費方式原則上按年繳納。當年度因病、災等原因未按時繳納的可在次年內補繳,逾期不再補繳。</p> <p>2.年滿 60 周歲及其以上人員,不用繳費,但其符合條件的子女應當參保繳費。</p> <p>為鼓勵多繳多得,有條件的年滿 60 周歲及其以上人員,也可自願選擇一次性躉繳居民養老保險費,繳費標準按個人帳戶月養老金標準確定,分別為 40 元、60 元、90 元 3 個檔次,由參保人自願選擇。一次性躉繳的繳費月數按本人距 75 周歲餘命的實際月數計算,距 75 周歲的實際月數小於 60 個月和超過 75 周歲的,統一按 60 個月計算。</p> <p>(二) 集體補助。有條件的村集體應當對參保人繳費給予補助,補助標準由村民委員會民主確定。鼓勵其他經濟組織、社會公益組織、個人為參保人繳費提供資助。</p> <p>(三) 政府補貼。政府在參保人繳費的基礎上,每人每年補貼 30 元。對重度殘疾人,政府對其繳納最低標準的保險費再補貼 40 元。</p> <p>(四) 個人繳費和政府補貼標準隨經濟發展和城鄉居民收入增加適時調整。</p>
<p>行政管理</p>	<p>地方政府</p>
<p>出處</p>	<p>城鄉居民社會養老保險政策規定。重慶市銅梁縣人民政府。摘取日期: 2009/12/23</p> <p><a href="http://www.cq.gov.cn/PublicMail/Citizen/ViewReleaseMail.aspx?intReleaseID=176602">http://www.cq.gov.cn/PublicMail/Citizen/ViewReleaseMail.aspx?intReleaseID=176602</a></p>

	<p>方案二十四、甘肅省白銀市會寧縣</p>
<p>主要目的</p>	<p>新型農村社會養老保險</p>
<p>涵蓋率</p>	<p>年滿 16 周歲(不含在校學生),未參加城鎮職工基本養老保險具有我縣農業戶籍的農村居民,可以自願參加新型農村社會養老保險(以下簡稱新農保)。年滿 60 周歲的農村居民個人不再繳費,直接享受中央財政補助的基礎養老金。</p> <p>1232000/17750000=約 7%</p>
<p>給付資格</p>	<p>新農保個人養老保險費實行按年度繳納。</p> <p>(一) 新農保制度實施時,年滿 16 周歲不滿 45 周歲的農村居民,累計繳費年限不得低於 15 年。新農保制度實施後,如未及時參保或參保後中斷繳費者,達到待遇享受年齡時,累計繳費年限不滿 15 年的,</p>

	<p>不允許補繳，不能享受養老保險待遇。</p> <p>(二) 年滿 45 周歲不滿 60 周歲的農村居民，必須在新農保政策實施時參保繳費，至 60 周歲時累計繳費年限不滿 15 年的允許在第一次繳費時補繳，但累計繳費年限不得超過 15 年，補繳年限不享受政府補貼。</p> <p>(三) 新農保制度實施時，年滿 60 周歲的農村居民不繳費，但其符合參保條件的子女必須參保繳費。</p> <p>(四) 新農保制度實施後，達到領取待遇年齡的參保人員，到齡當年要繳納本年度的養老保險費。</p>
<p>給付水準</p>	<p>本《細則》實施之日起，年滿 60 周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的我縣農村有戶籍的老年人，可直接按月領取基礎養老金，基礎養老金標準暫為每人每月 55 元。年齡不滿 60 周歲，且按規定繳納了養老保險費的，養老金待遇由基礎性養老金和個人帳戶養老金兩部分組成：</p> <p>月養老金待遇 = 基礎養老金 + 個人帳戶養老金</p> <p>個人帳戶養老金 = 個人帳戶全部儲存額 ÷ 139</p> <p>養老金按月領取，支付終身。</p> <p>參保繳費人員達到待遇享受年齡時，不符合按月享受新農保待遇條件的，個人帳戶總額中除政府補貼外，一次性退還本人。政府補貼部分用於支付其他符合享受新農保待遇人員的養老金。</p> <p>個人帳戶部分：</p> <p>繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例，繳交 15 年便是 1950 元 將個人帳戶除以 139 = 約 14 元</p> <p>若繳費標準為 500 元 則是 57 元</p> <p>基礎養老金部分：</p> <p>每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。</p> <p>以標準 100 來看，相加便是 69 元</p> <p>以標準 500 來看，相加便是 112 元</p> <p>根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料 2009 年甘肅省農民人均收入為 2980 元 2980 除以 12 = 約 248 元</p> <p>所得替代率 69 除以 248 = 0.27 112 除以 248 = 0.45 約 3 成~5 成</p>
<p>財務來源</p>	<p>新型農村社會養老保險費籌集方式：</p>

	<p>(一) 個人繳費：符合參保條件的我縣農村居民應當按規定繳納養老保險費。繳費標準為每人每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 個檔次，由參保人員自主選擇檔次繳費。(二) 集體補助：有條件的村集體應當對參保人員繳費給予補助，補助標準由村民委員會民主確定。鼓勵其他社會經濟組織為參保人繳費提供資助。</p> <p>(三) 政府補貼：國家財政對符合領取條件的參保人員每人每月補貼 55 元的基礎養老金。省財政和縣財政對參保繳費人員每人每年分別補貼 30 元和 10 元的養老保險費，補貼的養老保險費全部進入參保人員個人帳戶。</p>
行政管理	<p>縣委、縣政府統一領導全縣新農保試點工作。縣新農保工作領導小組負責統籌協調，指導推進全縣新農保工作，研究制定相關政策，協調解決試點中的重大問題，監督檢查、考核各部門及鄉鎮工作進展和目標責任完成情況，向縣委、縣政府定期報告試點工作進展和制度運行情況，並就主要工作和問題提出建議。新農保工作領導小組辦公室負責新農保試點日常管理工作。</p>
出處	<p>會寧縣新型農村社會養老保險試點工作實施細則（試行）摘取日期：2011/05/27  <a href="http://www.huining.gov.cn/zhengwu/ShowArticle.asp?ArticleID=6359">http://www.huining.gov.cn/zhengwu/ShowArticle.asp?ArticleID=6359</a></p>

	方案二十五、四川省甘孜州鄉城縣
主要目的	新型農村社會養老保險
涵蓋率	<p>年滿 16 周歲（不含在校學生）、未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民，可以在戶籍地自願參保。</p> <p><math>3141000/50170000=</math>約 6.2%</p>
給付資格	<p>(一) 參保人員符合新型農村養老保險待遇領取條件的，應辦理領取養老保險手續，從年滿 60 周歲的次月起享受新農保養老金待遇。在新農保制度實施時，已年滿 60 周歲且未享受城鎮職工基本養老保險待遇的農村居民，在辦理新農保參保登記手續後，從次月起享受新農保養老金待遇，但其符合參保條件的子女應當參保繳費。</p> <p>(二) 新農保制度實施時，繳費和補繳按以下辦法處理：</p> <p>1. 2010 年 6 月 30 日前，年滿 60 周歲且符合待遇領取條件的人員不繳費，也不補繳。</p> <p>2. 距領取年齡不足 15 年的，應按年繳費，可以一次性補繳不足年限的養老保險費，累計繳費年限不超過 15 年。      在新農保制度開始實施之日起兩年內補繳的，給予相應的政府補貼；超過兩年內補繳的，不享受政府補貼。</p> <p>3. 距領取年齡超過 15 年的，應按年繳費，累計繳費年限不低於 15 年。中斷繳費的，可以補繳中斷繳費年限的養老保險費，但不享受政</p>

	<p>府補貼。</p> <p>4. 參保人員只能享受一種養老保險待遇。對於重複享受新農保、城鎮職工養老保險的，社會保險經辦機構只認可其中標準較高的一份養老保險待遇。</p>
<p>給付水準</p>	<p>按照國家、省、州規定，養老金待遇由基礎養老金和個人帳戶養老金組成，支付終身。基礎養老金標準為每人每月 55 元。在此基礎上，縣政府根據實際情況對 60 周歲以上的參保人員再配套基礎養老金每人每月 15 元，將養老金發放標準調整為每人每月 70 元，今後視財力逐步提高基礎養老金發放標準，並對於長期繳費的參保農村居民，適當加發基礎養老金。</p> <p>個人帳戶養老金的月計發標準為個人帳戶全部儲存額除以 139。參保人員個人帳戶資金領取完畢的，由所在地政府繼續為其終身支付個人帳戶養老金。</p> <p>個人帳戶部分： 繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例，繳交 15 年便是 190 元 將個人帳戶除以 139=約 14 元 若繳費標準為 500 元 則是 57 元</p> <p>基礎養老金部分： 每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。 以標準 100 來看，相加便是 69 元 以標準 500 來看，相加便是 112 元</p> <p>根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料 2009 年四川省農民人均收入為 4462 元 4462 除以 12=約 371 元 所得替代率 69 除以 371=0.18 112 除以 371=0.3 約 2 成~3 成</p>
<p>財務來源</p>	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助、政府補貼等部分構成。</p> <p>(一) 個人繳費。參加新農保的農村居民應按規定繳納養老保險費。繳費標準目前設為每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 個檔次，參保人自主選擇繳費檔次，多繳多得。州勞動保障局根據國家統一要求適時調整繳費檔次。</p> <p>(二) 集體補助。有條件的村集體應當對參保人繳費給予補助，補助標準由村民委員會召開村民會議民主確定。鼓勵其他經濟組織、社會公益組織、個人為參保人繳費提供資助。</p>

	<p>(三) 政府補貼。政府對符合領取條件的參保人全額支付基礎養老金。國家規定標準的基礎養老金由中央財政全額補助。</p> <p>政府對參保人繳費給予基本補貼，根據其財力水準分檔次給予補助，補貼標準為每人每年 30 元，除省補貼外其餘資金由州縣兩級財政負擔。</p> <p>對選擇 300 元繳費檔次繳費的，政府每人每年增加補貼 5 元，對選擇 400 元繳費檔次繳費的，政府每人每年增加補貼 10 元，對選擇 500 元繳費檔次繳費的，政府每人每年增加補貼 15 元，資金分擔比例與基本繳費補貼分擔比例相同。</p> <p>民政部門確定 60 周歲以下的 1—2 級農村居民重度殘疾人，由州、縣兩級政府按 300 元標準為其繳納養老保險費，所需資金由州財政負擔 40%，縣級財政負擔 60%的比例計算。</p>
行政管理	<p>新農保經辦機構要按照省、州社會保障資訊系統（金保工程）的總體規劃和技術構架下，建立統一、規範的新農保資訊管理系統，要認真記錄農村居民參保繳費和領取待遇情況，建立參保檔案，並長期妥善保存。要在現有的社保經辦機構和鄉鎮就業和社會保障公共服務機構的基礎上，理順新農保的管理體制，明確管理職責，運用現代化管理方式和政府購買服務方式，充實經辦力量，提高工作效率。新農保工作經費按實際需要納入同級財政預算，不得從新農保基金中開支。</p>
出處	<p>關於印發《鄉城縣新型農村社會養老保險試點實施方案》的通知 鄉城縣人民政府辦公室 鄉府辦發〔2010〕83 號。摘取日期：2011/05/27 <a href="http://www.xcx.gov.cn/show.php?id=695">http://www.xcx.gov.cn/show.php?id=695</a></p>

	方案二十六、新疆烏魯木齊縣
主要目的	新型農村社會養老保險
涵蓋率	<p>凡具有烏魯木齊縣農業戶籍，年滿 16 周歲(不含在校學生)、未參加城鎮職工基本養老保險的農村居民，均可在戶籍所在地自願參加新農保。</p> <p><math>17000/12990000=</math>約 1.3%</p>
給付資格	<p>年滿 60 周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇、有農村戶籍的人員，可以按月領取養老金。</p> <p>新農保制度實施時，已年滿 60 周歲、未享受城鎮職工基本養老保險待遇的，不需繳費即可按月領取基礎養老金，但其符合參保條件的子女應當參保繳費；距領取年齡不足 15 年的，應按年繳費，累計繳費不得超過 15 年；距領取年齡超過 15 年的，應按年繳費，累計繳費不得少於 15 年。</p>
給付水準	<p>參保人符合養老金領取條件的，可按月領取養老金。養老金待遇由基礎養老金和個人帳戶養老金組成。</p> <p>(一) 基礎養老金。基礎養老金標準為每人每月 55 元，由中央財政全額負擔。</p>

	<p>(二) 個人帳戶養老金。個人帳戶養老金的月發放標準與城鎮職工基本養老保險費個人帳戶養老金計發係數相同(個人帳戶全部儲蓄額除以 139)。參保人繳費期間死亡或領取養老金期間死亡的,其個人帳戶中的資金餘額,除政府補貼的本息外,可由法定繼承人依法繼承;政府補貼本息餘額用於支付其他參保人的養老金。</p> <p>個人帳戶部分 繳費標準以 100 元加上政府補貼 30 元為例,繳交 15 年便是 190 元 將個人帳戶除以 139=約 14 元 若繳費標準為 500 元 則是 57 元</p> <p>基礎養老金部分 每人每月 55 元,由中央財政全額負擔。 以標準 100 來看,相加便是 69 元 以標準 500 來看,相加便是 112 元 根據中國統計年鑑 2009 所公佈的資料 2009 年新疆省農民人均收入為 3883 元 3883 除以 12=約 323 元 所得替代率 69 除以 323=0.21 112 除以 323=0.34 約 2 成~3 成</p>
<p>財務來源</p>	<p>新農保基金由個人繳費、集體補助和政府補貼構成。</p> <p>(一) 個人繳費。新農保個人年繳費標準以 100 元為基準,設定為 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元 5 個檔次,參保人可根據本人及家庭經濟狀況自主選擇,多繳多得。</p> <p>(二) 集體補助。有條件的村集體應當對參保人繳費給予補助,補助標準由村民委員會召開村民會議民主確定。同時,鼓勵各類企事業單位、社會團體、民辦非企業單位、個體經濟組織以及個人為參保人繳費提供資助。</p> <p>(三) 政府補貼。地方政府對參保人繳費給予每人每年 30 元補貼,其中,自治區補貼 60%,剩餘部分由我縣承擔;對於農村重度殘疾人等繳費困難群體的補貼辦法,由縣人民政府對其繳納的最低標準養老保險費給予適當補貼。對於持一、二級重度殘疾等級證的人員,按個人繳費的最低標準給予 30 元補貼。對於完全喪失勞動能力的重度殘疾人按個人繳費最低標準給予 100 元全額補貼(具體補貼辦法由縣人民政府依法制定)。</p>

<p>行政管理</p>	<p>縣人事勞動和社會保障局制定完善各項業務管理制度，規範業務程式，建立健全內控制度和基金稽核制度，對基金的籌集、上解、預算、劃撥、發放等進行監控和定期檢查，並按年度公示新農保基金籌集和支付資訊。</p> <p>縣財政、監察、審計部門按各自職責進行監管，嚴禁擠佔挪用行爲，確保基金使用安全。縣新農保辦和村民委員會每年在行政村範圍內對參保繳費情況和待遇領取資格進行公示，自覺接受群眾監督。</p> <p>縣人事勞動和社會保障局下設新農保工作過渡性管理機構“烏魯木齊縣新型農村社會養老保險管理辦公室”。具體負責參保登記、費用征繳、個人帳戶建立與管理、待遇審核與發放、保險關係轉移與接續、檔案管理、統計分析等工作。</p> <p>各鄉（鎮）成立新農保工作經辦點。具體負責對參保人員的參保資格、基本資訊、繳費資訊、待遇領取及關係轉移資格等的進行初審及核算一次性補繳金額、錄入有關資訊等工作。</p> <p>各鄉（鎮）在行政村設立新農保代辦員，具體負責收集、上報新農保參保登記、繳費申報、待遇申領、關係轉移接續等業務環節所需的材料，並負責對基本資訊進行調查摸底、採集、有關材料的發放、養老保險費的催繳、政策的宣傳解釋以及對待遇領取資格進行認證等工作。</p> <p>縣新農保試點工作委託縣農村信用社爲參保人員制發新農保折（卡），代扣代繳養老保險費，代發養老保險待遇。</p>
<p>出處</p>	<p>關於印發《烏魯木齊縣新型農村社會養老保險試點實施辦法》的通知 縣政發[2010]20 號。摘取日期：2011/05/27  <a href="http://www.wlmlx.gov.cn/gov/govinfo/Detail.aspx?ID=2800">http://www.wlmlx.gov.cn/gov/govinfo/Detail.aspx?ID=2800</a></p>

<p>方案二十七、甘肅省</p>	
<p>主要目的</p>	<p>未參加城鎮企業職工基本養老保險社會統籌集體企業職工和退休人員</p>
<p>涵蓋率</p>	<p>省境內未參保集體企業中，凡經過當地縣級以上勞動部門批准辦理招工錄用手續的職工(含原固定工、勞動合同制職工、計畫內長期臨時工和曾在上述企業工作現已離開的人員)、已退休人員和符合法定退休條件未辦理退休審批手續的人員，可納入城鎮企業職工基本養老保險社會統籌。</p> <p>對擬納入城鎮企業職工基本養老保險社會統籌未參保集體企業中，到達法定退休年齡經本人申請延長繳費年限 5 年後其全部繳費年限仍不滿 15 年的人員，不再納入城鎮企業職工基本養老保險社會統籌。</p>
<p>給付資格</p>	<p>2005 年 12 月 31 日前到達法定正常退休年齡，且全部繳費年限滿 10 年以上的人員；</p>

	<p>2006年1月1日後到達法定正常退休年齡，且全部繳費年限滿15年以上的人員；</p> <p>2006年1月1日後到達法定正常退休年齡，全部繳費年限不滿15年，經本人申請，可延長繳費時間最多不超過5年，延長繳費年限後全部繳費年限滿15年的人員。</p>
給付水準	<p>2009年6月30日前符合上述退休條件人員的基本養老保險待遇，採取一次性核定的辦法計發基本養老金。</p> <p>基本養老金由基礎養老金、個人帳戶養老金、過渡性養老金、調節金構成。</p> <p>月基礎養老金=1399.14元×全部繳費年限×1%。</p> <p>月過渡性養老金=1049.35元×視同繳費年限×1.2%。</p> <p>月個人帳戶養老金=退休時個人帳戶儲存額÷計發月數(計發月數按本次納入統籌時的實際年齡計算，見附件1)。</p> <p>月調節金=建立個人帳戶前的視同繳費年限滿15年及以上者，每人每月發15元。</p> <p>一類地區退休人員月基本養老金，低於558元按558元執行；二、三、四類地區退休人員月基本養老金，低於525.4元按525.4元執行。</p> <p>本次納入城鎮企業職工基本養老保險統籌的退休人員，從納入統籌的次月起，由當地社會保險經辦機構按月發放基本養老金，並享受以後年度全省企業退休人員基本養老金的調整政策。</p> <p>2009年7月1日以後達到法定退休年齡的人員，其基本養老金計發辦法，按照甘肅省人民政府辦公廳《關於印發〈完善企業職工基本養老保險制度實施辦法〉的通知》(甘政辦發〔2006〕87號)執行。</p> <p>根據中國統計年鑑2009各地區農村居民家庭人均純收入的資料，2009年甘肅省農民人均收入為2980元</p> <p>由於是採取一次性核定的辦法計發基本養老金。所以無法計算替代率。</p>
財務來源	<p>補繳基本養老保險費的基數：未參保集體企業和職工2005年12月31日以前年度，以上年度全省職工社會平均工資的60%作為補繳基本養老保險費的繳費基數。2006年1月1日以後年度，以上年度全省在崗職工平均工資的60%作為補繳基本養老保險費的繳費基數。</p> <p>未參保集體企業從1992年7月1日起至本次參加城鎮企業職工基本養老保險社會統籌，按20%的比例補繳基本養老保險費，以後統一按全省城鎮企業繳費比例執行。個人和企業補繳基本養老保險費後方可納入城鎮企業職工基本養老保險社會統籌。</p>
行政管理	<p>省級財政部門通過調整支出結構，省級社會保險經辦機構通過加大基金調劑力度，確保本次納入統籌未參保集體企業退休人員基本養老金的按時足額發放。</p> <p>當地社區服務機構和未參保集體企業要共同做好退休人員的社會化管</p>

	<p>理服務工作。</p> <p>本次未參保集體企業及其人員納入統籌工作，由各級政府組織領導，人力資源和社會保障部門及其社會保險經辦機構負責組織實施，財政、地稅等部門按各自職責協同配合。</p>
出處	<p>甘肅省人民政府辦公廳批轉省人力資源和社會保障廳省財政廳關於解決未參加城鎮企業職工基本養老保險社會統籌集體企業有關問題指導意見的通知。甘肅省人民政府。摘取日期：2009/12/23</p> <p><a href="http://www.gansu.gov.cn/ShglQw.asp?ID=30677">http://www.gansu.gov.cn/ShglQw.asp?ID=30677</a></p>