

回應與挑戰

從中國年金制度看台灣國民年金

李筱翎¹

一、國家背景介紹

(一)、中國人口老化：養老保險的影響與重要性

中國是世界上人口最多的國家，同時老年人口總數量也是最多。2011 年底，60 歲以上人口已達 1.85 億，占當時人口總數 13.7% 以上（中國國家統計局，2011），中國即將進入高齡社會。且一胎化的政策，也加速了中國人口老化的速度。進入高齡社會，首先要面對的社會問題就是老年人的養老問題，早期傳統的家庭倫理與孝道觀念認為，奉養老年人是子女應盡的責任（張懷承，1993）。但隨著改革開放後經濟發展帶來的城市化與工業化，傳統的養老模式正在改變，養兒不再等同於防老。傳統上以家庭為主的照顧責任，正逐漸轉移到社會及老年人自身的準備上，但要注意的是：雖然家庭照顧的功能有所削弱，但家庭的養老保障功能無法被完全取代，這不只是在中國，在世界各國亦是如此（于學軍，1995）。

(二)、戶籍制度造成城鄉有別的社會保障

中國的農村與城市戶口的劃分，要追溯到 1950 年代，1958 年中國全國人民代

¹ 國立成功大學老年學研究所碩士生。

表大會通過了《中華人民共和國戶口登記條例》，將農業及非農業戶籍做明確地區分，並規定非經許可，農村和城市的居民不可以自由遷徙流動，戶口也不許自由轉移（郭劍雄，1999）。二元制的城鄉戶口雖然便於政府管理，在計畫經濟體制下成為穩固社會與政府統治的力量（劉苓玲，2008），但隨著經濟發展，缺點也同時浮現：嚴格的戶籍制度限制勞動力市場的自由流通，從而束縛了經濟的發展。除此之外，許多依附在戶籍的社會安全保障、醫療、住房、教育入學等相關社會福利制度，亦有相當大之差異。所以在研究中國的老經濟安全與年金制度時，除了探討其制度沿革與內容外、城鄉差異也是一個重要的關注焦點。

二、 制度沿革與現行制度

中國的養老金，依照身分及地域別，主要分成四的主要類型(公職人員退休金制度、城鎮職工養老保險制度、城鎮居民養老保險制、新型農村養老保險制度)，整理如下：

表 1：中國養老金制度整理

	適用體制	身分別	
非社會保險	公職人員退休金制度	公務員	
		國有企業 事業單位(醫院、學校)	
社會保險	城鎮職工養老保險制度	城鎮集體企業職工	多層次養老保險體系： 基本養老保險 企業年金 個人儲蓄性養老保險
		外商投資企業、城鎮私營企業勞工、其他城鎮企業、城鎮個體工商戶	
		城鎮靈活就業人員	
	農民工(被納入城鎮養老保險制度中)		
	城鎮居民養老保險制	未被納入城鎮基本養老保險制度者	

新型農村養老保險制度	農民工(未被納入城鎮養老保險制度中)
	種養農民：農村務農
	失地農民：經商者、從事其他行業者
	鄉鎮企業職工

(一)、城鎮養老保險制度沿革

傳統養老保險制度的建立（1950-1986）

中國城鎮的養老保險，最早見於 1951 年正務院所頒佈的《中華人民共和國勞動保險條例》，對養老做了初步的規範。而國家機關和事業單位的退休制度，和是企業職工的養老制度是兩個獨立的體系。

1958-1966 年是傳統養老保險的發展，在這個階段城鎮養老保險制度逐漸被規範，且其覆蓋率也不斷地擴大。1967-1985 年由於受到文化大革命的影響，城鎮養老保險由原本的社會互助體系轉變成以就職單位為主的單位保險性質，這個狀況在 1977 年中國政府官方宣布文化大革命結束後仍然持續到 1986 年。在此時期的傳統養老保險制度具有以下特徵：

1. 早期由國家、工作單位共同負擔保障的責任，在文革後期，國家的保障被單位給完全取代，這使得勞工的養老保障和其所工作單位的福利是緊密關聯的。且以單位為主的養老保險制度在各單位之間差異甚大，制度混亂。
2. 財務運作模式為 PAYG，因為這個時期的工資低，資金累積困難。
3. 覆蓋範圍狹窄，保障範圍僅限於城鎮的職工，而由各工作單為主辦的特性進一步減少了養老保險體系的涵蓋率（趙曼，2005）。

養老保險調整與改革階段（1986-2000）

1986 年的《中華人民共和國經濟和社會發展第七個五年計劃》，開始了養老制度的變革，新的養老制度因應新的社會需求，將勞工個人的責任也納入，所以養

老金的財務來源轉變為由國家、企業和勞工共同繳納，由傳統養老保險體制轉為社會統籌與個人帳戶相結合的統帳結合制（趙曼，2005）。

養老保險規範發展階段（2001-今）

在統帳結合制的基礎下逐步將制度規範，並擴大涵蓋範圍（趙曼，2005）。

（二）、現行城鎮養老保險制度

中國現行的城鎮養老保險，是依照世界銀行在 1997 年的建議分為三個支柱（World-Bank, 1997）：

1.職工基本養老保險

在城鎮中的勞動者都屬於納保對象，保障範圍包含城鎮職工、城鎮個體工商戶、靈活就業人員、在城鎮就業的農民工、在中國境內就業的外國人等。職工基本養老保險具有強制性，在推行過程中強制要求企業和其他用人單位參加。

表 2：統帳結合制的財源來源與給付水準整理

	社會統籌基金	個人帳戶
財務來源	企業按職工工資一定比例繳費(繳費比例由地方政府訂定)	職工按照個人工資 8%繳費
財務處理	Pay As You Go	Defined Contribution (1) 個人帳戶資金只用於職工養老，基金運用必須是專款專用。 (2) 預留相當於 2 個月的支付費用，其它資金全部購買國家債券和存入專戶 (3) 各級政府的財政、審計部門依法監督
給付水準(以年金方式領取)	基礎養老金： 當地上年度月平均工資	個人帳戶養老金： 個人帳戶儲存額除以計發

	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%	月數，計發月數根據職工退休時城鎮人口平均預期壽命、本人退休年齡
給付水準(一次領取)	按照下列方式計算： 1998 年 7 月起：個人帳戶儲存額 1998 年 6 月前繳費：按建立個人帳戶前的繳費年限，每滿一年發給 2 個月指數化月平均繳費工資	

2. 企業年金

在中國的養老保障中，第二支柱的企業年金，規模遠較其它國家來得小，到 2010 年底，參與人數僅為就業人數的 1.5%，遠小於參加基本養老保險的人數(約只有 7%)。和其它國家相比，中國企業年金資產占 GDP 的比重為 0.7%，而 OECD 國家平均為 75%。企業年金採用 Defined Contribution 制，這同時也是世界企業年金的主流，在繳費方面是由企業與職工共同繳納(比例依各企業實行辦法而定)，但職工通常負擔較少的費用。年金的給付水準取決於資金積累規模及其投資收益，職工個人承擔投資風險，企業只有定期繳費的義務。企業年金簡便易行，透明度較高，且繳費水準可以根據企業經濟狀況作適當調整，且中國政府為了鼓勵企業參與，故給予稅負上的優惠：企業與職工繳納的保險費免予徵稅，其投資收入可減免繳稅。

3. 個人儲蓄性養老保險

以商業年金的方式辦理，基本精神是強調個人也須負擔養老的責任。依個人意願自由參加，並自由選擇辦理的社會保險機構。政府規定須用高於同時期的利率來計息，以鼓勵民眾參加。且在辦理方式上鼓勵和企業年金掛勾，以提高參與率。給付方式和商業年金相同，可採取一次或分次給付，並可隨工作轉移，可繼承。

(三)、城鎮居民養老保險制

各地方政府有不同的制度辦法，以北京市為例，保障範圍包含：戶籍在城鎮，未納入行政事業單位，並且不符合城鎮職工基本養老保險條件的非在學者，年齡上男性須為 16-60 歲；女性須為 16-55 歲。保費可按照自身經濟條件自行選擇。財務來源包含：個人繳納的養老保險費和利息、集體補助和利息、其他收入和利息。財務處理上採用個人帳戶制。

(四)、農村養老保險制度沿革

農村的養老保險制度，隨著中國的集體經濟演變而變化，農村的集體經濟是指土地、森林、水力等資源是集體所有，由農民共同勞動耕作，在分配上也是按照勞動比例來分配。1956-1978 年集體經濟對「三無老人」提供晚年生活的保障。而在 1978 年集體經濟逐漸瓦解後，農村老年人的基本生活，還是靠集體單位以「三提五統」的收費方式承擔供養責任。社區層次的集體保障，及性質較接近社會救助，是對生活最困難的老年人給與基本的保障（公維才，2007）。1998 年稅費改革後，老年人的供養由集體負擔轉變為國家負責，但同時也帶來許多的保障不足的問題。2009 年試行的新型農村社會養老保險，填補了之前保障涵蓋範圍過小的空缺，使覆蓋率進一步提升。

(五)、現行農村養老保險制度

現行的農村社會養老保險制度，其保障範圍包含：農村務農者、農民工(無法被納入城市社會保險體系者)、農村經商者以及從事其他行業者，藉由統一的制度，將這些人口納入同一制度，可促使農村勞動力自由流動。在財務來源上是以個人繳費為主、集體補助為輔、政府政策支持。財務處理方式則是以個人帳戶。給付條件與水準上，農民若在繳費期間死亡：繼承人繼承個人帳戶所有本息，當農民轉為非農業戶口，個人帳戶的餘額也可轉移到新的保險制度或退還本息。但個人帳戶制的缺點則是：沒有一個統籌的保險來對整體作風險分攤，使得農村養老保險在互助性上較差。

三、潛在問題

(一)、制度面

1.過度分割使中國缺乏一套統一的養老制度

中國在農村社會養老保險制度的改革上採取試點的方式，各地區及部門在實行上自行訂定法規，造成各地的發展不平衡，且在管理上有很多的漏洞。管理層次低且分散也導致基金管理成本較高，進一步導致農民參與的意願低落。參保人數從 1999 年的 8000 萬人減少到 2000 年的 6172 萬人(勞動和社會保障部,1999)。在改革方向上，若能逐步提高統籌層次，由各鄉鎮層級政府提高到省級甚至是全國統籌，則可同時顧及勞動力流動，與各地經濟社會條件的差異。將制度完善化，使複雜零散的系統得以整合，建立起可長期持續的養老體系。

2.雙軌制的問題

公務員、國有企業及事業單位員工的退休金，財源來自政府直接的財政補助，所以不但不需要像一般民眾繳納保費，且其退休金的所得替代率(80%~90%)遠高於一般民眾(45%)，這也造成了公平性的爭議。

3.城鄉養老銜接問題

城鄉在社會保障制度上有相當大地差異，且因為戶籍制度的限制，勞動力無法自由轉移，造成的問題除了城鄉的工作者在養老保險上的不公平外，城鄉間養老保險要如何銜接，也是一個困擾工作者以及政府相關部門的問題(劉苓玲,2008)。而如何提升在城鄉間流動的工作人口之納保率，是一個主要目標。

4.農村保障水準低落

由於農村經濟水準較差，農民的可支配所得也較城市居民及工作者低，為了提高納保率，保費設計上也配合農民的經濟條件而較低，但這帶來的問題則是：農民在老年時可領取到的保險金很少，並不足以維持其老年生活。

5.第二支柱覆蓋率不足

針對前述所提及的：第一支柱比重遠高於第二支柱的企業年金，中國政府在國家"十五"發展計畫綱要裡，也明確地把發展企業年金作為社會保障體系改革的目標。具體方法有：提高辦理企業年金的稅賦優惠，以鼓勵企業參與。

6.國有企業轉型的問題

國有企業在 1980 年代中期面臨市場競爭，因為城鄉所得的差距，鄉鎮企業有便宜的勞力，國有企業的市場獨佔力受到侵蝕。但國有企業受到本身員工的阻力，無法進行人事縮編以減少成本，因為在 PAYG 系統下，這些較資深的員工會成為當地年金體系的負擔，且舊體系下國有企業的年資無法轉到新部門，員工對退休金是否可以領取到產生疑慮，而個人帳戶制帶來改變，使得國有企業轉型較為容易 (Zhao, 2002)。

(二)、資金面

1.資金的財務運用

目前養老基金在運用上，是以銀行利息收入為主，雖然風險較低，也確保了基金的安全性，但隨著經濟快速成長，物價成長高於銀行利息，這使得基金實際收益率為負值，長期下來對造成保障不足的問題。所以有人認為，目前中國股市正在成長，是否可以改變養老基金的投資方式，投入較高收益的股票市場，但其中的風險該如何評估，是基金運用上的另一個難題。

2.空帳問題與資金缺口

自 1997 年中國建立基本養老保險個人帳戶以來，因轉型期間的成本沒有資金來源，所以個人帳戶的資金被用來支付當期養老金，造成個人帳戶 15 年來基本是空賬運行，亦即在帳面上有記錄，但實際上這些錢早已被以 PAYG 的方式來支付之前退休者的養老金。根據《中國養老金發展報告 2011》，目前城鎮基本養老金的資金缺口就高達 679 億元 (鄭秉文, 2011)，針對這些資金缺口的問題，目前

有被提出的解決方案討論如下：

(1)延後退休

私部門與公部門對於延遲退休的看法不同，私部門的員工，特別是工人，多半對延遲退休抱持著反對的態度；而公部門的員工，傾向於贊成延遲退休，這之間的差異來自於他們工作性質的不同。反對者認為延遲退休將擠占年輕人就業機會；贊成者則認為：依照國際慣例，其它國家多半在 65 歲退休，且未來當人口紅利逐漸消失，人力資源短缺現象將會加重，延遲退休有助於緩解人力資源短缺的現象。

(2)國有企業的國有股權提撥

目前也有建議提出：國有企業的股權，可以提撥入養老基金，以解決空帳所帶來的資金缺口問題。

四、台灣可借鏡之處

中國近年來進行一連串的改革(如：城鎮居民養老保險制，新型農村養老保險制度)，目的是擴大養老保障的涵蓋率以及保障水準，而台灣也在 2008 年開辦國民年金保險，將本來未納入公保、勞保、農漁保體制的家庭主婦婦女、未就業的身心障礙者、長期失業者等都納入保險體系中。涵蓋率雖然增加，但保障水準是否充分仍然是一個重要問題，而中國在納保率增加的同時，雙軌制產生的不公平之聲浪也一直未平息，一般勞工的所得替代率過低，農民更是如此。台灣和中國一樣，都必須面對政府以財政大量補貼公務人員退休金所帶來的財政負擔，與一般勞工的反彈，所以要如何做到公平性，以及提高軍公教人員之外的一般勞工、農漁民、國民年金的所得替代率，也是台灣年金制度未來改革的一個重要議題。

另外台灣有公保、軍保、勞保、農保、國民年金等不同制度，和中國的年金體系一樣，因不同身分別而有不同的制度與管理單位，且管理單位過於零碎，造

成管理成本的增加，該如何減低管理成本，以因應未來可能產生的資金缺口，是兩岸都必須要面對的。

參考文獻

一、中文部分

- 中國國家統計局（2011）。*中國統計年鑑*。
- 張懷承（1993）。*中國的家庭與倫理*。中國人民大學出版社。
- 于學軍（1995）。中國人口老化的經濟學研究。*中國人口科學*，6，24-34。
- 郭劍雄（1999）。*二元經濟與中國農業發展*。北京：經濟管理出版社。
- 劉苓玲（2008）。*中國社會保障制度：城鄉銜接理論與政策研究*。經濟科學出版社。
- 趙曼（2005）。*社會保障*。北京：中國財政經濟出版社。
- 公維才（2007）。*中國農民養老保障論*。社會科學文獻出版社。
- 勞動和社會保障部（1999）。*勞動和社會保障事業統計發展公報*。
- 鄭秉文（2011）。*中國養老金發展報告 2011*。經濟管理出版社。

二、英文部分

- World Bank. (1997). *Old Age Security: Pension Reform in China, China 2020 Series*.
The World Bank: Washington, DC.
- Zhao, Y. (2002). China's Urban Pension System: Reforms and Problems. *Cato Journal*,
21(3), 395-414.