

中國文化大學中山與中國大陸研究所  
碩 士 論 文

Chinese Culture University Graduate Institute of  
Mainland China Studies and Dr.Sun Yat-sen's Thoughts

台北市與上海市老年福利政策之比較  
—以老人年金與社會救助為例

A Comparative Study on Elderly Welfare Policy between Taipei  
and Shanghai --- Focusing on Old-Age Pension and Social  
Assistance



指導教授：姚蘊慧 教授

Advisor: : Dr. Yao, Yun-hui

研究生：邱貞婷

Graduate Student : Chiou, Jhen-ting

中 華 民 國 101 年 6 月

June.2012

## 摘要

綜觀當今社會的情形，人口老化的問題越趨嚴重，而人口老化問題不僅造成國家勞動力人口減少，亦會造成國家扶養等眾多問題，老年人平均壽命的增長，使其退休後之生活餘命亦增加，導致以往的退休金制度與年金制度開始不敷使用，而台灣與大陸現今為全球人口老齡化最為嚴重的國家之一，其對老年經濟安全保障在近年來兩岸也越趨重視。

本文針對兩岸最先進入老齡化社會的城市，即台北市與上海市，針對兩城市之老年經濟安全制度做一詳細研究，研究老年年金制度與其扶老救助制度之政策沿革與內容，希望藉以比較台北市與上海市之老年年金制度與扶老救助制度，以了解當今兩岸城市老年經濟安全制度體系之政策，並且從中比較其政策制度之異同，希望可得到更為深層的政策意義。

因此，在本研究中發現，台北市與上海市之老人年金制度範圍已涵括兩市之全體居民、扶老救助制度亦更趨完善，使台北市與上海市之老人經濟安全更有保障，並且在兩岸年金制度的發展沿革研究中發現，兩岸制度發展沿革的相異處，其意識型態與發展過程的不同，和兩岸政治、經濟與社會有著很大的關係。

**關鍵詞：**老年經濟安全、老人年金制度、社會救助

## 目 錄

## 第一章 緒論

第一節 研究動機與目的	1
壹、 研究動機	1
貳、 研究目的	6
第二節 相關文獻探討	8
壹、 台北市老年經濟安全政策概況	8
貳、 上海市扶老政策概況	9
第三節 研究方法與研究架構	12
壹、 研究途徑	12
貳、 研究方法	12
參、 研究架構與章節安排	14

## 第二章 老人經濟安全與年金政策

第一節 老年經濟困境與經濟安全政策	16
壹、 何謂「老年經濟」?	16
貳、 老人經濟安全困境緣由、現況與影響	18
參、 老年經濟安全保障體系	23
第二節 年金政策的理論與類型	28
壹、 年金的定義	28
貳、 老人年金的意義	28
參、 年金的基本理論	29
肆、 年金的類型	32
第三節 老人救濟制度的理論與類型	37
壹、 社會救助的緣由與定義	37
貳、 社會救助與公共救助區別	40
參、 社會救助的地位與功能	43

肆、	社會救助的特質與種類	47
伍、	社會救助的理論基礎	51
陸、	社會救助中的扶老救助	53
第三章 台北市老人年金與扶老救助		
第一節	制度的歷史沿革與發展	56
壹、	老人年金制度歷程與發展	56
貳、	社會救助的歷程與發展	65
第二節	老人年金政策的內容與實踐	67
壹、	勞工退休金條例	67
貳、	軍公教保險	73
參、	農民保險	75
肆、	國民年金法	78
第三節	社會救助的政策與施行	86
壹、	社會救助法	86
貳、	中低收入老人生活津貼	91
參、	中低收入老人特別照顧津貼	92
肆、	低收入戶生活補助	93
第四章 上海市老人年金與扶老救助		
第一節	制度的歷史沿革與發展	96
壹、	上海養老保險制度的歷史沿革與發展	96
貳、	上海扶老救助政策的沿革與發展	102
第二節	老人年金政策的內容與實踐	107
壹、	上海市城鎮基本社會保險制度	107
貳、	上海市小城鎮社會保險制度	112
參、	上海市農村社會保險制度	114
肆、	上海市外來從業人員綜合保險制度	115

伍、	上海市城鎮居民養老保險	118
第三節	扶老救助的政策與施行	121
壹、	上海市城市最低生活保障制度	121
貳、	上海市農村最低生活保障制度	124
參、	上海市城鎮高齡無保障制度	126
第五章 兩岸政策的比較與分析		
第一節	老人年金政策之比較	128
壹、	大陸與台灣年金政策沿革意識型態的改變	128
貳、	年金制度屬性	130
參、	財務運作	132
肆、	年金保障制度對象	136
第二節	老人救助政策之比較	139
壹、	大陸與台灣社會救助政策沿革意識型態的改變	139
貳、	救助對象	140
參、	救助項目與內容	144
第六章 結論		
第一節	研究發現	147
壹、	政策沿革意識型態轉變不同	147
貳、	台北市與上海市年金制度範圍均已涵括全體居民	148
參、	上海市城鄉二元化差異性減小	148
肆、	台北市與上海市年金制度進入新的進程	149
伍、	扶老救助制度更趨完善	149
第二節	未來研究展望	151
參考書目		152
附錄		160

# 表目錄

表 1-1 台北市 2000 年~2011 年老年人扶養比	3
表 1-2 上海市 2007 年~2011 年老年人扶養比	4
表 2-1 55 歲以上國民之主要經濟來源	21
表 2-2 65 歲以上國民之主要經濟來源	21
表 2-3 保險、救助與津貼之異同比較	23、24
表 2-4 確定給付制與確定提撥制之比較	37
表 2-5 社會救助與公共救助比較	46
表 3-1 台灣老人年金制度實施時間表	65
表 3-2 2008 年 10 月 1 日~2011 年 3 月 31 日適用之保險費負擔比率及金額表	82
表 3-3 2011 年 4 月 1 日後適用之保險費負擔比率及金額表	83
表 3-4 台北市 2012 年度低收入戶家庭生活扶助標準表	94
表 4-1 個人帳戶養老金計發月數	110
表 5-1 台北市老人年金制度給付方式表	135
表 5-2 上海市老人年金制度給付方式表	136

# 圖目錄

圖 1-1 研究架構圖·····	13
圖 2-1 老年經濟安全保障圖·····	19
圖 2-2 多層次老年經濟保障模式·····	27
圖 3-1 台北市老年經濟安全政策圖·····	56
圖 4-1 上海市老年經濟安全政策圖·····	96
圖 4-2 上海市各項養老保險制度出台時間線·····	103



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、 研究動機

近年來，隨著文化、時代的進步，各種不同的社會福利相關問題漸漸的受到注意與重視，各國政府都訂定出對應的社會福利政策，台灣也開始逐漸重視社會福利，政府訂定出一系列的政策以確保社會福利的進行，像是勞工福利、青少年福利、婦女福利、和老人福利…等，近年來「老年福利」尤其成為台灣政治家近年來所重視的區塊。

聯合國所定義的「高齡化社會」(ageing society)，即「一個國家之 65 歲以上老年人口數占全國總人口數的 7% 以上」。根據內政部統計，台灣已於 1993 年進入高齡化社會。截至 2011 年底，台灣老年人口 (Old Age Population)<sup>1</sup> 占全國總人數已達 10.8% 以上。<sup>2</sup> 近年來由於醫療衛生的進步、生活水準的提高造成死亡率的下降，再加上「少子化」的影響，導致各國出生率亦普遍下降，在出生率下降與死亡率雙降的情況下，全球各國已普遍受到「社會人口老齡化」的衝擊，當然台灣與大陸也無法避免的受到波及。社會老年人口的各種相關問題日趨嚴重，像是老年人安養、健康、居住、經濟、社會適應…等問題，都成為現今各國所重視的社會問題之一。台灣已是全球人口老化最快速的地區，老人問題日趨嚴重。

大陸因從 1981 年開始實行「一胎化政策」，使得大陸社會人口結構更明顯的趨向老齡化，老年人口在社會人口的比例驟增，導致老年問題的不斷惡化。

而台灣雖然沒有實施「一胎化政策」，但是近年來社會變遷，年輕夫妻的生育意願明顯降低，一般家庭平均子女數不及二人，「少子化」現象越來越明顯，再加上二次大戰後，台灣醫療體系的進步與生活水準的提高，使得死亡率下降、

---

<sup>1</sup> 本文提要之「老年人口」意指年齡在「65 歲」以上之人口。

<sup>2</sup> 查自：內政部統計處，《重要參考指標》：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/indices/list.xls>（最後瀏覽日 2012/7/10）。

平均壽命的增長，導致台灣亦步向了老齡化的社會。老年問題亦逐漸產生，成為社會上需要解決的重要議題之一，截至 2011 年底，台北市老年人口數為 33.82 萬人，老年人口比例為 12.76%；<sup>3</sup>上海市老年人口數為 235.22 萬人，老年人口比例為 16.6%。<sup>4</sup>

另外隨著社會人口結構老齡化，社會人口平均壽命增長，出生率又在近年來「少子化」的影響下，幼年人口(Young Age Population)減少，<sup>5</sup>造成「老年人扶養比」<sup>6</sup> (亦可稱「扶老比」)不斷的增加，以台北市為例，老年人扶養比(old population dependency ratio)自 2000 年的 13.67%到 2011 年的 17.53%(見表 1-1)，明顯上升許多，而上海市的老年人扶養比亦也自 2005 年的 19.5% 上升到 2011 年的 22.1%(見表 1-2)，<sup>7</sup>導致家庭的養老功能已經不足以滿足及支應老年人口的生理、心理跟經濟方面的需求，老年扶養逐漸變成年輕一代家庭的重大負擔。



<sup>3</sup> 查自：台北市政府主計處統計資料庫查詢系統 <http://163.29.37.101/pxweb2007-tp/dialog/statfile9.asp> (2012/02/08)。

<sup>4</sup> 查自：〈2011 年上海市老年人口與老齡事業監測統計信息〉，《上海市老年學學會》，2012 年 3 月 31 日發布，[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=8599](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=8599) (最後瀏覽日：2012/5/25)。

<sup>5</sup> 指未滿 15 歲之人口或年齡為 0 歲至 14 歲的人口。

<sup>6</sup> 意指青壯年人口扶養老年人口的比例，老年人扶養比計算方式為： $(65 \text{ 歲以上人口} / 15\text{-}64 \text{ 歲人口}) \times 100$ 。

<sup>7</sup> 查自：〈2011 年上海市老年人口與老齡事業監測統計信息〉，《上海市老年學學會》，2012 年 3 月 31 日發布，[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=8599](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=8599) (最後瀏覽日：2012/06/01)。

表 1-1 台北市 2000 年～2011 年老年人扶養比

臺北市老年人扶養比	
年別(西元)	老年人扶養比(%)
2000 年	13.67
2001 年	14.04
2002 年	14.44
2003 年	14.84
2004 年	15.30
2005 年	15.76
2006 年	16.20
2007 年	16.62
2008 年	17.07
2009 年	17.41
2010 年	17.44
2011 年	17.53

資料來源：台北市政府主計處統計資料庫查詢系統

<http://163.29.37.101/pxweb2007-tp/dialog/statfile9.asp> (2012/02/09)。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 台北市政府主計處，[http://www.dbas.taipei.gov.tw/MP\\_120001.html](http://www.dbas.taipei.gov.tw/MP_120001.html) (2012/02/09)

表 1-2 上海市 2007 年～2011 年老年人扶養比

上海市老年人扶養比	
年別(西元)	老年人扶養比(%)
2005 年	19.5
2006 年	19.8
2007 年	20.1
2008 年	20.2
2009 年	20.8
2010 年	21.2
2011 年	22.1

資料來源：查自上海市老年學學會網站：<http://www.shanghaiass.org.cn/Index.asp>，  
2007～2011 年〈上海市老年人口和老齡事業監測統計信息〉。<sup>9</sup>

由於「社會人口高齡化」與「少子化」的影響，「老年人扶養比」的上升，造成老年人在社會上產生了許多社會問題，其中以老年經濟、醫療與照顧為主要的問題。

老年人所擁有的經濟能力有限，老年人退休後經濟來源主要靠退休金與以往的儲蓄為主，雖然有退休金與儲蓄做為其經濟的後盾，但是實際上可花用的金錢

<sup>9</sup> 2007～2011 年上海市老年人口和老齡事業監測統計信息：

2007 年：[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=5163](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=5163)；

2008 年：[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=5969](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=5969)；

2009 年：[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=6895](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=6895)；

2010 年：[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=7892](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=7892)；

2011 年：[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=8599](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=8599)（2012/06/01）。

仍然是不足的，再加上老年人因年紀增長，身體越來越虛弱，身體上各種慢性或急性的疾病不斷出現，導致其醫療費用支出的增加，在此狀況下，讓老年人退休後的經濟負擔加重，或根本沒有能力去負擔，造成老年人心理及生理上的壓力和傷害與日俱增。

過去中國人朗朗上口的一句俚語：「家有一老，如有一寶」，傳統的孝道文化認為養育父母是「孝」的表現，而今卻因為近年社會人口出生率下降，青壯年「扶養比」降低，導致現在老年人逐漸成了家中的累贅與負擔，加上社會變遷，家庭供養父母的觀念產生變化，根據調查台灣近年來對於子女供養父母的意願明顯降低，父母對於讓兒女供養的想法也逐漸減少了，這使得傳統孝道文化變得似乎不再那麼重要了。

由此可見，國家的老人福利是很重要的，在家庭功能無法提供老年人的奉養時，國家社會就要提供其功能，以幫助老年人。但是，政府又不能向民眾收取太多的稅收去支付老年福利的支出，因為「少子化」的關係，年輕一代的負擔也會因此而加重。因此如何加強老年人本身的經濟安全便成為一個非常重要的議題。老年人經濟安全亦是本研究在老年問題當中所重視的議題。

台灣在經過農業、工業發展到現今商業發展，政府對於福利也越趨重視，經過多年來的改變，於 2008 年 10 月 1 日正式實施「國民年金」制度，這使得「老人年金」在台灣有著重大的突破，大陸的養老保險制度至今亦實施多年。而台灣與大陸因社會背景與政府政策的不同，兩岸之間社會形態有所差異，台灣屬偏右派的資本主義社會國家，而大陸為共產主義社會國家，其對福利的認知與選擇不盡相同。但是在中國傳統孝道的影響下，兩地對於老年人福利的重視都表現的非常明顯，而本研究將針對台灣和大陸對於老年經濟安全的實施與制度上的差異做一系列的鑽研，但在多方面的考量下，決定以台灣與大陸各自先進入「高齡化社會」的台北市與上海市做老人年金與扶老救助的相關比較。

為何研究者會選定這兩個城市做比較，而不直接選定兩岸來做比較？其原因是：其一是，台北市與上海市均屬台灣與大陸最早進入「高齡化社會」的城市，另外在加上兩個城市均為國際化都市，與國際交流偏高，兩城市在取樣的差異性

較小；其二，若本研究將研究範圍設定在大陸與台灣之間的比較，範圍則會過大。台灣各地實施老人福利的差距不大，研究尚屬方便，但是大陸地廣人稠，每個省、縣與行政區的老人福利實施方面各有不同與差距，對於若選定整個大陸為比較範圍則對於研究有其困難，因此在上述考量後，本研究決定將以地區跟地區的比較，選定台北市與上海市做為比較的區域。

另外，研究者認為，若是將台灣與大陸整體上的老人福利制度做比較，將會失真。因此本文的研究範圍將稍作縮小，僅做台北市與上海市（地區與地區）的比較，因此本文將會以兩岸最早進入「老齡化」城市的台北市與上海市做進一步的老年福利研究，並且以老人福利中的「經濟安全」為主要之比較項目，尤其將針對老人福利中的「老人年金」與「扶老救助」做一深入探討。

## 貳、 研究目的

「高齡化社會」在兩岸造成了許多的社會老年問題，尤其是老年人經濟與醫療上的問題最為重要，政府若欲解決其問題，就要對老年人經濟安全與醫療問題的基本問題意識作一深入的了解。

本研究重點主要有以下幾項：

一、 對台北市與上海市之福利體系與社會安全制度進行理論架構上的分類與探討。

首先，希望能對台北市與上海市的「老人年金」與「扶老救助」體制作一系列的比較與探討，其次，兩市政府政策背景的不同，因此希能對於其福利體系與社會制度與理論架構上的分類及比較，比較出不同的福利體系的背景下，社會制度與理論的異同處。

二、 探究台北市與上海市老人年金制度的沿革、內容與施行狀況，比較其異同。

再者，對於兩市老人年金的發展與內容、現今老人年金的實際施行狀況亦是

本研究的探究重點，制度發展的背景與所其內容可表現出政府對於老人年金與老人福利的重視。

### 三、 進行台北市與上海市老人救助政策的比較。

而老人救助（扶助）方面，不管是政府或是 NGO 團體介入救助過程，其救助的資格以及救助申請流程的難易度，都對於貧困老年人有著莫大的影響，若是申請難度高，則實際上得到救助的貧困老年人口數將會偏低。本文藉著對於台北市與上海市「老人年金制度」或是「老人救助體系」<sup>10</sup>的詳細制度內容探討、分析與比較，希望可以探討出一套更好、更適合現今及未來高齡化社會的老年人口經濟安全制度。



---

<sup>10</sup> 此處之「老人救助體系」為政府針對老年人之經濟安全保障所制定之相關制度政策、法定之制度政策。

## 第二節 相關文獻探討

### 壹、 台灣老人經濟安全政策相關文獻

謝明瑞於 2003 年所著《國民年金制度之研究》，其研究雖有對於國民年金的意義、內涵與分類做一詳細分析，但研究方法主要以財政的角度去做國民年金制度財務及計算方式的探討，且其研究雖有介紹各國的國民年金制度，但主要以歐美國家為主，雖在文中有提到日本的「國民年金保險制度」與新加坡的「公積金制度」，但卻相對的遺漏了亞洲其他國家。<sup>11</sup>

王正於 2000 年所著〈保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討〉，指出台灣老年經濟保障制度上的不協調，因此其研究將「保險」、「救助」及「津貼」制度作比較，亦作其三種制度之間關連性的探討，之後王正對於社會救助及津貼的社會價值做一反映，最後以老年經濟保障之主流體系作分析探討，做出認為國民年金（保險）應為主要老年經濟保障之制度，若有不足之處則再以救助或津貼為輔的老年經濟安全保障之結論。<sup>12</sup>

汪存根於 2008 年所著《老人年金體系之研究—以台、日、韓、新為例》，主要透過聯合國所提出的「三層年金」為研究基礎，並且以「國民年金之屬性」、「財務來源」、「所得替代比率」、「老人扶養比及人口發展概況」及「給付方式及對象」等作為研究問題的探討框架，進而去比較台、日、韓、新的老人年金制度，以及探討其中四項制度中的優缺點，希望可作為台灣日後在修改「國民年金法」的參考。<sup>13</sup>

葉至誠於 2009 年所著《社會福利概論》中，針對社會福利的意涵、理論及

<sup>11</sup> 謝明瑞，《國民年金制度之研究》（台北：華泰文化事業股份有限公司，2003 年 12 月，初版）。

<sup>12</sup> 王正，〈保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討〉，《經社法制論叢》，第 26 期，2000 年 7 月，頁 1-30。

<sup>13</sup> 汪存根，《老人年金體系之研究—以台、日、韓、新為例》（台北：中國文化大學中山學術研究所碩士論文，2008 年）。

現況做詳細的分析與敘述。其中，本研究者注重於其書第八章至第十章的「老人福利服務」、「社會救助與社會福利」及「國民年金與社會福利」，以上三個章節針對老年人經濟安全上所需的社會保險、救助與福利上作一詳細的說明，亦將老齡化社會所面臨的問題清楚指出。<sup>14</sup>

林子揚於 2010 年所著《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》，針對年金之相關理論與制度作一探討，在探討美國（社會安全制）、瑞士（國民年金制）及新加坡（公積金制）的國民年金制度之歷程與現行制度，隨後在探討台灣本身之國民年金制度歷程，指出台灣國民年金制度在規劃期間遭受政黨紛爭與社會環境變化之影響，延遲實行。之後將台灣與各國（美、瑞士、新加坡）之國民年金制度作制度及財務規劃相關比較，最後藉由比較研究發現財務規劃及高齡化均會影響各國國民年金制度之穩定性及體系規劃。林子揚雖在文中並未提出老年經濟安全這一區塊在國民年金之重要地位，但其論文深入且清楚說明各國及台灣之國民年金制度歷程與現行制度，可供本研究之參考。<sup>15</sup>

## 貳、 上海市扶老政策概況

王楊宇於 2011 年所著《中國大陸最低生活保障制度研究》，將大陸「最低生活保障」制度之歷史沿革、內容與實施狀況等做一詳細介紹與分析，並且將大陸特有的城鄉二元化之城市「低保」與農村「低保」之起源、內容、之間差異性與申請救助過程等分項說明，並且於文中亦有針對大陸「低保」不足之處做一分析了解，以方便清楚了解何謂大陸「最低生活保障」制度，並有助於作者對大陸「低保」制度之了解，但美中不足之處為，其資料雖是「低保」制度，但由於大陸各地區間對政策的差異性頗大，因此只能大範圍的談論「低保」制度。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> 葉至誠，《社會福利概論》（台北：揚至文化事業股份有限公司，2009 年 2 月，初版）。

<sup>15</sup> 林子揚，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》（台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2010 年）。

<sup>16</sup> 王楊宇，「中國大陸最低生活保障制度研究」（台北：淡江大學中國大陸研究所碩士班（經濟貿易組）碩士論文，2011 年 1 月）。

王超、齊飛於 2007 年所著《中國社會救助概論》，將社會救助制度之相關概念與理論做一詳細解釋，並且主要將社會救助分作兩大部分，第一部分為社會救助相關的理論研究，主要包含社會救助的相關理論（理論基礎、歷史進程、價值體系等）；第二部分為大陸社會救助改革與發展，主要包含大陸社會救助制度與機制的創新跟改革（大陸社會制度的創新與制度變遷、社會救助內容、體系架構等），另外文中亦提及目前大陸社會救助制度之不足處，使讀者可清楚了解社會救助於大陸之於如何。其中，王、齊兩作者有特別提出大陸幾個城市的社會救助改革模式，上海市為其中一個提及之城市，本論文的重點其中一個為針對上海市扶老救助之研究，因此這一部分之資料文獻對本論文有很大的幫助。<sup>17</sup>

汪泓於其 2012 年主編之《上海市社會保障改革與發展報告》中，將上海市的社會保險制度與現況（2010 年）做詳細之介紹，其中上海市的社會保險體系，包括了「城保」、「鎮保」、「農保」和「綜保」等多層次的保險制度。<sup>18</sup>

「城保」為上海市城鎮基本社會保險制度，保險對象為上海市範圍內城鎮各項職業與退休人員，包含自由職業人員，其基本內容包含養老、醫療、失業、生育與工傷等五種保險種類。「鎮保」為上海市小城鎮的社會保險制度，為上海市郊區小城鎮中標準內用人單位和具有上海市戶籍的工作人員，及經由上海市政府批准的其他人員所投的保險制度，而「鎮保」的保險種類主要與「城保」相同，有養老等五大種類，不同的為「鎮保」還有「個人帳戶部分」。「農保」即為上海市農村的基本社會保險制度，是用於上海市農村戶口的居民，「農保」實行勞動者自我繳費累積為主，集體互助為輔，資金現收現付，以個人帳戶完全累積的養老保險制度。而「綜保」則為上海市政府對於外來從業人員所訂定的社會保險制度，其中主要是以農民工為主，保險項目包含養老補貼、公傷與住院醫療等三項保險待遇，讓外來從業人員（尤其是農民工）在上海市也可以享受到基本的社會安全保障，尤其是老年補貼部分。

<sup>17</sup> 王超、齊飛，《中國大陸社會救助概論》（徐州：中國礦業大學出版社，2007 年 12 月）。

<sup>18</sup> 汪泓、張健明、吳忠，汪泓主編，〈上海社會保障制度改革與發展總報告〉，《上海社會保險改革與發展報告(2009~2010)》，（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 3。

由上述可知，上海市目前是以四大社會養老保險制度（城保、鎮保、農保與綜保）為主，以完善上海市老年人的老年經濟安全，而文中介紹之上海社會救助制度方面，可得知上海市社會救助主要是以救貧的城鄉「低保」為主，並未特別針對老年人做社會救助。汪泓主編之書雖將上海社會保險制度做介紹與講解，但在社會救助制度上就顯得較無份量，且無法清楚了解其重點。<sup>19</sup>



---

<sup>19</sup> 王泓主編，《上海社會保障改革與發展報告：2009~2010》（北京：社會科學文獻出版社，2010年7月）。

### 第三節 研究方法與研究架構

#### 壹、 研究途徑

所謂研究途徑(Approach)，是指研究者對於研究對象的研究，到底是從哪一層次為出發點、著眼點、入手處，去進行觀察、歸納與分析。由於著眼點的不同(即研究途徑不同)，就各有一組與之相配合的概念，作為分析的架構。並以其中一個核心概念作為此 研究途徑之名稱。例如：

- 一、 對社會採取秩序或整合觀點者，就強調「穩定」、「整合」、功能協調、及「共識」等概念;這可稱為整合研究途徑。
- 二、 對社會採取衝突或強制觀點者，則強調「變遷」、「衝突」、「不整合」、「強制」等概念，這可稱為衝突的研究途徑。

研究途徑在政治學中發展出好幾種途徑法，本研究所選擇的研究途徑為「歷史的研究途徑」，此研究途徑於 19 世紀末葉，政治學發展出的研究途徑之一，歷史的研究途徑可用於「制度研究取向」與「思想研究取向」方面，而本文的「歷史的研究途徑」其重點在於政治制度的歷史發展層面，而研究其源起、演變與發展。<sup>20</sup>

本研究的研究途徑主要是以歷史研究途徑來做主要的方式，研究之初先將台北市與上海市對於老年人歷史背景等文獻找出，作相關的文獻分析後，再從現今台北市與上海市對於老人年金與救助制度的制度面去作分析、整合及比較，做完過往與現今的老人福利制度上面的比較後，本研究將會利用現有的資料，去尋找出有利於看比較與探討台北市與上海市對於老人年金與救助福利制度所的研究資料。

#### 貳、 研究方法

本文希望藉由以下兩種研究分析方法來探討台北市與上海市「老人年金」與「扶老救助」體系：

<sup>20</sup> 朱宏源主編，中華科際整合研究會合編，《轉寫博碩士論文實戰手冊》(台北：正中書局，1999年初版)，頁 182-186。

## 一、 文獻分析法：

文獻分析法即是一個將舊有的文獻，包括期刊、論文、報紙…等，做一系列的整理、統合，進而在當中做適度的分析，使其分析結果可以與研究者報告相融合的一種質性研究方法。

而研究者在本論文當中將會對於現在有關於台灣與中國大陸老人福利體系與制度、台北市與上海市「老人年金」與「老年救助」的相關文獻，包括政府文獻或以前的調查、相關學術文獻對於兩岸老人福利、與經濟安全的分析，進而從中找出對於本研究目的有幫助的資料與進一步讓研究者更加的瞭解到研究的主題與其內容，再加以分析之。

## 二、 比較研究法：

比較研究法是將兩種以上的制度或社會現象，加上有計劃的、有目的的做敘述、對照、分析、探求，找出其中的異同、優劣之處，並歸納出趨勢會原則，作為解決或改進其制度的參考資料。而比較研究法的重點在於收集正確的資料，收集資料不得有偏見、誤差，否則將會影響研究結果，造成誤導。

比較研究法是一種科學方法，可以幫助我們解決實際問題或建立理論。但採用比較研究法時，必須注重在各種類型中選取適合自己研究範圍者，而研究時更應該要注意原則跟限制，不可盲目的將研究結果拿來解釋所有的事務以及現象，有這樣的認知，才不致於犯下錯誤。<sup>21</sup>

就本研究而言，將從台北市與上海市的福利體系與社會安全制度、老人年金與老年救助制度與實際實施現況，透過福利體系的選擇、兩地人口成長與扶老比概況、老人年金與老年救助的各項標準與資格…等面相作為問題架框，再利用比較研究法去進行相關的實況與文獻上的比較，力求在比較出台北市與上海市了人年金制度與老年救助制度的優缺點，找出可以讓台灣的老人年金與老年救助制度優於現今。

---

<sup>21</sup> 汪存根，《老人年金體系之研究—以台、日、韓、新為例》（台北，中國文化大學中山學術研究所碩士論文，2008年6月），頁21。

### 參、 研究架構與章節安排

以下為本研究之研究架構圖：

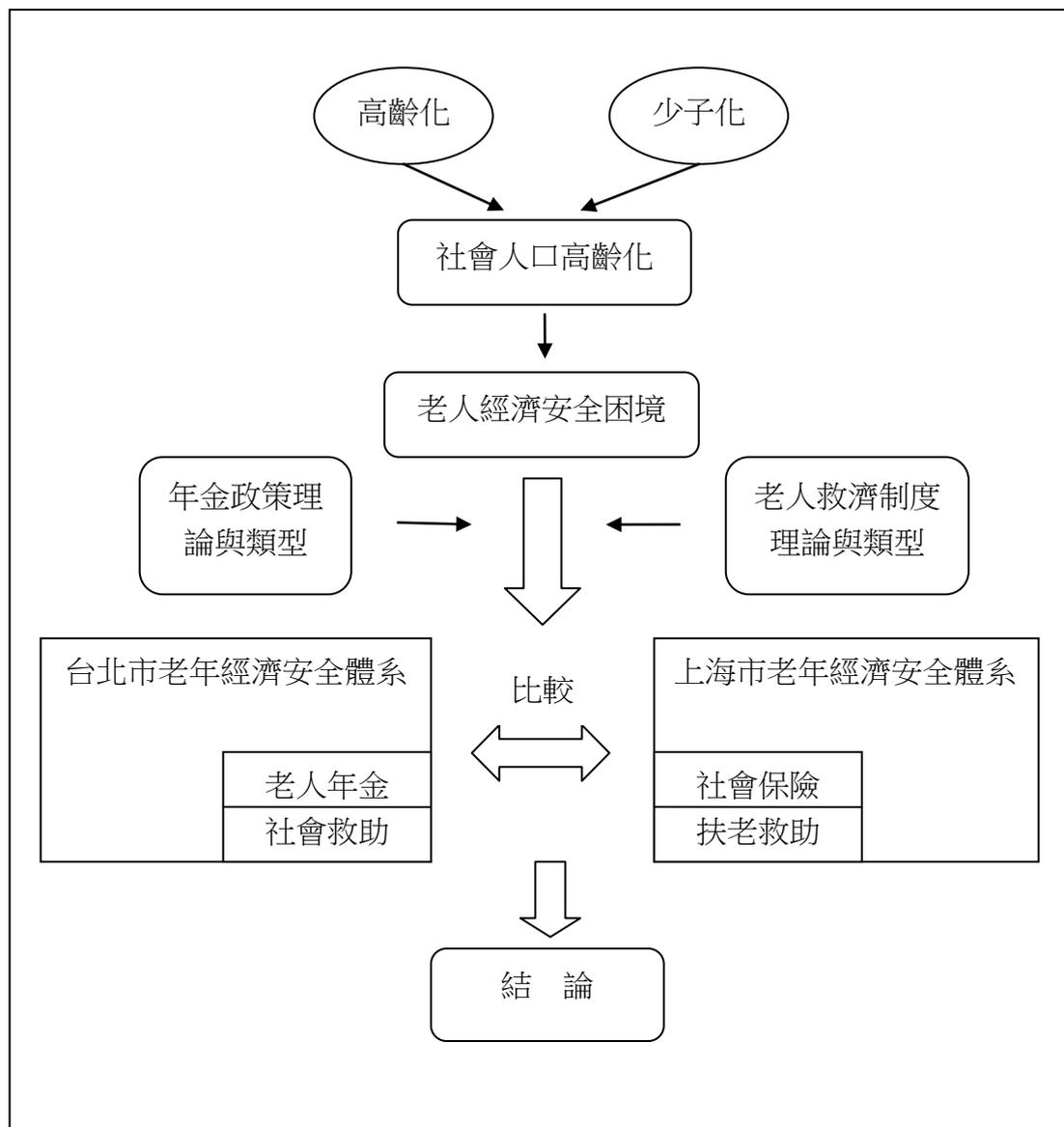


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：作者自行繪之。

綜合考量前面研究者的研究動機與研究目的、研究範圍、方法、途徑後，本文在章節架構上擬定安排如下：

第一章為緒論，首先將介紹出研究者的研究動機，為何選定老年經濟安全為主要研究，其次是透過找尋國內外學者對於老人年金與老年救助所做的相關研究

做分析與探討，以作為本研究理論與發展的參考；接著以歷史研究途徑來做為主要的方式；再利用文獻分析法與比較分析法作為本研究的研究方法；並且在最後介紹本研究的架構。

第二章為老人經濟安全與年金政策，本章首先將對於老年人經濟困境與經濟安全政策的產生原因做理論上的敘述與探討，再對於年金政策與社會救助制度的理論架構與類型做一詳細分析與探討，再將社會救助中的扶老救助分析初，以求更清楚的釐清本研究相關制度的理論與內容，幫助本研究可更深入且明確的做探討。

第三章為台北市老人年金與扶老救助，本章對台北市老年人政策的歷史沿革與發展作一詳細敘述，再探討台北市老人福利體制中的身分與職業是否在體制中有差別待遇？或差異在何處？之後再就台北市的老人年金政策與扶老救助的制度體系做詳細的探討與分析，再將之敘述，做出對於台北市老年人政策的一個小結。

第四章為上海市老人年金與扶老救助，基本上章節結構與上一章相同，不同的是此章探討的為上海市。

第五章為比較，本章將藉由第三章與第四章對於上海市與台北市老年人政策的詳細分析探討，對兩地之福利體系與社會安全制度進行理論架構上的分類與比較，同時也從台北市與上海市「老人年金制度」與「老人救助體系」的發展與各項內容做系統、制度上的比較，比較出其異同處。

最後一章為結論與建議，本章將總結出台北市與上海市老年福利年金制度與救助制度的各項比較，將其異同處的意涵解釋出來，再做出對於老年福利經濟安全面的適當建議，希望對於台灣或大陸都有實際上與學術上的幫助。

## 第二章 老人經濟安全與年金政策

### 第一節 老年經濟困境與經濟安全政策

#### 壹、何謂「老年經濟安全」？

「老年」在不同領域的學者中有著不同的界定，生物學者所認定的「老年」，主要以年齡及老化的過程來做界定；而社會學者、政治學者或是經濟學者等對於老年的定義，則是注重於社會問題及針對某一年齡以上政府為其所作相關政策與老年規劃，藉此來為「老年」作定義。

儘管在各領域學者間對於「老年」的定義不盡相同，但「老年」有著重要的相同特徵，即老年人因年齡上的增加所引起生理活動機能上的衰老與衰退，導致其工作能力與所得賺取的能力下降或喪失，老年人在經濟上才會出現危機與問題。因此，最常見是以「生理年齡」(chronological age)來加以定義老人，這不僅簡單、明確，更可以作為各項政策制定及執行的依據。<sup>22</sup>而目前國際間主要以「聯合國」所提出以年齡「65歲以上」之人口來做為老年的界定。

何謂「經濟安全」？一般又稱「社會安全 (Social Security)」或「社會保障 (Social Protection)」。「社會安全」是與福利國家 (welfare state) 觀念之發展相輔相成而產生的一種制度，它不但具有社會性、政治性與文化性，它還具有經濟性的意義，所以常常被人稱作為「經濟安全」。<sup>23</sup>「社會安全」的意涵，通常以社會保險為主，再以社會救助 (公共救助)、社會津貼及社會福利等為輔，因此社會安全的保障往往與一個國家的社會政策發展及實施相關聯。國家社會政策若高度的發展，其對於人民的福利與社會救助政策越成熟，其社會安全亦越高。另外，像美國、英國…等已開發國家裡，其經濟發展較為發達，人民賺取金錢的途徑較方便，較容易透過所得的取得來得到他們對於個人基本需求的滿足，對其自身的安全感與滿足感亦較大，由此可知，人們在經濟上得到滿足的程度越高，其社會

<sup>22</sup> 鍾佩珍，《台灣老年年金制度政策形成過程研究－政府作為之初探》(台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文，1995年)，頁6。

<sup>23</sup> 詹火生、王怡仁、蕭惠如，〈老人經濟安全政策〉，《財團法人國家政策研究基金會－國改研究報告》，2002年6月7號，<<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-019.htm>> (2012/2/8)。

安全或經濟安全的感受越高。因此，個人的經濟安全與其經濟所得高低及持續有關，當一個人的所得越高、所得來源越穩定，他就會擁有越高的經濟安全感，反之則缺乏經濟安全感，即為學者常稱之「經濟安全困境」。

本文所探討的「經濟安全」主要以老年人之經濟安全議題為主，針對政府對老年人提供定期性的收入扶持（年金）或是非定期性的給予老年人財務津貼與救助，重點於政府對於老年人經濟面的安全保障，而非社會面上非財務性的安全保障。因此「老年經濟保障安全制度」為：

*政府針對社會上所有因為老齡導致賺取所得能力喪失而引發的貧困風險，運用一切可能的工具所架構的整套經濟保障制度；面對快速老齡化的問題，它是現代社會裡的一個重要制度，如果要成功的建立與運轉，一定要政府公權力積極介入完善規劃與民間部門普遍的配合；它提供保障的範圍是以提供定期性的收入扶持為主，目的在保障經濟面的安全，並不包括非財務性的社會服務與其他相關社會支出；它提供保障的方式則廣泛的透過各種經濟制度與社會政策的設計，由政府或企業甚或個人本身提供所需財源。<sup>24</sup>*

因此，老年經濟保障主要以社會保險（年金制度）與社會救助（扶老救助）作為其兩大構成要素，其中社會津貼則為補充之方面，以這三方面之政策來保障老年人之經濟安全，在體制或屬性上，三者如何發揮其特有功能及建立完整有效的經濟安全保障網絡，為一個值得探討的議題。

以下為「老年經濟安全保障制度圖」，可更簡單的了解到何謂老年經濟安全保障制度：

---

<sup>24</sup> 揚永芳，《建立我國老年安全保障制度之研究》（台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2004年），頁13-14。

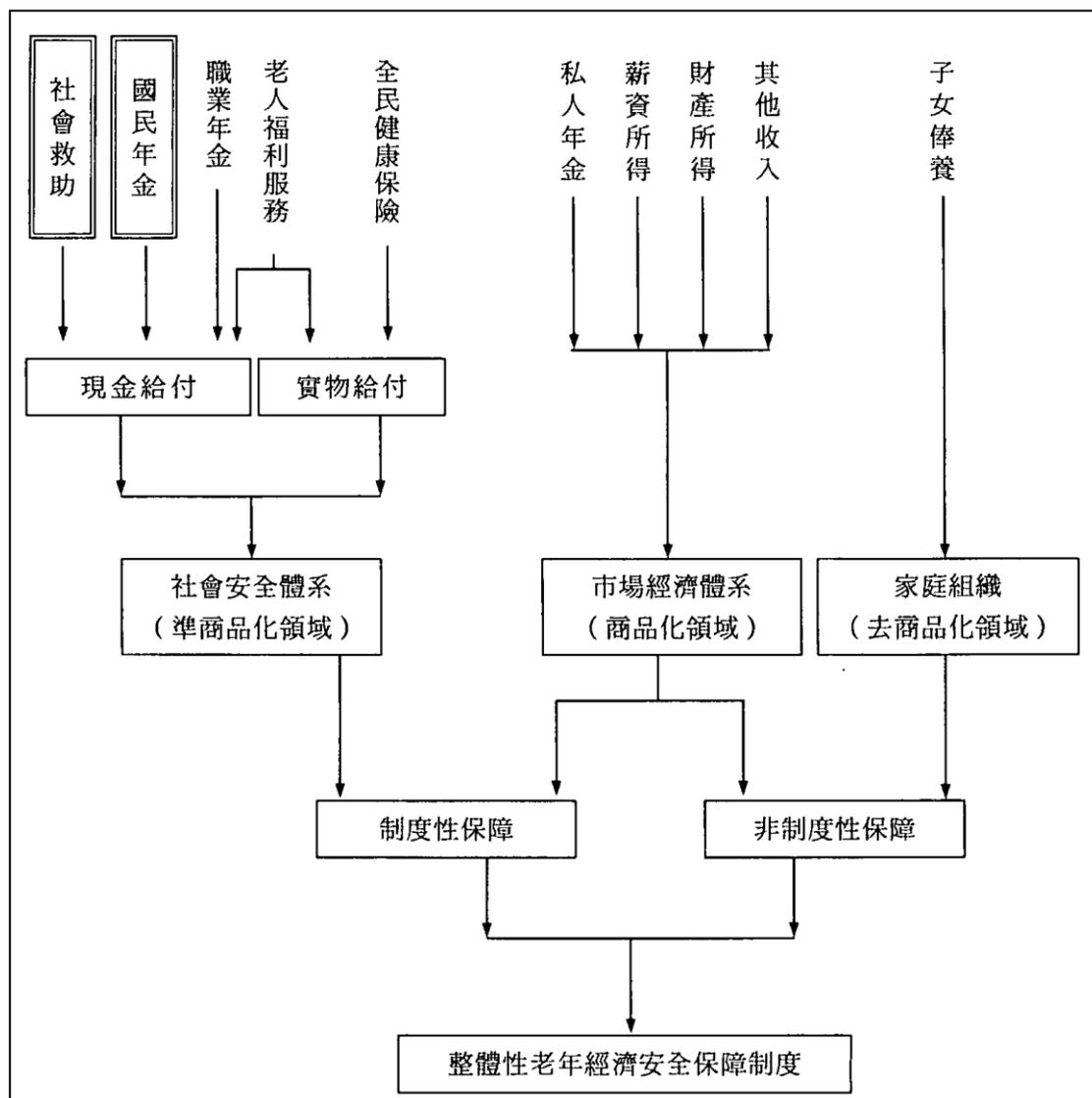


圖 2-1 老年經濟安全保障制度圖

資料來源：王正，〈保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討〉，  
《經社法治論叢》，第 26 期，2000 年 7 月，頁 6。

## 貳、 老人經濟安全困境緣由、現況與影響

工業革命及二次大戰之後，台灣與大陸「人口老齡化」<sup>25</sup>的原因是多方面的，而最主要的原因有兩方面：

<sup>25</sup> 「人口老齡化」，意指老年人口所佔總人口比重逐漸增加的過程。一般來講，當 60 歲以上人口比重占總人口的 10% 以上，或 65 歲以上人口比重占總人口的 7% 以上時，該人口結構就被認為進入老齡化社會。

## 一、 死亡率下降：

工業革命及二次大戰後，經濟的快速增長、國民平均所得（GDP）的提高、醫療技術發達、疾病治療恢復率越來越高及生活水平提高，導致死亡率明顯下降，不僅是老年人口的死亡率下降，幼年人口的存活率亦提高了，人民平均壽命的延長，導致人口激增。其中，社會人口的年齡結構與經濟發展有密切的關係，工作能力人口愈多，可有愈多的勞動力人口投入生產，有利於經濟建設的發展。

## 二、 少子化：

近年來台灣社會人口結構發生變化，生育率因職業婦女的增加，導致生兒育女不是其主要唯一的工作，甚至有的職業婦女願意犧牲婚姻或是不生小孩來成就其工作上或生活上的理想；另一方面就算是願意生育小孩的家庭，卻因為現實上的經濟因素，導致不敢生或少生小孩的觀念產生，因此生育控制嚴重產生，使得近年來生育率持續降低中，造成「少子化」現象的產生，根據台灣內政部統計：人口「粗出生率」<sup>26</sup>從民國 89 年的 13.76‰ 下降到民國 100 年的 8.48‰，<sup>27</sup>又，根據行政院經濟建設委員會（簡稱經建會）統計，台灣婦女總生育率已從民國 88 年的 1.55 人降至民國 100 年的 1.06 人，<sup>28</sup>由此可見台灣近年來出生率下降之嚴重，已經成為世界出生率最低標準，<sup>29</sup>導致台灣未滿 15 歲之幼年人口逐年減少。

以上兩個主要的原因使得台灣國民平均壽命的延長，65 歲以上之老年人口不斷增加，老年人口數量漸漸超越了幼年人口的數量，導致台灣人口老齡化現象日益顯著。

而大陸之人口死亡率，亦因改革開放後，經濟成長與社會醫療進步，使其死

<sup>26</sup> 粗出生率：每年年中人口每千人中出生人口之平均活產數，粗出生率=出生之活產人數÷年中總人口數×1000。

<sup>27</sup> 民國 99 年之粗出生率為 7.21‰，民國 100 年之粗出生率增加是因為象徵「百年好合」之因素，因此在民國 100 年台灣之粗出生率比前一年多。資料來源：內政部統計處，〈100 年結婚與出生登記統計〉，《內政部統計通報》，2012 年第 1 週，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>（2012/5/24）。

<sup>28</sup> 參考行政院主計處網站，政府統計—《育齡婦女生育率、一般生育率、總生育率、有偶婦女生育率》：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4595&mp=1>（最後瀏覽日：2012/6/8）

<sup>29</sup> 依據美國人口資料局（Population Reference Bureau）「2010 World Population Data Sheet」之估計值，我國總生育率與澳門、香港皆為 1.0 人，並列全球最低。

亡率下降，又因大陸實施「一胎化政策」影響，導致其出生率維持在較低的數字，根據上海市人口和計畫生育委員會統計資料顯示，上海市戶籍人口「總和生育率」<sup>30</sup>從 1978 年改革開放時的 1.21 人下降至 2010 年的 0.89 人，顯示出上海市人口在出生率的低落程度，使得上海市老年人口比例越來越重，幼年人口比例則降低許多，導致上海市人口老齡化越趨嚴重。

「高齡化社會」，根據「聯合國」的定義，即全國 65 歲以上之老年人口比例占全國人口比例之 7% 以上，即進入「高齡化社會」。而高齡化社會亦隨著老年人口比例的增加及全國壽命的延長，導致各式各樣的社會問題，其中以老年人經濟安全問題為重要之議題。老年人口比例的增加、社會人口結構轉變、產業結構的改變及家庭組成結構的變化，使得「社會生產力」<sup>31</sup>的下降。並且，以往在以農林漁牧業為主（第一級產業）的社會裡，老年人擁有其生產技能，亦擁有其生產財，故老年人擁有其自主之經濟能力。但在工業化的進行下，以製造業（第二級產業）為主的社會出現，老年人逐漸喪失其生產技能及生產財，因此逐漸喪失其支配經濟生活的自主權，經濟安全問題逐漸顯現。然而，在近年來資訊時代的衝擊下，以資訊服務業（第三級產業）為主的社會來臨，導致大多數的老年人完全喪失其生產能力，又在以資訊服務業為主的社會裡，老年人因很多都不識資訊服務業的內容，使得老年人幾乎被排擠於此產業結構之外，導致老年人經濟安全完全陷入困境當中，目前我國從事第三級產業的人口超過 50%，這種產業結構對老年人造成重大的影響，導致老年人經濟安全困境的嚴重產生。

上述之產業結構轉變導致老年人經濟安全困境加上社會人口老化嚴重與少子化的現象，老年人的扶養成為年輕世代的重大負擔。而現今年輕人在扶養家中老年人的同時，亦要考慮在其工作期間，如何儲備資蓄以應老年之後的生活所需，這成為了年輕世代的重要課題。

老年人經濟來源有限，根據台灣內政部統計，台灣 65 歲以上老人尚還在工作崗位上僅占老年人口的 11.17%，其中，台北市之老年人就業比例多過其他縣

<sup>30</sup> 總和出生率亦稱為總生育率，是指在育齡期間每個婦女平均的生育子女數。一般而言，若總生育率小於 2.1，則代表新生口不足以代替生育婦女何其伴侶數量的。

<sup>31</sup> 此處之社會生產力意指國家 15-64 歲之適工作之人口，65 歲以上之老年人口為退休之年齡，即此意。

市老年人就業比例，導致台北市老年人經濟來源相較於其他縣市老年人，穩定許多。另外就內政部研究統計可得知，65歲以上的老年人不論是否仍在就業，有其自身的資產占51.97%，而沒有任何資產的老年人占18.02%，<sup>32</sup>由此可見，台灣老年人的經濟來源仍處不穩定的狀況之下。又，65歲以上老年人，其中雖有部分上在工作，但大部分的老年人都已退休或沒工作過的居多，而退休之老年人雖然有些每個月有退休金可領取（抑或一次提領），但要應付其老年生活上的負擔卻顯得不足，尤其是老年人在生理機能退化之時，許多的慢性疾病漸漸顯現，龐大的醫療費用，導致金錢消耗速度變快，退休金便顯得不敷使用了。

另外，在我國傳統孝道的影響下，有許多老年人的扶養重心，落在家庭年輕一代的子女身上，根據台灣內政部統計顯示，台灣在2009年，55歲以上老年人主要經濟來源依賴子女奉養的有32.43%（見表2-1），而年齡越大，子女奉養的比例越高，同年65歲以上老年人依賴子女奉養為42.0%（見表2-2），由此可見台灣老年人在退休之後，部分老年人雖然擁有自己的財產與工作，但依賴子女奉養的比例仍處高比例。

表 2-1 55 歲以上國民之主要經濟來源

單位：%

項目別	總計	自己工作或營業收入	配偶或同居人提供	自己儲蓄、利息、租金或投資所得	自己退休金、撫卹金或保險給付	子女奉養(含媳婦、女婿)	向他借人借貸	政府救助或津貼	社會或親友救助	其他	不知道/拒答
總計	100.00	20.53	9.63	11.97	14.77	32.43	0.19	9.58	0.60	0.12	0.18

資料來源：內政部統計處，〈民國98年老人狀況調查結果摘要分析〉，《內政部統計處調查統計摘要》，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/list.html>（2012/02/13）。

<sup>32</sup> 內政部統計處，〈民國98年老人狀況調查結果摘要分析〉，《內政部統計處調查統計摘要》，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/list.html>（2012/02/13）。

表 2-2 65 歲以上國民之主要經濟來源

單位：%

項目別	總計	自己工作 或營業收入	配偶 或同居人 提供	自己 儲蓄、利 息、租 金或 投資 所得	自己 退休 金、撫 卹金 或保 險給 付	子女 奉養 (含媳 婦、女 婿)	向他 人借 貸	政府 救助 或津 貼	社會 或親 友救 助	其他	不知 道/拒 答
總計	100.00	20.53	9.63	11.97	14.77	32.43	0.19	9.58	0.60	0.12	0.18

資料來源：內政部統計處，〈民國 98 年老人狀況調查結果摘要分析〉，《內政部統計處調查統計摘要》，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Survey/list.html>（2012/02/13）。

而依據台灣經建會發佈的「台灣民國 97 年至 145 年人口推估統計」，台灣老齡人口的依賴比例越來越高，估計到民國 115 年，由於戰後嬰兒潮時期出生的人口逐漸邁入老年，將變成每 3.2 人就要扶養一位老年人，而至民國 140 年時，更成為每 1.5 人就要扶養一位老年人。<sup>33</sup>而經過兩年，經建會在 2009 年發佈「2010 年至 2060 年台灣人口推計」，推估 2010 年每 6.9 位青壯年人口扶養一位老年人口，而至 2060 年則降至每 1.2 位青壯年人口扶養一位老年人口。<sup>34</sup>經過兩年經建會的人口推估，得知台灣老年人人口上升比例越來越快，老化程度越來越嚴重，導致台灣青壯年人口扶養重擔大福提昇，造成社會及經濟上的龐大負擔，即未來生產性人口扶養「消費性人口」<sup>35</sup>的負擔愈來愈重，導致經濟效率大幅降低。

<sup>33</sup> 葉至誠，《社會福利概論》，（臺北：揚智文化，2009 年 2 月），頁 202。

<sup>34</sup> 行政院經濟建設委員會人力規劃局，《2010 年至 2060 年台灣人口推計》，（臺北：行政院經濟建設委員會，2010 年 9 月），頁 19。

<sup>35</sup> 此指 0 歲到 14 歲及 65 歲以上之老年人口，因這兩個年齡層之人口較不事生產，故稱之為「消費性人口」。

### 參、 老年經濟安全保障體系

在社會人口老齡化越來越嚴重的現今，各國針對老年人的扶養及社會經濟支持之負擔已日漸沈重，因此老年經濟安全保障則成為各國社會、經濟之主要解決課題。老年人的經濟安全保障，主要依賴退休前的私人儲蓄、資產、退休金及家庭成員的支援，然而隨著近代工業化與都市化的發展，社會人口結構改變、「產業結構的轉變」<sup>36</sup>及家庭觀念的轉變，導致家庭保障老年生活的功能式微，老年人因而必須逐漸依賴制度化的社會保險，以保障老年經濟與社會生活的安全。

而老年經濟安全保障有三大體系：(一)社會保險體系(social insurance system);(二)社會救助體系(social assistance system);(三)社會津貼體系(social allowance system)。<sup>37</sup>以上三個體系，有某種程度上的互斥，也有某種程度上的互補，但是要決定是互補或互斥，仍須以國家政府的政策制定方向與體制本身之特質而定。目前台灣老年經濟安全保障均包含了以上三種體系，政策使之三者有著一定的互補的作用。

#### 一、 社會保險體系(social insurance system)：

社會保險係指政府為推行社會政策，以社會保險繳費互助，風險分攤的方式提供老年經濟保障。而社會保險制度在國家擁有強制性的作用，強制國民繳納稅金或是保險金，以備遭遇生、老、病、死及失業時之基本經濟保障。因此，社會保險兼具著社會性與保險性的雙重功能，此制度亦會形成社會上所得重分配以便調控社會貧富差距的形成。

#### 二、 社會救助體系(social assistance system)：

係指將貧民救濟(poor relief)工作「公共化」或「社會化」。<sup>38</sup>政府對於經濟能力最弱之老年人提供免費扶持。財源來自於國家稅收，其目的是在維

<sup>36</sup> 即產業結構由初期農林漁牧業為主轉變成為以製造業為主，直至今日超過百分之五十的國民以資訊服務業為主要職業。

<sup>37</sup> 吳老德，《高齡社會理論與策略》，(臺北：新文京開發出版有限公司，2003年1月)，頁192。

<sup>38</sup> 王正，〈保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討〉，《經社法制論叢》，第26期，2000年7月，頁7。

持國民最低生活水準所需的所得。通常接受社會救助者需有一定的資格限制，需通過政府的調查，得以獲得其需要的救助金額，且依不同的需求有不同的金額補助，但是在此上面，社會救助具有濟貧的功能，因此接受救助的人或多或少會有恥辱的感覺。

### 三、 社會津貼體系 (social allowance system)：

又稱普及式津貼制 (universal system)，對於 65 歲以上老年人或特定族群之老年人不分貧、富，一律給於一定金額的津貼給付。社會津貼的特質有幾點：普及式發放，不用通過政府資產調查，因此其行政成本較低；財政來源為政府稅收，對政府的負擔較大；津貼的金額以滿足基本生活保障為前提；最後因為津貼不用通過資產調查，即可領取，沒有救助濟貧的感覺，民眾較容易接受。

然而，社會保險、救助與津貼三個體系的基本特質與功能並不相同，但對一個注重老年經濟安全的社會來說，以上三種體系之間有著互補的功能。社會保險主要在於「防貧」，社會救助在於「濟貧」，而社會津貼與社會保險一樣在於「防貧」，但其主要是透過資源重分配的方式，與社會保險的危險分攤 (risk distribution) 不同，以下就「保險」、「救助」與「津貼」三者之間的特性、功能與其異同作一分析，如表 2-3 所示：

表 2-3 保險、救助與津貼之異同比較

項目	保險 (社會保險)	救助 (社會救助)	津貼 (社會津貼)
思潮基礎	半集體主義	集體主義	個人主義
福利模式	職業成就模式	殘補福利模式	制度再分配模式
分配基準	社會事故	生活需求	弱勢優先
制度性質	自助互助	社會扶助	社會補充
制度功能	防貧	濟貧 (脫貧)	防貧
制度特色	強迫儲蓄	政府濟助	普遍照顧

表 2-3 保險、救助與津貼之異同比較（續）

制度意涵	工作成就	烙印標籤、懲罰	社會權
制度目的	所得維持	所得維持	所得維持
制度內容	全國一致	因地制宜	全國性／國民資格
保障範圍	普遍性／繳費者	選擇性／資產調查	普遍性
資格取得	被保險人 不需資產調查	一般民眾 需資產調查	一般民眾 資格證明
經費來源	保險費	政府稅收／指定稅	政府稅收
給付原則	假定需求原則	個別需求原則	假定需求原則
給付水準	基本生活保障	最低生活保障	彌補所得不足
給付型態	現金按月給付	現金按月給付	現金按月給付
給付性質	權利	慈善	平等
行政層次	中央統籌	地方權限	中央統籌／地方權限
政府角色	適度介入	最後防線	首要防線
財政負擔	中等	較輕	較重
所得分配	比例／不確定	累進／改善生活	累退／縮短差距
對價屬性	準商品化	去商品化	去商品化
風險分攤	強調大數法則	不強調	不明確
工作誘因	強	不強	中性

資料來源：參閱吳老德，《高齡社會理論與策略》，（臺北：新文京開發出版有限公司，2003年1月），頁200；王正，〈保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討〉，《經社法制論叢》，第26期，2000年7月，頁8。

基於全球性的老人經濟安全危機，世界銀行（World Bank）於1994年提出了「老年危機之避免：能提供老人保障並促進經濟成長之政策」（Averting the Old

Age Crisis: Policy to Protect the Old and Promote Growth) 報告，指出老人經濟保障應建立一個至少有三個支柱的養老制度 (multi-pillar system)，<sup>39</sup>第一層為基礎年金；第二層為職業年金；第三層為商業年金。而陳聽安 (2003) 將其加以分析歸類，認為此三層年金具有下列之特色：<sup>40</sup>

- 一、 年金體系的建立包含「基礎年金體系」、「職業年金體系」及「商業年金體系」三個支柱。
- 二、 每柱年金體系都負責一個政策目標。
  - (一) 基礎年金負責所得重分配功能；
  - (二) 職業年金負責風險分攤 (risk pooling) 的功能；
  - (三) 商業年金負責生活舒適的功能。
- 三、 每個年金體系各有其財務來源。
  - (一) 基礎年金主要以租稅支應；
  - (二) 職業年金主要以保險費支應；
  - (三) 商業年金則是以自願儲蓄的方式達到。
- 四、 基礎年金及職業年金為強制性的方式執行，但商業年金則以年金受領人自願方式執行。

另外，鑑於多數工業化國家因人口老化快速、平均壽命延長，及少子化等諸多因素交互影響的結果，導致年金保險財務日趨惡化，復加全球性退休危機的衝擊，使得以往各國採行的三大支柱保障 (或稱三層保障) 來維持老年經濟安全保障的策略模式，已無法因應未來高齡化的長壽社會(long life society)與景氣變動的需求。<sup>41</sup>因此，為因應上述所造成的困難，世界銀行為了讓老年經濟保障體系更具完善，因此於 2005 年 5 月更進一步提出了新的「多層次老年經濟保障模式」：將提供最低生活的保障列為第零層的非納費性社會救助制度，並引進東方社會互助養老的觀念，增加了第四層的倫理性家庭供養制度。<sup>42</sup>

<sup>39</sup> 吳老德，《高齡社會理論與策略》，(臺北：新文京開發出版有限公司，2003 年 1 月)，頁 194。

<sup>40</sup> 陳聽安，《國民年金制度》，(臺北：三民出版社，2003 年)，頁 15-16。

<sup>41</sup> 柯木興、林建成，「談第四支柱保障與在職老年—因應高齡化社會的社會安全角色功能調整」，國家政策研究基金會網站：<http://www.npf.org.tw/post/2/7426> (最後瀏覽日：2012/6/12)。

<sup>42</sup> 羅五湖，「台灣老年經濟生活保障制度探討」，《海峽兩岸社會保險制度學術研討會養老保險論文集》，2010 年 9 月 12 日~9 月 13 日，頁 2。

2005 年的「多層次老年經濟保障模式」將保障涵蓋範圍從原本的一般勞工，漸漸擴大至一般民眾，下至社會貧困者，上至各種工作行業從業者。由於 2003 年之「三層支柱」以將中間三層年金體系做一介紹，故在此只針對第零層與第四層年金支柱加以敘述。

第零層年金體系為非繳納性社會救助制度，這一層支柱是屬於生活之基本保障，是一種殘補式的社會救助制度，主要是用來保障人民之最低生活保障，當人民之生活標準低於社會所定義之「最低生活水準」時，民眾可向政府提出申請，政府將藉此提供補助以保障其最低生活安全。

第四層年金體系為倫理性家庭供養制度，此一制度是針對保障在家無工作之家庭成員提供其晚年生活照顧，並且將中國傳統社會中的孝道倫理觀念納入其中，由家庭成員共同扶養老年退休者。<sup>43</sup>

以下為「多層次老年經濟保障模式」示意圖：

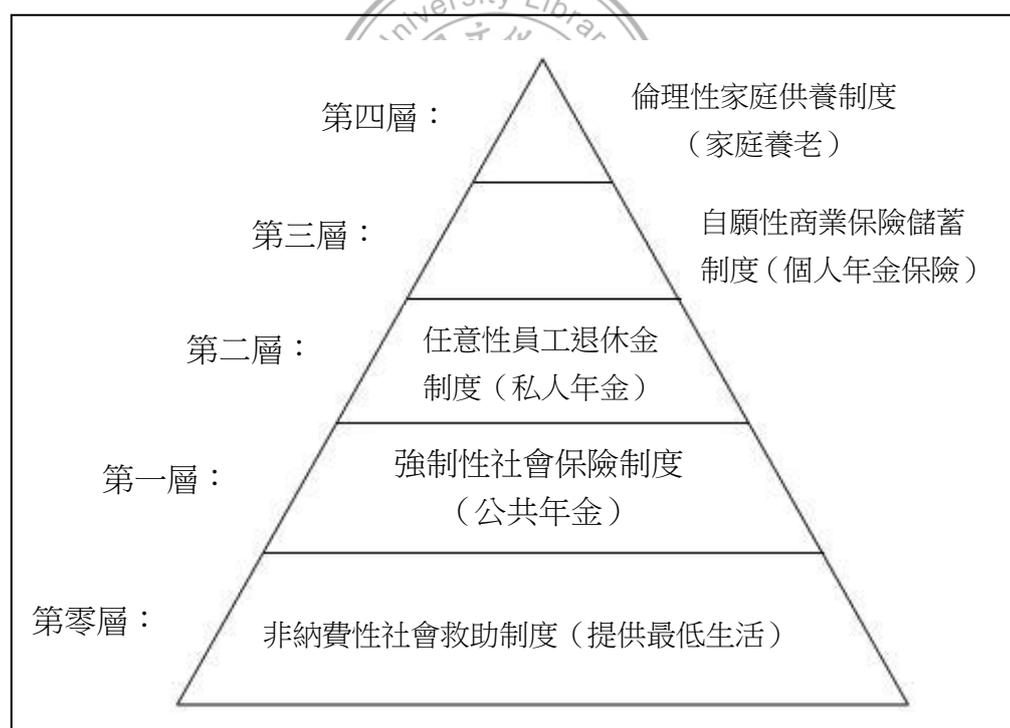


圖 2-2 多層次老年經濟保障模式

資料來源：羅五湖，「台灣老年經濟生活保障制度探討」，《海峽兩岸社會保險制度學術研討會養老保險論文集》，2010 年 9 月 12 日～9 月 13 日，頁 2。

<sup>43</sup> 林子揚，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》(台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2010 年)，頁 20。

## 第二節 年金政策的理論與類型

本文主要研究之一為台北市與上海市老人年金政策，因此對於年金政策之意義及其相關理論需深入探討，本節欲將老人年金的意義、相關理論與其類型作一分析之。

### 壹、年金的定義

年金與退休金在西方國家的定義裡，原本有相近似的意思，但嚴格來說年金和退休金是不盡相同的。通常退休金僅為勞動者在期適當退休之年齡時，雇主以其工作期間年資及各項不同的標準，給於退休者（指年紀或工作年資到一定的年數後退出勞動市場者）一定的退休給付，稱之為退休金。

而所謂年金（pension or annuity），係指一種定期（按年、按月、按週）、長期繼續給付金額的方式，被保險人可定期領取。又，根據國際勞工局（International Labor Organization, ILO）在其所出版的「社會安全導論」中的定義，年金係屬一種長期性定期現金給付的屬名。而所謂定期性給付，並非指每年給付一次，而是指按年、按半年、按季、按月或按週的方式給付金額之意。年金的範圍很廣，不論是商業保險、社會保險或是非保險之生活津貼、退休金，只要是一種定期性持續支付給付金額的方式，均屬年金範圍。參考眾多學者對於年金的定義後，本文對年金的定義為：「年金，即是參保人在一段期間內固定繳交保費，等到其約滿後，參保人（受益人）就可按年、按季、按月或按週等方式，定期持續的領取一筆錢，而當在年金保險繳費期間因不可抗拒之因素，如死亡或是殘障時，亦可依保險內容進行定期金額給付以保障本人或其家人未來的生活情況。<sup>44</sup>

### 貳、老人年金的意義

從以上年金的定義可簡略的得知老人年金係為針對老年人退休後經濟安全保障的一種年金制度。在福利國家與工業國家中，老人年金制度已普遍設立。

<sup>44</sup> 林子揚，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》（台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2010年），頁14。

老人年金的定義為，「老人年金係指被保險人加入保險後，年滿一定的期限或達到一定年齡，或依法退休時所發給的定期性持續保險給付，以保障老年時的經濟安全」。<sup>45</sup>因此，老人年金的基本概念為，個人在其工作期間，須定期繳交保險費（或稱為預繳費）給政府或機構，至其退休、到達一定年資或到一定年齡後，由政府或投保機構提供每個月的定額給付，提供個人年老後之生活保障。但老人年金並非均是繳費式的，一般而言，老人年金可有兩種模式：第一種為繳費式社會保險模式，即「保險型老人年金」，由保險人於就業期間按月（期）繳交保險費，待退休後可定期領取老人年金；另一種為非繳費式的「津貼型福利年金」，此種老人年金隸屬於社會福利下的津貼制度，領取津貼者無須繳費，只要符合規定之年齡以上的老年人口，均可按月領取津貼年金。兩種年金模式不同，前者主要讓被保險人逾期就業期間即可加入年金制度當中，為其老年生活做一經濟生活保障之作為，且具有政府強制性；而後者主要為老年人的社會權，與領取津貼者的貧富無關，主要為彌補或維持老年人之經濟所得。故老人年金的目的是在於保障老年人經濟安全，使之可維持基本生活所需。

另外，由於「津貼型福利年金」之定義與繳費式年金的的不同，本文於後面第三章中，將老年津貼列入「扶老救助」體系當中，並非將津貼制度放置救助體系下，而是認為津貼制度乃屬「扶老政策」的其中一項目，未必免讀者之後的疑惑，作者於此先做提點。

### 參、 年金的基本理論

各國有關於年金理論的概念有許多，但基於本論文主要探討為老年經濟安全相關之國民年金論述，故注重於經濟生活中，消費即退休金相關之年金理論。一般而言，一般人的所得來自於其勞動期間所換取到的薪資所得，一旦達到退休年齡而退出勞動市場後，其所得依據就會被打亂，之後便須依賴過去的儲蓄或是老年退休金來維持其晚年的生活，而現今所多工業國家已將退休金規劃入年金制度中，以強制性的收取年金保險費，來保障退休後的經濟生活。然而，各國的年金

---

<sup>45</sup> 吳老德，《高齡社會理論與策略》，（臺北：新文京開發出版有限公司，2003年1月），頁202。

制度因各國公權力（Public Authorities）介入程度不同，而有不同程度的差異，但年金的基本財務性質主要以「儲蓄」、「折舊」、「薪資」及「允諾」為主。因此年金之理論基礎主要建立在兩個消費理論及三個退休金概念以及一個年金假設的綜合應用上。其中兩個消費理論分別是：永久所得說（The Permanent Income Hypothesis）、人生過程儲蓄說（The Life-Cycle Hypothesis of Saving）；以及三個退休金概念：分別是商業權宜概念（The Business Expediency Concept）、人力折舊概念（The Human Depreciation Concept）及延期工資概念（Deferred Wage Concept）。以下就其理論內容簡單提要：

### 一、 永久所得說

永久所得稅說最早係由費雪（Fisher,1930）所提出，但使永久所得稅說受到廣泛重視係由佛利德曼（Friedman,M.,1957）出版「消費函數理論」後，才正式受到學術界的重視。

所謂永久所得，係指消費者在某一年齡或某一段期間中，對其未來預期所得的期望值而言，由預期其在某段期間內所賺取的所得與所得能力來決定。<sup>46</sup>換言之，當個人在其所得能力達到最高峰時，他將會了解到未來到達退休年齡後，勢必會退出勞動市場而喪失其正常所得，因此為防範未來退休後因所得喪失導致經濟生活困乏，個人必須在其勞動期間考量調整現今之消費水準，並且於同時須考量終身生存期間所需之消費成本，依照永久所得的概念來平衡消費支出水準，以便彌補未來的消費水準，避免不足。

### 二、 人生過程儲蓄說

人生過程儲蓄說由 Audo-Brumberg 及 Modigliani 等人所提出的。人生過程儲蓄，即指個人在消費的人生過程中，其所得流程（income path）乃呈拋物線狀，即指個人在幼年及老年時期因其勞動力較低，相對的所得較低，但在中年時期因生產力較高，故其所得賺取相對較高，亦可到達高峰，故呈拋物線狀。而人的消

<sup>46</sup> 謝明瑞，《國民年金制度之研究》（台北：華泰文化事業股份有限公司，2003年12月，初版），頁43。

費流程 (consumption path) 則呈遞增之直線，因此在所得及消費流程不相同的狀況下，個人為維持年老後遞增的消費行為，必須在其勞動期間提取部分的所得當做儲蓄用，以待退休後各項生活消費支出。

### 三、 商業權宜概念

商業權宜概念，係指雇主對於退休金的給予，主要取決於商業上的競爭及人事管理上的需要。<sup>47</sup>此概念將勞工退休金視為是雇主對於長期員工的賞金或是另外給付的酬勞，屬於恩惠式的給付，雇主完全擁有絕對的自主權，決定給付金額的多寡。商業權宜概念尚有另一種延伸之意義，因年邁的勞工通常被視為工作效率但工資卻較高的一群，故雇主發給退休金給予年邁的勞工，使其退休、退出勞動市場，成為辭退員工的一種手段，其目的是要汰舊換新、降低生產成本、提高生產效率及增加生產量。至於雇主給予退休金的多寡，則完全視員工對公司所貢獻經濟利益的多寡而定。

### 四、 人力折舊概念

人力折舊概念，係指將員工的人力價值 (human equity) 比喻為廠房或是機械的成本，廠房或是機械既因長期損耗而需折舊，而長期僱用員工因退休後所賺取所得能力喪失，而須由雇主給予相當於充分折舊的退休金。<sup>48</sup>換言之，保護員工人力價值的費用即所謂的退休金，其與廠房或機械的折舊成本，對雇主而言均為生產上所需負擔的成本。當然，將員工之人力價值與機械折舊相提並論，此方式或有不當，但若將其比喻作為退休金的理論架構基礎，似乎又無不當，是故員工有權向雇主領取其服務期間的人力折舊費作為退休金之價值。

### 五、 延期工資概念

延期工資概念，係指員工對現金工資增加或是加入退休金制度兩者之間擁有

<sup>47</sup> 謝明瑞，《國民年金制度之研究》(台北：華泰文化事業股份有限公司，2003年12月，初版)，頁44。

<sup>48</sup> 吳老德，《高齡社會理論與策略》，(臺北：新文京開發出版有限公司，2003年1月)，頁203。

選擇權，若選擇後者時，則是退休金為雇主支付勞工工資的一種延期工具。故，不論員工選擇現金工資增加或是退休金給付延期工資制度，這些均為雇主所需負擔的僱用成本，但就雇主而言，選擇延期工資制度較能符合其經營管理上的需要，又可對勞工所得做時間上的再分配；而對員工而言，選擇延期工資制度較不用擔心退休後所得突然喪失的狀況，因此延期工資制度較能保障員工退休後之經濟生活。

#### 六、 適當生活維持說

適當生活維持說，係由國內學者柯木興所建議，根據柯木興的研究，所謂適當生活維持說旨在說明充實社會保險年金給付內容，提高老年給付水準，認為勞工到達一定年齡及資格條件時，其所領取的老年年金金額，應足以維持其退休後的適當生活水準為原則。<sup>49</sup>

#### 肆、 年金的類型

大體而言，年金制度的類型繁多，本文將依年金之經營主體、財務制度與給付方式等分類模式，茲其主要內容整理說明如下：

##### 一、 依經營主體分類

年金制度的經營者主要為政府、企業及保險公司，因此從經營主體可將年金制度分為公共年金、企業年金與個人年金等，其內容如下：

##### (一) 公共年金 (Public Pension)

公共年金，亦稱國民年金，係指政府所經營之年金制度，可經由國家之法律以特殊法人為經營主體而辦理的年金，<sup>50</sup>通常公共年金具有強制性，以維持國民之最低經濟生活保障，如我國之國民年金制度。

<sup>49</sup> 謝明瑞，《國民年金制度之研究》（台北：華泰文化事業股份有限公司，2003年12月，初版），頁45。

<sup>50</sup> 同上註，頁33。

## (二) 企業年金 (Industrial Pension)

企業年金係指企業所組成的年金保險基金制度，以及由企業委託保險公司或信託投資公司所經營的年金；此種年金制度是由企業雇主為謀求員工退休後經濟保障而為經營的主體者。

## (三) 個人年金 (Individual Pension)

個人年金係指保險公司以個人為契約對象所經營的年金，此種年金制度由消費者自行選購，並無政府強制力的執行，個人可於工作期間向保險公司選購退休後之養老保險計畫。

以上三種年金模式，既可單獨存在，亦可同時參與。對於個人而言，參與的年金模式越多、所付出的保險費越高，退休或期滿後得到的退休年金與經濟保障就越好。

## 二、依年金財務制度分類

年金的財務制度，依照收取的方式可分為三種不同的財務處理方式：

### (一) 隨收隨付制 (Pay-As-you-Go)

隨收隨付制又稱為「賦課制」(Assessment Method)，大陸亦稱之為「現收現付制」，係指政府以當年度的保險收入作為年金的給付財源，並且一般由稅收或是特定稅來支付。其意指政府收取當代青壯年工作人口所支付的稅或是保險費，作為當代老年人或是退休人口的年金給付之用，也就是說目前退休者所領取的退休金或是年金費用，是由目前工作人口所提供的。但在隨收隨付制下，當領取年金的退休老人日益增加時，可能會造成當年度稅或保險費的收支不足以支應年金或是退休金給付的狀況，故在此種年金財務制度收支不足以支應支出時，其缺額將會完全轉嫁到下一代，造成下一年輕世代的重大負擔。

### (二) 完全提存制 (Full Funded System)

完全提存制又稱為「完全基金制」(Full Funding)，係指個人在工作期間，

即為其老年經濟保障做儲蓄準備。個人在其工作期間每個月將薪資一定比例存入基金保險中（抑或個人帳戶），雇主亦依照比例每個月提撥一定金額至基金保險中，此基金保險由政府負責統籌不同世代的儲蓄基金，以供老年退休後之年金使用，政府亦可能將基金做相關的投資以增加基金的額度。

在完全提存制下，保險人每個月提撥金額至儲蓄基金戶頭中，可使保險人退休後經濟生活有一定的保障，且完全提存制財務來源來自於保險人自身提撥的保險費，並不需要負擔上一代或是下一代的年金費用，因此對於政府財務負擔較小。惟因此制度並無涉及代際間所得重分配，所有年金費用均由基金儲蓄支出，故容易受到通貨膨脹、物價及政治力的干預，而影響原訂的給付水準。

### （三） 部分提存制（Partial Funded System）

部分提存制又稱為「部分基金制」，此制度為隨收隨付制與完全提存制的混合。主要以完全提存制徵收保險費用（基金）的方式，維持一定的老年人口年金之給付，而保險基金不足的部份即用隨收隨付制的方式進行補足，即退休金部分由信用基金支付（個人在其工作期間自行繳納基金儲蓄費用），另一部分則由目前工作者的保險費提撥或薪資稅支付。再者，亦可以利用年金基金進行投資以增加基金的財源，使得年金財務穩定且能支應未來所需。<sup>51</sup>

部分提存制的主要優勢於：（1）解決生育率下降與老年人口增加所帶來的保險財務世代分配問題；（2）具有強制儲蓄及所得重分配的功能；（3）保險費率收取適中，較被勞雇雙方所接受。<sup>52</sup>

## 三、依年金給付方式分類

關於退休年金給付方式，依照規劃設計通常可分為確定給付制與確定提撥制兩種類型，以下為其主要內容介紹：

<sup>51</sup> 林子揚，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》（台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2010年），頁18。

<sup>52</sup> 吳老德，《高齡社會理論與策略》，（臺北：新文京開發出版有限公司，2003年1月），頁205。

### (一) 確定給付制 (The Defined Benefit Plan)

確定給付制係指員工的老年退休金是依照政府或雇主事先經過精算與預估所計算出來的退休金。而此公式為依照員工退休前的平均薪資，乘上期工作年資等條件，來計算出其退休金之給付金額。因此，在確定給付制，給付與保險費繳納的多寡無關，主要計算公式算出其給付金額，故確定給付制具有其一定的所得再分配之功能。但在此制度下，員工領取退休金的資格往往被規定必須在同一家公司或機構服務滿一年，才符合領取資格，若受僱者換工作後則其工作年資必須重新計算，故工作流動性較大之受僱者往往因為年資達不到最低規定資格而無法領取退休金，此為確定給付制的缺點。

### (二) 確定提撥制 (The Defined Contribution Plan)

確定提撥制又稱為「現金購買退休金計畫」(Money Purchase Pension Plan)，係指員工在其工作期間，勞雇雙方依照規定定期各提撥一定的薪資或金額至退休儲蓄計畫帳戶中，直至退休時，以退休儲蓄基金加上期間之利息即為員工之退休金。因此提撥的年資與金額累計愈多，則其投資報酬率愈高，退休時所領取到的退休金就越多，且在確定提撥制下，員工之儲蓄帳戶可隨著工作變動而轉移，不必擔心其轉變工作而導致退休儲蓄計畫中斷，有助於流動性較大之勞動者保障其退休後之經濟安全，並且因為此制度員工自身與其退休金利益關聯性較大，使員工較有意願自動參與提撥費用，以保障其退休後自身利益。

一般而言，以上兩種給付方式在社會保險與民營退休體系中均適用。而通常由國家所主導的公共年金及社會保險制度大部分都採用確定給付制，而職業年金或是企業年金則在兩種給付方式間擇一使用或是混合並行使用之，但是不管是選擇哪一種制度，勞工均無法自行選擇，而是由企業雇主選擇之。而目前工業國家的民間退休制度基本上都採員工自願性辦理的方式。

以下為作者為確定給付制與確定提撥制之差異做一表格比較之：

表 2-4 確定給付制與確定提撥制之比較

	確定給付制	確定提撥制
制度設計	強迫繳費制， 齊頭式平等退休制度	強迫儲蓄制度， 為個人退休金專戶
作業成本	定期精算估計， 作業成本較高	不須精算估計， 作業成本較低
員工參與意願	中高所得者參與意願較低	與自身利益相關， 參與意願較高
可近性	制度、計算員工不易瞭解	員工易於瞭解
給付計算	年資愈高，每年給付成本愈 高，對年資高員工較有利	年輕員工可獲得給付較多
給付方式	退休給付通常以年金方式 給付	退休給付通常以一次性給 付方式
可否攜帶轉行	不可攜帶式退休金	可攜帶式退休金 (具賦益權)
因應未來人口變化	不能因應未來人口老化之 變動	可因應未來人口老化之變 動

資料來源：參考吳老德，2003，《高齡社會理論與策略》與林子揚，2010，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》後作者自行整理繪之。

### 第三節 老人救濟制度的理論與類型

在人口快速老化的現今社會，老年人之經濟安全已不僅僅只靠年金制度就能完全保障顧及了，因此尚有許多老年人因各種因素，導致其經濟、生活安全保障陷於危難之中，因此就須由國家之社會救助體系來補足社會保險及其他社會安全制度的不足，藉此可更全面性的保障老年人之經濟安全。

以下茲由社會救助之意義、理論及類型等作一深入探討，進而從社會救助制度中，將老年人救濟從中界定出來，以符合本論文針對老年人之扶老救助之重點提點。

#### 壹、社會救助的緣由與定義

社會救助 (social assistance)，又稱為公共救助 (public assistance)，為社會安全保障體系中的一部分。由於個人在社會中，有時會因為先天或後天的各種因素，而導致其失去謀生、賺錢的能力，或雖有謀生賺錢的能力卻因社會、政治或其他環境之因素，使其生活機能不足以滿足其基本需求，導致無法維持其生活。當此情形產生時，必須由國家與社會通過社會救助體系，扶助需要救助(濟)者，幫助需要救助者可維持其基本生活。

##### 一、社會救助的緣由

社會救助的由來，最早可溯及至原始人群間的互助互濟行為，往後隨著社會的發展而擴大其互助的範圍與改變互助的方式。如，英國在伊莉莎白一世女王 (Queen Elizabeth I) 期間就發展出「濟貧法」(Poor Law) 的出現，「濟貧法」為最早之救濟法案，但「濟貧法」執行之狀況對於貧窮者有「標籤」之作用，因此其濟貧行為帶有懲罰性的意涵。

而社會救助成為國家制度體系，是於工業化過程中產生的，工業化發展過程中，曾於 20 世紀 30 年代世界歐美各國爆發經濟危機，導致各國失業率增高，各國貧困者越來越多，以往之社會保險制度與救濟(濟貧)體系變得不敷使用，使

得各國不得不建立社會救助制度以應付當時之貧窮、失業現象。

而社會救助體系制度當中，以貝佛里奇（William Henry Beveridge）於 1943 年所提出的「社會保險及其服務有關的事務報告書」（The Beveridge report : social insurance and allied social service）最具代表性，後稱「貝佛里奇報告書」。該報告書詳細擬定了一套「社會安全制度」，其中針對社會救助作一系列之方案提出，以針對社會保險未能保護到之人民提供各項救助行為，使「貝佛里奇報告書」深深影響了往後各國對於社會救助體系制度的制定與執行。

## 二、社會救助的定義

何謂社會救助？針對社會救助的定義，學者們做出的定義雖個不相同，但都大同小異，以下就幾位學者對社會救助之定義作一敘述與探討：

江亮演認為，社會救助為「對需要救助者，由國家或社會大眾給予救濟與扶助之意，也就是說以社會力量共同來救助無生產能力之不幸或扶助、援助雖有生產能力卻因一時遭遇困危的不幸者」。<sup>53</sup>江亮演亦列舉了各項不幸之原因，如天災、人禍或是社會、政治及個人因素等。此定義將社會救助視為國家與社會針對各種不幸所提供的各項救助。

鄭功成認為，「社會救助係指國家與社會面向貧困人口與不幸者所組成的社會脆弱群體，提供款物接濟和扶助的一種社會保障政策，此通常被視為是政府的當然責任及義務，採取非供款制與無償救助的方式，目標為幫助社會脆弱群體擺脫生存危機，以維護社會秩序的穩定」。<sup>54</sup>鄭功成亦提出了社會救助的外延部分，其包含了災害救濟、貧困救濟及其他針對脆弱群體的扶著措施。鄭在此定義是將社會救助的內涵及外延均提出，有全面性的意義。

王東進認為，「社會救助是現代國家中得到立法保障的基本公民權之一，當公民難以維持最低生活水平時，由國家和社會按照法定的程序和標準向其提供保證最低生活需求的物質援助的社會保障制度」。<sup>55</sup>王東進認為社會救助的最終目的

<sup>53</sup> 江亮演，《社會救助的理論與實務》（台北市，桂冠圖書有限公司，1990年），頁 1-2。

<sup>54</sup> 鄭功成，《社會保障學：理念、制度、實踐與思辨》（北京：商務印書館，2000年），頁 13-14。

<sup>55</sup> 王東進，《中國社會保障制度的改革與發展》（北京：法律出版社，2001年1月），頁 322-323。

是以公平又有效率的方式去克服貧困，而這個目的就需要由國家藉由法律依據做出救助之行為。此一定義肯定了獲得社會救助是公民的基本人權之一，也指出了社會救助的主體、程序及標準性要求，並且將社會救助清楚的放置於社會保險制度當中，從屬關係明確，定義較為全面性。因此，唐鈞在其「市場經濟與社會保險」一書中，對社會救助的定義同上。

時正新認為，「社會救助是在公民因各種原因導致難以維持其最低生活水平時，由國家和社會按照法定的程序給予款物接濟和服務，以使貧困公民的生活得到基本保障的制度」。<sup>56</sup>

曹明睿認為，「社會救助係為國家與社會對於長期或臨時陷入貧困的公民，通過動員國民收入的在分配，給予其最低生活保障並且適當考慮其發展的一種對策與行動」。<sup>57</sup>曹對於社會救助的定義凸顯出社會救助的功能除了援助貧困者維持其最低生活保障外，尚存在著國家藉此調整國民收入再分配的調控措施。

朱勛克及苑仲達認為，「社會救助是指國家和其他社會主體對於遭受自然災害、失去勞動能力或是其他低收入公民給予物質幫助或服務，以維持其基本生活需求，保障期最低生活水平的各種制度」。<sup>58</sup>

林義認為，「社會救助，係指國家或社會對因各種原因導致無法維持最低生活水平的社會成員提供的能滿足最低生活需求的社會保障制度」。<sup>59</sup>對於社會救助的概念，其認為包含了幾個重要的含義：第一，社會救助為國家與社會在社會成員需要最起碼之物質幫助時，所應負責的一種基本社會責任；第二，在社會成員無法維持其最低生活時才發揮作用；第三，社會救助是在經過嚴格省察之後才提供最低生活保障，僅是維持公民的基本生存。

因此，基於參考許多學者對於社會救助的定義，作者對於社會救助的定義整理為：「社會救助係為國家與社會通過法律程序對無法維持最低生活水平的公民提供一定物質與金錢幫助以保障其基本生活，並且幫助其有能力擺脫其生活困境

<sup>56</sup> 時正新，《中國社會救助體系研究》（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁2-3。

<sup>57</sup> 曹明睿，「社會救助法律制度研究」（廈門：廈門大學出版社，2005年），頁28。

<sup>58</sup> 朱勳克、苑仲達，〈《社會救助法》的社會學思考〉，《邊緣法學論壇》，第2007卷第2期，2007年，頁53。

<sup>59</sup> 林義，《社會保險》（北京：中國金融出版社，2010年8月，第三版），頁284。

的一種社會保障制度，此社會救助對社會來講，亦存在著一種國民收入再分配的作用，以減少社會貧富差距的嚴重性」。

上述作者對於社會救助之定義，雖大概性的將社會救助之本質出，但其中有較詳細之界定仍須講述，因此以下將從幾個部分來界定社會救助的內容：<sup>60</sup>

第一，社會救助對於每一位公民來說，是應得的社會救援，是應享的權力，為公民權的一種；而對於國家與社會來說，社會救助為其應進的社會責任，台灣與大陸都於其《憲法》條文中均各自有其明確之規定，規定救助為公民權之一。

第二，社會救助是在公民因生理或是心理因素的個人原因而不能維持其「最低生活水平」時，才發揮作用之。所謂「最低生活水平」，即為個人維持其生活最低限度之條件，包含飲食、居住等，可維持生存之最低條件。因此，在界定個人是否陷入生活困境中，需由國家規定一套標準作業程序來檢驗之，通常以「資產調查」或「所得調查」為之，這一作為確定了公民之權利與國家與社會的法律關係。而調查也顯現出了社會救助之選擇性。

第三，社會救助的標準是滿足救助對象的最低生活需求，僅以維持公民的基本生活為限。一般而言，救助金額的發放標準依照需要救助者的個別需求而決定，且各地區的生活水準不一，因此救助金通常亦在不同地區而有不同的發放標準，但是總體而言，救助金的額度，低於其地區的平均收入水準，僅是維持需要救助者之最低生活水平為限。

## 貳、社會救助與公共救助區別

由以上「壹」所講述之社會救助的定義，社會救助常被稱為「公共救助」與「國民救助」(national assistance)，但是實際上社會救助與公共救助之意義並不完全相同。通常，社會救助的範圍較廣，包含救濟在內，且社會救助是經由國家政府與民間團體共同在做；而公共救助的範圍較小，通常只是政府依照救助法律相關規定所進行辦理，以上為社會救助與公共救助之差別。

但是，不管是社會救助或者是公共救助，其主要意涵是相同的，都是要保護

<sup>60</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概念》(徐州：中國礦業大學出版社，2007年12月)，頁4。

陷入生活貧困的公民，因此不管是社會救助或是公共救助，其特徵為：一，財源來自公費，由國家稅收為主要財源，並非像社會保險制度一樣，要自行繳費，而是由國家所提供之；二，要有貧困之事實，才能給付救助金與實施救助行為；三，與傳統的救貧不同，是保障人民之生存權之表現，而非由上至下的同情或是救濟行為；四，國家有責任將救助的行政機關制度化、組織化。<sup>61</sup>

以下依社會救助與公共救助之基本內容作一敘述之：

一、 基於參考許多學者對社會救助（social assistance）的定義與內容，社會救助係為對社會上特定對象，給予經濟上、職業上或是生活上最低限度的保護，或是給予其經濟收入之安全保障（income security），因此社會救助被視為社會安全制度中重要的制度之一。而社會救助包含的範圍及內容眾多，不論是給予經濟救助，在實物救助上、醫療救助上、教育救助上及人力救助上均有其救助之制度、行為。而且社會救助之救助主體不僅是國家政府，社會民間團體亦為救助主體之一，由國家立法規定，民間團體與政府相互合作救助其貧困者，以減少國家對於救助之行政、財政上之負擔。

社會救助之種類，則依被救助者之需要而異。救助的種類包含一般生活救助（食物、一般經濟、老年人照顧等）、特殊救助（如失業技能訓練與職業介紹救助、孕婦助產救助等），而經濟的救助標準為各國各政府依其社會、生活水準所計算出之最低生活需要為準。

二、 依照黃宇元和張學鶚兩位教授在社會工作辭典裡對公共救助的定義為：「公共救助係指以國家的資金援救因種種原因而失去正常所得之國民，使之能維持最低之生活及活動而言。而此項資金大多是由國家政府預算當中撥付，受領資格純粹以生活窮因為基準，因此受領資格之決定按例需經過資產調查（means test）手續。」<sup>62</sup>

基於江亮演對黃、張兩位學者的定義及對公共救助的分析說明，我們可從中得知公共救助的內容與社會救助相類似，有許多項目內容，如職業輔導、免費醫療、家庭補助、教育扶助、創業貸款等多項措施。

<sup>61</sup> 江亮演，《社會救助的理論與實務》（台北市，桂冠圖書有限公司，1990年），頁2-3。

<sup>62</sup> 同上註，頁5。

另外，公共救助另有「公扶助」一說，意指政府對於弱勢者提供各方面之現金給付與福利服務，以維持其最低之生活水準。<sup>63</sup>而公扶助一詞較少用到，因在法律界將之歸類為「社會扶助」，而在社會福利界則被歸類為「社會救助」（公共救助）。

從上述對於社會救助和公共救助的定義，兩者看起來並無不同，但是就其內容作詳細分析的話，仍然有所差別，其不同之處，茲由以下幾個方面來說明之：

一、 範圍：社會救助之救助範圍除了政府依法所辦理之公共救助內容外，尚還包含民間機構及團體之救助與救濟；但公共救助之救助範圍只有政府所依法辦理，除了依法辦理外並不屬於公共救助之範圍，因此，社會救助之範圍比公共救助之範圍大。

二、 主辦單位：社會救助除了由政府主辦救助外，還包含民間團體、非政府團體（Non-Governmental Organizations, NGOs）主辦的救助、救濟行為；公共救助則只有政府為主辦單位。

三、 財務來源：社會救助與公共救助之財務來源均由政府從稅收、政府預算中提撥，但不同的是社會救助除了政府提撥之預算外，財務來源還包含民間個人或團體所提供的金錢與物質。

四、 救助對象（受領資格）：社會救助之救助對象為因天災人禍或是個人因素不能或失去勞動能力，導致失去賺取所得能力，或是既使有賺取所得能力卻仍不足以維持生活之人；而公共救助的救助對象者要以生活窮困者為基準，而生活窮困者代表其所得於貧窮線（poverty line）或貧窮門檻（poverty thresholds）之下者，因此受領資格的決定必須經過政府之資產調查，始得領取救助金。

五、 救助重點：社會救助的救助重點放在生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助、院所收容、職業輔導、教育扶助、住宅服務與冬令救濟；而公共救助的救助重點於院所收容教養、老弱殘障及榮譽國民安置、家庭補助、醫療救助、災害救濟與冬令救濟等。<sup>64</sup>

<sup>63</sup> 江佩玲，《老親經濟安全保障－以私扶養與公扶助之關係為中心》（台北：國立政治大學法律學研究所學士後法學組碩士論文，2005年），頁79。

<sup>64</sup> 江亮演，《社會救助的理論與實務》（台北市，桂冠圖書有限公司，1990年），頁7。

本研究所講述的社會救助主要以公共救助為主，因本文社會救助之重點在於政府依照救助法對於貧困之老年人所提供之救助政策，並不在於非政府團體（Non-Governmental Organizations , NGOs）、民間團體對於老年人所提供之救助行為。

表 2-5 社會救助與公共救助比較

	社會救助	公共救助
救助範圍	政府依法救助內容，另包含民間機構與團體救濟相關內容	政府依法救助內容
主辦單位	政府、民間機構與團體	政府
財務來源	政府稅收、民間團體與機構捐助等	政府稅收
救助對象	因故失去所得導致無法維持生活或即使有所得仍無法維持生活	收入位於「貧窮線」之下

資料來源：作者自行整理繪之

### 參、社會救助的地位與功能

#### 一、社會救助的地位

在現今社會中，社會救助制度有著十分重要的地位，以下茲就幾個方面解釋之：

- (一) 社會救助是人民的基本權利，是國家的基本職責

生存權與發展權是現代社會公民的基本權利之一，因此獲取社會救助為公民的一項基本權利。<sup>65</sup>在現在社會中，尤其是經濟發展快速、社會轉型的現今，造成人民貧困的原因有許多，不論是個人因素、自然因素或是社會因素等，就整體而言，社會因素的影響力是造成貧困的一個重大原因。故，對於國家與社會來說，社會救助是其不可推卸的責任之一，保障人民在社會上擁有最基本的生活水準，即為國家與社會應急於處理的義務。在當今社會上，社會救助制度通常被視為是政府應付的責任，是一種政府藉由立法方式所作的國民收入再分配及轉移支付制度，而對於每位公民而言，社會救助是其通過法律保障所應得的基本權利，不論在台灣或大陸均如此。台灣與大陸的《憲法》均有明確的對國民擁有社會救助之基本權利有立法保障之。

## （二） 社會救助是社會穩定的「安全閥」和「穩定器」<sup>66</sup>

社會救助提供的僅僅是滿足最低生活需求的資金或是實物，目的在公平與效率之間尋求適度的平衡。<sup>67</sup>在當代國家中，不論是已發展國家或是如同台灣與大陸一樣的發展中國家，為了緩和貧富差距間的矛盾，政府常常通過對國民收入（GDP）進行再分配來使貧富差距縮小以推遲社會危機的爆發，進而維護社會穩定。而社會救助提供救助時並不問人民的致貧原因，只看需要救助者是否符合其救助資格，即收入低於最低生活標準線者，因此社會救助為社會安全制度中的最後一道「安全閥」。且社會救助主要幫助人民在其貧困時，提供即時的扶助，以早日脫離貧困的狀況，因而貧困者不致於長期處於生活困難且無助的狀態下，這樣一來，便會減少許多因貧困而造成的社會問題，如社會犯罪等。故，社會救助可稱為社會秩序的「穩定器」。

## （三） 社會救助是保障人民生存權利的最後一道防線

儘管在社會安全制度當中，社會保險制度為第一道防線，但是仍然有人民尚

<sup>65</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概念》（徐州：中國礦業大學出版社，2007年12月），頁14。

<sup>66</sup> 鄒東濤、李欣欣等，《社會保險：體系完善與制度創新》（北京：社會科學文獻出版社，2011年1月），頁3。

<sup>67</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概念》（徐州：中國礦業大學出版社，2007年12月），頁14。

未加入社會保險制度當中，因此這一部分的人民將因保障不足而陷入生活貧困當中。另外國家政府雖有推出部分特定對象的津貼制度，但因其選擇性服務的狀態下，仍有人民無法領取到津貼，且津貼制度往往為補充性質的收入，因此無法完全使被救助者脫離貧困的情形。因此在社會保險制度與社會津貼制度仍無法完全使貧困者消失的狀況之下，社會救助就成為社會安全的最後一道防線，以提供需救助者滿足其最低生活需求的資金或實物幫助。

## 二、 社會救助的功能

社會救助制度為社會安全制度中的最後一道防線，其基本的功能即為救助需要被救助者，提供滿足其最低生活標準的資金或實物，以脫離貧困狀態，但社會救助的功能不僅於此，因此將就社會救助的功能，以直接功能與間接功能於以下說明之。

### (一) 直接功能

#### 1. 直接達到保護國民基本生活之目的

社會救助制度對於無法自謀生活者或雖有謀生能力卻無法滿足其自身之基本生活者，提供金錢救助或其他適當救助行為，使其能維持最低生活保障，直接性地針對需救助者提供保護級保障之功能；另一方面，社會救助制度亦會針對遭受災害、急難等原因而無法維持其生活者，提供所需之援助及生活保障，使其可早日脫離貧困。<sup>68</sup>以上兩種救助方式均可直接且有效率的幫助到貧困者，以保障其最低基本生活。

#### 2. 促進社會、經濟繁榮

社會救助作為社會安全制度的「最低綱領」(或稱最後一道防線)，為那些失業(下崗)、貧困者提供最低生活保障，並且於適當的時機提供職業訓練及適當之救助行為，輔助被救助者早日脫離貧困，使其可自力更生，脫離貧困，這掃除了現今社會經濟體制轉軌和企業改革進程中的障礙，有利於實現市場跟企業的良好運作，提高生產效率，因此社會救助對社會及經濟的繁榮發展上的發展上，均

<sup>68</sup> 江亮演，《社會救助的理論與實務》(台北市，桂冠圖書有限公司，1990年)，頁59。

有顯著的效果。

### 3. 增進社會穩定

社會上任何成員都有可能因為個人、社會或經濟上的各種原因陷入貧困中，而此時若無法得到社會、國家或是其他人的幫助，可能會產生兩種效應：一種是貧困者因無法維持生存而自然死亡，但是這種結果其實很難出現，因為絕大多數的人都有其求生本能，不會選擇不顧自己而使自己因而死亡，因此在求生本能的影響下，有些貧困者便會選擇較極端的方式以維持其生存能力，如搶劫、偷竊等犯罪行為，因而影響到社會的穩定；另一種是貧困者若長時間沒有得到社會與國家的關心與救助，就可能會產生疏離社會甚至產生對抗社會的想法與行為，導致嚴重破壞國家、社會的穩定與發展。近年來，大陸各地的社會群體性事件增加就與其有關，其中有大部分都是與弱勢群體相關的，因此若貧困者或是弱勢群體無法得到他們應有的救助或關注，就有可能會引起社會的危機與動盪不安。<sup>69</sup>

而社會救助極力於防貧、救貧，以及安老扶幼等，通過這些不同的政策行為對貧困者與弱勢群體提供適當的救助，使其脫離貧困且慢慢增進其對政府和社會的信任與對社會發展的認同，漸漸消除社會不安之因素，社會秩序越趨穩定，以達到社會穩定之功能。

### 4. 補充社會保險制度之不足

對不能參加社會保險或是沒有能力負擔社會保險費用，且政府無法代付的那些被排除於社會保險制度之貧困者，或是雖然有參加社會保險制度，但可能因保險年限過低或是就算是保險年限已到，其所領取的保險金額仍不足以負擔其最低生活水準者，可經由當事人（貧困者）向政府申請，再依法經過財產調查，經調查符合社會救助之範圍者，可給予救助，以彌補社會保險制度之不足，並且達到社會安全制度的最終目的。

## （二） 間接功能

### 1. 縮短貧富差距

<sup>69</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概念》（徐州：中國礦業大學出版社，2007年12月），頁16-17。

社會救助是由政府主辦為原則，其財務之來源大部分是由稅收，由政府提撥預算而來，這些稅收大部分是由直接稅，也就是說所得稅課稅，所得越高被課的所得稅是以累進方式計算，因此所課的稅救越高，因此社會救助即為政府拿富有者所繳納的稅來救助那些不但不用繳稅，還須由政府救助之貧困者（低收入者），如此一來，即有政府對於所得再分配之效果，可縮短貧富之間的差距。<sup>70</sup>

## 2. 提高國民生活素質

社會救助制度的運行，使人民可以維持其最低生活水準，因此人民不用特地擔心其生存條件的缺乏，可有餘力或是有學習不同技能與接受教育的慾望，不致形成貧窮文化之循環，而因此可增強其謀生能力，不再淪為貧困者，改善其生活品質，尤其是有休閒娛樂的機會與時間，提高國民的生活素質。<sup>71</sup>

## 肆、社會救助的特質與種類

### 一、社會救助的特質

社會救助的特質可分為下列幾項：

#### （一）動機純正

社會救助之所以異於傳統貧窮救濟者，首要在動機不同，以往無論是英國在1601年所推出的「濟貧法」（十九世紀以前所修改之濟貧法亦屬此）或是十九世紀個人主義和中等階級的民主制度，都以抑制的方法來應付貧窮現象，其認為貧窮是一種罪惡，<sup>72</sup>貧窮救濟制度認為貧窮是因為其個人因素，如懶惰等，並非是社會因素所造成的，因此有幾個國家在以往濟貧的同時，凡是受領了法定的貧窮救濟，就得喪失其選舉權，除非將受領的救濟清償後，才恢復其選舉權，這顯然是對貧窮、貧困者的一種懲罰，並且受濟者通常會因此感覺到被貼標籤的污辱感。

但到了二十世紀後，由於當時歐美國家經過了經濟大危機，在加上社會連帶責任和國家責任觀的興起，才發現貧窮的原因，不僅是因個人的因素，社會所造成的因素亦很大，因此國家與社會開始對於貧困者有其責任感，認為貧困者僅是

<sup>70</sup> 江亮演，《社會救助的理論與實務》（台北市，桂冠圖書有限公司，1990年），頁60-61。

<sup>71</sup> 江亮演，《社會安全制度》（台北市：五南圖書出版公司，1986年9月，初版），頁155。

<sup>72</sup> 葉至誠，《社會福利概論》（台北縣：揚智文化事業股份有限公司，2010年5月），頁186。

不良社會制度下的影響而陷入貧困中。因此社會救助制度產生，社會救助制度對於貧困者採取與傳統救濟不一樣的方式，其認為貧窮並非一種罪惡，不將貧困者當成罪人，而認為救助行為乃人民之生存權之一，為國民基本權利。故，可得知社會救助對於救助行為之動機較為純正。

## （二） 範圍普遍性與選擇性

在救助對象方面，傳統濟貧在原則上，是以濟助「赤貧者」為限，而社會救助不以「赤貧者」為其救助限制，凡是貧困者財力在某一標準（貧窮線）之下，不足以滿足其基本生活保障者，均可申請救助。因此社會救助強調社會公平，救助範圍包含全國人民，具有普遍性的特質，凡只要符合社會救助的條件，均可接受救助行為，並不用受救助者提前繳納費用或履行一定的義務才可申請之。

雖然社會救助的對象具有上述之普遍性，但是其救助對象嚴格來說仍具有選擇性的，<sup>73</sup>只有那些因各種原因導致其收入低於貧窮線或是低於一定基本生活標準之下者，才可依法向政府申請救助，待申請調查資格通過後，才能獲得國家與社會的救助，因此在這一方面，社會救助是具有一定的選擇性的。

## （三） 權利明確

在傳統救濟制度，其對貧困者之救濟，雖然可以說是政府對人民的一種義務，但並非是人民的一種權利，<sup>74</sup>而在社會救助制度下，凡無法保證其最低生活水準者，均可依法律規定申請救助，只要救助條件符合，即可接受救助之給付，此屬於國家法律所賦予人民的一種生存權利。

## （四） 國家責任

傳統貧困救濟雖亦有根據國家法律之依據，但其範圍與財源不穩定，因此無法針對各種不同需求之貧困者做出適當的救濟行為，且以往救濟常將救濟單位分擔給個地方行政單位，因此評定救濟常由地方政府自行評判，而社會救助體系主

<sup>73</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概念》（徐州：中國礦業大學出版社，2007年12月），頁10。

<sup>74</sup> 葉至誠，《社會福利概論》（台北縣：揚智文化事業股份有限公司，2010年5月），頁187。

要將救助的主體集中在國家中央政府，由國家立法規定，並且強調救助為國家與社會之責任。因此，社會救助制度顯示出國家有責任保障人民之基本社會安全之義務，當人民有生活上的困難，無法維持其最低生活水準時，國家政府即有責任給予救助，幫助人民脫離生存貧困之危機。

#### (五) 效果顯著而積極

社會救助對生活有困難者，視其實際需要之情況，予以適當救助，最後為扶持被救助者可達到自力更生之境地。針對不同原因、不同需要之被救助者，給予不同的救助方式，方能有效且快速的幫助被救助者脫離貧困，回歸正常。

## 二、社會救助的種類

社會救助的種類通常可依生活需要、救助方式、救助時機與救助需要等情形而分類之：<sup>75</sup>

### (一) 按生活需要分類

1. 一般生活救助（基本生活—最低生活），包括食、衣、住……等的日常生活必需品救助與基本救助金補貼，或是服務性、醫療性以及喪葬善後之費用救助，為一般生活救助。
2. 特殊生活情況救助：包括教育、勞動、失業、保健、疾病救助或是孕婦、產婦、殘障者（如盲聾啞、肢體殘障等）、老年人、災民等救助，均為特殊生活情況救助。

### (二) 按救助方式分類

一般分為院內救助與院外救助，院內救助即將居要救助者收容於救助之機構內安養，一般是透過政府所創辦的機構（institutions）於以收容，內容通常包含養老、育幼、孤兒、療養等，因此院內救助也稱為院內服務（indoor service）或是院內救濟（indoor relief）；而院外救助則是政府通過運用個案工作研究，針對

<sup>75</sup> 江亮演，《社會救助的理論與實務》（台北市，桂冠圖書有限公司，1990年），頁116-117。

不同的貧困者，依照其個人之情況而實以個別輔導，解決對方的困難使其生活回復正常，或是因應其需要提供現金與地區服務，使被救助者可於自身家中即可獲得應有的救助，因此院外救助亦稱為院外服務（outdoor service）或是院外救濟（outdoor relief）。

然而除了院內救助與院外救助方式外，作者將社會救助方式以較實際之方式作分類，主要以現金救助、實物救助、心理救助與權利救助為主：<sup>76</sup>

#### 1. 現金救助

社會救助對貧困者會應其需要予以必要的現金救助，使其可自主的購買必要的生活必需品，此為社會救助最重要的方式，也是傳統的有效方式。這種現金救助的優點在於便於操作，救助效率高，但其缺點在於有時落實不到位。

#### 2. 實物救助

實物救助係指政府將救助的資金則算成等價的米、油等日常生或必需品，再送到救助對象的手中，這種救助方式的優點在於便於操作、救助效率高，其落實也到位，但其缺點在於將資金折價的過程中，會因人為因素、輸送過程中的損耗與物品的質量難以保證，以及此方式有時會疏忽救助對象其個性需求，往往會受到社會的質疑。

#### 3. 心理救助

心理救助係指社會救助通過扶助貧困者使其逐漸回到正常生活，且具激勵方式促使就被救助者開始有自助之想法。因必要的救助行為固然重要，但最終要擺脫貧困生活處境仍要靠被救助者自身的努力，而社會救助作為國家社會政策與社會工作的重要內容，其核心觀念為「助人自助」。故，社會救助的其中一個重要作用即為運用不同之方式及技巧去激發被救助者的自助潛能。

#### 4. 權利救助

以往貧困救濟對於貧困者，雖可說是義務，但卻不認為救濟行為為人民之權利之一，而社會救助制度認為貧困者受領國家與社會的救助行為，為人民生存權之一，因此權利救助為社會救助中最高的境界，為保障人民之基本權利而為之。

<sup>76</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概念》（徐州：中國礦業大學出版社，2007年12月），頁190-191。

(三) 按救助時機分類

1. 平時救助：包括低收入者生活之補助等。
2. 急難救助：包括災害、意外……等之救助。
3. 臨時救助：包括車禍、救生、山難……等之救助。

(四) 按救助需要分類

1. 必須救助：包含生活、教育、疾病、就業……等之救助。
2. 得予救助：包含失業、生育、保健、殘障者重建、看護……等之救助。
3. 可以救助：包含上述之特殊生活情況下之救助，如：老年人、災害、盲聾啞、旅費……等之救助。

伍、社會救助的理論基礎

社會救助之理論基礎，主要以各種不同意識型態學者對於貧窮及國家政府救助行為之解讀與界定為基準。不同意識型態學者之間思想全然不同，其對於貧窮的原因、貧窮是否成為社會問題、國家是否該出面解決貧窮問題以及政府對於貧窮的角色扮演、政策傾向等，都存有極大差異性的解讀。

一、較極端的右翼

較極端的右翼學者看法，認為競爭是必然且必須的，其認為有競爭事實的存在，社會才會進步，而競爭的過程中，不平等是必然的，而社會不平等也是正常的，因社會不公平是社會分工所需，資源不應該平均分配，那違反正義。其社會上永遠有競爭的失敗者，政府不必去解決，亦解決不了。

另外，較極端的右翼者視貧窮是因個人不努力而造成的，個人自己需要負完全責任。為了使個人可學會對自己的行為負責，政府不該且沒有責任協助、救助窮人，因為其認為社會福利往往會使人產生依賴，再加上政府本身是官僚的且無效率的、缺乏彈性，甚至可能是腐敗的，這使得福利常易放難收，還會造成各方

面的危機，因此較極端的右翼者認為政府不該輕易鬆手去實施、執行福利政策，而針對貧窮的救助（濟），就讓親友、慈善機構去做；至於社會保險則讓市場去做即可，政府不用有動作。

## 二、右翼社會安全國家論者

就右翼社會安全國家論者之觀點，其雖與較極端的右翼學者同樣強調「自由競爭」，認為個人應該為自己最大福利負責。但其願意承認貧窮因素有社會致因，自由競爭有一定的極限，亦有不完美處，因此可能會造成貧窮現象，亦可能會惡性循環，不僅不會因經濟成長而消失，反而可能會擴散成經濟成長的障礙因素，危害社會秩序與穩定性。因此，政府不可忽視貧窮所導致的社會問題，應適當介入處理社會問題，以免問題擴大，因為貧窮常代代相傳，一旦個人陷入貧窮文化（poverty culture）成為低下階層（underclass）就難以掙脫，並且容易再次進入貧窮的循環中。

因此，右翼社會安全國家論者認為政府應實施「社會安全制度」與「保險制度」，避免各項風險（如：失業、老年、疾病、意外災害事故）：包括最基礎的就業安全、健康安全、所得安全、福利服務。而針對救助行為，右翼社會安全國家論者認為政府應審慎畫定「貧窮線」，即最低生活標準，用以區隔貧戶與非貧戶（deserving poor & undeserving poor），適當給於補助與職訓，以協助其自力更生，正所謂「與其給他魚，倒不如給他釣竿、教他會結網捕魚」，並且設法改變或消除貧窮文化。

而雖然政府為求社會穩定、安全，實施貧窮救助，但其各項服務必須是最低安全標準，不可妨礙（動搖）個人工作動機，並且要避免搭便車（free rider）與福利依賴現象的產生。

## 三、民主社會主義

民主社會主義者常採取福利國家的觀點，其認為右派的「社會達爾文主義」競爭世界不適合人類社會，人應該回復到互助合作。民主社會主義者認為「平等」

是最重要的價值，因為他們認為一個平等的社會才是有正義感的社會，才能創造一個整合、有次序的社會。<sup>77</sup>他們反對一切的階級與不平等，只有當不平等是有利與弱勢者時才能被接受。

市場經濟機制常加劇貧富不均，國家有責任進行資源再分配政策以達平等（高稅賦、免費或高補助的社會服務、混合經濟）。

民主社會主義者認為貧窮往往是社會結構性因素造成，並非是個人不努力或是自願的，如社會不平等、相對剝奪，在工業發達的富裕社會中有貧窮現象存在，是難以容忍的。民間慈善團體來濟貧是無濟於事，因為無法真正負責，且無法認清貧窮問題本質。對於社會安全國家中以財力調查為基礎的社會救助，常使對方喪失尊嚴，造成歧視烙印，浪費人力、物力，且調查常常不公平。因此，民主社會主義者認為政府應致力提供普遍平等社會，採普遍主義的社會政策，促進社會團結。

#### 陸、社會救助中的扶老救助

根據本文對於社會救助的定義為：「社會救助係為國家與社會通過法律程序對無法維持最低生活水平的公民提供一定物質與金錢幫助以保障其基本生活，並且幫助其有能力擺脫其生活困境的一種社會保障制度，此社會救助對社會來講，亦存在著一種國民收入再分配的作用，以減少社會貧富差距的嚴重性」。

而近年來社會人口老齡化越趨嚴重，人口平均壽命增長，老年退休後餘命越來越長，以往的家庭養老功能亦在老年人口扶養比例的增加後，降低了許多功能；養老制度亦因老年餘命增加而使其退休後經濟生活功能降低，由上述原因，我們可得知老年人在社會上，屬於較容易陷入經濟困難的族群，而本文主要重點於「老年人經濟安全」，因此本文對於社會救助制度之研究，將主要重點放於政府針對老年人之經濟安全所制定的相關老年社會救助政策，並未將重點放於其他年齡層之救助制度、政策。

另外，「社會津貼」制度在社會安全體制內雖屬於社會保險制度中的補貼式

<sup>77</sup> 唐文慧、王宏仁，《社會福利理論：流派與爭議》（台北：巨流圖書公司，1993年），頁72。

年金制度，但由於本文針對老年年金之研究主要以政府對於老年人之社會保險制度為主，如國民年金、企業年金等。另外，「津貼制度」在台灣並非如同歐美福利國家將其作為普及式津貼制度，而是主要以針對中低收入或各種弱勢族群提供各項津貼補助；再者，針對老年人所提供之津貼制度，其領取條件除為老年人外，仍須符合中低收入標準，方可申請領取津貼，因此「津貼制度」於台灣是設於「社會救助」制度之下。

基於上述原因，並且為方便研究與分類，因此作者將社會津貼制度置於「扶老救助」當中做一敘述、研究，因此本文所界定之「扶老救助」制度當中，包含「社會救助」制度當中針對老年人之給付救助與「社會津貼」制度中針對老年人所發給的老年津貼。



### 第三章 台北市老人年金與扶老救助

台北市的老人年金政策與扶老救助，基本上與全台之老人年金相關政策相同，而台灣經歷人口老化的趨勢，老年人經濟安全相關議題受到政治家、相關學者甚至於一般民眾的重視，因此針對老年人經濟保障議題在近年來被提出，甚至於對於老人經濟保障做法制化的處理，因此，本文將針對老人年金在台灣的進程做一詳細敘述。

另外，台北市的扶老救助方面，不僅只是全台「社會救助法」的規定，台北市政府針對老年人的經濟救助，亦於市政府的權力之下，制定其市府相關的規定，因此並非與全國之社會救助全然相同，而針對台北市扶老救助之歷程與內容，本文亦會將其做詳細敘述與解說。

為方便且清楚了解到台北市老年經濟安全之政策有哪些，作者將於以下放置老年經濟安全政策圖，以便瞭解。

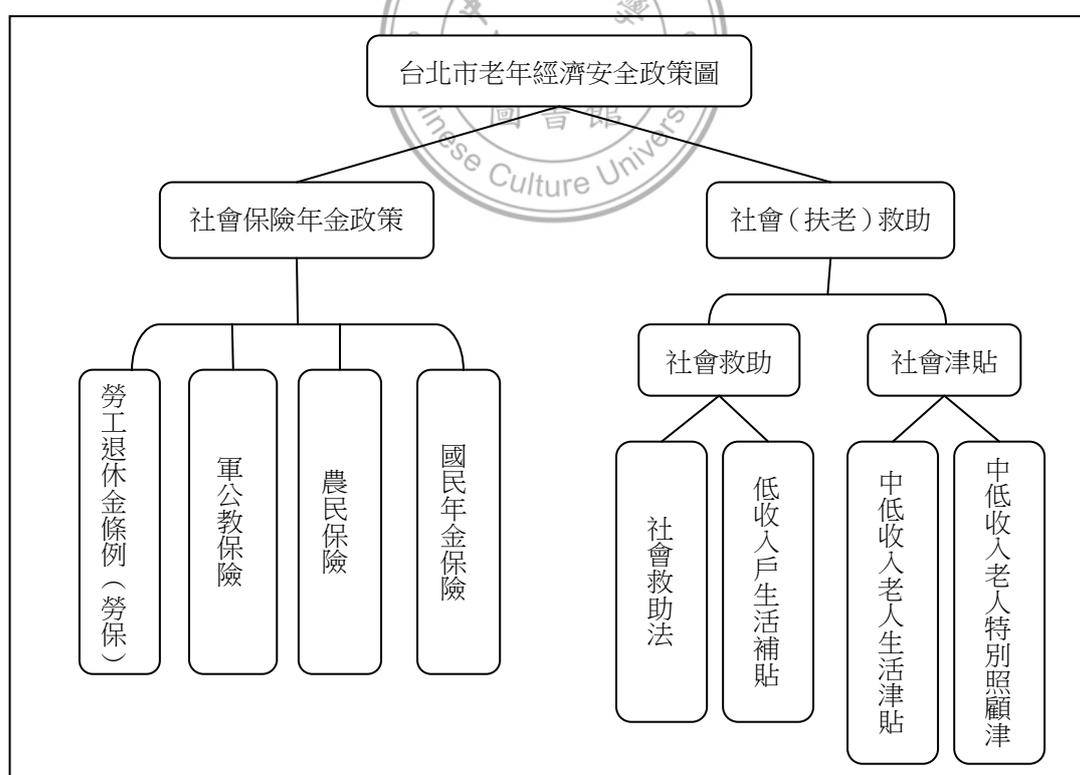


圖 3-1 台北市老年經濟安全政策圖

資料來源：作者整理自繪

## 第一節 制度的歷史沿革與發展

### 壹、 老人年金制度歷程與發展

一九九零年代，由於台灣經濟社會與醫療技術的進步，使得國民平均壽命持續增加，又因現代經濟社會之影響，國民生育率下降，「少子化」的產生，使得台灣 65 歲以上之老年人口比例越來越高，因而於 1993 年進入「高齡化社會」，使得台灣政府不得不重視台灣社會人口高齡化的情況，尤其是老年人之經濟安全保障之議題，為現今政府所注視之重點。老年人經濟安全，主要顯現於其退休之後之經濟自主性，因此關於老年人退休後之經濟自主則由社會安全制度中的社會保險制度所主宰之。

台灣的社會保險制度，早在國民政府撤退來台後就開始陸續的實施，中間經過多年的磨合，進而使台灣的社會保險制度漸漸形成。台灣政府之於社會保險制度，先後實施「勞工保險制度」、「軍公教保險制度」、「農民保險制度」，直至 2008 年 10 月 1 日實施「國民年金法」後，台灣的社會保險制度始真正包含了全體國民，亦即台灣國民的老年經濟安全有了基本的保險。而台北市之老人年金制度與全台相同，因此現今台北市的年金制度，主要由上述四種年金保險制度保障台北市老年人的經濟安全，以下作者將對於「勞工保險制度」、「軍公教保險制度」、「農民保險制度」以及「國民年金法」的歷史沿革與發展作一詳細敘述。

#### 一、 軍公教保險<sup>78</sup>

台灣公務人員退休撫卹制度，創立於 1943 年，實施至今已超過了半個世紀，中間雖然經歷了四次修正，但是其整體架構與原則均維持由政府負擔退撫經費之「恩給制」。所謂「恩給制」，意指被保險者不需付出任何費用，只要年資到達一定之年限，退休金之支付均由各級政府預算編列支應。早期的這種「恩給制」退休撫卹制度，經多年來社會、政治、經濟環境的改變，無疑地讓政府財政面臨極大的負擔與挑戰。

<sup>78</sup> 參考公務人員退休撫卹基金會，退休撫卹基金簡介：<http://210.69.202.204/>（最後瀏覽日 2012/5/14）

為改善早期「恩給制」所造成的影響，政府自 1973 年組織專案小組進行研究，歷時多年改革與研究方案後，於 1995 年 7 月 1 日起，將退撫制度改採「共同提撥制」，由政府與公務人員共同提撥費用建立退休撫卹基金，以支付改制之後年資的退撫經費，並在考試院下成立公務人員退休撫卹基金監理委員會（簡稱監理會）與銓敘部下設立公務人員退休撫卹基金管理委員會（簡稱管理會）兩個機關，分別負責退撫基金的監督與管理等相關事務。依目前法律規定，參加退撫基金人員計有公務人員、教職人員及軍職人員 3 類（2004 年起政務人員依法不再加入此基金），<sup>79</sup>直至 2011 年 12 月底，參加公務人員退撫制度總體人數超過 63 萬人。<sup>80</sup>

關於公務人員退撫基金之撥繳，在退於新制開辦時期，退撫基金之提撥費率為 8%，依 2000 年 6 月基金第 1 次精算結果，軍、公、教人員自 2002 年 1 月 1 日起，由 8% 調至 8.8%，復依立法院決議，自 2004 年起分 3 年調整提撥費率至 12%（2004 年起由 8.8% 調整至 9.8%、2005 年起由 9.8% 調整至 10.8%、2005 年起由 10.8% 調整至 12.0%），故現行法定提撥費率為 12%；每月應繳退撫基金費用總額中，政府撥繳 65%，個人自繳 35%。

另外，公務人員退休撫卹基金之目標在於：

#### 1、 依法提撥基金，確保退撫經費來源

退撫基金依法由政府與公務人員共同提撥，以確保退撫基金的經費來源，另外由監理會與管理會監督與管理基金的運用，確保基金運用的收益性、安全性與公平性，進而健全財務結構，確保基金制度永續經營。

#### 2、 保障退撫所得，加強安老卹孤<sup>81</sup>

以安全和穩定的收益，保障退撫所得，促進公務人員的人力更新，發揮激勵士氣作用，並且加強安老卹孤的作用，維護老年經濟安全，建立完善退撫機制。

<sup>79</sup> 汪存根，《老人年金體系之研究－以台、日、韓、新為例》（台北：中國文化大學中山學術研究所碩士論文，2008 年），頁 57。

<sup>80</sup> 參考公務人員退休撫卹基金會，參加基金單位及人數統計：[http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp\\_chart.asp&mp=1](http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_chart.asp&mp=1)（最後瀏覽日 2012/5/14）

<sup>81</sup> 同註 79，頁 57。

### 3、 充分照顧退休人員，兼顧現職人員福利

公務人員退撫基金制度，訴諸於「取之軍公教人員，用之於軍公教人員」的原則，不僅是照顧退休人員外，也兼顧著現職人員的福利，讓現職人員對於其老年經濟安全有保障之感受，進而增強政府組織的活力與工作動力，提昇人力資源發展與運用。

## 二、 勞工保險<sup>82</sup>

勞工保險是台灣實施社會保險的開端，自 1950 年開辦至今，以 60 餘年。勞工保險開辦的目的於希望藉由互助互濟之原則，以危險分攤的方式，集合多數人及配合政府的經濟力量，保障勞工生活，促進社會安全。希望當被保險人遭遇事故時，被保險人或其家屬均可藉由勞工保險領取相關保險給付，獲得經濟上的幫助。<sup>83</sup>以下為台灣勞工保險之歷程與發展：

台灣的「勞工保險」於 1950 年開辦，其保障之範圍，包括了「傷害」、「殘廢」、「生育」、「死亡」及「老年」5 種給付，並規定各種給付得視實際需要情形分期實施。

1956 年 7 月，開始辦理「疾病住院給付」，而疾病門診給付，則遲至 1970 年 1 月才辦理。此外，1967 年勞工保險條例第一次修正時，增列「失業給付」一種，並規定其實施地區、時間及辦法，由行政院另以命令訂之，但失業保險的舉辦，必須與就業輔導及職業訓練互為配合，因此針對「失業給付」雖有法之規定，但因其配合措施尚待加強，故一直未予推動。

1979 年勞工保險條例第三次修正時，又增列「普通疾病補助費」一項，並將給付名稱改為「生育」、「傷病」、「醫療」、「殘廢」、「失業」、「老年」及「死亡」七種。其中生育係以現金發給分娩費（津貼）及生育補助費，但被保險人因難產住院施行剖腹產者，亦可專案申請醫療給付（此項於 1995 年已轉由健保局辦理）；傷病給付包括職業傷病補償費與普通傷病補助費；死亡給付則包括眷屬及

<sup>82</sup> 參考勞工保險局網站，勞工保險簡介：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=q58UpWBe19E%3d>（最後閱覽日：2012/5/12）

<sup>83</sup> 劉育偉、盧俊良，「論老年生活保險之落實－以國民年金保險與勞工保險老年給付之整合為中心」，《勞工安全衛生研究季刊》，2011 年 6 月，第 19 卷第 2 期，頁 309。

本人喪葬津貼與本人死亡遺屬津貼，並於給付通則章內規定有失蹤津貼一項。由此觀之，勞工保險實施以來，保險給付的範圍、項目逐次增加，保障的內容也充實不少。

1988 年第 4 次修正勞工保險條例時，再度增加醫療給付項目，增列職業病預防檢查，並將精神病納入醫療給付範圍；除此之外，對於生育給付，除將早產列入給付範圍外，並放寬流產的給付條件，以及加保年資的規定；老年給付之條件以及計算給付之年資規定亦予放寬，使勞工獲得更多的保障。

1995 年 2 月第 5 次修正勞工保險條例，依照新修正條例規定，勞工保險各項給付，除普通事故保險之醫療給付業務移轉中央健康保險局辦理外，普通事故保險之生育給付、傷病給付、殘廢給付、老年給付、死亡給付及職業災害保險之各種給付，仍由本局繼續辦理。

1998 年 7 月 1 日，政府為因應高齡化社會的來臨，保障高齡者就業的安全，開辦已領取勞工保險老年給付再受僱勞工，得自願參加職業災害保險業務，以保障高齡人口的就業安全。

1999 年 1 月 1 日開辦勞工保險失業給付業務，至 2003 年 1 月 1 日就業保險法實施後，將失業給付由勞保體制脫離，與職業訓練及就業服務體系結合，並仍委任本局辦理。

之後，政府為了建立完善勞工保險年金保障體系，提供被保險人或其遺屬長期生活照顧，故參酌各界意見、我國國情及先進國家年金制度實施經驗，同時規劃失能、老年及遺屬年金制度。針對勞保條例部分條文修正案做調整與修改，因此於 2008 年 7 月 17 日經立法院三讀通過，8 月 13 日經總統公布，並經行政院於 10 月 9 日令示「勞保年金」自 2009 年 1 月 1 日起施行。原來的勞保現金給付包括：生育、傷病、殘廢、老年、死亡等給付，勞保年金施行後，除了將「殘廢給付」名稱改為「失能給付」外，失能、老年及死亡三種給付更增加了可以每個月領年金的方式，也就是「老年年金」、「失能年金」和「遺屬年金」三種給付。有了年金給付的形式，勞工朋友將獲得更完善的勞保保障，其老年經濟亦越有保障。

### 三、 農民保險<sup>84</sup>

台灣政府為了增進農民福利，維護農民健康，故根據行政院指示，參照開辦勞工保險前例，以行政命令訂頒「台灣省農民健康保險暫行試辦要點」，自 1985 年 10 月 25 日起試辦「農民健康保險」，由台灣省政府選定組織健全，財務結構良好，人員配置適當及其轄區醫療資源充足的基層農會為投保單位，農民健康保險之被保險人以依「農會法」第 12 條規定入會的會員為限，不包括贊助會員，被保險人初次投保無最高年齡限制。

對於試辦地區的農民提供了生活保障和醫療照顧，因此廣受農民的歡迎與接納，未參加試辦地區則期盼可早日實施，經奉行政院核定自 1987 年 10 月 25 日起第 2 期試辦農民健康保險，擴大投保地區，對於初次投保之農民年齡，新增年齡規定，規定不得超過 70 歲，但針對原已加保者不在此限。台北市、高雄市及福建省的金門縣、連江縣等地區，奉行政院於 1987 年 10 月 25 日核准，比照台灣省第 2 期試辦農民健康保險暫行要點之規定，參加試辦農民健康保險。台灣省政府為貫徹照顧農民之政策目標，故經行政院核准後，於 1988 年 10 月 25 日起全面試辦農民健康保險並取消初次投保不得超過 70 歲之限制，使得台灣所有農民都可受農民保險之優惠。

農民健康保險第 1 期試辦（1985 年 10 月 25 日至 1987 年 10 月 24 日）保險費率為被保險人月投保金額 5%~7%，鑑於農民健康保險係屬試辦性質，衡酌農民的負擔能力，保險費率乃從低訂定為 5.8%，農民負擔極低。

農民健康保險第 2 期試辦（1987 年 10 月 25 日至 1989 年 6 月 30 日）保險費率調整為 6.5%至 8.5%，實施之保險費率訂為 6.8%。

農民健康保險試辦期間（1985 年 10 月 25 日至 1989 年 6 月 30 日）保險費由政府負擔 50%，被保險人負擔 40%，投保農會負擔 10%，保險給付項目為疾病、傷害、生育及喪葬補助費，疾病、傷害包括門診、住院之醫療給付，生育給付本人及配偶分娩均按月投保金額給予 2 個月之現金給付，喪葬補助按月投保金額給付 5 個月。

<sup>84</sup> 參考勞工保險局網站，農民保險簡介：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=RxElRBebaZo%3d>（最後瀏覽日：2012/5/14）

而中央根據此項試辦成效，以農民健康保險涉及農民權利和義務，亟宜立法以落實制度，於是制定「農民健康保險條例」經立法院三讀通過，於 1989 年 7 月 1 日開始施行，本條例為使保險範圍普及，除農會法 12 條所定之農會會員外，將年滿 15 歲以上從事農業工作之農民分為自耕農、佃農、雇農及自耕農、佃農配偶 4 種納為投保對象。

條例中將農民健康保險之保險費率訂為月投保金額 6%至 8%，核定實施為 6.8%，月投保金額依勞工保險前 1 年度實際投保薪資之加權平均金額擬訂，報請中央機關核定之，核定實施之月投保金額為 10,200 元，保險費的分擔比例為政府補助 70%，被保險人負擔 30%，前項政府補助部分由中央主管機關負擔 40%，直轄市負擔 30%，省負擔 20%，縣（市）負擔 10%。精省後政府補助之保險費改為，在直轄市，由中央主管機關負擔 40%，直轄市負擔 30%；在縣（市），由中央主管機關負擔 60%，縣（市）負擔 10%。

農民健康保險之保險事故分為「傷害」、「疾病」、「生育」、「殘廢」及「死亡」5 種，分別給與「醫療給付與現金給付」前者包括傷害給付與疾病給付，後者包括生育、殘廢及喪葬津貼，其中現金給付比試辦期間多增列了殘廢給付之項目（2010 年 1 月 29 日後改為身心障礙給付），且喪葬津貼由 5 個月提高為 15 個月。

自 1995 年 3 月 1 日「全民健康保險」開辦後，農民保險中的醫療給付移撥至「中央健康保險局」辦理，農保保險費率改為 2.55%。至 1996 年 5 月 30 日「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」修正發布，刪除配偶資格，2001 年 1 月 20 日農會法修正公布，刪除會員雇農之資格，同年 5 月 9 日「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」第 2 條修正發布，刪除非會員雇農資格，在修正前已以雇農資格加保之被保險人，仍得繼續加保，但修正後不得新申請為農會雇農會員或非會員雇農參加農保。

2003 年 6 月 12 日上開辦法增訂以非會員資格參加農保者須符合「未領有其他社會保險養老給付或老年給付」之條件。而於同年 12 月 17 日再針對「以非會員資格加保中且已年滿 65 歲、加保滿 8 年者」增訂其續保可不受同戶、面積限制及使用地類別之放寬規定。

2008 年 10 月 1 日「國民年金」保險於國人期盼下開辦，為使同時符合國民年金保險加保資格之農保被保險人得選擇參加國民年金保險，乃於 2008 年 11 月 26 日修正公布「農民健康保險條例」第 6 條第 1 項但書。另為回應部分農民需在農閒打工補貼家用之社會現實，同日並新增農保被保險人於農閒打工再參加勞保且符合「農暇之餘從事非農業勞務工作認定標準」者，得繼續參加農保。2010 年 1 月 21 日「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」再配合增訂，以非會員資格加保中並僅領取 2008 年 11 月 28 日修正生效農暇之餘從事非農業勞務工作期間之勞保老年給付者，得繼續加農保，俾充分保障農暇打工農民之權益。

農民健康保險殘廢給付標準表原係以法律附表定之，為避免修法程序冗長影響被保險人權益，且為使身心障礙給付認定之標準更合時宜，農民健康保險條例於 2010 年 1 月 27 日修正刪除「須治療滿 1 年方得申請給付」之規定，並明文授權中央主管機關另訂定身心障礙給付標準表。鑑此，內政部參酌 2010 年 1 月 27 日修正前之農民健康保險條例第 36 條附表「農民健康保險殘廢給付標準表」、「勞工保險失能給付標準」、「公教人員保險殘廢給付標準表」及行政院衛生署公告之「身心障礙等級」等規定，訂定「農民健康保險身心障礙給付標準」，並會銜行政院衛生署於 2011 年 8 月 1 日發布，自 2012 年 1 月 29 日起施行。

#### 四、 國民年金法

自 1993 年台南縣立委選舉民進黨候選人蘇煥智於選舉期間提出「老年津貼」政見後，台灣開始每逢選舉時期，不分黨派，各選舉候選人位爭取選票而大喊「老年經濟安全」之相關政見，使得「老年經濟安全」中的「老人年金」議題為台灣人民所重視，進而不論是政治家或是社會相關學者均開始針對「老年經濟安全」的相關議題提出政策建議，這種連鎖效應，使台灣政府開始正視「國民年金」對於台灣「老年經濟安全」的重要性，但「國民年金」制度立法過程卻幾經波折，經歷了十餘年，經歷了五次的計劃與磨合，除了參酌我國國情及先進國家年金制度的實施經驗外，並廣納各界建言以及不斷整合分歧意見，才於 2007 年 7 月 20

日由立法院三讀通過「國民年金法」，並且由總統於 2007 年 8 月 8 日公布，並且於 2008 年 10 月 1 日正式開始施行，<sup>85</sup>以下為台灣「國民年金」立法與其計畫過程：

1994 年 3 月，行政院經建會以「協調處理個年金、津貼或補助等項目之方向及原則，以釐清相關各現金給付之關係及整合工作」，開始著手籌劃國民年金的相關議題；

1995 年 4 月，行政院經建會提出「國民年金保險制度整合規劃報告」，開始進行國民年金制度的第一階段規劃，此時國民年金制度規劃採取「雙層制」<sup>86</sup>的社會保險制度，並且將全民納入保險範圍當中，但是隨著 1995 年「全民健康保險」制度於台實施，若是在此基礎上仍實施「國民年金」制度，可能會因此造成政府財政上的困難與危機，因此政府決定將「國民年金」制度往後延遲實施；

1996 年，國民年金政策再度受到重視，因此行政院經建會召開「國發會」並且成立「國民年金制度規劃小組」，將「規劃國民年金制度」訂為應辦事項，形成第二階段國民年金制度保障規劃；並且於 1998 年 6 月底，提出國民年金規劃報告書，決定採取「社會保險制度」，以「業務分立、內涵整合」為重點，<sup>87</sup>讓國民年金制度與其他各職業別的保險制度同時並存，國民年金制度主要確保未參與任何職業別保險制度之國民之基本年金保障，此規劃報告書陸續完成了國民年金制度的規劃工作，並且計劃於 2000 年正式實施「國民年金保險制度」。但此時卻於 1999 年 9 月 21 日，台灣發生了「921 大地震」，國內社會、經濟大受打擊，政府進行災後重建，其對政府財務已造成龐大影響與壓力，基於政府財政（務）原因，國民年金制度再度延遲推行。

2000 年總統大選後，台灣首次政黨輪替，由民進黨執政，基於政治與社會之相關因素，國民年金議題再次進行討論，因此經建會於當時提出三種不同版本

---

<sup>85</sup> 參考勞工保險局網站，國民年金簡介：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=EqVSf7aT0%3d>（最後瀏覽日：2012/5/19）

<sup>86</sup> 此處「雙層制」社會保險制度即為第一層「基礎年金」與第二層「職業年金」，其意為：主要以基礎年金作為單一基本年金給付，而第二層職業年金則依其職業類別成立「附加年金」，可因其職業的不同而有著不同之職業退休金給付。

<sup>87</sup> 林子揚，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》（台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2010 年），頁 96-97。

的國民年金制度，一為儲蓄保險制（儲金制）、二為平衡基金制（稅收制）、最後是社會保險制（社保制）。隨後，2002 年政府召開「全國社會福利會議」正式決議國民年金採取「社會保險制」，並且規劃第三階段國民年金制度規劃採取「單層保險制度」，與個職業別的社會保險制度隔開，其保險範圍與年金內涵獨立運作。但是同年提交至立法院的「國民年金草案」並未受到重視，並且當時國民年金制度受到各種政治力的影響，而無法順利規劃立法與運行。

但在台灣人口老化與社會變遷的影響下，全國愈來愈重視老年經濟保障制度安全，故內政部於 2005 年重新主導國民年金政策的運作，並且以整合「勞保」與「農保」為要點，採取「業務分立、內涵整合」的方式，進行國民年金制度第四階段的規劃與擬定，但之後同樣因為台灣各政黨政治力的分化影響下，推遲立法與實施國民年金制度。

2006 年，台灣老年人口比例攀升到了 10%，使得老年經濟安全受到社福團體的極度重視，要求國民年金政策聲浪越來越大，因此政府於 2006 年召開「台灣經濟發展永續會議」，將國民年金納入社會議題中，希望藉此可將國民年金議題之各項政策意見做統整，且順利推動。在此會議中，針對國民年金政策發展出了 12 項原則：<sup>88</sup>

- (一) 國民年金保障對象已全民為原則；
- (二) 須符合社會保險風險分攤精神；
- (三) 盡可能達到所得重分配原則；
- (四) 考量國家財政可負擔性；
- (五) 考量當前各項社會保險制度之特性；
- (六) 將現有各項（同目的性質）分歧之津貼加以整合、落日；
- (七) 制度之設計必須可行；
- (八) 吻合社會公平；
- (九) 國民年金與勞保年金化同步推動；
- (十) 規劃時應有性別敏感的思考；

<sup>88</sup> 林子揚，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》（台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2010 年），頁 100。

- (十一) 以 2007 年完成立法目標；
- (十二) 國民年金開辦前，中央政府不得在加碼現有各相關津貼或新增津貼項目，並以財政手段約束直轄市及縣轄市政府，不得自行加碼發放各相關津貼。

行政院因上述之 12 項原則重新規劃國民年金制度，乃於 2006 年年底將「國民年金法草案」提交至立法院進行審議，因此立法院於 2007 年 7 月 20 日通過「國民年金法」，並且由總統公布於 2008 年 10 月 1 日正式實施。

由於台灣的各项社會保險老人年金制度的政策與進程個不相同，因此作者並未將各項老人年金制度之沿革與過程放在一起做敘述分析，但為更清楚表現各項老人年金制度開辦的時間與順序，故作一簡單表格以示之。

表 3-1 台灣老人年金制度開辦時間表

年金制度	開辦時間	重要改革
軍公教保險	1943 年	1995 年 7 月 1 日，改革為「共同提撥制」
勞工保險	1950 年	2009 年 1 月 1 日，為新「勞工保險條例」
農民保險	1989 年 7 月 1 日	
國民年金	2008 年 10 月 1 日	

資料來源：作者整理後自行繪表。

## 貳、 社會救助的歷程與發展

台北市對於老年經濟安全的政策除上述四項年金制度外，還有老年救助的相關政策，而台北市老年救助制度主要由「社會救助法」中發展，另外台北市本身有另設救助相關之地方法，如：低收入戶家庭生活扶助、中低收入老人生活津貼、中低收入老人特別照顧津貼、敬老福利生活津貼、急難救助，以保障台北市老年人的經濟安全，避免其經濟匱乏，導致生活上的困難。作者於下將先將台灣之社

會救助制度沿革做一介紹。

我國社會救助制度最早可以追溯自 1925 年（民國四年），由中央政府所頒布的「遊民習藝所章程」，1929 年公布「監督慈善團體及個地方救濟院規則」，<sup>89</sup> 而較完整的法律規定為 1943 年 9 月 15 日國民政府時期社會部所草擬立法通過的「社會救濟法」，<sup>90</sup> 並於 1944 年 12 月 12 日，發佈「社會救濟法施行細則」。「社會救濟法」為台灣社會救助法治之初，而「社會救濟法」立法的意義包括：棄儒佛慈善觀念，將社會救助視為國家責任觀念；由解除疾苦的消極救助，進而變為扶助自立的積極救濟；救濟對象及範圍從選擇性的局部救濟擴展至全面性的救濟；救濟之財務由國家編列預算，並且提供私辦的救濟。<sup>91</sup>

其後，1949 年，大陸淪陷，國民政府遷台，前後頒發有關社會救助之法規七十餘種，其最重要的為 1980 年 6 月 14 日由國民政府公布實施的「福利三法」<sup>92</sup>之一「社會救助法」，「社會救助法」實施後取代先前之「社會救濟法」，其後「社會救助法」經歷了 1997 年、2000 年、2005 年、2008 年、2009 年以及 2010 年共六次的修法。其中，除了 2000 年與 2005 年的修法為配合其他法規之變更而進行法條修改變更外，其他修法為針對「社會救助法」本身制度作更進一步的設計與調整，因此有較多條文部分的調整，<sup>93</sup> 進而演變成台灣現今的「社會救助法」條例。

---

<sup>89</sup> 謝明瑞，《國民年金制度之研究》（台北：華泰文化事業股份有限公司，2003 年 12 月，初版），頁 151。

<sup>90</sup> 本法採取「分類救助」的原則，救助的對象範圍並非全面性的，而是有選擇性的針對特定的人群，亦即以「身分」來作為救助範圍的考量，僅有在法條中有明確規定的救助對象可以申請領取救濟，其餘並無法申請領取之，參考：孫健忠，1999 年，〈社會價值與社會控制：以社會救助為例〉，《台北社工學刊》，第一期，頁 87-88；張笠雲、林萬億，1984 年，《我國殘障福利法與社會救助法執行之規劃與成效評估之研究》，行政院研究發展考核委員會專案研究，頁 76。

<sup>91</sup> 張玉，《社會救助法變革對臺北市不同家戶組成的低收入戶資格之影響－以 2008 年修法為例》（台北：國立台灣大學社會工作學系碩士論文，2011 年），頁 7。

<sup>92</sup> 1980 年之福利三法為：「老人福利法」、「殘障福利法」及「社會救助法」。

<sup>93</sup> 甘獻基，《社會救助法制之建構－我國與法國法制之比較研究》（台北：國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文，2011 年），頁 56。

## 第二節 老人年金政策的內容與實踐

現今台北市的年金制度，基於台灣針對老人年金之政策為全國統一，因此台北市之老人年金與全國其他地區相同，主要有四種社會保險制度，即為「勞工退休金條例」、「軍公教保險」、「農民保險」與「國民年金法」，以保障台北市老年人的經濟安全。以下茲以四項年金保險制度之內容與實踐做一介紹、分析：

### 壹、 勞工退休金條例<sup>94</sup>

#### 一、 簡介

「勞工退休金條例」（勞退新制）是以「個人退休金專戶」為主，「年金保險」為輔的制度，「勞工退休金」是種強制雇主給付勞工退休金的制度，而「年金保險」為一種社會安全保險，勞工加保後，可在退休的時候選擇一次性或月退性的請領方式，以保障退休後的經濟生活。以下分別將「勞工退休金條例」與「年金保險」之制度與內涵作說明：

#### （一） 個人退休金專戶

雇主應為適用勞工基本法之本國籍勞工，按月提繳不低於其每月工資 6% 的勞工退休金，儲存於勞工局所設立之「勞工退休金個人專戶」，退休金累積帶著走，不因勞工轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響，為「可攜式」退休金制度，專戶所有權屬於勞工。勞工亦得在每月工資 6% 範圍內，個人自願另行提繳退休金，勞工個人自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。勞工年滿 60 歲即可請領退休金，提繳退休金年資滿 15 年以上者，應請領月退休金，而提繳退休金年資未滿 15 年者，應請領一次退休金。

#### （二） 年金保險

僱用勞工人數 200 人以上之事業單位經工會同意，事業單位無工會者，經 1/2 以上勞工同意，且選擇參加年金保險之勞工人數達全體勞工人數 1/2 以上，經行政院勞工委員會核准後，投保符合保險法規定之年金保險。

<sup>94</sup> 參考勞工保險局網站，勞退新制簡介：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=ZnMHe3vCHio%3d>（最後瀏覽日：2012/5/22）。

年金保險契約應該由雇主擔任要保人，勞工為被保險人及受益人。事業單位以向同一保險人投保為限。年金保險之承辦機構為經中央主管機關核准的保險公司。給付請領之方式依年金保險保單內容規定辦理。

另外雇主每個月負擔年金保險費之提繳率，不可低於勞工每月工資的 6%。又事業單位實施年金保險時，有關勞退條例所規範之適用對象、新舊制度銜接、保險費計算起迄、工資、提繳率調整及申報期限、請領權利等規定，於年金保險準用個人退休金專戶之規定。如有違反者，依相關條文處罰。

「勞工退休金」與「勞保」為不同的制度，「勞工退休金」是一種強制雇主依法應給付勞工退休金的制度，分為新、舊制：勞退舊制是依「勞動基準法」辦理；勞退新制則依「勞工退休金條例」辦理。而勞保是一種社會保險，被保險人發生保險事故時，可依「勞工保險條例」規定請領保險給付，並無新、舊制之分。

「勞工退休金新制」，係勞動基準法退休金規定之改制，為年金制度，與勞工保險無關，勞保被保險人之相關權益（例如投保年資併計、可以請領的老年給付等）並不會因為勞工選擇適用退休金新、舊制而受到任何影響。

## 二、 適用對象

適用對象分為「強制提繳對象」與「自願提繳對象」：

### （一） 強制提繳對象

依照「勞工退休金條例」第 7 條第 1 項規定，本條例之適用對象為適用「勞動基準法」之本國籍勞工。但依私立學校法之規定提撥退休準備金者，不適用之。

2005 年 6 月底前到職，且 2005 年 7 月 1 日仍服務於同一事業單位之勞工，於 2005 年 7 月 15 日前可選擇適用勞退新制、舊制或暫不選擇，如暫不選擇者，則繼續適用舊制。選擇適用新制者，自 2005 年 7 月 1 日起提繳勞退新制退休金；選擇適用舊制(含暫不選擇)者，可於 5 年內（即 2010 年 6 月 30 日前）可改選新制。而自 2005 年 7 月 1 日以後新到職或離職之再受僱者，一律適用勞退新制。

1、 提繳規定：雇主必須先為勞工提繳退休金，勞工始得於每月工資之 6% 範圍內，個人自願另行提繳退休金。

2、 提繳率：雇主之提繳率不得低於勞工每月工資之 6%；個人自願提繳率則不得高於勞工每月工資之 6%。

## （二） 自願提繳對象

依照「勞工退休金條例」第 7 條第 2 項規定，實際從事勞動之雇主及經雇主同意為其提繳退休金之不適用「勞動基準法」之本國籍工作者或委任經理人，得自願提繳，並依本條例之規定提繳及請領退休金。

### 1、 實際從事勞動之雇主

雇主僅得於每月工資之 6% 範圍內，個人自願提繳退休金，事業單位不得為其提繳退休金。

### 2、 不適用勞動基準法之本國籍工作者或委任經理人

- (1) 提繳規定：雇主提繳及個人自願提繳之提繳順序，並無限制。依照勞委會函示，「勞工退休金條例」第 7 條第 2 項中，所謂「經雇主同意」，係指由雇主為不適用勞基法本國籍工作者或委任經理人辦理提繳手續之意，故雇主主動為該等人員提繳退休金，或該等人員單方面自願提繳退休金皆可。
- (2) 提繳率：雇主提繳率為 6%，個人自願提繳率不得高於 6%。

## 三、 請領退休金

勞工退休金係為保障勞工年老退休生活，不宜太早提領，因此規定勞工請領退休金之年齡為 60 歲。勞工年滿 60 歲，工作年資未滿 15 年，應請領「一次退休金」；其工作年資滿 15 年以上，應請領「月退休金」；又年滿 60 歲之勞工領取退休金後繼續工作提繳，一年得請領 1 次「續提退休金」。另勞工如於請領退休金前死亡，可由遺屬或遺囑指定請領人請領退休金。

上述請領一次退休金、月退休金或續提退休金時，應由勞工本人提出；勞工死亡時，應由勞工之遺屬或遺囑指定請領人請領退休金，無須透過事業單位或雇主提出申請。有關勞工退休金請領種類分述如以下四種：

### （一） 一次退休金

## 1、請領條件

- (1) 勞工年滿 60 歲，工作年資未滿 15 年者，請領一次退休金；
- (2) 工作年資以有實際提繳退休金之月數計算，年資中斷者，其前後提繳年資合併計算；
- (3) 勞工年齡以戶籍之記載為準，自出生之日起實足計算。

## 2、請領標準

- (1) 退休金之計算方式，係以核定時已提繳入專戶之本金及累積收益合計為準，其後所提繳之金額，勞工保險局將無息核發請領人；
- (2) 累積收益金額除已分配入專戶之收益外，尚未分配收益部分，以前一期收益分配標準，計算至申請當月止。前一期收益分配標準未達保證收益時，以勞工退休基金監理會所公告前一期每月最低保證收益率之全年平均為準；
- (3) 勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行 2 年定期存款利率，如有不足由國庫補足之。

## 3、勞工退休金之發給

- (1) 勞工申請勞工退休金，手續完備者，勞工保險局於收到申請書之日起 30 日內核發並匯入請領人金融機構帳戶；
- (2) 勞工退休金經核發入帳後，勞工保險局另以書面通知請領人知悉。

### (二) 月退休金

## 1、請領條件

- (1) 勞工年滿 60 歲，工作年資年滿 15 年者，請領月退休金；
- (2) 工作年資以有實際提繳退休金之月數計算，年資中斷者，其前後提繳年資合併計算。勞工全額移入結清舊制工作年資之退休金者，併計新制、舊制工作年資滿 15 年以上；
- (3) 勞工年齡以戶籍之記載為準，自出生之日起實足計算。

## 2、請領標準

- (1) 「勞工退休金條例」第 25 條規定之年金保險尚未開辦前，領取月退休金之

計算方式，係將個人退休金專戶內累積本金（含申請當月及前 1 個月因提繳時差尚未繳納之退休金）及累積收益金額，依據年金生命表，以平均餘命、利率等因素精算每月應核發退休金金額，分期按季發給；

- (2) 累積收益金額除已分配入專戶之收益外，尚未分配收益部分，以前一期收益分配標準，計算至申請當月止。前一期收益分配標準未達保證收益時，以勞工退休基金監理會所公告前一期每月最低保證收益率之全年平均為準；
- (3) 年金生命表、平均餘命、利率以勞工申請月退休金時本局公告適用之資料為準，開辦後至少每 3 年檢討一次。嗣後於每 3 年檢討調整之年金生命表、平均餘命、利率內容報請勞委會核准後公告，惟修正之內容對已受領月退休金中之案件，其年金生命表及平均餘命不再變動，利率隨每 3 年之調整結果，須重新計算月退休金額。

### 3、勞工退休金之發給

- (1) 勞工申請之第 1 次月退休金，請領手續完備，經勞工保險局審查核可者，自收到申請書之次月起核發至當季止，並匯入請領人金融機構帳戶；
- (2) 月退休金採按季發給，其核發日期如下：1 月至 3 月份之月退休金，於 2 月底前發給；4 月至 6 月份之月退休金，於 5 月 31 日前發給；7 月至 9 月份之月退休金，於 8 月 31 日前發給；10 月至 12 月份之月退休金，於 11 月 30 日前發給；
- (3) 勞工於領取月退休金期間死亡者，即停止月退休金之發放，其個人退休金專戶結算剩餘金額，由遺屬或指定請領人領回。

### （三）續提退休金

#### 1、請領條件

勞工於年滿 60 歲領取退休金後繼續工作，雇主仍應為勞工提繳退休金至個人退休金專戶，勞工領取前述繼續工作提繳之退休金及其收益之次數，1 年以 1 次為限，當年度已領取者，不得再申請。

#### 2、請領標準

- (1) 退休金之計算方式，係以核定時已提繳入專戶之本金及累積收益合計為

準；

- (2) 累積收益金額除已分配入專戶之收益外，尚未分配收益部分，以前一期收益分配標準，計算至申請當月止。

### 3、勞工退休金之發給

- (1) 勞工申請續提退休金，手續完備者，勞工保險局於收到申請書之日起 30 日內核發並匯入請領人金融機構帳戶。
- (2) 勞工續提退休金經核發入帳後，勞工保險局另以書面通知請領人知悉。

#### (四) 遺屬請領退休金

##### 1、請領條件

- (1) 勞工於請領退休金前死亡者，應由其遺屬或遺囑指定請領人請領一次退休金。
- (2) 勞工已領取月退休金，惟未屆平均餘命前死亡者，停止核發月退休金，由其遺屬或遺囑指定請領人領回其個人退休金專戶結算實際剩餘金額。
- (3) 領取勞工退休金之請求權，自得請領之日（勞工死亡之日）起算，因五年間不行使而消滅。

##### 2、請領標準

- (1) 勞工於請領退休金前死亡者，由其遺屬或遺囑指定請領人一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。本金以核定時已提繳入專戶之金額為準，其後所提繳之金額無息核發請領人。累積收益金額，除已分配入專戶之收益外，尚未分配收益部分，以前一期收益分配標準，計算至申請當月止。前一期收益分配標準未達保證收益時，以勞工退休基金監理會所公告前一期每月最低保證收益率之全年平均為準。
- (2) 勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行 2 年定期存款利率，如有不足由國庫補足之。

##### 3、勞工退休金之發給

- (1) 勞工申請續提退休金，手續完備者，勞工保險局於收到申請書之日起 30 日內核發並匯入請領人金融機構帳戶。

(2) 勞工續提退休金經核發入帳後，勞工保險局另以書面通知請領人知悉。

## 貳、 軍公教保險

### 一、 簡介

「軍公教保險」，即屬公務人員、教育人員、軍職人員所加入的保險，亦即「公務人員退休撫卹制度」。原本之退撫制度屬於「恩給制」，後因台灣政治、社會與經濟上的變遷影響，進而將退撫制度改做「儲金制」，軍公教保險之基金由政府與公務人員共同撥繳。2004年1月1日起，由於制度上改變，原先包含在內的政務人員，不再加入「軍公教保險」制度內。「軍公教保險」亦稱為「公保」，在屬於政府中央所提撥的年金保險制度，以保障軍、公、教職人員在退休後的經濟生活。

### 二、 基金參加人員

截至2011年12月，參加「公務人員退休撫卹基金」人員共計有包含公務人員、教育人員與軍職人員共631,690人，其中公務人員為291,487人、教育人員為194,064人，而軍職人員為146,139人。<sup>95</sup>

### 三、 基金繳撥

公務人員退撫基金費用之撥繳，依法按公務人員、教育人員、軍職人員本俸加1倍之8%至12%之費率計算(按2011年1月1日施行之「公務人員退休法」，修正上限為15%)。

退撫新制開辦時，公務人員退撫基金之提撥費率為8%，依照2000年6月基金第1次精算結果，軍、公、教人員自2002年1月1日起，由8%調至8.8%，之後依立法院決議，自2004年起分3年調整提撥費率至12%(2004年起由8.8%調整至9.8%、94年起由9.8%調整至10.8%、95年起由10.8%調整至12.0%)，故現行之提撥費率為12%。每月應繳退撫基金費用總額中，政府撥繳65%，個

<sup>95</sup> 參考公務人員退休撫卹基金網站，參加基金人員類別統計：  
[http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp\\_chart.asp&mp=1](http://www.fund.gov.tw/sp.asp?xdurl=superXD/sp_chart.asp&mp=1) (最後瀏覽日：2012/6/7)。

人自繳 35%。

#### 四、 基金給付

##### (一) 退休金

退休金給付分「一次退休金」、「月退休金」、「兼領月退休金」及「撫慰金」種：

1. 一次退休金：以退休生效日在職同等級人員之本俸 1 倍為基數，每任職 1 年給與 1.5 個基數，最高 35 年給與 53 個基數。
2. 月退休金：以在職同等級人員之本俸加 1 倍為基數，每任職 1 年，照基數 2 %給與，最高 35 年，給與 70%為限。每半年發放 1 次，分別為 1 月 16 日及 7 月 16 日發放。
3. 兼領月退休金：計有兼領 1/2 之一次退休金與 1/2 之月退休金、兼領 1/3 之一次退休金與 2/3 之月退休金、兼領 1/4 之一次退休金與 3/4 之月退休金 3 種（按公務人員僅能選擇兼領 1/2 之方式）。其給與參照一次退休金及月退休金之計算方式，乘以兼領比例。
4. 撫慰金：支領月退休金人員或兼領月退休金人員死亡，給與遺族一次撫慰金。遺族如為父母、配偶或未成年子女（按公務人員新增已成年因身心障礙而無謀生能力之子女），得按原領月退休金半數，支領月撫慰金。

##### (二) 撫卹金

1. 任職未滿 15 年者，給與一次撫卹金，不另發年撫卹金。任職每滿 1 年，給與 1.5 個基數，尾數未滿 6 個月者，給與 1 個基數，滿 6 個月以上者，以 1 年計（按 2011 年 1 月 1 日施行之公務人員撫卹法，為未滿 1 年者，每 1 個月給與 0.125 個基數；另任職未滿 10 年者，除依任職未滿 15 年之規定給卹外，每減 1 個月加給 1/12 個基數）。
2. 任職 15 年以上者，除每年給與 5 個基數之年撫卹金外，其任職滿 15 年者，另給與 15 個基數之一次撫卹金，以後每增 1 年加給 0.5 個基數，尾數未滿 6 個月者，不計；滿 6 個月以上者，以 1 年計（按公務人員為未滿 1 年者，

每 1 個月給予 1/24 個基數),最高給與 25 個基數(按公務人員為 30 個基數)。

### (三) 資遣給與

以資遣生效日在職同等級人員之本俸加 1 倍為基數，每任職 1 年給與 1.5 個基數，最高 35 年給予 53 個基數。

### (四) 發還原繳付退撫基金費用

參加人員依規定不合退休資遣於中途離職者或因案免職者，得申請發還其本人原繳付之退撫基金費用，並以臺灣銀行之存款年利率加計利息，一次發還。

## 參、 農民保險<sup>96</sup>

### 一、 簡介

「農民保險」為農會會員或年滿 15 歲以上從事農業工作者所投保的制度，當中「老農津貼」為保障老農民生活保障的重點，其原因為農民保險並未像其他社會保險制度一樣，有老年給付，因此特訂「老農津貼」保障老農民，於 1985 年開始試辦，1987 年擴大試辦，更於 1989 年全面正式實施，其目的係為維護農民身體健康、增進農民福利並促進農村之安定，應用保險技術，基於自助互助原則，採用強制加入保險性質。<sup>97</sup>

惟 2008 年 10 月 1 日「國民年金」保險開辦，為使同時符合國民年金保險加保資格之農保被保險人得選擇參加國民年金保險，故於《農民健康保險條例》第 6 條明示：農民除應參加或已參加軍人保險、公教人員保險或勞工保險者外，應參加農民保險為被保險人。但若同時符合國民年金保險加保資格者，得選擇參加該保險，不受國民年金法第七條有關應參加或已參加本保險除外規定之限制；其未參加農民保險者，視為選擇參加國民年金保險。

已參加農民保險者，再參加前項所列其他保險時，應自農民保險退保。但僅再參加勞工保險職業災害保險或於農暇之餘從事非農業勞務工作再參加勞工保險者，不在此限。

<sup>96</sup> 參考勞工保險局網站，農保簡介：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=RxE1RBebaZo%3d>（最後瀏覽日：2012/6/6）。

<sup>97</sup> 戴章週、吳正華，《老人福利》（台北：心理出版社，2009 年 1 月），頁 276。

另外，在國民年金保險開辦時，農保會員若已退休，但年齡不滿 65 歲者，則需加入國民年金保險制度。

## 二、投保對象

農保投保對象包括「農會法」第 12 條規定之農會會員與年滿 15 歲以上從事農業工作之農民。<sup>98</sup>

## 三、農保保險項目

農保保險項目分為「生育」、「傷害」、「疾病」、「身心障礙」與「死亡」五種，並且分別給予「生育給付」、「身心障礙給付」與「喪葬給付」。

## 四、保險費

- (一) 保險費率：本保險之保險費率，由中央主管機關按被保險人月投保金額 6%至 8%擬訂，報請行政院核定之。1995 年 3 月 1 日全民健保實施後，農保之保險費率，核定為 2.55%。
- (二) 月投保金額：被保險人月投保金額，由保險人按勞工保險前 1 年度實際投保薪資之加權平均金額擬訂，報請中央主管機關核定之。目前農保被保險人之月投保金額為 10,200 元。
- (三) 保費分擔：本保險之保險費，由被保險人負擔 30%，政府補助 70%。政府補助之保險費，在直轄市，由中央主管機關負擔 40%，直轄市負擔 30%；在縣（市），由中央主管機關負擔 60%，縣(市)負擔 10%。
- (四) 被保險人每月應負擔保費之計算方式：月投保金額 x 保險費率 x 被保險人負擔之保險費比例 目前被保險人每月應負擔保險費為： $10,200 \times 2.55\% \times 30\% = 78.03$  元。

<sup>98</sup> 《農會法》第 12 條規定之農會會員為：凡中華民國國民，年滿二十歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，並合於左列各款之一者，經審查合格後，得加入該組織區域之基層農會為會員：一、自耕農；二、佃農；三、農業學校畢業或有農業專著或發明，現在從事農業推廣工作；四、服務於依法令登記之農、林、牧場員工，實際從事農業工作。

## 五、 給付項目

### (一) 生育給付<sup>99</sup>

#### 1. 請領資格

被保險人或其配偶合於下列情形之一者，得請領生育給付：

- (1) 參加保險滿 280 日後分娩者。
- (2) 參加保險滿 181 日後早產者。
- (3) 參加保險滿 84 日後流產者。

#### 2. 給付標準

生育給付標準，依下列各款辦理：

- (1) 分娩或早產者（死產比照早產規定），按其事故發生當月之投保金額一次給與 2 個月（20,400 元）。
- (2) 流產者，按其事故發生當月之投保金額一次給與 1 個月（10,200 元）。
- (3) 雙生以上者，比例增給。

### (二) 身心障礙給付<sup>100</sup>

#### 1. 請領資格

- (1) 被保險人在參加農保期間遭受傷病或罹患疾病致身心障礙者。
- (2) 被保險人因遭受傷害或罹患疾病，經治療後，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，如身體遺存障害，適合身心障礙給付標準規定之項目，並經全民健保醫療機構診斷為永久身心障礙者，得按其當月投保金額，依規定之身心障礙等級及給付標準，一次請領身心障礙給付。

#### 2. 給付標準

- (1) 農保身心障礙給付係按農民健康保險身心障礙給付標準及其附表所定之障礙項目、障礙等級及給付日數審核辦理。
- (2) 農民健康保險身心障礙給付標準及其附表，依身體障礙部位不同計分：精

<sup>99</sup> 參考勞工保險局網站，生育給付（農保）：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=AbLMMgm18t4%3d>（最後瀏覽日：2012/6/6）。

<sup>100</sup> 參考勞工保險局網站，身心障礙給付：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=VzrzElbKuGc%3d>（最後瀏覽日：2012/6/6）。

神、神經、眼、耳、鼻、口、胸腹部臟器、軀幹、頭臉頸、皮膚、上肢、下肢等 12 個身心障礙種類、219 個障礙項目、15 個障礙等級。最高為第 1 等級，給付 1,200 日，最低為第 15 等級，給付 30 日，按目前農保每月投保金額為 10,200 元，換算 1 日為 340 元，最高可給付 408,000 元，最低為 10,200 元。

### (三) 喪葬給付<sup>101</sup>

#### 1. 請領資格

被保險人死亡 或失蹤經法院死亡宣告者，由支出殯葬費之人領取喪葬津貼。

#### 2. 給付標準

按被保險人死亡發生當月之投保金額，一次給與 15 個月（153,000 元）。

### 肆、 國民年金法<sup>102</sup>

「國民年金法」為重要的年金制度，「國民年金法」的範圍，除已參加軍公教保險外，囊括全國國民，主要為老年人年金的主要來源，因此「國民年金」通常被稱為「老人年金」，以保障老年人的經濟生活安全。以下茲「國民年金法」作一詳細介紹：

#### 一、 保險條件

依照國民年金法第 6 條及第 7 條的規定，年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且符合下列情形之一的國民，在未參加勞保、農保、公教保或軍保的期間，均應參加國民年金保險：

#### (一) 未領取勞保老年給付、公教保養老給付以及軍保退伍給付。

<sup>101</sup> 參考勞工保險局網站，喪葬給付（農保）：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=qR8gZhaGcPw%3d>（最後瀏覽日：2012/6/6）。

<sup>102</sup> 參考勞工保險局網站，國民年金：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=EqVSf7aT0%3d>（最後瀏覽日：2012/6/7）。

(二) 僅領取勞保老年給付，且符合以下條件者：

- 1、2008年12月31日以前領取(不論年資及金額)。
- 2、2009年1月1日以後領取之年資未達15年或一次領取金額未達50萬元。

(三) 曾領取公教保養老給付或軍保退伍給付：

- 1、未曾領取勞保老年給付或在2008年12月31日以前曾領取勞保老年給付，且領取公教保養老給付及軍保退伍給付的年資合計未達15年或一次領取金額合計未達50萬元(領取勞保老年給付的年資及金額不列入計算)。
- 2、2009年1月1日以後領取勞保老年給付，且領取勞保老年給付、公教保養老給付及軍保退伍給付的年資合計未達15年或一次領取金額合計未達50萬元。

另外，領過勞保老年給付再受僱工作參加職業災害保險者，因未計勞保年資，如果領取勞保老年給付的情形符合前述第(一)項的1或2的情形，仍應參加國民年金保險。

(四) 旅居海外之台灣國民，如果超過2年未持台灣護照入境而戶籍遷出國外(非除國籍)，則在遷出國外期間不屬於國民年金被保險人。如戶籍未遷出國外或已恢復戶籍，且符合前述第一項國民年金加保資格，均應參加國民年金保險。

除以上各項保險資格外，若有以下條件者，則不得參加國民年金保險：

- (一) 領取勞保老年年金給付者，於請領給付後均不得參加國民年金保險。
- (二) 已參加勞保普通事故保險者(含參加裁減資遣人員繼續加保、育嬰留職停薪人員繼續加保、職災勞工離職後繼續加保者)，在加保期間均不得參加國民年金保險。

## 二、 保險效力

(一) 國民年金的保險效力，從符合加保資格的當日零時開始，到喪失加保資

格的前一日 24 時停止；但被保險人如果死亡，則至其死亡當日終止。

- (二) 「國民年金法」原規定，被保險人從保險效力開始的當月起到保險效力停止或終止的當月止，保險費都按「全月」計算。也就是說，1 個月當中，不論符合國民年金加保資格的天數有幾天，依法都要計收 1 個月的保險費，而保險費繳納後，國保年資也會以 1 個月計算。而在 2011 年 6 月 29 日立法院修正公布，將國民年金保險費及保險年資由按「月」計算改為按「日」計算(即每月以 30 日計，按實際加保日數佔 30 日的比率計收保險費)，施行日期則由行政院定為 2012 年 1 月 1 日。因此從 2012 年 1 月份起的國民年金保險費及保險年資就改為按日計算，但 2008 年 10 月至 2011 年 12 月份的保險費及保險年資，仍採按月計算。

- (三) 被保險人於勞保、農保、公教保、軍保之加、退保日期有更正、補列或註銷加、退保資料等情形時，勞工保險局會自動追溯更動其國民年金之保險效力，被保險人不用向其申請更正國民年金保險資料，少計或多算的保險費則於下次計費時補收或沖還。

### 三、 月投保金額與保險費率

#### (一) 月投保金額

月投保金額是計算保險費及各項給付金額的基準，在國民年金施行第 1 年，以勞工保險投保薪資分級表第一級(當時為 17,280 元)為月投保金額；第 2 年起，於消費者物價指數 (Consumer Price Index, CPI)<sup>103</sup> 累計成長率達 5% 時，即依該成長率調整。目前月投保金額仍維持為 17,280 元。

<sup>103</sup> 消費者物價指數，即為反映與居民生活有關的產品及勞務價格統計出來的物價變動指標，以百分比變化為表達形式。它是衡量通貨膨脹的主要指標之一。

## （二） 保險費率

國民年金的保險費是以月投保金額及保險費率計算，2008年10月1日至2011年3月31日的保險費率為6.5%；而內政部於2011年2月10日公告，保險費率自2011年4月1日起由6.5%調整至7%。

另外國民年金之保險費率依規定為兩年精算一次，每次精算40年之保險基金。若經算結果其保險基金餘額足以支付往後20年之保險給付，則兩年內不做調漲；但若精算結果不足以支付，則會將保險費率調高0.5%，調整上限為12%。

## 四、 保險費率負擔比率與金額

台灣之國民年金繳交保險費為政府與個人共同負擔，並且會因被保險人之經濟、生活狀況有所調整其負擔之比率，以下將以「國民年金保險費負擔比率與金額表」清楚表示政府與國民負擔之比例，表格因2011年國民年金做修正，故分為2008年10月1日至2011年3月31日與2011年4月1日之後的兩個表格：



(一) 2008年10月1日~2011年3月31日適用之保險費負擔比率及金額表：  
月投保金額為17,280元，保險費率為6.5%。

表3-2 2008年10月1日~2011年3月31日適用之保險費負擔比率及金額表

被保險人身分		被保險人自付比率 (每月自付金額)	政府負擔比率 (每月自付金額)
一般民眾		60% (674元)	40% (449元)
低收入戶		0	100% (1,123元)
所得達到 一定標準者	未達當年度最低生活 費1.5倍	30% (337元)	70% (786元)
	達當年度最低生活費 1.5倍未滿2倍	45% (505元)	55% (618元)
身心 障礙 者	重度以上	0元	100% (1,123元)
	中度	30% (337元)	70% (786元)
	輕度	45% (505元)	55% (618元)

資料來源：查自勞工保險局：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=kd5ud9AQifY%3d>  
(2012/6/7)。

(二) 2011 年 4 月 1 日後適用之保險費負擔比率及金額表：月投保金額為 17,280 元，保險費率為 7%。

表 3-3 2011 年 4 月 1 日後適用之保險費負擔比率及金額表

被保險人身分		被保險人自付比率 (每月自付金額)	政府負擔比率 (每月自付金額)
一般民眾		60% (726 元)	40% (484 元)
低收入戶		0 元	100% (1,210 元)
所得達到 一定標準者	未達當年度最低生活 費 1.5 倍	30% (363 元)	70% (847 元)
	達當年度最低生活費 1.5 倍未滿 2 倍	45% (544 元)	55% (666 元)
身心 障 礙 者	重度以上	0 元	100% (1,210 元)
	中度	30% (363 元)	70% (847 元)
	輕度	45% (544 元)	55% (666 元)

資料來源：查自勞工保險局：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=kd5ud9AQifY#3d>  
(2012/6/7)。

(三) 2012 年 1 月 1 日起，保險費始按「日」計算，故以月投保金額 17,280 元，除以每月以 30 日為基準，再乘上其保險天數，則為保險費用；而政府與個人之保險費負擔比率則照舊。

#### 五、 保險費計算方式

國民年金保險費計算方式分作 2012 年前與 2012 年後之計算方式，因 2012

年 1 月 1 日始，國民年金按「日」計算，因此有兩種不同之計算方式，其計算方式為：

(一) 按「月」計算方式

國民年金每月保險費 = 月投保金額 × 保險費率；

其中被保險人每月自付保險費 = 月投保金額 × 保險費率 × 被保險人自付比率；

政府每月應負擔保險費 = 國民年金保險費 - 被保險人自付保險費。

(二) 按「日」計算

被保險人自付保險費 = 月投保金額 × 保險費率 × 被保險人自付比率 × 加保天數 / 30。

## 六、 保險年資<sup>104</sup>

- (一) 未滿 1 年者，依實際繳納保險費月數按比率計算。例如繳納保險費共 8 年 7 個月，保險年資會以 8 又 7/12 年計算。101 年 1 月 1 日起，未滿全月者，依實際繳納保險費日數按每月 30 日的比率計算。例如繳納 101 年 2 月份 12 天的保險費，會累計 12/30 個月的國保年資。
- (二) 被保險人應繳納之保險費及利息，未依規定繳納前，不計入保險年資。
- (三) 被保險人退保後再參加本保險時，其取得之保險年資應予合併計算。

## 七、 老年年金給付

- (一) 請領資格：國民年金保險被保險人或曾參加國民年金保險者，於年滿 65 歲時，不論其國保年資有幾年，均得請領老年年金給付。給付期限自年滿 65 歲之當月起按月發給至被保險人死亡當月為止。

(二) 給付金額<sup>105</sup>

請領老年年金給付金額，有兩種給付計算標準給予被保險人選擇：

1. A 式 = (月投保金額 × 保險年資 × 0.65%) + 3,500 元

<sup>104</sup> 保險年資，指被保險人依規定繳納保險費之合計期間。

<sup>105</sup> 查自勞工保險局，老年年金給付金額：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=Cb3j5msdrN8%3d> (最後瀏覽日 2012/6/7)。

2.  $B \text{ 式} = \text{月投保金額} \times \text{保險年資} \times 1.3\%$

但若有以下情形之一者，則不能選擇 A 式之給付標準：

1. 被保險人有欠繳保險費超過 10 年不能計入保險年資的情形。
2. 已有領取相關社會福利津貼（指低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、老年農民福利津貼及榮民就養給付）。
3. 在 2008 年 12 月 31 日以前領取公教保養老給付、軍保退伍給付的年資合計未達 15 年，或一次領取公教保養老給付、軍保退伍給付的總額未達 50 萬元者，自年滿 65 歲當月起將所領取之公教保養老給付、軍保退伍給付總金額按月折抵 3,000 元，至折抵完畢前。
4. 在 2008 年 12 月 31 日以前領取公教保養老給付、軍保退伍給付的年資合計超過 15 年，且一次領取公教保養老給付、軍保退伍給付的總額超過 50 萬元者。
5. 在 2009 年 1 月 1 日勞保年金實施以後至 2023 年 9 月 30 日止，領取公教保養老給付、軍保退伍給付、勞保老年給付的年資合計未達 15 年或一次領取之公教保養老給付、軍保退伍給付、勞保老年給付的總額未達 50 萬元者，自年滿 65 歲當月起將所領取之公教保養老給付、軍保退伍給付總金額按月折抵 3,000 元，至折抵完畢前。
6. 在 2009 年 1 月 1 日勞保年金實施以後至 2023 年 9 月 30 日止，領取公教保養老給付、軍保退伍給付、勞保老年給付的年資合計超過 15 年，且一次領取公教保養老給付、軍保退伍給付、勞保老年給付的總額超過 50 萬元者。
7. 在勞保年金制度實施後，領了勞保的老年年金給付。
8. 在 2023 年 10 月 1 日以後領了公教保養老給付、軍保退伍給付或勞保老年給付。
9. 在 64 歲至 65 歲期間，保險費或利息有欠繳情形，經勞保局以書面限期繳納，被保險人逾期始為繳納者，前 3 個月老年年金給付，僅能以 B 式發給。

(三) 被保險人符合身心障礙年金給付、身心障礙基本保證年金、老年年金給付、老年基本保證年金及遺屬年金給付條件時，僅可選擇一種請領。

### 第三節 社會救助的政策與施行

台北市對於老年人經濟安全保障之救助政策，除全台通用之「社會救助法」，以救助低收入戶之民眾外，台北市本身亦出台了一系列針對老年人經濟扶助之相關政策，如「中低收入老人生活津貼」、「中低收入老人特別照顧津貼」與「低收入戶生活補助」。另外，原本台北市有「敬老福利生活津貼」之政策，但於 2008 年 10 月 1 日「國民年金法」實施後，將原有領取「敬老福利生活津貼」之老年人，且符合相關規定者，依法轉領「國民年金法」中之老人基礎保障年金 3,600 元，<sup>106</sup>故「敬老福利生活津貼」於 2008 年 10 月停用。以下本文將就台灣之「社會救助法」及台北市老年經濟補助之相關政策作一敘述，以了解台北市扶老政策之實行狀況。

#### 壹、 社會救助法

台灣社會救助，係秉持「主動關懷，尊重需求，協助自立」原則，依據「社會救助法」之規定，辦理各項社會救助措施，使貧病、孤苦無依或生活陷入急困者獲得妥適之照顧，並協助低收入戶中有工作能力者自立，及早脫離貧窮困境，保障國民基本生活水準，減緩所得差距之擴大，以下為社會救助法之基本概述：

##### 一、 立法目的

為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立。<sup>107</sup>

##### 二、 主管機關

依「社會救助法」第三條規定，社會救助之主管機關，在中央由內政部為主管機關；直轄市則以其直轄市政府為主管機關；而一般縣市尤其縣市政府為主管

<sup>106</sup> 參考台北市政府社會局網站，敬老福利生活津貼：[http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix\\_code=0401003&group\\_type=1&l1\\_code=04&l2\\_code=01](http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix_code=0401003&group_type=1&l1_code=04&l2_code=01)（最後瀏覽日：2012/6/9）。

<sup>107</sup> 由「社會救助法」之立法目的可知，台灣社會救助的目的，在於照顧低收入及救助遭受急難或災受害者，協助其自立，以期確實保障弱勢民眾基本生活水準，並定期檢討社會救助規定，加強與失業給付及福利服務體系間的結合，確保需要的人口得到適切的救助，維持其基本生存水準，以進一步積極協助其脫貧。故台灣社會救助在消極面是「安貧」，以保障低收入者的基本生活；在積極面則是「脫貧」，以協助低收入者及早脫離貧窮困境。

機關。

三、 依「社會救助法」第二條規定，台灣社會救助分「生活扶助」、「醫療補助」、「急難救助」及「災害救助」。<sup>108</sup>

(一) 生活扶助

低收入戶生活扶助，即為針對家庭總收入平均分配全家人口，平均每人每月之生活費在政府所公告之「最低生活費」（即為「貧窮線」）以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者，提供持續性的經濟協助，為社會救助工作重要的一環。

依「社會救助法」第 11 條規定，生活扶助以「現金給付」為原則，另可依實際需要委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。而政府最新公佈之「2012 年度最低生活費」，臺灣省為每人每月 10,224 元，臺北市為 14,794 元、高雄市 11,890 元、新北市 11,832 元、臺中市 10,303 元、臺南市 10,244 元，福建省為 8,798 元；同條第 2 項另規定中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定現金給付之等級。<sup>109</sup>

另依據「社會救助法」第 12 條規定，低收入戶成員中有下列情形之一者，主管機關得依其原領取現金給付之金額增加補助，但最高不得逾 40%：

1. 年滿 65 歲者。

依據「中低收入老人生活津貼發給辦法」規定，屬低收入戶之老人，每人每月可領取中低收入老人生活津貼 6,000 元（2012 年調整為 7,200 元）。

2. 懷胎滿三個月。

3. 領有身心障礙手冊或身心障礙證明。

依據「身心障礙者權益保障法」之相關規定，屬低收入戶之身心障礙者應發給「身心障礙者生活補助費」。其中極重度、重度及中度身心障礙者每人每月核發 7,000 元（2012 年調整為 8,200 元）

惟為避免救助給付過於優渥，進而影響被救助者之工作意願，反而不利其自

<sup>108</sup> 參考內政部網站，社會救助：<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>（最後瀏覽日：2012/6/9）。

<sup>109</sup> 參考內政部網站，社會救助措施：<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>（最後瀏覽日：2012/6/9）。

立與脫離貧窮，亦於「社會救助法」第 8 條中明文規定，依「社會救助法」或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資（行政院勞工委員會 2011 年 9 月 6 日勞動 2 字第 1000132292 號公告發布調整為每月 18,780 元，並自 2012 年 1 月 1 日生效）。

除上之外，現行各種扶助措施還包括孕產婦及營養品提供、生育補助、租金補助或住宅借住、房屋修繕補助、學生營養午餐費用補助、傷病住院看護費用補助等服務，以確保低收入戶食衣住行等基本需求的滿足。藉由現金與實物同時給付的制度設計，一方面維護低收入戶的選擇權，另一方面也能提昇救助資源運用的效率。

另外，「社會救助法」其中一項重要目地為，希望促進低收入戶自立，藉由救助資源與機會的提供，助其脫離對救助措施的依賴，而最重要的方法就是鼓勵低收入戶就業與就學。因此「社會救助法」第 15 條即規定，低收入戶及中低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣（市）主管機關應依需求提供或轉介相關就業服務、職業訓練或以工代賑。除此之外，低收入戶及中低收入戶於參加職業訓練期間，尚可申領「職業訓練生活津貼」，以解決其參加職業訓練期間，無法維持家庭生計的困擾，免除其後顧之憂，積極鼓勵低收入戶及中低收入戶學習一技之長，提升其人力資本。另外，政府為了鼓勵低收入戶子女繼續就學，避免過早投入勞動市場，政府除了提供學雜費減免補助外，亦特別對低收入戶戶內未領取生活補助費之高中職以上在學學生提供就學生活補助費每人每月 5,000 元，以鼓勵其繼續升學，便於日後取得較佳的就業機會，有助其早日脫離貧窮。

## （二） 醫療補助

根據內政部對於台灣低收入戶之生活狀況調查得知，低收入戶形成原因當中，「久病不癒、受意外傷害及傷病花光積蓄」者佔 33.19%，由此可見醫療費用對於一般民眾及低收入戶之負擔甚大，並且若因金錢缺乏問題，導致未能及時就醫，而無法得到妥適之治療與照顧，將會造成延遲就醫與病情加重等嚴重後果，因此更顯示醫療補助對低收入戶的迫切性。

按「社會救助法」第 18 條、第 19 條規定，現行之醫療補助除了提供低收入

戶參加「全民健康保險」所需之保險費外，對於低收入戶之傷、病患者及患嚴重傷、病，所需之醫療費用，非其本人或扶養義務人所能負擔者，亦予以補助，以補強全民健康保險醫療給付不足之部分。

另，依社會救助法第 20 條「醫療補助之給付項目、方式及標準，由中央、直轄市主管機關定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」之規定，台北市以「臺北市市民醫療補助辦法」規定辦理此項業務之依據。

#### 1. 工作要項：

##### (1) 全民健康保險之費用補助

醫療補助旨在保障低收入戶就醫的權利，降低就醫時之經濟性障礙，為配合全民健康保險之實施，台灣政府於 1990 年即開辦「低收入戶健康保險」(簡稱「福保」)，1995 年正式納入全民健康保險範圍內。

保險費補助：2010 年 12 月 29 日修正公布之「社會救助法」第 19 條規定「低收入戶參加全民健康保險之保險費，由中央主管機關編列預算補助。中低收入戶參加全民健康保險應自付之保險費，由中央主管機關補助二分之一。其他法令有性質相同之補助規定者，不得重複補助。」前開規定自 2011 年 7 月 1 日施行。

部分負擔費用補助：全民健保為了避免醫療資源遭受民眾之濫用，因此訂有門診或住院費用由被保險人「部分負擔」的機制，惟為了減輕低收入戶就醫之負擔，特於「全民健康保險法」第 37 條中明定，低收入戶就醫時，其應自行負擔之費用，由中央社政主管機關編列預算支應（但若不依規定轉診就醫者，則不在其補助之列）。

##### (2) 全民健康保險不給付之醫療費用補助

全民健康保險雖以保障國人就醫權益為目標，惟考量保險財務平衡及醫療支出之必要性，仍於該法第 39 條中明定不屬給付範圍之項目。各地區為滿足低收入戶及中低收入之就醫需求，亦訂定相關法令規定醫療費用之補助標準，以進一步照顧其醫療福祉。

##### (三) 急難救助

急難救助之目的，在於針對遭遇一時急難之民眾，及時給予救助，使其得以

渡過難關，並且可迅速恢復正常生活的臨時救助措施。

依「社會救助法」第 21 條規定，具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：

1. 戶內人口死亡無力殮葬。
2. 戶內人口遭受意外傷害或罹患重病，致生活陷於困境。
3. 負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境。
4. 財產或存款帳戶因遭強制執行、凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境。
5. 其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定確有救助需要。

同法第 22 條規定：流落外地，缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請酌予救助。

上述兩條救助規定，以現金給付為主，而現金給付之方式與標準，則由直轄市、縣市政府主管機關訂定，並且呈報至中央主管機關以便備查。

#### （四） 災害救助

災害對人類社會之危害，自古以來皆然，儘管社會不斷地進步，物質生活、科技水準持續提升，始終無法使人們免於天然災害的威脅，各種天然災害，如颱風、水災、地震，往往會造成民眾生命與財產之重大損失，災後之復建亟需政府救助與社會援手，以安定受災民眾生活，協助重建家園。

依「社會救助法」第 25 條規定：當人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。並且於同法 26 條中規定，直轄市、縣市政府主管機關需視災情需要，依下列方式辦理災害救助：

1. 協助搶救及善後處理。
2. 提供受災戶膳食口糧。
3. 給與傷、亡或失蹤濟助。

4. 輔導修建房舍。
5. 設立臨時災害收容場所。
6. 其他必要之救助。

## 貳、 中低收入老人生活津貼<sup>110</sup>

一、 服務對象：設籍並實際居住台北市、最近一年居住國內超過 183 日，且符合以下條件者：

1. 年滿 65 歲。
2. 未經政府公費收容安置。
3. 家庭總收入平均分配全家人口，每人每月金額符合規定者（2012 年度為 27,011 元）。
4. 全家人口之存款（含股票投資）之合計限額：單一人口家庭為新臺幣 250 萬元，每增加一口，得增加新臺幣 25 萬元。
5. 全家人口之土地及房屋價值合計不超過新臺幣 710 萬元。
6. 未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。

### 二、 服務內容

- （一） 家庭總收入平均每人每月在 19,331 元以下者，每月發給 7,200 元。
- （二） 家庭總收入平均每人每月超過 19,332 元，但在 27,011 元以下者，每月發給 3,600 元。
- （三） 津貼請領人領有榮民院外就養金者，如具台北市低收入戶資格，仍得領取本津貼，但每人每月合計領取金額不得超過當年度政府公告之基本工資（2012 年度為 18,780 元）。
- （四） 津貼請領人領有榮民院外就養金者，如未具台北市低收入戶資格，仍得領取本津貼，但每人每月合計領取金額不得超過新臺幣 15,840 元。（2012 年度領有院外就養金之榮民如符合中低收入老人生活津貼資格，每月發給

---

<sup>110</sup> 參考台北市社會局網站，中低收入老人生活津貼：  
[http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix\\_code=0601001&group\\_type=1&l1\\_code=04&l2\\_code=01](http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix_code=0601001&group_type=1&l1_code=04&l2_code=01)（最後瀏覽日：2012/6/9）。

2,290 元)。

### 參、 中低收入老人特別照顧津貼<sup>111</sup>

為鼓勵家人照顧家中失能老人，使老人可在家中安老，並減輕照顧者因照顧老人而無法外出就業的經濟負擔，故特設此特別照顧津貼。

#### 一、 服務對象

此特別照顧津貼補助對象分作照顧者與被照顧者，以使其經濟負擔降低。

##### (一) 受照顧者：

1. 領有中低收入老人生活津貼。
2. 未接受機構收容安置、居家服務、未僱用看護（傭）、未領有政府提供之日間照顧服務補助、中低收入老人重病住院看護補助及政府提供之其他照顧服務補助。
3. 失能程度經本局指定或委託之評估單位（人員）作日常生活活動功能量表評估為重度以上，且實際由家人照顧。
4. 實際居住於戶籍所在地。

##### (二) 照顧者：

1. 年滿 16 歲，未滿 65 歲，且無社會救助法第 5 條之 3 第 1 款至第 3 款、第 6 款及第 7 款規定之情事。
2. 屬下列情形之一者：
  - (1) 同為領取中低收入老人生活津貼應計算家庭總收入全家人口之成員。
  - (2) 出嫁之女兒或子為他人贅夫者及其配偶。
  - (3) 受照顧者二親等以內之直系血親卑親屬。
3. 未從事全時工作，且實際負責照顧受照顧者。
4. 與受照顧者設籍及實際居住於本市。

<sup>111</sup> 參考台北市政府社會局，中低收入老人特別照顧津貼：[http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix\\_code=0416003&group\\_type=1&l1\\_code=04&l2\\_code=01](http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix_code=0416003&group_type=1&l1_code=04&l2_code=01)（最後瀏覽日：2012/6/9）。

## 二、 服務內容

凡經審核通過者，並接受政府委派居家服務機構每月至家中至少進行一次督導者，補助照顧者每月 5,000 元。

## 肆、 低收入戶生活補助<sup>112</sup>

### 一、 服務對象<sup>113</sup>

設籍並實際居住台北市、最近一年居住國內超過 183 日，且符合以下條件者：

- (一) 家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下（台北市 2012 年度最低生活費標準為 14,794 元）。
- (二) 全家人口之存款（含股票投資）平均每人不超過新臺幣 15 萬。
- (三) 全家人口之土地及房屋價值不超過新臺幣 600 萬元。

### 二、 服務內容

依家戶核列低收入戶類別，提供生活扶助，家戶內補助對象若有兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重複。以下為台北市 2012 年度低收入戶家庭生活扶助標準表：

<sup>112</sup> 參考台北市政府社會局網站，低收入戶生活補助：[http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix\\_code=0601003&group\\_type=1&l1\\_code=04&l2\\_code=01](http://www.bosa.tcg.gov.tw/i/i0300.asp?fix_code=0601003&group_type=1&l1_code=04&l2_code=01)（最後瀏覽日：2012/6/9）。

<sup>113</sup> 依《社會救助法》第 5 條全家人口之範圍應包括：配偶、一親等之直系血親、同一戶籍或共同生活之其他直系血親、認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。

表 3-4 台北市 2012 年度低收入戶家庭生活扶助標準表

類別說明	生活扶助標準說明
<p><u>第 0 類</u></p> <p>全戶均無收入。</p>	<p>每人可領取 <u>14,794</u> 元生活扶助費；第三口（含）以上領 <u>13,200</u> 元。</p>
<p><u>第 1 類</u></p> <p>全戶平均每人每月總收入大於 0 元，小於等於 1,938 元。</p>	<p>每人可領取 <u>13,400</u> 元生活扶助費。</p>
<p><u>第 2 類</u></p> <p>全戶平均每人每月總收入大於 1,938 元，小於等於 7,750 元。</p>	<p>1.全戶可領取 <u>6,800</u> 元家庭生活扶助費。                  2.若家戶內有未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 <u>7,300</u> 元家庭生活扶助費。                  3.如單列一口未滿 18 歲之兒童或少年，則僅核發兒童或少年生活扶助費，不得兼領家庭生活扶助費 <u>6,800</u> 元。</p>
<p><u>第 3 類</u></p> <p>全戶平均每人每月總收入大於 7,750 元，小於等於 10,656 元。</p>	<p>若家戶內有未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 <u>6,600</u> 元生活扶助費。</p>
<p><u>第 4 類</u></p> <p>全戶平均每人每月總收入大於 10,656 元，小於等於 14,794 元。</p>	<p>若家戶內有 6 歲至未滿 18 歲兒童或少年，每增加一口，該家戶增發 <u>1,900</u> 元生活扶助費。未滿 6 歲兒童，每增加一口，增發 <u>3,900</u> 元生活扶助費。</p>

資料來源：台北市政府社會局，<sup>114</sup>《台北市 2012 年度低收入戶家庭生活扶助標準表》，<http://www.bosa.tcg.gov.tw/images/icon/word.gif>（最後瀏覽日：2012/6/9）。

<sup>114</sup> 台北市政府社會局網站：<http://www.bosa.tcg.gov.tw/>（最後瀏覽日：2012/6/9）。

## 第四章 上海市老人年金與扶老救助

上海關於老年經濟安全保障制度包含多項養老保險制度，如「一城四保」制度、「城鎮居民養老保險」等，與社會救助制度中的「最低生活保障制度」與特別設置的「城鎮高齡無保障制度」，而上海因大陸戶籍制度的影響，有著城鄉之差距，因而其「最低保障制度」分為「城市低保」與「農村低保」兩種制度。

為方便且清楚認識上海市老年經濟安全保障之相關政策有哪些，作者於下方繪一圖以便瞭解（見圖 4-1），並且於本章茲以上海社會養老保險制度與社會救助制度做其制度歷史沿革與實施內容等做一詳細介紹與分析：

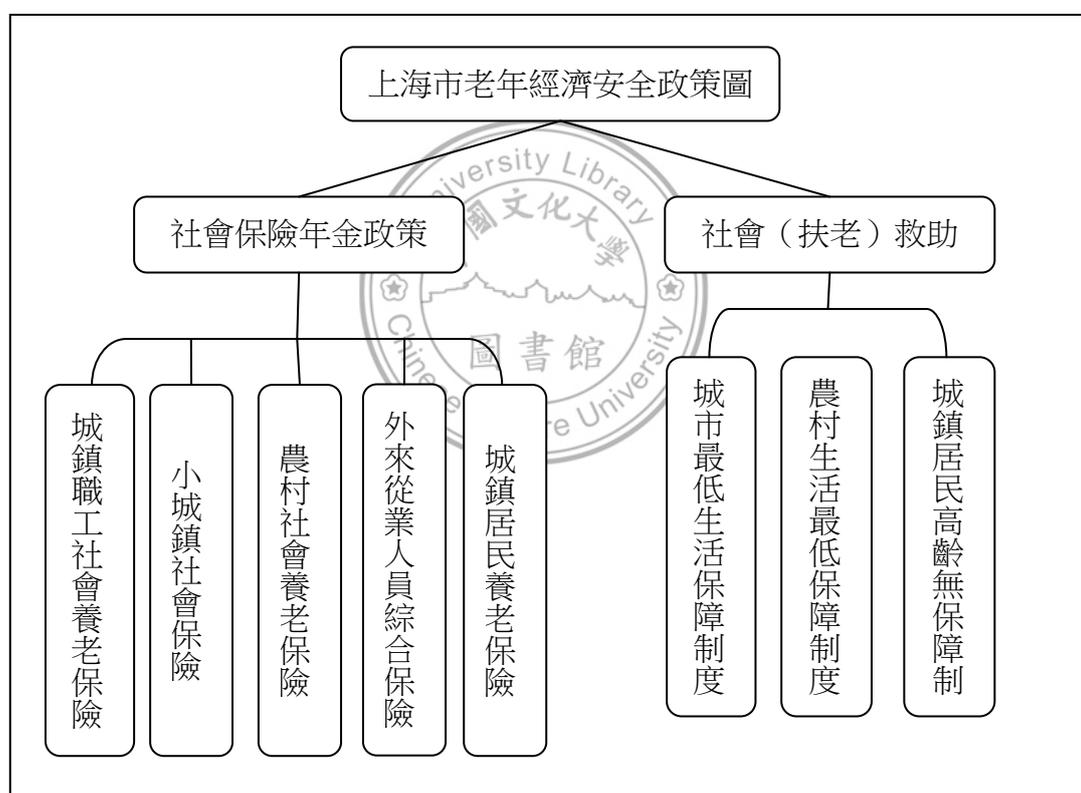


圖 4-1 上海市老年經濟安全政策圖

資料來源：作者整理自繪

## 第一節 制度的歷史沿革與發展

上海現今的老年經濟安全制度包含多項養老保險制度（城保、鎮保、綜保、農保與城鎮居民養老保險等）與社會救助中的「最低生活保障制度」，作者將於以下就兩種社會保障體系制度之歷史沿革、發展作一詳細介紹：

### 壹、 上海養老保險制度的歷史沿革與發展

上海市的社會保險制度，從橫向看，涵蓋了養老、失業、醫療、傷殘與生育等保險項目，<sup>115</sup>而本文所要探討的為上海市老年經濟安全體系中的養老保險制度，而目前上海市養老保險制度可概括為「一城四保」，「一城四保」即「城鎮職工社會養老保險」（以下簡稱為「城保」）、「小城鎮社會保險」（以下簡稱為「鎮保」）、「農村社會養老保險」（以下簡稱為「農保」）和「外來人員綜合保險」（以下簡稱為「綜保」）等多層次的保險制度。<sup>116</sup>

上海市自 1978 年改革開放以來，其養老保險制度經歷了從「國有企事業單位退休制度」向「社會養老保險制度」的改革，亦經歷了從保險制度只包含國有企業職工到保險制度涵蓋範圍至各職業職工，這些養老保險制度改革大致上可劃分三個階段：<sup>117</sup>

#### 一、 第一階段：1993 年以前，上海市市民的養老金完全出自於單位統籌

1951 年大陸政府頒布《中華人民共和國勞動保險條例》。上海市政府根據該條例，在上海建立了上海城鎮職工養老保險制度，就是所謂的「城保」，正式開始了上海市養老保險制度。而改革開放以後，上海市為了適應多樣化的經濟發展、城鎮合作社與外商投資企業的大陸職工開始委託人民保險公司辦理養老保險，以保障其老年經濟生活。至 1986 年，上海市政府開始實施企業退休金全市統籌制度，這個制度解緩了當時企業間因退休金而導致的財政負擔，並且保證了

<sup>115</sup> 汪泓、張健明、吳忠，汪泓主編，〈上海社會保障制度改革與發展總報告〉，《上海社會保險改革與發展報告(2009~2010)》，（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 3。

<sup>116</sup> 左學金、肖嚴華著，盧漢龍主編，〈應對老齡化高峰期：上海養老保障制度的結構改革與制度整合〉，《上海社會發展報告》，（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 221。

<sup>117</sup> 左學金、肖嚴華著，盧漢龍主編，〈應對老齡化高峰期：上海養老保障制度的結構改革與制度整合〉，《上海社會發展報告》，（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 221-226。

勞工退休時退休金可足額發放。在此同時，上海市政府亦將養老制度的保障範圍擴大至勞動合同制職工，實施個人繳費統籌養老金，使其老年退休後得到一定程度的保障。此外，為了保證養老金不會受到社會通貨膨脹的影響，上海市政府於適當時機給予離退休人員增加物價補貼或是生活補貼。

## 二、 第二階段：1993 年至 1998 年之間，養老金財務出自於單位統籌與個人繳費

1993 年上海市引進了「個人帳戶」以改革「城保」。1993 年 2 月 5 日，上海市九屆人大常委會第四十一次會議原則批准了《上海市城鎮職工養老保險制度改革試點方案》，初步確立了以社會統籌和個人帳戶互相結合的養老保險制度基本框架。上海市養老保險制度在這一個階段的主要特點在於實現社會統籌與個人帳戶的結合。擴大社會統籌、實行全市統籌，並且引入個人繳費的機制，實施國家、單位與個人共同負擔養老之費用，讓職工亦承擔其養老金之資金籌備，並且讓個人帳戶的養老金部分大於社會統籌部分，這個機制有利於使職工更有意願繳交養老金保險費用。

1996 年 2 月，上海市頒布《上海市農村社會養老保險辦法》，正式推出「農保」制度，其辦法規定適用於上海市範圍內農村各鄉（包括陣管村體制的鎮）的以下三類單位和人員：一，企業、事業單位、機關與其他經濟組織及其在職人員；二，農、副業從業人員；三，個體工商戶及其幫工。<sup>118</sup>雖然上海市的「農保」於 1996 年才稱為「正式」推出，但其實上海市之農村養老保險始於 1987 年，當時由市民政局與市農委和部分高等學校的專家組成了「上海農村社會養老保險制度改革」課題組，依照當時上海市農村的情況，設計一套由國家、集體、勞動者共同負擔的農村社會養老保險模式。1991 年底於上海市嘉定區率先建立了縣級農村社會保險制度。之後經過嘉定區農村養老保險制度的成功後，於 1992 年更發布了《上海市農村社會養老保險試點基本方案》，並且於 1993 年由上海市是民政局決定全面性的推進農村社會養老制度。經過了數年的試點與推行，才於 1996

<sup>118</sup> 苑立波、陳心德，汪泓主編，〈上海多層次養老保險體系發展報告〉，《上海社會保險改革與發展報告(2009~2010)》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 29。

年正式推出了「農保」，使上海市的農村養老保險得以穩定的發展。此外，上海市政府亦於 2007 年公布了《上海市人民政府關於完善本市農村社會養老保險制度的通知》，其主要內容為：一是實行「區縣統籌」，將「農保」由鄉鎮一級統籌改為區縣為單位統籌；二是加大財政的投入；三是嚴格基金管理，將農村養老保險基金明確地納入區縣社會保障基金專戶，並且嚴格實行收支兩條線管理；四是建立「農保」養老金合理穩定的增長機制。

由於 1997 年 7 月大陸國務院頒布了《關於建立統一的企業職工養老保險制度的決定》，因此上海市第十屆人大常務委員會第四十次會議審議，決定按照國務院所頒布的上述《決定》對上海市「城鎮職工養老保險制度」（城保）的部份內容作相應調整，使上海市養老保險制度與全國養老保險制度並軌。上海市政府並於 1998 年 4 月 13 日頒布了《上海市政府關於調整本市城鎮職工養老保險辦法部分內容的通知》，明確提出了與全國養老保險制度並軌的具體辦法，其中主要包含調整個人帳戶規模、調整基本養老金的記發辦法與改變基本養老金的增長機制。

三、 第三階段：1998 年以來，上海市陸續推出「綜保」和「鎮保」，並且完善「城保」

#### （一） 綜保推出

由於上海市社會、經濟發展之因素，導致上海市是大陸流動人口最集中的地區之一，上海市外來的流動就業人口非常多，這對於上海市的經濟發展有著重要的功用，因此其流動就業人口的社會保障制度就變成上海市社會發展中的一個重要課題。故，為了維護上海市社會穩定與經濟發展，保障流動就業人員的合法權益，規範單位用工行為與上海市勞動市場的秩序，上海市政府於 2002 年 7 月發布了《上海市外來就業人員綜合保險暫行辦法》，簡稱「綜保」，並且於 2002 年 9 月正式實施。其適用範圍為上海市各類單位使用的外來從業人員（其中主要為農民工），「綜保」的保障內容則包含工傷、住院醫療和養老補貼三項保險待遇，成為上海市外來從業人員的一種社會保護傘。之後上海市人民政府於 2004 年 8

月 30 日發布了《關於修改〈上海市外來就業人員綜合保險暫行辦法〉的決定》，進一步完善綜合保險辦法，並且於 2005 年 3 月 15 日，上海市政府勞動和社會保障局（現為人力資源與社會保障局）發布了《關於貫徹〈上海市外來就業人員綜合保險暫行辦法〉的實施細則》，明確了「綜保」的各項環節，使上海市外來從業人員更有保障。

## （二）鎮保推出

2003 年，為了解決郊區城市化過程中各種失地農民（包含徵用第農民）的社會保障問題，促進城鄉勞動力就業，上海市政府參考中共中央、國務院《關於促進小城鎮健康發展的若干意見》中關於積極探索小城鎮社會保障制度的精神，結合上海市城鄉一體化進程不斷加快的實際狀況，探索建立了「五險合一」的「小城鎮社會保險」，並且開始進行試點。在 2003 年 10 月上海市政府出台了「上海市小城鎮社會保險暫行辦法」，即為「鎮保」，該辦法的適用範圍為上海市郊區範圍內用人單位及其具有上海市戶籍的從業人員，以及經上海市政府批准的其他人員。「鎮保」的推出有效地解決了失地農民和郊區各種歷年遺留問題人員的保障問題，增強了被徵地農民市場化就業能力，適應了郊區社會經濟發展。並且「鎮保」推出後，上海市基於「推出鎮保、淡出農保」的基本原則下，許多原本加入或應該加入「農保」的一部分人開始加入「鎮保」，使「鎮保」之涵蓋範圍擴大。

## （三）不斷完善「城保」制度

上海市政府為了使「城保」更為完善，並且更能保障上海市城市戶籍人口職工的養老保障，因此於近年來一次接著一次地改革完善「城保」制度。

2004 年，上海市人民政府發布的《關於調整本市城鎮養老保險繳費比例的通知》規定，調整單位與個人繳納養老保險費的比例，即城鎮單位繳納比例為 22%，個人養老保險繳納比例為 8%。

2006 年 1 月 1 日，上海市政府根據國務院 2005 年頒布的《關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》，調整個人帳戶比例與社會統籌帳戶比例，即個人

帳戶的規模統一由本人繳費工資的 11%調整為 8%，並全部由個人繳費形成，城鎮單位繳費不再劃入個人帳戶中，而是全部劃入社會統籌部分。

2005 年，上海市出台《上海市城鎮養老保險“虛帳實記”實施方案》。根據該方案，「虛帳實記」適用於 1992 年底以前參加工作，並且按照規定參加上海市城鎮養老保險，並且此方案實施前尚未辦理退休手續的人員。而在方案實施前以辦理退休手續以及於 1993 年 1 月 1 日之後參加工作的職工人員，即不屬於「虛帳實記」的適用範圍。何謂「虛帳實記」？即因上海市於 1993 年實施「城鎮養老保險制度」並開始建立個人養老保險帳戶（以下簡稱為「個人帳戶」），但 1992 年底以前並未實行個人繳交養老金費用的制度，因此「個人帳戶」於 1992 年底以前只有記載工作年限的「虛帳」，而在此方案實施後，將其員工之「虛帳」按照方案的計算規則轉換成為較實際的記帳金額，在一次性的將其記入個人帳戶中，此稱為「虛帳實記」，之後再將「虛帳實記」與 1993 年後之個人所繳納之實帳作結合，成為完整的個人帳戶。<sup>119</sup>

2006 年 10 月 31 日，上海市出台《上海市社會保險基金管理辦法》，作於加強社會保險基金之管理，而該辦法適用於上海市之「城保」、「鎮保」與「綜保」等社會保險基金。該辦法規定基金收支規則，並且強調基金不得因任何部門、單位或是個人而有所佔用與挪用之行為，亦不得將社會保險基金用於平衡財政預算的作用。

為了確實保障退休人員養老保險金不會因社會經濟發展（如通貨膨脹）而受影響，上海市於 2008 年 1 月出台《關於 2008 年調整本市城鎮企事業單位退休人員基本養老金的通知》，規定於 2007 年底以前以辦理退休手續並且依照企業、事業單位辦法記發基本養老金的人員，可按照該《通知》之規定增加其基本養老金。

2009 年期間，上海市為了提高社會保障水平，出台了《上海市人力資源和社會保障局關於 2009 年調整本市城鎮企事業單位退休人員基本養老金的通知》、《上海市人力資源和社會保障局關於 2009 年本市農村社會養老保險領取養老金人員增加養老金的通知》與《上海市人力資源和社會保障局關於 2009 年本

<sup>119</sup> 參見《上海市城鎮養老保險“虛帳實記”實施方案》，2005 年 9 月 23 日上海市第十二屆人民代表大會常務委員會第 22 次會議通過。

市小城鎮社會保險領取養老金人員增加養老金的通知》。另外，同年 6 月，上海市亦出台了《上海市人力資源和社會保障局關於外來從業人員參加本市城鎮職工基本養老保險若干問題的通知》，將合乎其規定之外來從業人員納入上海市「城保」的體系中。<sup>120</sup>並且為保障更多非上海市戶籍但於上海市從業之各類從業人員的各項社會保障，上海市政府於同年 10 月與 11 月出台了《上海市人力資源和社會保障局關於在滬工作的外籍人員、獲得境外永久（長期）居留權人員和台灣香港澳門居民參加城鎮職工社會保險若干問題的通知》與《上海市人力資源和社會保障局關於本市居民的外省市戶籍配偶參加本市養老、醫療保險若干事項的通知》，讓更多非上海戶籍之從業人員與配偶可以加入上海市「城保」之範疇內，比保障其養老、醫療等安全。

2011 年 6 月 15 日，上海市出台《上海市人民政府關於外來從業人員參加本市城鎮職工基本養老保險有關問題的通知》、《關於本市郊區用人單位及其從業人員參加城鎮職工社會保險若干問題的通知》，將在上海市從業的外來從業人員和郊區用人單位從業人員內入「城保」範圍。按照上海市原本之規定，外來從業人員主要參加「綜保」，郊區用人單位從業人員主要參加「鎮保」。隨著近年大陸《社會保險法》、《城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行辦法》、《流動從業人員基本醫療保障關係轉移接續暫行辦法》等一系列法律、法規的出台，上海市進而調整外來從業人員與郊區單位從業人員參保政策，故上海市政府按照《社會保險法》規定，將外來從業人員與郊區單位從業人員納入「城保」範圍，進一步完善上海市社會保險體系，保障外來從業人員與郊區單位從業人員公平參保的權利。<sup>121</sup>

<sup>120</sup> 該通知規定上海市外來從業人員若符合以下條件者，可參加上海市「城保」：

- 一、與屬於參加上海市城鎮基本養老保險範圍的用人單位建立勞動關係，且具有外省市城鎮戶籍的從業人員，年齡在 45 歲以下的，應當參加上海市城鎮職工基本養老保險。
- 二、與屬於參加上海市城鎮基本養老保險範圍的用人單位建立勞動關係的外省市非城鎮戶籍、年齡在 45 歲以下的人員，符合下列條件之一的，經用人單位協商一致，可參加上海市城鎮職工基本養老保險：（一）具有專業技術職稱；（二）具有技師、高級技師國家職業資格證書；（三）單位需要的其他專門技術人員等。參見《上海市人力資源與社會保障局關於外來從業人員參加本市城鎮職工基本養老保險接洽問題的通知》，滬人社養發（2009）22 號。

<sup>121</sup> 參考上海市人力資源與社會保障局網站，《本市將外來從業人員及郊區單位從業人員納入誠正職工社會保險》（最後瀏覽日：2012/6/10）：

[http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xwzx/zxdt/201106/t20110628\\_1131171.shtml](http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xwzx/zxdt/201106/t20110628_1131171.shtml)

上海市於近年來，不斷的修改與增加養老制度之設計與改革其體系、制度，以求更加完善其各項養老保險制度，以保障上海市老年人之經濟安全。作者於以下將上海「一城四保」的主要時間點作一直線路線，以便更容易了解其時間過程：

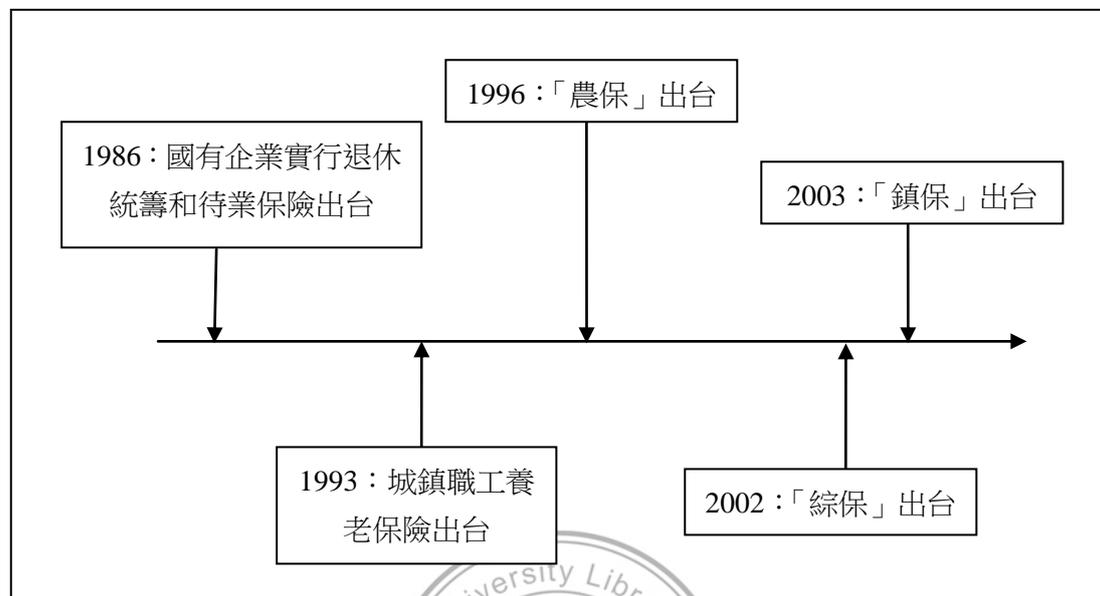


圖 4-2 上海市各項養老保險制度出台時間線

資料來源：作者自繪

## 貳、上海扶老救助政策的沿革與發展

欲了解上海市社會救助制度的沿革，就要從大陸全面之社會救助制度歷史下手。

大陸的社會救助制度思想，早期雖然是受到國民黨政府的影響，但其在 1949 年後，中共政府即開始進入新的階段，並且配合當時大陸社會、經濟之發展，慢慢發展出屬於大陸特色的社會救助制度體系，而大陸的社會救助發展分成幾個時期：

### 一、1949～1952 年（新中國成立初期）

1949 年新中國建立時期，由於當時受到長期內戰與外患的影響，導致社會上有大量的貧困人員，因此 1950 年 4 月大陸中央政府召開了「中國人民救濟代表會議」，討論建立社會救濟制度，而會議確定了救濟方針為：「在政府的領導下，

以人民自救自助為基礎展開人民大眾的救濟事業」，並且成立「中國人民救濟總會」。儘管當時中共國家財政處於困難階段，但政府仍大量撥出資金與實物，大量救濟不同類型的貧困人員，反應當時新中國政府對救濟事業的重視，亦展開了大陸救濟工作的新局面。

## 二、 1953 年～1958 年（第一個五年計畫時期）

隨後，大陸於 1953 年開始實施第一個五年計畫，此得其經濟好轉，社會救濟事業也慢慢穩定下來，因此大陸在此階段確立了新一步的社會救濟制度。

首先是確立了社會救濟制度的方針與管理體制。1953 年，大陸第三次全國城市社會救濟工作會議確定了「生產自救、群眾互助、並輔之以政府的必要救濟」方針，但大陸於 1954 年後出現了「互助組」等互助團體，其社會救濟方針就改成「依靠集體、群眾互助、生產自救，輔之以政府必要救濟」，從此為大陸的社會救濟體系建立基本路線。並且在城市與農村方面建立不同的社會救濟方式。

在城市，增加社會救濟的對象範圍，除了原本孤老殘幼外，增加了家庭人口多、勞動力少的困難戶，年老體弱的小攤販等，將其列入社會救濟對象範圍。並且於 1956 年內務部發佈《關於調整城市困難戶救濟標準的通知》，不再統一規定救濟標準，提出城市困難戶的救濟標準應視各城市具體實情，而至定期可維持基本生活保障的救濟標準，並且依需要劃分不同類型、按類別調整救濟之標準。

在農村，1953 年內務部制定了《農村災荒救濟糧款發放使用辦法》，將無勞動能力、無依靠的孤老殘幼訂為一等救濟戶，規定「一等救濟戶按缺糧日期長短全部救濟」，並且按規定發放救濟之糧食量。

另外，在此時期農村救濟制度最大的突破就是創立了「五保制度」。1956 年 6 月，一屆人大三次會議通過《高級農業生產合作社示範章程》規定「農業生產合作社對於缺乏勞動能力或者完全喪失勞動能力，生活無依靠的孤老殘幼的社員，在生產與生活上給予適當的安排與照顧；保證他們的吃、穿和柴火供應，保證年幼者受教育和年老的死後安葬，使他們生養死葬都有依靠」，<sup>122</sup>這即為「五

<sup>122</sup> 王超、齊飛，《中國社會救助概論》（徐州：中國礦業大學出版社，2007 年），頁 66。

保制度」，而享受「五保」的農民則稱為「五保戶」，自此「五保制度」就成為大陸農村重要的社會救濟制度。

### 三、 1958～1965 年（加強救濟時期）

雖然之前對於社會救濟制度的創新，但在 1958 年後由於大陸經濟建設指導失誤，加上當時大陸又遭遇三年嚴重自然災害，導致國民經濟困難，需要救濟的貧困者大量增加。於此，大陸政府針對城市建立了對精簡退職職工的救濟工作。先後發佈「精簡職工安置辦法的若干規定」（1962 年）、《關於精簡退職的老職工生活困難救濟問題的通知》（1965 年）、《國務院批轉內務部關於當前城市社會救濟工作的報告》（1965 年）等文件。在農村，內務部則於 1963 年通過《認真貫徹執行農村人民公社條例，進一步做好農村社會救濟工作》，強調要正確認識做好貧戶補助工作的意義，要求人民公社從總收入中提取一定數量的公益金，以保證貧戶的補助。

### 四、 1966～1976 年（文化大革命時期）

1966 年開始，大陸開始了十年的「文化大革命」時期，在這期間社會救濟被視為是修正主義而遭批判，把幫助貧困戶發展副業生產當做資本主義的陰謀，並且把公益金補助貧困戶當做剝削進行譴責，因此在其十年間，大量停止了救濟行為，使得許多貧困戶無法接受補助。

### 五、 1976～1993 年（文革結束、改革開放後至 1993 年時期）

文革結束、改革開放後，大陸重拾對於社會救助制度的重視，並且回復之前因文革而幾乎停辦的社會救濟工作，如重拾「精簡退職職工」的救濟工作，並且恢復對特定人員的救濟或補助工作，另外大陸在同時亦調整了社會救濟的標準，以符合社會、經濟改變後的當時需求。

## 六、 1993 年後至迄今

1992 年，由於改革開放使大陸經濟體制明確了以市場經濟為取向，經濟體系急遽轉軌和企業改革的因素，加上國際上經濟全球化與亞洲金融風暴的影響，導致大陸城鄉出現大量下崗、失業人員，使得原本之社會救助制度的保障範圍就顯得過於狹隘，因此大陸社會救助制度改革於當時顯得迫切。因此，上海市於 1993 年率先全國進行了社會救助制度改革與創新，即發佈並且實行針對上海市城鎮居民之「最低生活保障制度」，使上海市城鎮居民得到最低生活安全保障，且其實施效果良好。因此大陸國務院於 1999 年正式頒布《城市居民最低生活保障條例》，將於上海市成功實施之「城市低保」制度全面於全國城市實施，並且於 2002 年 7 月達到「應保盡保」的目標。

另一項重要的社會救助制度改革則為「農村最低生活保障制度」，其基本意義與「城市低保」相雷同，是政府為保障農村居民最低生活而實施的社會救助制度，農村「低保」除了將原本「五保戶」與「特貧困戶」全部納入低保範圍中，亦將其它家庭收入低於當地最低生活水平者，納入保障範圍。

大陸農村最低生活保險制度最早於 1992 年由山西省率先舉行試點工作，而上海市則於 1994 年在其三個區內進行農村低保試點。大陸開始推廣實施農村低保制度則於 1996 年底由民政部印發《關於加快農村社會保障體系建設的意見》後，並且制定了《農村生活保障體系建設指導方案》，把建立農村最低生活保障制度作為農村社會保障體系建設的重點，擴大推廣農村低保制度的試點實施。

2002 年，中共十六大召開，加快了大陸農村「低保」建設的進程。2004 年國務院頒發《關於促進農民增加收入若干政策意見》（中發〔2004〕1 號文件），提出「有條件的地方要建立農民最低生活保障制度」的意見。而 2005 年，中共第十六屆五中全會通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展的第十一個五年規劃的計劃》，其中提出了建設社會主義新農村的重大歷史任務，即與農村社會保障制度有關。

2006 年 12 月召開的「中央農村會議」和 2007 年大陸中央《一號文件》再次明確的提出「在全國範圍建立農村居民最低生活保障制度，並鼓勵已建立農村「低

保」制度的地區可進一步完善制度，支持為建立制度的地區建立制度」。這顯示大陸農村「低保」制度進入了全面推進的新階段。

2007年7月，國務院發出《關於在全國建立農村最低生活保障制度的通知》，這表明農村居民最低生活保障制度，已成為與「城市低保」制度並列的一道社會安全網，表示大陸已進入了「全民低保」的階段。<sup>123</sup>

總體而言，1993年之後，城鄉低保制度的建立，是對大陸社會救助的重大改革與完善，為解決城鄉貧困人口生活問題的重要制度，並成為大陸現今社會安全保障體系中的最後一道「安全網」。而城鄉低保制度在建立至今，各地區幾乎每年均會根據當時社會經濟實際情形，計算最新之月均工資率、人民消費與最低生活水平標準，以適時調整、提高最低生活保險的標準，以確實保障城鄉居民之最低生活安全。



---

<sup>123</sup> 孫聰、王劍詩，〈中國農村最低生活保障政策研究回顧〉，《集體經濟》，第3期，2010年，頁90。

## 第二節 老人年金政策的內容與實踐

上海市的老人年金政策主要體現於「一城四保」，即「城保」、「鎮保」、「農保」以及「綜保」，但除了上述四項社會保險制度外，上海市政府為求保障更多不同條件之老年人的經濟生活需求，因此於 2011 年出台「上海市城鎮居民養老保險」。本文將於以下將這幾項養老保險、年金制度作其制度內容與實踐做一詳細介紹與解說：

### 壹、 上海市城鎮基本社會保險制度（城保）

根據大陸基本養老保險制度的規定，上海市城鎮養老保險（城保）實行國家、單位與個人共同承擔費用，即個人儲蓄與國家社會統籌互濟相結合，以保障上海退休人員老年後之基本生活需要，以及因為養老金制度與個人帳戶有關，因此亦可激勵在職員工積極地參加「城保」，以保障其老年之後的經濟安全。

上海市於 1993 年正是出台「城保」制度，當時由於大陸為實行養老保險制度，便於上海市先行試點，因此城鎮養老保險制度正式於上海實施，經過多年施行與改革，其制度內容為：

#### 一、 覆蓋範圍

根據《上海市城鎮職工養老保險》相關法令規定，其覆蓋範圍為上海市城鎮範圍內各類機關、企業、事業單位及其具有城鎮戶籍的從業人員、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在參加「城保」之範圍。

但近年來，由於上海市養老保險基金缺口嚴重，以及受到大陸《社會保險法》、《城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行辦法》、《流動從業人員基本醫療保障關係轉移接續暫行辦法》等一系列法律、法規出台的影響，上海市人民政府欲將「城保」之覆蓋範圍擴大，故於 2011 年 6 月出台相關規定，將上海市小城鎮養老基金保險與外來從業人員社會保險之範圍，於 2011 年 7 月 1 日起，正式納入「城保」制度，並且依照其相關辦法與規定，讓上海市農村富餘勞動力、外國人、港澳台人員、部分外省市農民工，上海市城鎮戶籍靈活就業人員與離退

人員可依照相關辦法規定參加「城保」，使上海「城保」之覆蓋範圍擴大。

## 二、保障項目

城鎮職工養老保險（城保）包括「養老」、「醫療」、「失業」、「生育」及「工傷」五個保障項目。其中以「養老」保障項目為本文之重要提點，其明顯顯示出上海市退休老人之生活經濟安全的基本標準與現象。

## 三、繳費

### （一）繳費基數的確定<sup>124</sup>

繳費基數是計算參加基本養老保險的單位和個人定期上繳養老金數額的基礎，這個基礎能反應單位和個人的繳費能力與對社會的貢獻多少，再由此基礎上去提取一定的比例作為職工養老保險基金的真實累積額。當年個人繳費基數按照職工本人上年平均每月工資收入確定。<sup>125</sup>

個人繳費基數的上限與下限，根據上海市公布的上年度全職工月平均收入的300%和60%而定。

### （二）繳費比例的確定

上海市現行的城鎮企業養老保險制度，為一個以保障上海市城鎮企業退休人員退休後之基本生活保障為目的的制度，因此其制度所設計的基本養老金所相應的所得替代率目標為60%，使其基本養老金可保障退休人員之基本生活消費。

目前上海市城鎮養老保險的繳費比例為30%，其中單位繳納城鎮養老保險費的比例為22%，從業人員則按其本人工資收入繳納養老保險金，其繳納比例為8%，而其中單位繳納的養老保險費中提取3%納入個人帳戶部分。<sup>126</sup>

<sup>124</sup> 參見《上海市勞動和社會保障局關於確定繳納社會保險費工資基數的通知》，滬勞保基發（2006）7號。

<sup>125</sup> 苑立波、陳心德，汪泓主編，〈上海多層次養老保險體系發展報告〉，《上海社會保險改革與發展報告(2009~2010)》，（北京：社會科學文獻出版社，2010年），頁20。

<sup>126</sup> 參見上海市人民政府辦公廳《關於調整本市城鎮養老保險繳費比例的通知》，滬府辦發（2004）45號。

#### 四、 待遇

##### (一) 退休條件

上海城鎮企業養老保險為上海涵蓋層面最廣之養老保險制度，因此參加「城保」的人數越來越多，其退休及領取養老金的條件亦各不相同，以下為常見的退休類型。

1. 正常退休人員，意指達到國家、上海所規定的退休年齡，單位和本人有按規定繳納養老保險費，1992 年 12 月 31 日前參加工作、繳費年限滿 10 年或者是 1993 年 1 月 1 日後參加工作、繳費年限滿 15 年之退休人員。
2. 因病完全喪失勞動力而提前退休者，在一次性繳足不滿 15 年的社會保險費後，辦理提前退休手續，並享受養老保險待遇。
3. 特殊退休者，亦指那些從事特殊工種職工滿足國家與上海市有關部門認定的特殊工種年限符合規定條件的一般可提前 5 年退休，並且享受養老保險待遇。

##### (二) 養老金給付

上海市城鎮職工基本養老金之給付，從原本 1993 年開始正式實施「城保」後至 2005 年基於《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），改革了「城保」基本養老金的給付辦法。2005 年後新型養老金發放辦法是以參保繳費年限為基礎，調整了計發基數、計發比例與計發月數，以保障參保職工之養老顯權益，而新型養老金發放辦法並非一概而論，上海市政府對於養老金給付採取「新人新制度、老人老辦法、中人逐步過渡」的方式，來保障各階段退休人員之養老權益保障。

##### 1. 新制度

上海市根據《國務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定》的精神，結合上海市城鎮職工養老保險的實際情形，將養老金之給付改革為：1993 年 1 月 1 日起參加工作，且繳費年限累積滿 15 年者，退休後可按月領取基本養老金，而其基本養老金由基礎養老金和個人帳戶養老金組成。

月基本養老金 = 基礎養老金 + 個人帳戶養老金

從上述之公式所示，基礎養老金之標準是以辦理領取基本養老金，即以辦理退休時的上年度上海市全市職工月平均工資為基數，繳費年限每滿一年即發給 1%。其中，若繳費年限有不滿一年的月數，每個月應以上年度上海市全市職工月平均工資的 0.083 來做計算，加入基礎養老金中。

基礎養老金 = 退休時上年度全市職工月平均工資 × 繳費年限 × 1%

而個人帳戶養老金月標準為個人帳戶儲存額除以規定的計發月數，而其中若參保人員退休時年齡不到 40 歲者，個人帳戶養老金則按照 40 歲之計發月數計算；參保人員退休年齡若超過 70 歲者，個人帳戶養老金按照 70 歲之計發月數計算。下表說明計發月數：

表 4-1 個人帳戶養老金計發月數

退休年齡 (歲)	計發月數 (月)	退休年齡 (歲)	計發月數 (月)	退休年齡 (歲)	計發月數 (月)
40	223	50	195	60	139
41	230	51	190	61	132
42	226	52	185	62	125
43	224	53	180	63	117
44	220	54	175	64	109
45	216	55	170	65	101
46	212	56	164	66	93
47	208	57	158	67	84
48	204	58	152	68	75
49	199	59	145	69	65
				70	56

資料來源：苑立波、陳心德，汪泓主編，〈上海多層次養老保險體系發展報告〉，  
《上海社會保險改革與發展報告(2009~2010)》，(北京：社會科學文獻出版社，2010  
年)，頁 22。

## 2. 老辦法

上海市城鎮職工養老保險金計算之老辦法，意指 1992 年底以前參加工作、繳費年限累計滿 15 年之參保人員，其退休後可按月領取基本養老金，而其基本養老金由基礎養老金、個人帳戶養老金和過渡性養老金所組成。

月基本養老金 = 基礎養老金 + 個人帳戶養老金 + 過渡性養老金

此處之基礎養老金和個人帳戶養老金之計算方式與上述 2005 年後新辦法之計算方式相同，其中個人帳戶養老金並不包含「虛帳實記」的金額及其利息，因「虛帳實記」列入過渡性養老金之計算方式。過渡性養老金月標準為「虛帳實記」的金額及其利息除以 120。

過渡性養老金 = 「虛帳實記」金額及其利息 / 120

## 3. 過渡期制度

而為了使 2005 年後實施之新制度與老辦法之間養老金計算與給付可以合理銜接，並且不失保障層面，上海市政府設置了 5 年的新舊辦法過渡期（2006 年 1 月 1 日至 2010 年 12 月 31 日）。在此過渡期內，1992 年底前參加工作並且滿足相關條件之退休人員可按照原本「城保」基本養老金計發辦法領取月養老金。另外，在新舊制度過渡期中，按照新辦法規定的基本養老金計發水平，是採用「就高不就低」的原則進行養老金給付，並且增加發放機制不變。

## 五、 2012 年「城保」領取養老金人員增加養老金辦法

而以上所述之增加發放機制為上海市人民政府為了確實保障上海市「城保」退休人員之基本生活，參考上海市當時之社會經濟，而調整「城保」退休人員所領取之基本養老金，因此根據上海市《關於 2012 年調整本市城鎮企業退休人員基本養老金的通知》，以下為 2012 年上海市調整「城保」基本養老金之內容：<sup>127</sup>

- (一) 在 2011 年底以前，以在上海市按「城保」養老保險規定辦理退休手續，並且按這企業辦法計發基本養老金之人員，可按照以下辦法增加其基本養老金：

1. 每人每月增加 190 元。

<sup>127</sup> 參見《上海市人力資源與社會保障局關於 2012 年調整本市城鎮企業退休人員基本養老金的通知》，滬人社養發（2011）63 號。

2. 按照本人繳費年限，每滿 1 年月每月增加 3 元；月增加額不足 30 元者，以 30 元為增加額度。
3. 2011 年底前男性滿 65 歲、女性滿 60 歲的退休人員，按以下條例增加基本養老金：男性年滿 65 歲不滿 70 歲者、女性年滿 60 歲不滿 65 歲者，每人每個月增加 20 元；年滿 70 歲不滿 75 歲者，每人每月增加 40 元；年滿 75 歲不滿 80 歲者，每人每月增加 60 元；年滿 80 歲以上者，每人每月增加 80 元。

(二) 2011 年 12 月底前，男性年滿 65 歲、女性年滿 60 歲者，按這上述第一條規定增加基本養老金後，月基本養老金融不足 1,500 元者，每人每月在增加 30 元，但增加後之月基本養老金不得超過 1,500 元。

## 貳、 上海市小城鎮社會保險制度（鎮保）

小城鎮社會保險制度是上海市社會保障體系中的一項實行「社會統籌」和「個人帳戶」相結合的社會保險基本制度，即小城鎮社會養老保險是由政府強制徵繳、實行社會統籌的基本保險與政府鼓勵繳納、以設置個人帳戶的補充保險所組成的。其中，基本保險用於保障參保人員退休後之基本生活，而補充保險則是用於補充養老及被徵地人員的生活補貼等多種用途。

小城鎮養老保險 = 基本保險（社會統籌） + 補充保險（個人帳戶）

### 一、 覆蓋範圍

上海市郊區範圍內用人單位及其具有上海戶籍之從業人員，以及經上海市政府批准的其他工作人員，應當參加小城鎮社會養老保險。另外於上海市行政區內具有上海戶籍之個體工商戶及其幫工、自由職業者、非正規勞動組織從業人員亦可參加「鎮保」。而原本以參加上海「農保」或有其資格參加「農保」之用人單位及其從業人員，也可以參加小城鎮社會養老保險。

### 二、 保障項目

上海市小城鎮社會保險包含「養老」、「醫療」、「失業」、「生育」及「工傷」

五種保險項目。

### 三、 繳費

小城鎮社會保險制度的費用可用「25%+X」簡括，其中「25%」即為基本社會保險費；而「X」則是補充社會保險費。

#### （一） 基本社會保險費

用人單位所需繳納之基本社會保險費的基數，按照上年度上海市全市職工月平均工資的 60% 乘以繳費單位應當繳費之人數以確定繳費基數。而用人單位繳納基本社會保險費的比例為 25%，其中養老保險繳費比例為 17%；醫療保險繳費比例為 5%；失業保險繳費比例為 2%；生育保險繳費比例為 0.5%；工傷保險繳費比例為 0.5%。

#### （二） 補充社會保險費

小城鎮補充社會保險費在上海市小城鎮社會保險是不可缺少的一部分，因補充社會保險費由政府指導鼓勵，使用人單位及個人按照相關規定繳納補充性保險費用，以設置個人帳戶，一般多用於補充養老保險、補充醫療保險等內容。

而補充社會保險費繳費比例在 23.5% 之內，由用人單位繳納並符合有關規定的部份，可列入單位成本，提報扣稅；從業人員及自由職業者、個體工商戶等由個人繳納並且符合相關規定的部份，並不記入個人所得稅計稅基數。

### 四、 待遇

#### （一） 領取資格

參加小城鎮社會保險者，若同時具備以下條件者，可依照規定申請領取月養老金：男性年滿 60 歲者，女性年滿 55 歲者；繳費年限滿 15 年，並且參加基本社會保險費按月繳納費用，繳費年限不低於 5 年者，即可申請按月領取月養老金。

#### （二） 養老金給付

按月領取的養老金根據從業人員繳費的年限確定。繳費年限滿 15 年者，養老金為其申辦領取養老金手續時的上年度全市職工月平均工資的 20% 發給，繳

費年限每增加一年，則養老金發給就增加在全市職工月平均工資的 0.5%，但是最高不得超過上年度全市職工月平均工資的 30%，即最多以滿 20 年之繳費年限為增加限額。

另，參加補充養老保險的從業人員以半月領取月基本養老金手續或經市級勞動能力鑑定機構鑑定為完全喪失勞動能力者，可向經辦機構申請領取補充養老金。

#### 五、 2012 年「鎮保」領取養老金人員增加養老金辦法

根據上海市《關於 2012 年調整本市鎮保領取養老金人員養老金的通知》，2012 年「鎮保」養老金調整內容為：

- (一) 2012 年調整「鎮保」養老金的範圍是：2011 年底前以按「鎮保」相關規定辦理按月領取養老金手續之人員。
- (二) 調整標準：每人每月增加 130 元。
- (三) 按照本通知規定調整養老金所需之費用由上海市小城鎮社會保險養老統籌基金列支。
- (四) 於 2012 年 1 月 1 日起實施。

#### 參、 上海市農村社會保險制度（農保）

上海市農村社會養老保險制度建立於 1996 年，是以區縣為單位統籌的社會養老保險制度，主要為保障上海市農村地區包括農民、單位等從業人員之基本生活。

##### 一、 覆蓋範圍

根據《上海市農村社會養老保險辦法》的規定，「農保」適用於上海市範圍內農村各鄉的：企業（含外商投資企業）、事業單位、機關與其他各類經濟組織及其在職人員；農、副業從業人員；個體工商戶及其幫工。

於上述覆蓋範圍內的個人，年滿 18 歲且有勞動收入者，均應按規定繳納養老保險費；屬上述農保覆蓋範圍的單位，均應按規定，向指定的承辦機構辦理單

位及其在職或者從業人員的養老保險登記手續，繳納養老保險費。

## 二、 繳費

參保之企業在職人員和農、副業從業人員，應當以期所在之鄉上年度勞動力月平均收入為繳費基數，按照 5% 的比例繳納養老保險費；事業單位和機關在職人員，則應該以其本人上年度月平均工資收入為繳費基數，並且按照 5% 的比例繳納養老保險費。

另外企業應該按照計稅工資總額 15% 的比例繳納養老保險費，事業單位和機關則是應該按照工資總額 15% 的比例繳納養老保險費。

## 三、 待遇

凡符合農保退休年齡並且條件符合者，參保人員可向制定之承辦機關辦理領取養老金，經通過機構審查核定後，可按月領取養老金，並且終生領取。

而領取之養老金是根據參保人員個人養老保險資金帳戶內保險費儲蓄總額和上海市農村老年人的社會平均餘命，以確定其養老金領取之標準。

## 肆、 上海市外來從業人員綜合保險制度（綜保）

上海市是大陸流動人口最多的城市，為了穩定上海社會穩定與經濟發展，保障外來從業人員的合法權益就變得非常重要了，因此上海市政府根據其市之實際情況，於 2002 年正式推出《上海市外來從業人員綜合保險暫行辦法》，使上海市之外來從業人員有一定之社會保障。

### 一、 覆蓋範圍

上海市「綜保」覆蓋不具有上海市戶籍的外來從業人員，外來從業人員意指符合上海市就業條件、在上海務工、經商等不具有上海市常駐戶籍的從業人員。

「綜保」根據辦法適用於上海市行政區內，經批准使用外來從業人員的國家機關、單位、企業、個體經濟組織及其使用的外來從業人員，但這些範圍並不包含從事家政服務、農業勞動的外來從業人員以及按照《引進人才實行〈上海市居住

政〉制度暫行辦法》引進的外來從業人員。<sup>128</sup>而占上海市之外來從業人員比例最多者為各地之農民工，因此上海市「綜保」亦有學者認為其是為農民工所制定的保險制度。

## 二、保障項目

外來從業人員綜合保險包括「工傷」保險、「住院醫療」保險與「養老」保險（老年補貼）三個項目。

## 三、繳費

根據「綜保」制度規定，於適用範圍內的用人單位須全權負責，並且按照規定繳納綜合保險費，其從業人員不用承擔；而無單位之從業人員則必須依照「綜保」規定，個人自行繳納綜合保險費。

用人單位繳納綜合保險費基數，是其雇用之外來從業人員總數乘以上海市上年度全市職工月平均工資的 60%；而無單位的個體外來從業人員繳納綜合保險費的基數則是上海市上年度全市職工月平均工資的 60%。另，用人單位和無單位之個體外來從業人員按照繳費基數的 12.5%，以此比例繳納綜合保險費；外地施工企業的繳費比例則是 5.5%。

## 四、待遇

有繳交外來從業人員綜合保險費的外來從業人員享有四項綜合保險待遇，即「工傷」保險、「住院醫療」保險、日常醫藥費補貼（於 2005 年增設）和「養老」保險（老年補貼），其中以「養老」保險為本文之重點提要。

老年補貼領取資格，即用人單位為其雇用之外來從業人員連續繳費繳滿 12 個月，或是用人單位為其雇用之外來從業人員在三年內累計繳費繳滿 12 個月，或是無單位之個體外來從業人員連續繳交保險費 12 月者，可以獲得一份「老年補貼憑証」，其額度為本人實際繳交基數的 7%，並且採取一年一次的辦法計發。

---

<sup>128</sup> 王宗凡，〈上海市農民工社會保險制度〉，《中國勞動》，2006 年 10 月，頁 11。

最後當外來從業人員男性年滿 60 歲、女性年滿 50 歲時，即可憑「老年補貼憑証」在其居住地指定機構一次性地兌現老年補貼，即為「綜保」養老保險。

#### 五、 上海市將「鎮保」、「綜保」轉入「城保」制度<sup>129</sup>

自從 2009 年開始，上海市人民政府為擴大「城保」範圍，保障更多不同從業人員的老年養老安全，就已出台關於外來從業人員以及港、澳、台等外來從業人員加入「上海市城鎮職工基本養老保險」制度中。

至 2011 年 6 月 15 日，上海市出台了《上海市人民政府關於外來從業人員參加本市城鎮職工基本養老保險有關問題的通知》、《關於本市郊區用人單位及其從業人員參加城鎮職工社會保險若干問題的通知》，將在上海市工作的外來從業人員和郊區用人單位從業人員納入「城保」範圍。

依據上海市原本之相關養老保險制度規定，外來從業人員主要參加「綜保」，郊區用人單位從業人員主要參加「鎮保」。隨著近年大陸《社會保險法》、《城鎮企業職工基本養老保險關係轉移接續暫行辦法》、《流動從業人員基本醫療保障關係轉移接續暫行辦法》等一系列法律、法規的出台，上海市進而調整外來從業人員與郊區單位從業人員參保政策，故上海市政府按照《社會保險法》規定，將外來從業人員與郊區單位從業人員納入「城保」範圍，進一步完善上海市社會保險體系，保障外來從業人員與郊區單位從業人員公平參保的權利。<sup>130</sup>

依據新規定，今後上海市用人單位所雇用之外來從業人員，都應參加上海市「城保」，並且按照其規定的繳費基數和比例繳納社會保險費用。其中，擁有城鎮戶籍之外來從業人員參加「城保」的險種與繳費規則與原本之「城保」就保人員相同，而非擁有城鎮戶籍之外來從業人員目前按照規定可參加「養老」、「醫療」、「工傷」三項社會保險，其繳費基數亦不同於原「城保」就保人員。

非城鎮外來從業人員繳費比例為：養老保險，單位繳納 22%，個人繳納 8

<sup>129</sup> 參考上海人力資源與社會保障局網站，《本市將外來從業人員和郊區用人單位從業人員納入城鎮職工社會保險》，2011 年 6 月 28 日，[http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xwzx/zxdt/201106/t20110628\\_1131171.shtml](http://www.12333sh.gov.cn/200912333/2009xwzx/zxdt/201106/t20110628_1131171.shtml)（最後瀏覽日：2012/6/11）。

<sup>130</sup> 同上註（最後瀏覽日：2012/6/11）。

%；醫療保險，單位繳納 6%，個人繳納 1%；工傷保險，單位繳納 0.5%，個人則不繳費。繳費基數則實行 5 年過渡法：從 2011 年度到 2015 年度，逐年增加 5%（即從 2011 年的 40%、2012 年 45%、2013 年 50%、2014 年 55%、2015 年 60%），直至 2015 年後，其繳納基數與城鎮戶籍職工相同。

外來從業人員參加「城保」，其養老保險待遇方面，個人所繳納的 8% 養老保險費，全部計入個人帳戶中，並且其基本養老保險關係可以按這大陸與上海市相關規定進行異地轉移、接續，使外來從業人員達到法定退休年齡時退休待遇可確定在上海市，並且按照上海市「城保」養老保險規定給付基本養老金。

同時，按照新的規定，上海市郊區範圍內用人單位及其具有上海市戶籍的從業人員，也應該要參加上海「城保」，其繳費基數與比例按照「城保」規定，並無不同。其通知規定 2011 年 6 月仍在繳費的「鎮保」參保單位及人員，於 2011 年 7 月起停止「鎮保」參保，並轉為「城保」其繳費基數與比例則有三年過渡期，單位繳納基數按單位內個人繳費基數之和確定，個人繳稅則按上海市上年度全市職工月平均工資的 60% 而定；而養老保險費之繳納比例，2011 年 7 月至 2012 年 3 月單位繳納比例為 17%，個人繳納比例為 5%；2012 年 4 月至 2013 年 3 月，單位繳納比例為 19%，個人繳納比例為 7%；2013 年 4 月至 2014 年 3 月，單位繳納比例為 22%，個人繳納比例為 8%，往後則就「城保」之相關規定繳納養老保險費。

另外，郊區用然單位從業人員參加「城保」後，其享受的社會保險待遇，按照「城保」相關規定執行，並無不同；並且之前所參加之養老保險可依相關規定轉移銜接至「城保」的養老保險制度年限中，並且於繳費累計年滿 15 年者，可按月領取基本養老金和接受基本醫療保險待遇。

## 伍、 上海市城鎮居民養老保險<sup>131</sup>

2011 年上海市為了徹底貫徹《國務院關於展開城鎮居民養老保險試點的指導意見》，因此發佈實施「上海市城鎮居民養老保險」，以保障更多居民老年後之

<sup>131</sup> 參見《上海市人民政府貫徹國務院關於展開城鎮居民養老保險試點的指導意見的實施意見》（滬府發（2011）88 號），2011 年 12 月 9 日。

基本生活。

### 一、 基本原則

城鎮居民養老保險的基本原則是「保基本、覆蓋廣、有彈性、可持續」，以鄧小平論和「三個代表」<sup>132</sup>重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，擴大保險覆蓋範圍，逐步解決城鎮無養老保障居民的「老有所養」問題。

### 二、 覆蓋範圍

上海市年滿 16 歲（不含在校生），不符合職工基本養老保險參保條件的非從業居民，可在戶籍所在地自願參加城鎮居民養老保險。

### 三、 繳費：

城鎮居民養老保險基金主要由「個人繳費」和「政府補貼」所構成。

（一） 個人繳費：參加城鎮居民養老保險者，應當按照標準繳納養老保險金。

繳納標準目前設為每年 500 元、700 元、900 元、1100 元、1300 元、1500 元、1700 元、1900 元、2100 元與 2300 元十個檔次，參保人可自主選擇檔次繳費。

（二） 政府補貼：

1. 區縣政府對參保人繳費給予補貼，按照每年 500 元、700 元、900 元、1100 元、1300 元、1500 元、1700 元、1900 元、2100 元與 2300 元繳費標準，相對應的補貼標準為每年 200 元、250 元、300 元、325 元、400 元、425 元、450 元、475 元、500 元、525 元。
2. 政府對符合待遇領取條件的參保人全額支付城鎮居民養老保險基礎養老金。
3. 對城鎮重度殘疾人等繳費困難群體，區縣政府為其代繳部分或全部的養老保險費。城鎮重度殘疾人個人繳費標準為每年 900 元，本人按照繳費標準的 5 % 繳費（領取城鎮重殘無業人員生活補助的人員除外），殘疾人就業保障金代繳 400 元，其餘部分由區縣財政代繳。

---

<sup>132</sup> 「三個代表」為，代表中國先進生產力的發展要求；代表中國先進文化的前進方向；代表中國最廣大人民的根本利益。參考：張仕賢等編著，張五岳主編，《中國大陸研究》（新北市：新文京開發出版股份有限公司，2007 年 7 月，2 編），頁 113。

#### 四、 個人帳戶：

上海市為每個城鎮居民養老保險之參保人員建立終身記錄的養老保險個人帳戶，個人繳費、區縣政府對參保人的繳費補貼及其他來源的繳費資助，全部記入個人帳戶中。

#### 五、 待遇

城鎮居民養老保險制度的養老金待遇是由「基礎養老金」和「個人帳戶」所組成，並且終身給付。

基礎養老金的月計發標準為 400 元（含中央確定的基礎養老金標準每人每月 55 元）；累計繳費超過 15 年的參保人員，每超過 1 年，其基礎養老金增加 10 元。

基礎養老金由市（含中央財政補助資金）和區縣兩級財政按照 1：1 比例分擔。

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。參保人員若死亡，其個人帳戶的資金餘額，除政府補貼外，可依法繼承；政府補貼餘額用於繼續支付其他參保人的養老金。

#### 六、 領取資格

參加城鎮居民養老保險的上海市城鎮居民，年滿 60 歲，且繳費滿 15 年者，可按月領取養老金。

當城鎮居民養老保險制度實施時，以年滿 60 歲，為享受職工養老保險待遇以及國家和上海市規定的其他養老待遇者，不用繳費，即可按月領取養老金；而距離領取年齡不到 15 年的，不足年份應按年補繳，也允許補繳，補繳後累計繳費年限不超過 15 年。

### 第三節 扶老救助的政策與施行

上海市的社會救助制度主要為「城市最低生活保障制度」、「農村生活保障制度」與「上海市高齡無保障制度」，本文將針對上海市扶老救助政策的城市與農村「低保」制度和「上海市高齡無保障制度」做其內容制度之敘述與分析。

#### 壹、 上海市城市最低生活保障制度

上海市城市最低居民生活保障制度於 1993 年開始試點實行，其目的為保障上海市城市居民最低生活水準。

而根據上海市民政局《2012 年社會服務統計月報表（三月）》統計，2012 年 3 月底，城市居民最低生活保障人數為 314,733 人，其中老年人領取城市「低保」人數為 4,363 人，統計中顯示出，領取上海城市「低保」保障金所佔人數比例最多者為「登記失業者」。<sup>133</sup>

以下茲以相關內容做敘述：

##### 一、 保障對象

根據《城市「低保」條例》第 2 條，城市「低保」保障對象為，持有「非農業戶口」的城市居民，凡共同生活的家庭成員人均收入低於城市居民最低生活保障標準者，均可從當地人民政府獲得基本生活物資幫助的權力。

又根據上海市《關於完善本市城鎮居民最低生活保障制度的通知》，其保障對象明確規定為：<sup>134</sup>

- （一） 在職人員、下崗人員在領取工資、基本生活費以及退休人員領取養老金、生活費後，其家庭成員生活水平低於城鎮居民最低生活保障水準者；
- （二） 領取失業保險金期間或失業保險期滿仍未重新就業，其家庭成員生活水平低於城鎮居民最低生活保障水準者；

<sup>133</sup> 查自上海市民政局網站：〈上海市 2012 年社會服務統計月報表（三月）〉，<http://www.shmzj.gov.cn/Attach/Attaches/201204/20120419040636294.xls>，（最後瀏覽日：2012/6/17）。

<sup>134</sup> 參見上海市民政局、財政局、人力資源與社會保障局、人事局、上海市總工會《關於完善本市城鎮居民最低生活保障制度的通知》，滬民救發（1999）第 32 號，1999 年 9 月 15 日。

- (三) 非上海市城鎮戶籍職工家屬與職工在上海市共同生活的，其家庭成員生活水平低於城鎮居民最低生活保障水準者。

## 二、保障標準與待遇

城市「低保」的保障標準由上海市政府根據上海市城鎮居民維持基本生活所需之最低標準，計算出居民「最低生活標準」的收入準則。

此外，從《城市「低保」條例》第 8 條同時規定，對無生活來源、無勞動能力又無法定贍養人、撫養人或者撫養人的城市居民，可「全額享受」城市居民最低生活保障；對尚有一定收入的其它城市居民，則採取「差額享受」<sup>135</sup>的保障方式。

除以上相關條例規定外，上海市為了進一步加強保障「低保」對象標準的認定，因此根據《上海市城鄉居民最低生活保障申請家庭經濟狀況認定標準(試行)》的通知規定，同時符合下列標準的上海市城鄉居民，可申請「低保」：<sup>136</sup>

- (一) 申請家庭月人均收入低於上海市同期城鄉居民最低生活保障標準；
- (二) 3 人戶以上家庭人均貨幣財產低於 3 萬元(含 3 萬元)，2 人戶以下家庭人均貨幣財產低於 3.3 萬元，並隨上海市經濟社會發展適時調整；
- (三) 申請家庭成員名下無生活用機動車輛(殘疾人用於功能性補償代步的機動車輛除外)
- (四) 申請家庭成員名下無非居住類房屋(如商鋪、辦公樓、廠房、酒店式公寓等)，但有「居改非」房屋且兼作家庭唯一居住場所的除外；
- (五) 城鎮居民申請家庭名下僅有 1 套住房或無房，或者有 2 套住房但人均建築面積低於統計部門公布的上年度上海市人均住房建築面積。上述住房包括商品住房、售後公房、老式私房、實行公有住房租金標準計租的承租住房、

<sup>135</sup> 此處之「差額享受」的計算方式，是以家庭月保障金額＝(當地月保障金額×家庭數人口)－月家庭成員各類收入總額(相關規定之部分養老金與撫卹補助金等除外)來計算。月家庭各類收入月少，則月保障金額月多，反之則月保障金額月多。參考：王楊宇，《中國大陸最低生活保障制度研究》，(台北：淡江大學中國大陸研究所碩士班(經濟貿易組)碩士論文，2011 年 1 月)，頁 50。

<sup>136</sup> 參見上海市人民政府辦公廳關於轉發民政局等六部門制定的《上海市城鄉居民最低生活保障申請家庭經濟狀況認定標準(試行)》的通知，滬府辦發(2012)第 32 號，2012 年 5 月 17 日。

宅基地住房。

根據上海市公布，2012 年 4 月 1 日起，上海市城鎮居民「最低生活保障」標準為：每人每月 570 元。<sup>137</sup>

### 三、 資金來源

城市「低保」制度資金的來源，主要是由《城市「低保」條例》規定，其中包含三個部分：

- (一) 主要由上海市地方政府編列財政預算，用以支應城市「低保」之相關補助額；
- (二) 中央政府則需視情況，若地方政府財政困難，將「適當地」給予資金之補充；
- (三) 另外，大陸亦鼓勵社會組織與個人為城市「低保」，依照其意願與能力提供捐助。

### 四、 城市「低保」申請方式<sup>138</sup>

根據上海市《關於完善本市城鎮居民最低生活保障制度的通知》規定，欲申請上海市城市「低保」者，應該向其戶籍所在地社會救助管理所提出書面申請，並且按要求填寫「上海市城鄉居民社會救助表」，並提供其工資、養老金領取憑證等相關收入證明之材料。再經由社會救助管理所審核，帶審核批准後，再由社會救助管理所發給申請人「上海市社會救助金領取証」或「社會救助通知書」，並按月發給最低保險金。但是地方街道辦事處會定期將於其地區享受城市「低保」的名單公布出來，接受社會監督，避免有心人舞弊。

另外，社會救助管理單位在接受救助申請的同時，亦會每半年或一年針對「低保」救助對象之資格，做復審之動作，以保城市「低保」之效率及公平。

<sup>137</sup> 參見上海市《關於調整本市城鄉居民最低生活保障的通知》，滬民救發（2012）第 27 號，2012 年 3 月 30 日。

<sup>138</sup> 參見上海市民政局、財政局、人力資源與社會保障局、人事局、上海市總工會《關於完善本市城鎮居民最低生活保障制度的通知》，滬民救發（1999）第 32 號，1999 年 9 月 15 日。

## 貳、 上海市農村最低生活保障制度

上海市農民「最低生活保障」制度於 1994 年開始試點實行，其目的為保障上海市農村居民最低生活水準，以防流於貧困之中。

而根據上海市民政局《2012 年社會服務統計月報表（三月）》統計，2012 年 3 月底，上海市農村居民「最低生活保障」之保障人數為 66,353 人，而其中老年人領取農村「低保」之人數為 26,111 人。<sup>139</sup>

以下茲以農村「低保」相關內容做敘述：

### 一、 保障對象

概括來講，上海市農村「低保」保障對象為「家庭年人均純收入低於上海市農村最低生活保障標準的農村居民」。

### 二、 保障標準與待遇

上海市農村「低保」的保障標準由上海市政府根據上海市農村居民維持基本生活所需之最低生活水平標準，計算出農村居民「最低生活標準」的收入準則。

由於上海市農村「最低生活保障」制度之保障標準，是視農村居民收入而決定是否給予「低保」之保障，因此根據上海市民政局《關於進一步做好本市農村最低生活保障工作有關事項的通知》，<sup>140</sup>清楚說明農村家庭收入核定的標準，即農村家庭收入意指農村居民共同生活之家庭成員貨幣收入與實務收入的總和，並且此「通知」明確列出計入（如家庭經營收入、勞動工資、出租所得金額或離退休金等）與不計入（如撫卹補助金、學校獎學金等）家庭總收入的相關項目。同時，對農村「最低生活保障」家庭收入的核定，適時運用上海居民經濟狀況核對系統，探索建立農村「最低生活保障」家庭經濟狀況核對機制。<sup>141</sup>

另外，上海市為了進一步加強保障「低保」對象標準的認定，因此根據《上

<sup>139</sup> 查自上海市民政局網站：〈上海市 2012 年社會服務統計月報表（三月）〉，<http://www.shmzj.gov.cn/Attach/Attaches/201204/20120419040636294.xls>，（最後瀏覽日：2012/6/17）。

<sup>140</sup> 參見上海市民政局《關於進一步做好本市農村最低生活保障工作有關事項的通知》，滬民救發（2009）第 40 號，2009 年 6 月 24 日。

<sup>141</sup> 參考上海市民政局網站，《關於進一步做好本市農村最低生活保障工作有關事項的通知》政策解讀，<http://www.shmzj.gov.cn/gb/shmzj/node8/node890/userobject1ai23977.html>，2009 年 7 月 20 日發佈（最後瀏覽日：2012/6/18）。

海市城鄉居民最低生活保障申請家庭經濟狀況認定標準（試行）》的通知規定，符合下列標準的上海市農村居民，可申請「低保」：<sup>142</sup>農村居民申請家庭除宅基地住房、統一規劃的農民新村住房外家庭成員名下無其它商品房。

根據上海市公布，2012年4月1日起，上海市農村居民「最低生活保障」標準為：每人每年5160元。<sup>143</sup>

### 三、 資金來源

農村「低保」的資金來源與城市「低保」一樣，都是以上海市政府（地方政府）編列預算為主，中央再視需要加以輔助補充，最後由社會組織與個人依其能力、意願捐助的方式來進行資金集合。

### 四、 農村「低保」申請方式

根據上海市民政局《關於進一步做好本市農村最低生活保障工作有關事項的通知》規定：<sup>144</sup>

農村最低生活保障受理、審核、審批以及復審等工作流程按照城鎮最低生活保障工作流程執行，並且按月發給「低保」補助金。<sup>145</sup>

（一） 農村最低生活保障金按月發放後，鎮（鄉）人民政府應隨時接受農村生活困難家庭的申請，審核和審批應在受理之日起30日內完成，並且給予申請家庭「准予通知書」或「不予救助通知書」。

<sup>142</sup> 參見上海市人民政府辦公廳關於轉發民政局等六部門制定的《上海市城鄉居民最低生活保障申請家庭經濟狀況認定標準（試行）》的通知，滬府辦發（2012）第32號，2012年5月17日。

<sup>143</sup> 參見上海市《關於調整本市城鄉居民最低生活保障的通知》，滬民救發（2012）第27號，2012年3月30日。

<sup>144</sup> 參見上海市民政局《關於進一步做好本市農村最低生活保障工作有關事項的通知》，滬民救發（2009）第40號，2009年6月24日。

<sup>145</sup> 原本上海市農村「低保」發給是以每半年或年度做發放，但這對現今農村貧困居民帶來了一定的影響，因此為了保障農村居民基本生活，以及加快上海市社會救助城鄉一體化的進程，上海市政府於2009年7月1日開始，即將農村「低保」發給改為「按月發放」。

(二) 鎮(鄉)人民政府要完善民主公示制度,即時在轄區範圍內公布農村「低保」有關信息,以接受群眾監督;並且加強動態管理,定期復審農村「低保」戶之資格與其家庭經濟變化,以及時辦理調整或終止救助的手續。

簡單來說,農村「低保」的申請手續就是欲申請之居民填寫「低保」申請文件向地方救助管理所提出申請,地方救助管理所進行審核,並且報送鄉鎮審核並且公布信息,供群眾監督,而核准發放保障金後,城鄉人民政府需每半年或一年重新審核,以維持並提高農村「低保」之實施效率。

### 參、 上海市城鎮高齡無保障制度<sup>146</sup>

上海市政府為了確實保障上海市城鎮老人之基本生活,將高齡但卻無加入任何社會保障的無保障老人納入新的保障制度中,因此上海市政府於 2006 年 8 月將上海市城鎮高齡無保障老人納入社會保障中,並於 2008 年 12 月政府對該辦法進行了完善。

#### 一、 覆蓋範圍

要納入社會保障的高齡無保障老人需要同時滿足以下條件:年滿 65 歲;在上海居住並且生活滿 30 年;按照戶籍制度為上海市戶籍之老人並且戶籍成立滿 15 年;並未享受基本養老、醫療以及徵地養老待遇的老年人。(只需滿足其條件,並不需經資產調查,即可加入保障制度中)

#### 二、 待遇

##### (一) 養老待遇

高齡無保障老人的養老待遇為年滿 70 歲的老人每人每月可領取 500 元,而年滿 65 歲未滿 70 歲之老人每人每月可領取 400 元。待遇標準隨上海市城鎮最低養老金標準的調整而相對增加。

##### (二) 其他待遇

<sup>146</sup> 參見《上海市人民政府關於將本市高齡無保障老人納入社會保障的通知》(滬府發(2006)81號),2006年8月2日。

高齡無保障老人實行定點醫療、按需轉診的就醫制度，醫療待遇包括門診、急診與住院醫療的待遇。其中，門診、急診醫療發生的費用，由醫療保障資金報銷 50%；住院醫療的費用，則由醫療保障資金報銷 70%；其餘部分由個人負擔（由高齡無保障老人本人負擔）。其具體辦法，由上海市醫保局會同相關部門另行制定。

上海市高齡無保障制度，雖說將其放置於老人年金制度之下做討論，但依照其領取資格和定義，作者認為其較像是另類「津貼」、「補助」制度。



## 第五章 兩岸政策的比較與分析

### 第一節 老人年金政策之比較

#### 壹、大陸與台灣年金政策沿革意識型態的改變

##### 一、台灣

綜觀台灣的年金政策，起初是先於 1943 年開啟公務人員撫卹制度，保障台灣軍公教人員之工作時與退休後之老年保障，之後於 1950 年代開始進行台灣勞工保險，年金保障制度進而將保障範圍推廣至勞工人員，後於 1985 年開始實施「農民保險」，保障農業工作人口之各項保險內容，直至 2008 年實施「國民年金」制度，使台灣年金制度涵蓋範圍推廣至全國人民，其中意識型態之轉變，從台灣年金制度與政治型態發展中，我們可發現，原本若依照孫中山先生「三民主義」的意見，其意識型態的走向會是「民主社會主義」走向，但台灣因環境、社會因素及資本主義影響下，台灣早期對於年金制度走向是屬較偏右派的「自由主義形式」。

而近年來，因台灣經濟改善、政治環境改變等各種因素的轉變，政府陸續推廣「勞工保險」、「農民保險」與「國民年金」制度，其對於年金制度的推廣，已漸漸向中間偏右之「凱因斯理論」靠近，政府認為人民可依照其職業加入相對應的年金制度，以保障其老年後之老年經濟安全，但若是因社會、經濟因素導致無法加入職業年金制度當中，政府則應提供「國民年金」制度，使非職工國民可加入，以避免老年後經濟之危機，這與「中間偏右」之意識型態主義所提出之「人民有自由、平等選擇之權利，但若社會、經濟市場失靈時，政府為求人民之基本保障，在其需要之時，加以介入保障人民之基本權力」思想相呼應，由此可知，台灣政府之於年金制度之態度，是由屬較右派漸漸轉變成近年來中間偏右，使人民有基本選擇之自由，但若人民無法自己解決時，政府就會於適當時機介入，提供「國民年金」供人民選擇，若提供後仍無法保障人民時，則進一步提供社會救助，以保障人民之基本安全。

## 二、大陸

另外，大陸在新政府成立之後，因為中共政府受到馬克思列寧主義的影響，早期是屬於「左派」思想的政治意識型態，認為社會公平應由政府加以保障與控制，「大鍋飯」的思想制度存在於早期大陸社會當中，對於社會保險、年金制度，從大陸年金制度之歷程中可得知，早期大陸之於年金制度，基本上只存在於國營事業、公司合營等與大陸國營事業相關之職業與企業職工，直至改革開放之後，進行計劃市場經濟後，開始針對各職業之職工年金保險進行改革，現今大陸的年金保險制度主要為城鄉保險，因大陸特殊的城鄉二元化制度，因此城市與農村之間有著不同的年金保險制度，但是大體上仍然改革至各項職工均有其年金保險制度，漸漸的走向右派的作法，直至現今，大陸之於年金保險的意識型態，已經屬於「中間偏右」的作法了，因為大陸政府也開始認為國民在市場上有其一定的自由度，各職業、企業職工依其戶籍、職業加入相對應之社會保險中，以保障其老年後之經濟安全生活，因此可將大陸年金制度之意識型態改變定位於由左派思想漸漸走向中間偏右。

而進一步觀察台北市與上海市的年金制度，可發現其實兩城市的年金制度都已涵括全體居民（具有其戶籍之居民或是於當地工作之在職人員），台灣在 2008 年實施「國民年金」制度，而上海市於 2011 年開始實施「城鎮居民養老保險」，將未參加各項職業年金保險之國民，加入「國民年金」與「城鎮居民養老保險」制度當中，使得年金制度呈現極大的改變，不管是「國民年金」或是「城鎮居民養老保險」都依國民之意願參加，並未存在強制性，但這兩個制度仍顯示出台北市與上海市對於國民老年經濟安全生活的重視，這也是作者從兩城市年金制度走向，推至兩岸年金制度之意識型態，也從中發現兩岸年金制度均屬於中間偏右的證明之一。

## 貳、 年金制度屬性

### 一、 台北市

台北市社會保險之老人年金制度屬於「社會保險制度」，其中包含「勞工保險」、「軍公教保險」、「農民保險」與「國民年金」制度，以保障老年經濟安全。

現今台北勞保制度所實行的為「勞工退休金條例」(勞退新制)，「勞工退休金條例」是以「個人退休金專戶」為主，「年金保險」為輔的制度，「勞工退休金」是種強制雇主給付勞工退休金的制度，而「勞退新制」為一種社會安全保險，勞工加保後，可在退休的時候選擇一次性或月退性的請領方式，以保障退休後的經濟生活。

「軍公教保險」為一種共同提撥制，由政府與軍公教保險人員共同撥繳費用建立退休撫卹基金，以支付退休撫卹經費，並且在考試院下成立公務人員退休撫卹基金監理委員會與銓敘部下成立公務人員退休撫卹基金管理委員會兩個機關，分別負責退撫基金的監督與管理事項，退休金之計算方式以保險年資乘以保險年金基數。

「農民保險」為強制型社會保險制度，其規定凡屬農會會員或年滿 15 歲以上從事農業工作者均須依照規定加入農民保險，每月繳納一定費用，為求幫從事農業之從業人員提供一定之基本保障的制度。

國民年金制度為社會保險制度，為政府為了尚未參加「勞保」、「軍公教保險」與「農保」的國民所提供的一種公共年金，對於未曾領取勞保老年給付、軍公教養老給付與農保老年津貼的國民，於老年時所給予一定的金額作為保障。

就上述所敘述，可得知「勞保」、「軍公教保險」與「農保」屬於職業年金，而「國民年金」制度則屬公共年金。

## 二、 上海市

上海市社會保險之老人年金制度亦屬於「社會保險制度」，其中包含「上海市城鎮基本社會保險」、「小城鎮社會保險」、「綜保」、「農保」以及「城鎮居民養老保險」。

上海市城鎮基本社會保險制度根據大陸基本養老保險制度的規定，實行國家、單位與個人共同承擔費用，即個人儲蓄與國家社會統籌互濟相結合，以保障上海退休人員老年後之基本生活需要的一種社會保險制度。

小城鎮社會保險制度為上海市社會保障體系中的一項實行「社會統籌」和「個人帳戶」相結合的社會保險基本制度，即小城鎮社會養老保險是由政府強制徵繳、實行社會統籌的基本保險與政府鼓勵繳納、以設置個人帳戶的補充保險所組成的一種社會保險制度。其中，基本保險用於保障參保人員退休後之基本生活，而補充保險則是用於補充養老及被徵地人員的生活補貼等多種用途。

上海市農村社會養老保險制度是以區縣為單位統籌的社會養老保險制度，主要為保障上海市農村地區包括農民、單位等從業人員之基本生活。

上海市外來從業人員綜合保險，即上海市政府為保障非上海戶籍的外來從業人員的一種社會保險制度，使在上海市從業的職工成員可不分戶籍而得到基本社會保障，其屬於職業年金。

上海市城鎮居民養老保險是上海市政府為使上海市全體市民均可參加社會安全保險，而於 2011 年實行的一種公共年金制度。其參保範圍為上海市年滿 16 歲（不包含就學人員），尚未參加任何上海市職工保險的非從業居民，可在戶籍所在地自願參加城鎮居民養老保險。而其基金主要由「個人繳費」和「政府補貼」所構成。

## 參、 財務運作

### 一、 經營主體

台北市與上海市之年金制度均為公共年金，由國家或台北市政府、上海市政府等地方政府為主辦單位，實施各項年金制度以保障老年人退休後之經濟安全。

### 二、 財務制度分類

根據本文之第二章針對年金制度類型的財務分類，可分為隨收隨付制、完全基金制與部分基金制，而台北市與上海市老人年金制度之財務類型依照其分類方式，可發現，台北市與上海市之所以老人年金制度之財務制度均為「部分基金制」，以個人帳戶（年金制度基金帳戶）為主，並且以政府補助為輔，作其年金財務基礎。

### 三、 財務來源

#### （一） 台北

勞工退休金是種強制雇主給付勞工退休金的制度，按照勞基法規定，雇主按月提繳不低於其每月工資 6% 的勞工退休金，儲存於勞工局所設立之「勞工退休金個人專戶」，退休金累積可帶著走，不因勞工轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響，為「可攜式」退休金制度，專戶所有權屬於勞工。而勞工亦可在每月工資 6% 範圍內，個人自願另行提繳退休金，勞工個人自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。

軍公教保險為政府與軍公教參保人員共同提撥繳費的一種社會保險共同提撥制度，其基金費用之撥繳，依法按公務人員、教育人員、軍職人員本俸加 1 倍之 8% 至 15% 之費率計算，現行之提撥費率為 12%。而每月應繳之退撫基金費用總額中，政府撥繳 65%，個人自繳 35%。

農民保險為政府為農民基本保障所提供的一種社會保險制度，農民保險所繳

納的保險費率依規定為 2.55%；參保人月投保金額由保險人按勞工保險前 1 年度實際投保薪資之加權平均金額擬訂，目前農保被保險人之月投保金額為 10,200 元。月投保金額屬政府與參保人共同分擔，其中由被保險人負擔 30%，政府補助 70%。而政府補助台北市之保險費，由中央主管機關負擔 40%，台北市政府負擔 30%。因此由上述所言，農保財務來源是由農保被保險人（參保人）與中央政府、台北市政府共同負擔保險費用。

國民年金制度為政府為使全國國民都有其基本生活保障所實施的一種「公共年金」制度，其財務來源由國民年金參保人（被保險人）與政府共同分擔。現今國民年金規定之月投保金額為 17,280 元，而投保人所應繳納之保險費率，2008 年 10 月 1 日至 2011 年 3 月 31 日的保險費率為 6.5%；而 2011 年 4 月 1 日起由 6.5%調整至 7%。其中，月投保金額由政府與參保人共同分擔，一般而言由被保險人負擔 60%，政府負擔 40%，若有其他特殊身分即因素者，依規定可變更負擔比例，負擔比例變更可參考本文表 3-1 與 3-2。

## （二） 上海

上海市城鎮養老保險（城保）實行國家、單位與個人共同承擔費用，即個人儲蓄與國家社會統籌互濟相結合。目前上海市城鎮養老保險的繳費比例為 30%，其中單位繳納城鎮養老保險費的比例為 22%，從業人員則按其本人工資收入繳納養老保險金，其繳納比例為 8%。而單位繳納的養老保險費中將提取 3%納入個人帳戶部分。<sup>147</sup>

小城鎮社會保險制度為「社會統籌」和「個人帳戶」相結合的社會保險基本制度，其財務來源由單位繳納與個人繳納，因此其保險費用可用「25%+X」簡括，其中「25%」即為基本社會保險費；而「X」則是補充社會保險費。

小城鎮養老保險 = 基本保險（社會統籌）+ 補充保險（個人帳戶）

<sup>147</sup> 參見上海市人民政府辦公廳《關於調整本市城鎮養老保險繳費比例的通知》，滬府辦發（2004）45 號。

其中，基本社會保險費為用人單位所應繳納之費用，用人單位所需繳納之基本社會保險費的基數，按照上年度上海市全市職工月平均工資的 60% 乘以繳費單位應當繳費之人數以確定繳費基數。而用人單位繳納基本社會保險費的比例為 25%；而補充社會保險費為政府指導鼓勵，使用人單位及個人按照相關規定繳納補充性保險費用，以設置個人帳戶，而其繳費比例在 23.5% 之內。

上海市農村社會養老保險制度是以區縣為單位統籌的社會養老保險制度。參保之企業在職人員和農、副業從業人員，應當以其所在之鄉上年度勞動力月平均收入為繳費基數，按照 5% 的比例繳納養老保險費；事業單位和機關在職人員，則應該以其本人上年度月平均工資收入為繳費基數，並且按照 5% 的比例繳納養老保險費。另外企業應該按照計稅工資總額 15% 的比例繳納養老保險費，事業單位和機關則是應該按照工資總額 15% 的比例繳納養老保險費。

上海市外來從業人員綜合保險根據規定，其財務保險費用由適用範圍內的用人單位須全權負責，並且按照規定繳納綜合保險費，其從業人員不用承擔；而無單位之從業人員則必須依照「綜保」規定，個人自行繳納綜合保險費。

其中，用人單位繳納綜合保險費基數，是其雇用之外來從業人員總數乘以上海市上年度全市職工月平均工資的 60%；而無單位的個體外來從業人員繳納綜合保險費的基數則是上海市上年度全市職工月平均工資的 60%。另，用人單位和無單位之個體外來從業人員按照繳費基數的 12.5%，以此比例繳納綜合保險費；外地施工企業的繳費比例則是 5.5%。

上海市城鎮居民養老保險制度的基金主要由「個人繳費」和「政府補貼」所構成。其中個人繳費部分，為參加城鎮居民養老保險者，按照標準繳納養老保險金。繳納標準目前設為每年 500 元、700 元、900 元、1100 元、1300 元、1500 元、1700 元、1900 元、2100 元與 2300 元十個檔次，參保人可自主選擇檔次繳費；政府補貼部分則分為：

1. 區縣政府對參保人繳費給予補貼，按照每年 500 元、700 元、900 元、1100 元、1300 元、1500 元、1700 元、1900 元、2100 元與 2300 元繳費標準，相對應的補貼標準為每年 200 元、250 元、300 元、325 元、400 元、425 元、450 元、475 元、500 元、525 元。
2. 政府對符合待遇領取條件的參保人全額支付城鎮居民養老保險基礎養老金。
3. 對城鎮重度殘疾人等繳費困難群體，區縣政府為其代繳部分或全部的養老保險費。城鎮重度殘疾人個人繳費標準為每年 900 元，本人按照繳費標準的 5 %繳費（領取城鎮重殘無業人員生活補助的人員除外），殘疾人就業保障金代繳 400 元，其餘部分由區縣財政代繳。

#### 四、 年金給付方式

台北市與上海市老人年金之給付方式，包含「確定給付制」、「確定提撥制」與兩種給付方式混合使用之「混合制」，為簡單且清楚了解兩市之老人年金給付方式，以下將用兩個表格顯示之：

表 5-1 台北市老人年金給付方式表

年金制度	給付方式
勞工保險（勞退新制）	確定提撥制與確定給付制混合使用
軍公教保險	確定給付制
農民保險	農保無老人年金，只有老農津貼
國民年金制度	確定提撥制

資料來源：作者自行整理自繪

表 5-2 上海市老人年金給付方式表

年金制度	給付方式
城保	確定提撥制與確定給付制混合使用
鎮保	確定提撥制與確定給付制混合使用
農保	確定提撥制
綜保	確定提撥制

資料來源：作者自行整理自繪

#### 肆、 年金制度保障對象

##### 一、 台北

勞工保險保障對象為各企業職業勞工人員，各企業職工人員依照勞保條例規定，月繳固定比例之費用於勞保基金內，以防各項事故的發生，亦為其老年退休後之經濟安全生活做提前儲存與準備。

軍公教保險保障對象為，公務人員、軍人與在國立學校教學的教學人員，其保險制度保障對象於各項保險制度中，其保障層面屬最廣且其保險待遇是最好的，而 2004 年開始，政務人員則被排除於軍公教保險之外。

農民保險之保障對象為農會會員或年滿 15 歲以上從事農業工作者，但於 2008 年國民年金制度上路後，若農民保險之保險人同時符合國民年金制度所規定之保險人，則得以選擇國民年金投保，因此農民保險之保險範圍有縮小之虞。

國民年金制度保障範圍為「年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且符合下列情形之一的國民，在未參加勞保、農保、公教保或軍保的期間，均應參加國民年金保險」，因此其涵蓋保障對象可定義為全體國民。

## 二、 上海

上海市城鎮基本社會保險的保障範圍為上海市城鎮範圍內各類機關、企業、事業單位及其具有城鎮戶籍的從業人員、退休人員。以及自 2011 年起規定，原本參加「鎮保」之保險人與依規定可參加「綜保」之外來從業人員，依相關辦法規定，轉入參加「城保」。上海「城保」制度的涵蓋對象在近年來越來越廣，是由於上海「城保」養老基金缺口因素以及為使在上海從業之從業人員可得到更公平得到社會保障，因此上海市政府於近年擴大「城保」的覆蓋範圍。

上海市小城鎮社會保險在 2011 年 7 月以前之保障範圍為上海市郊區範圍內用人單位及其具有上海戶籍之從業人員，以及經上海市政府批准的其他工作人員。另外於上海市行政區內具有上海戶籍之個體工商戶及其幫工、自由職業者、非正規勞動組織從業人員亦可參加「鎮保」。而原本以參加上海「農保」或有其資格參加「農保」之用人單位及其從業人員，也可以參加小城鎮社會養老保險。而在 2011 年 7 月後，「鎮保」之參保人依照《關於本市郊區用人單位及其從業人員參加城鎮職工社會保險若干問題的通知》規定轉入參加「城保」，因此上海市「鎮保」除原本領取「鎮保」養老保險之保險人外，均轉入「城保」中了。

上海市農村社會保險制度根據《上海市農村社會養老保險辦法》的規定，「農保」適用範圍於年滿 18 歲並於上海市範圍內農村各鄉的：企業（含外商投資企業）、事業單位、機關與其他各類經濟組織及其在職人員；農、副業從業人員；個體工商戶及其幫工。

上海市外來從業人員綜合保險制度保障覆蓋範圍為不具有上海市戶籍的外來從業人員，即上海市行政區內，經批准使用外來從業人員的國家機關、單位、企業、個體經濟組織及其使用的外來從業人員，但這些範圍並不包含從事家政服務、農業勞動的外來從業人員以及按照《引進人才實行〈上海市居住政〉制度暫

行辦法》引進的外來從業人員。<sup>148</sup>而參加「綜保」中比例最多者為「農民工」。而 2011 年 7 月後，根據《上海市人民政府關於外來從業人員參加本市城鎮職工基本養老保險有關問題的通知》規定，將在上海市工作的外來從業人員納入「城保」範圍。

上海市城鎮居民養老保險之保障對象為上海市年滿 16 歲（不含在校生），且不符合各項職工基本養老保險參保條件的非從業居民，可在戶籍所在地自願參加城鎮居民養老保險。

根據上述上海市社會保險制度適用範圍之介紹，可得知上海市社會保險制度現今主要為「城保」與「農保」和「城鎮居民養老保險」，至於「鎮保」與「綜保」，在上海市為求於上海市從業之人員公平參保與完善上海市養老基金，因此將這兩種保險制度參保人正式轉入「城保」制度當中。



---

<sup>148</sup> 王宗凡，〈上海市農民工社會保險制度〉，《中國勞動》，2006 年 10 月，頁 11。

## 第二節 老人救助政策與比較

### 壹、大陸與台灣救助政策沿革意識型態的改變

台灣與大陸對於社會救助之思想，均受到傳統中國對於災難貧困救濟的影響，因此對於社會上救濟之制度有其基礎存在，但於 1949 年後兩岸政府分裂，之後對於社會救濟、救助制度之實行與作法開始有所不同，以下作者將針對台灣與大陸對於社會救助政策沿革中意識型態的轉變做一介紹。

#### 一、台灣

自國民政府以來，政府對於社會貧困者雖有其救濟之行為，但早期台灣對於社會救濟（救助）制度偏重於自然災害遭遇者，至於一般貧困者，政府認為應由家庭功能補助之，因此早期社會救濟對象範圍較少，此時之意識型態屬於較右翼的保守主義思想。

隨著近年來，社會、經濟變化，台灣政府對於社會救濟的看法與政策開始轉變，對於社會上貧困者，政府始認為社會救助為國家責任之一，而受社會救助為人民基本權力之一，因此對社會救助制度開始擴大保障範圍，漸漸由傳統救濟制度轉變為現今之社會救助政策，保障範圍一逐漸擴大至全體國民。此時，政府認為人民有其基本之自由、平等權，但若因社會或各種不同因素影響，導致其陷入無法維持自身基本生活狀況時，政府則應出面救助，提供其最基本之生活保障。因此，台灣社會救助制度便由保守右派逐漸轉變為現今之「中間偏右」的意識型態思想。

#### 二、大陸

大陸於新中國成立後，由於受到馬克思等社會主義左派學者思想的影響，同時毛澤東亦於新中國實行社會主義政策，「大鍋飯」政策亦於當時進行之，對於社會上國民之基本生活採平均公平制度，因此當時大陸社會救濟為政府與社會共同救濟，屬於社會主義左派之意識型態思想。

之後，隨著「十年文革」過去、大陸開始改革開放，大陸經濟開始以市場經

濟為取向，政府政策亦不再如此社會主義左派作法，又因社會經濟變化，始大陸因其導致生活貧困者越來越多，因此大陸政府為保障那些社會貧困者，開始了近代社會救助制度，為城市與農村貧困居民提供「最低生活保障制度」。此時，大陸社會救助政策即開始從原本社會主義左派轉變為中間偏右的意識型態，使大陸社會救助於近年來進入了一個新的世代。

## 貳、 救助對象

台北與上海之社會救助制度，可依照是否針對老年人之社會救助，分為社會救助法與上海市城鄉低保制度比較，和針對老年人救助之台北市中低收入老人津貼（補貼）制度等與上海市高齡無保障制度之比較。

### 一、 社會救助法與城鄉低保制度

#### （一） 台灣社會救助法

台灣社會救助法的目的，為照顧低收入戶、中低收入戶及救助遭受急難或災害者，並協助其自立。因此社會救助法的救助對象主要為低收入戶者，低收入戶為家庭平均人收入低於政府所規定之最低生活費，即為低收入戶保護對象，在台灣最低生活費標準根據每個城市不同經濟成長之影響，所以其標準亦有所差別，而本文重點之台北市最低生活費標準，依照 2012 年政府公布，台北市最低生活費為每人每月 14,794 元，<sup>149</sup>家庭平均人收入每人每月之收入低於 14,794 元者，可依規定向台北市政府申請生活扶助。另外，依社會救助法規定，台灣社會救助法之救助對象並非只限於「低收入戶」，社會救助之對象尚包含「急難救助」與「災害救助」，急難救助的保障對象為遭遇一時急難之民眾，其保障對象依照《社會救助法》第 21 條規定，若符合以下情形之民眾，可向政府申請救助：

6. 戶內人口死亡無力殮葬。
7. 戶內人口遭受意外傷害或罹患重病，致生活陷於困境。

<sup>149</sup> 參考內政部網站，社會救助措施：<http://sowf.moi.gov.tw/10/new10.htm>（最後瀏覽日：2012/6/9）。

8. 負家庭主要生計責任者，失業、失蹤、應徵集召集入營服兵役或替代役現役、入獄服刑、因案羈押、依法拘禁或其他原因，無法工作致生活陷於困境。
9. 財產或存款帳戶因遭強制執行、凍結或其他原因未能及時運用，致生活陷於困境。
10. 其他因遭遇重大變故，致生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定確有救助需要。

同法第 22 條規定：流落外地，缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請酌予救助。

而災害救助之保障對象則是當人民遭受到水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，可向政府申請災害救助。

## （二）上海市城鄉低保制度

上海市之於收入低於其最低生活標準者，則實施「城市低保」制度與「農村低保」制度，會有城市與農村低保之分別，主要為大陸城鄉二元化所導致的，因此城市與農村經濟、社會發展亦有所差別，尤其是經濟發展方面，因此其最低生活標準亦有所差別。

上海市城市「低保」的保障對象為持有「非農業戶口」的城市居民，凡共同生活的家庭成員人均收入低於城市居民最低生活保障標準者，均可從當地人民政府獲得基本生活物資幫助的權力。而根據上海市民政局《2012 年社會服務統計月報表（三月）》統計，2012 年 3 月底，城市居民最低生活保障人數為 314,733 人，其中老年人領取城市「低保」人數為 4,363 人，統計中顯示出，領取上海城市「低保」保障金所佔人數比例最多者為「登記失業者」。<sup>150</sup>

上海市農村低保之保障對象則為「家庭年人均純收入低於上海市農村最低生活保障標準的農村居民」。而根據上海市民政局《2012 年社會服務統計月報表（三

---

<sup>150</sup> 查自上海市民政局網站：〈上海市 2012 年社會服務統計月報表（三月）〉，<http://www.shmzj.gov.cn/Attach/Attaches/201204/20120419040636294.xls>，（最後瀏覽日：2012/6/17）。

月)》統計,2012年3月底,上海市農村居民「最低生活保障」之保障人數為66,353人,而其中老年人領取農村「低保」之人數為26,111人。<sup>151</sup>

## 二、 老人扶助補貼制度

台北市針對老年人的扶老制度,主要體現在台北市「中低收入戶老人生活津貼」、「中低收入老人特別照顧津貼」與「低收入戶生活補助」。而其保障對象分別為:

### (一) 中低收入戶老人生活津貼

台北市中低收入戶老人津貼保障對象為設籍與實際居住於台北市、最近一年居住於國內超過183日,並且符合以下之條件者

1. 年滿65歲。
2. 未經政府公費收容安置。
3. 家庭總收入平均分配全家人口,每人每月金額符合規定者(2012年度為27,011元)。
4. 全家人口之存款(含股票投資)之合計限額:單一人口家庭為新臺幣250萬元,每增加一口,得增加新臺幣25萬元。
5. 全家人口之土地及房屋價值合計不超過新臺幣710萬元。
6. 未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。

### (二) 中低收入戶老人特別照顧津貼

台北市中低收入戶老人特別照顧津貼是台北市為了鼓勵家庭照顧家中失能老人,使老年人可於家中安老,而照顧者因照顧家中老年人導致的家庭經濟負擔,為使其負擔減輕而設立的特別津貼,而特別照顧津貼的保障對象分為照顧者與被照顧者,其中照顧者符合以下條件者,可申請接受特別照顧津貼:

1. 年滿16歲,未滿65歲,且無社會救助法第5條之3第1款至第3款、第6

<sup>151</sup> 查自上海市民政局網站:〈上海市2012年社會服務統計月報表(三月)〉,<http://www.shmzj.gov.cn/Attach/Attaches/201204/20120419040636294.xls>,(最後瀏覽日:2012/6/17)。

款及第 7 款規定之情事。

2. 屬下列情形之一者：

- (1) 同為領取中低收入老人生活津貼應計算家庭總收入全家人口之成員。
- (2) 出嫁之女兒或子為他人贅夫者及其配偶。
- (3) 受照顧者二親等以內之直系血親卑親屬。

3. 未從事全時工作，且實際負責照顧受照顧者。

4. 與受照顧者設籍及實際居住於本市。

另外，被照顧者若符合以下條件者亦可申請接受特別照顧津貼：

5. 領有中低收入老人生活津貼。

6. 未接受機構收容安置、居家服務、未僱用看護（傭）、未領有政府提供之日間照顧服務補助、中低收入老人重病住院看護補助及政府提供之其他照顧服務補助。

7. 失能程度經本局指定或委託之評估單位（人員）作日常生活活動功能量表評估為重度以上，且實際由家人照顧。

8. 實際居住於戶籍所在地。



（三） 低收入戶生活補助

台北市低收入戶生活補貼之保障對象為，設籍並實際居住台北市、最近一年居住國內超過 183 日，且符合以下條件者：

1. 家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下（台北市 2012 年度最低生活費標準為 14,794 元）。
2. 全家人口之存款（含股票投資）平均每人不超過新臺幣 15 萬。
3. 全家人口之土地及房屋價值不超過新臺幣 600 萬元。

而上海市高齡無保障制度之保障對象，依規定須符合同時符合以下條件：年滿 65 歲；在上海居住並且生活滿 30 年；按照戶籍制度為上海市戶籍之老人並且戶籍成立滿 15 年；並未享受基本養老、醫療以及徵地養老待遇的老年人。（只需

滿足其條件，並不需經資產調查，即可加入保障制度中)。

### 參、 救助項目與內容

#### 一、 社會救助法與城鄉低保制度

##### (一) 社會救助法

依「社會救助法」第二條規定，台灣社會救助分「生活扶助」、「醫療補助」、「急難救助」及「災害救助」。

而生活扶助部分主要為現金補助，而其補助則依相關規定補助之，另外除了現金補助外，生活扶助項目還包括孕產婦及營養品提供、生育補助、租金補助或住宅借住、房屋修繕補助、學生營養午餐費用補助、傷病住院看護費用補助等服務，以確保低收入戶食衣住行等基本需求的滿足。藉由現金與實物同時給付的制度設計，一方面維護低收入戶的選擇權，另一方面也能提昇救助資源運用的效率。

另外除上述之扶助內容外，社會救助法其中一向重要目的為鼓勵低收入戶者可自立，因此救助項目亦包含鼓勵就業與就學等相關就職訓練與學生就學補助等，以幫助低收入戶者可脫離貧困生活。

而醫療補助項目為政府為補助低收入戶就醫時的費用，其中分為：一為全民健康保險之費用補助；二為全民健康保險不給付之醫療費用補助。

另外，「急難救助」與「災害救助」為非長期救助項目，只有在事故發生時，才會依照規定做相關之救助行為。

##### (二) 上海市城鄉低保制度

上海市城鄉低保制度之救助內容為現金補助，因此根據上海市公布，2012年4月1日起，上海市城鎮居民「最低生活保障」標準為：每人每月570元；上海市農村居民「最低生活保障」標準為：每人每年5160元。<sup>152</sup>

#### 二、 台北市中低收入戶老人相關津貼與上海市高齡無保障制度

<sup>152</sup> 參見上海市《關於調整本市城鄉居民最低生活保障的通知》，沪民救發(2012)第27號，2012年3月30日。

## (一) 台北市

台北市針對老年人的扶老制度，主要體現在台北市「中低收入戶老人生活津貼」、「中低收入老人特別照顧津貼」與「低收入戶生活補助」。其救助之項目與內容為：

1. 「中低收入戶老人生活津貼」之救助內容為：
  - (1) 家庭總收入平均每人每月在 19,331 元以下者，每月發給 7,200 元。
  - (2) 家庭總收入平均每人每月超過 19,332 元，但在 27,011 元以下者，每月發給 3,600 元。
  - (3) 津貼請領人領有榮民院外就養金者，如具台北市低收入戶資格，仍得領取本津貼，但每人每月合計領取金額不得超過當年度政府公告之基本工資(2012 年度為 18,780 元)。
  - (4) 津貼請領人領有榮民院外就養金者，如未具台北市低收入戶資格，仍得領取本津貼，但每人每月合計領取金額不得超過新臺幣 15,840 元。(2012 年度領有院外就養金之榮民如符合中低收入老人生活津貼資格，每月發給 2,290 元)。
2. 「中低收入老人特別照顧津貼」之救助內容為：凡經審核通過者，並接受政府委派居家服務機構每月至家中至少進行一次督導者，補助照顧者每月 5,000 元。
3. 「低收入戶生活補助」之救助內容為：依家戶核列低收入戶類別，提供生活扶助，家戶內補助對象若有兼具老人、身心障礙者、兒童、少年等雙重身分，則中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、兒童及少年所增發之生活扶助費，只能擇優領取，不得重複。而補助之標準參考本文之表 3-3。

## (二) 上海市

上海市高齡無保障制度的保障項目為養老現金給付與醫療補助：

1. 養老現金給付

高齡無保障老人的養老現金給付為年滿 70 歲的老人每人每月可領取 500 元，而年滿 65 歲未滿 70 歲之老人每人每月可領取 400 元。待遇標準隨上海市城鎮最低養老金標準的調整而相對增加。

## 2. 醫療補助

高齡無保障老人實行定點醫療、按需轉診的就醫制度，醫療待遇包括門診、急診與住院醫療的待遇。其中，門診、急診醫療發生的費用，由醫療保障資金報銷 50%；住院醫療的費用，則由醫療保障資金報銷 70%；其餘部分由個人負擔（由高齡無保障老人本人負擔）。其具體辦法，由上海市醫保局會同相關部門另行制定。



## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

根據本文對台北市與上海市社會保險年金制度與扶老救助制度的研究，發現到三點重點：

#### 壹、 政策沿革意識型態轉變不同

兩岸之於老人年金制度的意識型態走向，現今雖都走向「中間偏右」的方向，但其過程與方式並不相同，其差異為何，以下將介紹之。

台灣從早期屬於較偏右之「自由主義」型態走向「中間偏右」的形態，並非全然屬於意識型態的轉變，其原因為，若以意識型態的方向而言，台灣早期之意識型態主要為孫中山先生之「三民主義」，若以「三民主義」為基礎，其年金制度走向將為偏左派之「民主社會主義」形式，但早期台灣因社會、經濟環境與資本主義等因素之影響，實行偏右派的「自由主義」形式，到了近代更因經濟改善與社會、政治的轉變，政府開始重視到更多就業人口與一般國民的老年經濟安全等保障內容，因而實施更多樣化的年金制度，走向「中間偏右」的形態。因此，台灣年金制度的沿革，並非屬於意識型態的轉變，而主要是以現實經濟、社會與政治等多項因素而定。

另外大陸之年金制度沿革，就比較單純，即主要以其意識型態因素而作制度上的改變與實行。大陸早期之年金制度即以左派「馬克思主義」的共產思想為主，以「大鍋飯」為基礎，因此社會公平性為其極為重視的目標，後在鄧小平改革開放後，因經濟與社會改變的影響下，大陸官方開始重視到各類職工的保障，因此開始實施多樣化的年金保險制度，並且意識到計畫經濟市場化後，必須維持一定之社會公平性，因此大陸年金制度政策從早期左派思想走向現今「中間偏右」的意識型態形式。

從上述可得知，台灣與大陸年金制度沿革並非均屬意識型態的轉變，台灣早期主要以現實經濟與社會影響而決定年金制度的實施；大陸則是以其左派意識型態思想進行政策上的實施，後各自再因其經濟與社會的轉變，漸漸走向相似的「中

間偏右」的政策作法，因此雖走向過程不同，但在現今可發現，兩岸對於年金政策福利的重視程度有其類性之處。

## 貳、 台北市與上海市年金制度進入新的進程

台北市年金制度，包含「勞保」、「軍公教保險」、「農保」以及國民年金制度，其主要是以職業年金為年金制度的內涵，但並非全體國民都有參加工作，因此家庭主婦及失業在家者，其老年生活保障就成為社會一大難題，而為了非職工的老年經濟安全保障，台灣實施了「國民年金」制度。

而現今上海市的社會保險制度，主要包含「城鎮職工社會保險」與「農村社會保險」，因「小城鎮社會保險」與「外來從業人員綜合保險」於 2011 年 7 月開始，依規定轉入「城保」的保障範圍內，同年，上海市政府為了使擁有上海市戶籍之城鄉居民擁有社會安全保障，因此出台並實施了「上海市城鎮民養老保險」制度，將未參加其他職工保險的 16 歲以上市民，依其意願加入「城鎮居民養老保險」中。

我們可從研究中發現，台北市與上海市之年金制度主要均是以職工保險為主，但是台北市之職工保險更為清楚，分作一般勞工、軍公教人員與農業從業人員，而上海市現在主要分為城鎮與其郊區之從業人員（包含外來從業人員）和農村企業職工從業人員兩種。

而在非職工保險方面，台北市以「國民年金」制度顯現，上海市則以「城鎮居民養老保險」為之，尤其是上海市的「城鎮居民養老保險」制度，讓上海市之市民得到全面性的保障，這是上海市社會保險制度的一大進程。

## 參、 台北市與上海市年金制度範圍均已涵括全體居民

台北市之年金制度，包含「勞保」、「軍公教保險」、「農保」以及「國民年金制度」，其主要以「職業年金」為年金制度的內涵，而「國民年金制度」為其他非職工之國民提供其老年後的經濟安全保障，因此在實施「國民年金」制度之後，台北市的年金制度已涵括全體居民（即台灣之年金制度涵括全體國民）。

而上海市的社會保險制度，主要以「一城四保」為主，包含「城鎮職工社會保險」與「農村社會保險」，而「小城鎮社會保險」與「外來從業人員綜合保險」因於 2011 年 7 月開始，依規定轉入「城保」的保障範圍內，因此現今上海市年金制度為「城保」與「農保」為主。另外，上海市政府於 2011 年出台並實施了「上海市城鎮民養老保險」制度，將未參加其他職工保險的 16 歲以上市民，依其意願加入「城鎮居民養老保險」中，使上海市年金制度範圍意涵括整體市民（擁有上海市城鄉戶籍之居民）。

我們可從研究中發現，台北市與上海市之年金制度範圍均以全面涵括整體居民，這使台北市與上海市之年金政策制度更趨於完善與全面性。

#### 肆、 上海市城鄉二元化差異性減小

近年來，上海市為實現城鄉一體化的理想，越來越注重農村之發展，故在此基礎上，我們可從近年來「城市低保」與「農村低保」、「城鎮最低生活水準」與「農村最低生活水準」的標準尚可觀察到，上海市近年來城市與農村的差異有越漸變小的趨勢，此表示上海市城鄉二元化的差異越來越小，對於上海市農村城市化之發展有其莫大的影響與幫助。

#### 伍、 兩岸扶老救助制度更趨完善

台北之社會救助制度以「社會救助法」之相關救助內容與台北市針對老年人之相關低收入戶生活等津貼為主，雖然社會救助法並非主要以台灣之貧困老人為主要救助對象，但當中仍有針對老年人增加補助的部份，而台北市對於老年人生活補助津貼，則不只重視老年人本身，亦在特別照顧津貼中，為了減輕老年照顧者的經濟負擔，而進行現金之補貼，使照顧者與被照顧者經濟條件可較為輕鬆，進而加強家庭養老的功能。

而上海市城鄉「低保」制度，針對城鄉之間收入低於最低生活標準之貧困家庭做經濟上的補助，並未在其他實物上面做補助（除發放糧食外），而且在研究中發現，由於上海市近年來針對城鄉一體化的進行，城鎮與農村之間的差距越來

越小，因此其低保的最低生活標準也慢慢的接近，這對於上海的農村城市化有很大之影響與幫助。

另外在針對老年人救助補貼之制度下，上海市於 2006 年推出了「城鎮高齡無保障制度」，將年滿 65 歲以上，無參加或領取其他職工年金保險制度的老年人，無條件將其納入「城鎮高齡無保障」制度當中，使得上海市老年人的經濟安全更為完善，並且顯出上海市人民政府對老年人經濟的重視，而上海市「高齡無保障」制度，依作者的研究，認為此一制度與台灣、台北市的津貼制度相雷同。但是，以保障範圍來說，上海市「城鎮高齡無保障制度」的保障範圍較大，因為「城鎮高齡無保障制度」除符合年齡與無參加其他保險養老金收入之條件，並不用進行財產調查；而台北市之老人津貼，雖也是符合條件即可進行金錢上之補助，但其範圍仍處於中低收入戶之老年人口，因此台北市之老人津貼實屬須進行財產調查後，才進行補助津貼。



## 第二節 未來研究展望

由於作者在進行本論文之研究時，基於個人因素而無法親自前往上海市做取材上之研究，並且所取得之相關研究資料大部分均為官方所釋出之資料，故資料取得有限，因此本研究之研究走向為「文獻研究」之範圍。

但，雖然本文研究主要以台北市與上海市老年年金制度與社會扶老救助制度之政策相關比較，尚屬學術範疇，但作者希望，倘若有學者對於本文研究範圍有興趣，並且有意於繼續研究者，作者將建議，若研究者各項條件允許者，望可親自去上海市進行蹲點之研究，如此一來，此研究將可更趨於現實，並且可進一步瞭解兩岸（兩城市）人民對於其年金制度與社會救助體制之意見，亦可能探討出更突出之研究發現，望可提供政策修改的思想或方向。

因此，對於未來之研究展望，總而言之，即作者希望可就實地探查為主，再以質性之研究資料為輔，以更貼近民情之研究走向，研究出屬於兩岸老年年金與社會救助制度有用之相關政策建議。



## 參考書目（依作者姓名筆劃排列）

### 一、專書

王石泉，2008年，《中國老年社會保障制度與服務體系的重建》，上海，上海社會科學院出版社。

王東進主編，2001年1月，《中國社會保障制度的改革與發展》，北京，法律出版社。

王超、齊飛，2007年12月，《中國社會救助概念》，徐州，中國礦業大學出版社。

石宏偉，2008年9月，《中國城鄉二元化保障制度的改革與創新》，北京：中國社會科學出版社。

朱宏源主編，中華科際整合研究會合編，1999年，《轉寫博碩士論文實戰手冊》，台北，正中書局，初版。

江亮演，1986年9月，《社會安全制度》，台北市，五南圖書出版公司，初版。

江亮演，1990年9月，《社會救助的理論與實務》，台北市，桂冠圖書股份有限公司，初版。

汪泓主編，2010年7月，《上海社會保障改革與發展報告》，北京，社會科學文獻出版社。

林義，2010年8月，《社會保險》，北京，中國金融出版社，第三版。

鄒東濤、李欣欣等，2011年1月，《社會保障：體系完善與制度創新》，北京：社會科學文獻出版社。

吳老德，1993年，《高齡社會理論與政策》，台北，新文京開發出版有限公司，初版。

唐文慧、王宏仁，1993年，《社會福利理論：流派與爭議》，台北市，巨流圖書公司。

時正新，2002年，《中國社會救助體系研究》，北京，中國社會科學出版社。

奚志勇，2008年5月，《中國養老》，上海市，文匯出版社，初版。

郭明政，1997年11月，《社會安全制度與社會法》，台北市，郭明政出版，翰蘆圖書出版有限公司總經銷。

郭明政，2009年，《年金政策與法制》，台北市，元照出版社。

曹明睿，2005年，《社會救助法律制度研究》，廈門，廈門大學出版社。

陳聽安，2003年，《國民年金制度》，台北市，三民出版社。

黃文平，2008年10月，《輕鬆搞懂國民年金與勞保年金》，台北縣，書泉書版社。

黃國彥總主編，1994年5月，《銀髮族之經濟問題》，嘉義縣，教育部發行，國立嘉義師範學院出版，紅豆出版社。

黃旒濤、戴章洲、黃梓松、辛振三、徐慶發、官有垣、黃志隆合著，2008年1月，《社會福利概論：以老人福利為導向》，台北市，心理出版社股份有限公司。

張仕賢等編著，張五岳主編，2007年7月，《中國大陸研究》，新北市，新文京開發出版股份有限公司，2編。

詹火生、楊瑩、張菁芬合著，1993年9月，《中國大陸社會安全制度》，台北市，五南圖書出版有限公司。

董克用、王燕主編，2000年6月，《養老保險》，北京：中國人民大學出版社。

葉至誠，2009年2月，《社會福利概論》，台北縣，揚智文化事業股份有限公司。

葉至誠，2010年5月，《老人福利服務》，台北縣，威仕曼文化事業股份有限公司。

鄭功成，2000年，《社會保障學：理念、制度、實踐與思辨》，北京，商務印書館。

鄧慧琴，2008年，《勞保、勞退、國民年金攻略》，台北市，原富傳媒出版社。

盧漢龍主編，2010年2月，《上海社會發展報告.2010.投資社會》，北京，社會科學文獻出版社。

戴漳州、吳正華，2009年1月，《老人福利》，台北市，心理出版社。

## 二、 期刊論文

- 王正，2000年7月，〈保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討〉，《經社法治論叢》，第26期，頁1-30。
- 王宇熹、汪泓、肖峻，〈養老保險體系可持續發展路徑分析與政策選擇—以上海為例〉，《中南財經政法大學學報》，第2期（總第179期），頁45-53。
- 王宗凡，2006年10月，〈上海市農民工社會保險制度〉，《中國勞動》，頁11-12。
- 王國忠，2008年10月，〈老年人權益保障的福利思考〉，《大連大學學報》，第29卷，第5期，頁112-114。
- 王國慶，2005年3月，〈我國老人福利政策的歷史制度論分析〉，《社區發展季刊》，第109期，頁52-66。
- 石決，2005年6月，〈老年經濟安全保障制度之探討〉，《社區發展季刊》，第110期，頁260-274。
- 朱勛克、苑仲達，〈《社會救助法》的社會學思考〉，《邊緣法學論壇》，第2007卷2期，頁53-58。
- 邱月雲、陳素春，〈老人福利法規及老人福利政策發展趨勢〉，《律師雜誌》，第326期，頁19-26。
- 李曉霞、郝國喜，2010年，〈上海人口老齡化與養老保險基金缺口償還〉，《中國集體經濟》，第06期，頁206-209。
- 林閩鋼，2008年，〈東亞福利體制與社會政策發展〉，《浙江學刊》，第2期，頁186-190。
- 林鴻鈞，1998年6月，〈老人給政府養？--老人年金與國民年金〉，《現代保險》，第114期，頁130-134。
- 胡鞍綱、郝曉寧，2010年，〈中國人口老齡化：健康不安全及應對政策〉，《中國人口資源與環境》，第20卷，第3期，頁73-78。
- 施勇、崔永祥，2011年8月，〈上海人口老齡化現狀及養老設施發展趨勢〉，《華中建築》，頁206-209。

- 高菊蘭，2007年，〈上海—著力構建養老福利服務模式〉，《社會福利》。
- 桂世勛，2008年，〈上海市老年保障與建構和諧社會〉，《華東師範大學學報（哲學社會科學版）》，第1期，頁43-47。
- 孫聰、王劍詩，2010年，〈中國農村最低生活保障政策研究回顧〉，《集體經濟》，第3期，頁90。
- 陳昱名、顧長永，2009年6月，〈台灣、香港、新加坡公積制年金發展之簡單民主模式分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，第13卷，第1期，頁93-140。
- 陳偉，2010年，〈我國經濟安全問題初探〉，《赤峰學院學報（自然科學版）》，第26卷，第5期，頁57-58。
- 郭志剛、李丁，2010年，〈上海市近年人口發展狀況分析〉，《中國人口科學》，第6期，頁13-22。
- 梁鑫、張伯生、熊壽偉，2010年，〈上海城鎮職工養老保險可持續發展對策研究〉，《統計與決策》，第13期（總第313期），頁150-152。
- 莫曉妍、王旭、賀文嫻，2006年，〈上海養老保險制度面臨的挑戰及對策初探〉，《西北人口》，第3期，頁9-12。
- 曾中明，2006年，〈台灣老人福利概況及政策展望〉，《台灣老年醫學雜誌》，第1卷，第3期，頁112-121。
- 張航空，2010年，〈養老金性別差異影響因素分析——以上海城鎮“老人”為例〉，《南方人口》，第25卷，第2期，頁18-24。
- 詹宜璋，1997年12月，〈由風險觀點探討老年經濟安全與保障〉，《社會政策與社會工作學刊》，第1卷，第2期，頁3-38。
- 薛承泰、徐麗君，2005年，〈高齡化社會與臺北市老人福利措施〉，《社區發展季刊》，第110期，頁14-22。
- 劉旭東，2007年，〈我國社會救助制度的歷史演進及其意義〉，《社會主義研究》，第五期（總第175期），頁99-102。
- 劉育偉、盧俊良，2011年6月，〈論老年生活保障之落實—以國民年金保險與

勞工保險老年給付之整合為中心》，《勞工安全衛生研究季刊》，第 19 卷，第 2 期，頁 308-318。

謝明瑞，2004 年 3 月，〈國民年金制度之比較〉，《華人經濟研究》，第 2 卷，第 1 期，頁 86-105。

盧政春，〈台灣社會安全體系之問題與對策〉，《新世紀第二期國家建設計劃研擬》，頁 1-54。

### 三、 學位論文

王季云，2002 年，《我國退休年金制度與老人經濟安全保障之探討》，國立政治大學行政管理研究所碩士論文。

王揚宇，2011 年 1 月，《中國大陸最低生活保險制度研究》，淡江大學中國大陸研究所碩士班（經濟貿易組）碩士論文。

甘獻基，2011 年 8 月，《社會救助法制之建構－我國與法國法制之比較研究》，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

江佩玲，2005 年 7 月，《老親經濟安全保障－以私扶養與公扶助之關係為中心》，國立政治大學法律學研究所學士後法學組碩士論文。

汪存根，2008 年 6 月，《老人年金體系之研究---以台、日、韓、新為例》，中國文化大學中山學術研究所碩士論文。

林子揚，2010 年 1 月，《年金政策之比較研究及其對我國國民年金之啟示》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。

林佩樺，1996 年 6 月，《台灣老年福利政策演進之政治經濟分析》，國立台灣大學三民主義研究所碩士論文。

吳昌廉，2009 年 11 月，《漢代養老制度研究》，國立中興大學歷史學系碩士學位論文。

許錦汶，1993 年，《臺灣海峽兩岸老人福利之比較研究》，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

張玉，2010 年 7 月，《社會救助法變革對臺北市不同家戶組成的低收入戶資格

之影響－以 2008 年修法為例》，國立台灣大學社會工作學系碩士論文。

黃琦嫻，2008 年 7 月，《台日國民年金制度之比較研究》，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

湖玉潔，2007 年 6 月，《老人福利制度國際比較及對我國城市老年福利制度的啟示》，西北大學社會保障學系碩士論文。

揚永芳，2004 年 6 月，《建立我國老年經濟安全保障制度之研究》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

葉羽曼，2010 年 6 月，《誰左右國民年金？--比較台灣與南韓政策否決歷程》，國立台灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文。

焦麗芳，2008 年 4 月，《中國老齡化過程中的城市養老模式研究》，四川省社會科學院經濟研究所碩士論文。

魏玉，2002 年 5 月，《中國養老福利服務的社會化供給模式研究》，清華大學管理學碩士論文。

鍾佩珍，1995 年，《台灣老年年金制度政策形成過程研究－政府作為之初探》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

蘇剛，2004 年 4 月，《中國社會保障制度淺析》，吉林大學公共管理學碩士論文。

#### 四、 研討會論文：

趙俊康，2004 年，《中國大陸農村老年保障問題研究》，台灣，兩岸四地社會福利學術研討會－人口老化與老年社會福利。

詹火生、林慧芬，2004 年，《台灣社會變遷下老年經濟安全之挑戰與因應》，台灣，兩岸四地社會福利學術研討會－人口老化與老年社會福利。

#### 五、 政府出版

陳建忠，1997 年，《高齡化社會防災救助問題之研究》，台北縣內政部建研所。

內政部統計處，2012 年，〈100 年結婚及出生登記統計〉，《內政統計通報》。

台北市中華經濟研究院，1994年，《年金制度研討會論文集》

台北市內政部社會司出版，1997年，《台灣地區老人經濟狀況與年金保險需求之研究》。

行政院經濟建設委員會人力規劃局，2010年9月，《2010至2060台灣人口推計》，行政院經濟建設委員會。

## 六、參考網站

上海統計：<http://tjj.sh.gov.cn/2008shtj/index.asp> (2012/02/23)

上海市人力資源和社會保障局：<http://www.12333sh.gov.cn/> (2012/06/09)

上海市老年學學會：[http://www.shanghaiass.org.cn/news\\_view.asp?newsid=6895](http://www.shanghaiass.org.cn/news_view.asp?newsid=6895)  
(2012/05/23)

上海市民政部：<http://www.shmzj.gov.cn/gb/shmzj/index.html> (2012/06/17)

中國上海：<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/index.html>  
(2012/06/18)

中華民國統計資訊網：<http://www.stat.gov.tw/mp.asp?mp=4> (2012/02/12)

內政部統計處：<http://www.moi.gov.tw/stat/> (2012/07/01)

台北市政府主計處：[http://www.dbas.taipei.gov.tw/MP\\_120001.html](http://www.dbas.taipei.gov.tw/MP_120001.html)，  
(2012/04/23)

台北市政府社會局：<http://www.bosa.tcg.gov.tw/?uc=B997598343705547511>  
(2012/05/23)

台北市政府民政局：[http://www.ca.taipei.gov.tw/MP\\_102001.html](http://www.ca.taipei.gov.tw/MP_102001.html) (2012/05/23)

行政院主計處：<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1> (2012/06/14)

行政院勞工委員會勞工保險局全球資訊網：<http://www.bli.gov.tw/> (2012/05/12)

行政院經濟建設委員會：<http://www.cepd.gov.tw/> (2012/05/23)

柯木興、林建成，〈淺談世界銀行多層次「老年經濟保障模式」〉，國家政策研究基金會網站：<http://www.npf.org.tw/post/3/3488> (2012/06/12)

柯木興、林建成，〈談第四支柱保障與在職老年—因應高齡化社會的社會安全

角色功能調整〉，國家政策研究基金會網站：

<http://www.npf.org.tw/post/2/7426> (2012/06/12)

詹火生、王怡仁、蕭惠如，「老人經濟安全政策」，2002年：

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-019.htm>

(2012/04/08)

單驥，「老人經濟安全保障」，2002年：

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/091/SS-R-091-008.htm>

(2012/05/08)



## 附錄 1 國民年金法

### 第一章 總 則

#### 第一條（立法目的）

為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年、生育及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定，特制定本法。

#### 第二條（保險事故及給付項目）

國民年金保險（以下簡稱本保險）之保險事故，分為老年、生育、身心障礙及死亡四種。

被保險人在保險有效期間發生保險事故時，分別給與老年年金給付、生育給付、身心障礙年金給付、喪葬給付及遺屬年金給付。

#### 第三條（主管機關）

本法所稱主管機關：在中央為中央社政主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

#### 第四條（辦理機關）

本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並為保險人。

#### 第五條（監理及審議爭議事項）

中央主管機關為監督本保險業務及審議保險爭議事項，由有關政府機關代表、被保險人代表及專家各占三分之一為原則，以合議制方式監理之。

被保險人及受益人對保險人所為之核定案件發生爭議事項時，應於收到核定通知文件之翌日起六十日內，先申請審議；對於審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。

前項爭議事項審議之範圍、申請審議或補正之期限、程序、審議作業及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

#### 第六條（用詞定義）

本法用詞，定義如下：

一、相關社會保險：指公教人員保險（含原公務人員保險與原私立學校教職員保險）、勞工保險、軍人保險及農民健康保險。

二、相關社會保險老年給付：指公教人員保險養老給付（含原公務人員保險養老給付與原私立學校教職員保險養老給付）、勞工保險老年給付及軍人保險退伍給付。

三、社會福利津貼：指低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心

障礙者生活補助、老年農民福利津貼及榮民就養給付。

四、保險年資：指被保險人依本法規定繳納保險費之合計期間；其未滿一年者，依實際繳納保險費月數按比率計算；其未滿全月者，依實際繳納保險費日數按每月三十日比率計算。

五、受益人：被保險人死亡時，為合於請領給付資格者。

六、拘禁：指受拘留、留置、觀察勒戒、強制戒治、保安處分或感訓處分裁判之宣告，在特定處所執行中，其人身自由受剝奪或限制者。但執行保護管束者、僅受通緝尚未到案、保外就醫及假釋中者，不包括在內。

## 第二章 被保險人及保險效力

### 第七條（被保險人之納保資格）

未滿六十五歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人：

一、年滿二十五歲，且未領取相關社會保險老年給付。

二、本法施行前，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達十五年或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達新臺幣五十萬元。但所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。

三、本法施行後十五年內，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達十五年或一次領取之勞工保險及其他社會保險老年給付總額未達新臺幣五十萬元。但勞工保險年金制度實施前，所領取勞工保險老年給付之年資或金額不列入計算。

### 第八條（保險效力）

符合前條規定之被保險人，其保險效力之開始，自符合加保資格之當日零時起算。

前項保險效力於被保險人喪失加保資格之前一日二十四時停止。但死亡者，於死亡之當日終止。

### 第九條（保險年資）

被保險人退保後再參加本保險者，其保險年資應予併計。

## 第三章 保 險 費

### 第十條（保險費率）

本保險之保險費率，於本法施行第一年為百分之六點五；於第三年調高百分之零點五，以後每二年調高百分之零點五至上限百分之十二。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。

### 第十一條（月投保金額）

本保險之月投保金額，於本法施行第一年，依勞工保險投保薪資分級表第一級定之；第二年起，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達百分之五時，即依該成長率調整之。

#### 第十二條（負擔比例）

本保險保險費之負擔，依下列之規定：

一、被保險人為符合社會救助法規定之低收入戶，在直轄市，由直轄市主管機關全額負擔；在縣（市），由中央主管機關負擔百分之三十五，縣（市）主管機關負擔百分之六十五。

二、被保險人所得未達一定標準者：

（一）被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費一點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一倍者，自付百分之三十，在直轄市，由直轄市主管機關負擔百分之七十；在縣（市），由中央主管機關負擔百分之三十五，縣（市）主管機關負擔百分之三十五。

（二）被保險人，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未達當年度最低生活費二倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者，自付百分之四十五，在直轄市，由直轄市主管機關負擔百分之五十五；在縣（市），由中央主管機關負擔百分之二十七點五，縣（市）主管機關負擔百分之二十七點五。

三、被保險人為符合法定身心障礙資格領有證明者：

（一）極重度及重度身心障礙者，由中央主管機關全額負擔。

（二）中度身心障礙者負擔百分之三十，中央主管機關負擔百分之七十。

（三）輕度身心障礙者負擔百分之四十五，中央主管機關負擔百分之二十七點五，直轄市主管機關或縣（市）主管機關負擔百分之二十七點五。

四、其餘被保險人自付百分之六十，中央主管機關負擔百分之四十。

#### 第十三條（保險費之計收方式）

保險費之計算，自被保險人保險效力開始之當日起至保險效力停止或終止之當日止。保險效力開始、停止或終止之當月未全月加保者，依實際加保日數按每月三十日比率計算保險費。

被保險人應負擔之保險費，由保險人按雙月計算，於次月底前以書面命被保險人於再次月底前，以金融機構轉帳或其他保險人指定之方式，向保險人繳納。

被保險人應負擔保險費未達全月份保險費金額時，保險人得於累積達全月份保險費金額後，於下次計算保險費時一併結算。但一年至少應寄發一次繳款單。

被保險人得預繳一定期間之保險費，其預繳保險費期間以一年為限。

被保險人應負擔之保險費於繳納後，不予退還。但非可歸責於被保險人之事

由所溢繳或誤繳者，不在此限。

各級政府依本法規定應負擔之保險費，由保險人於每年五月底及十一月底，除依前六個月已繳納保險費之被保險人及政府全額負擔保險費之被保險人計算外，並加計前條各級政府應負擔未繳費之被保險人保險費之百分之十五；各級政府應於六月底及十二月底前繳納，並溯自中華民國九十七年十月一日施行。本法一百年六月十三日修正之條文施行前，各級政府已繳納之保險費，與依被保險人繳費情形計算之差額，視為各級政府預繳之保險費。

各級政府未依本法規定繳納應負擔之保險費時，保險人得報請中央主管機關轉請行政院，自各該機關之補助款中扣減抵充。

#### 第十三條之一（保險費之繳納期限）

被保險人應負擔之中華民國一百年十二月份保險費，由保險人於一百零一年一月底前以書面命被保險人於一百零一年三月底前繳納，不受前條規定限制。

#### 第十四條（未依規定繳納之利息計算及計收方式）

被保險人及各級政府未依前二條規定期限繳納保險費者，自繳納期限屆滿翌日起至完納前一日止，每逾一日，以每年一月一日之郵政儲金一年期定期存款利率為準按日計算利息，一併計收。

依前項規定計算之利息，在一定金額以下者得予免徵；其數額，由中央主管機關定之。

#### 第十五條（申請分期或延期繳納）【相關罰則】第二項~§50

無力一次繳納保險費及利息之被保險人，得向保險人申請分期或延期繳納；其申請條件、審核程序、分期或延期繳納期限及其他應遵行事項之辦法，由保險人擬訂，報請中央主管機關核定發布。

本保險之保險費及其利息，於被保險人及其配偶間，互負連帶繳納之義務，並由保險人於被保險人未依規定繳納時，以書面限期命其配偶繳納。

#### 第十六條（暫行拒絕給付）

保險人於被保險人未繳清保險費及利息前，得對被保險人暫行拒絕給付。但被保險人經依前條第一項規定分期或延期繳納者，不在此限。

前項暫行拒絕給付期間內之保險費仍應計收。

#### 第十七條（補繳年限）

被保險人應繳納之保險費及利息，未依第十三條及第十四條規定期限繳納者，不予計入保險年資；其逾十年之部分，被保險人亦不得請求補繳。但因不可歸責於被保險人之事由致未繳納者，仍得請求補繳及計入保險年資。

### 第四章 保險給付 第一節 通則

#### 第十八條（請領保險給付）

被保險人非於保險效力開始後、停止或終止前，發生保險事故者，被保險人或其受益人不得依本法規定，請領保險給付。但請領老年年金給付或身心障礙基本保證年金者，不在此限。

#### 第十八條之一（各項年金給付發給之起始及終止月份）

依本法發給之各項給付為年金者，除老年年金給付自符合條件之當月起按月發給至死亡當月為止外，其他年金給付自提出申請且符合條件之當月起按月發給至應停止發給或死亡之當月止。

#### 第十九條（請領保險給付之金額計算標準）

本保險之保險給付，按保險事故發生當月之月投保金額計算。

月投保金額調整時，年金給付金額之計算基礎隨同調整。

#### 第二十條（不得重複請領保險給付）

同一種保險給付，不得因同一保險事故，重複請領。

#### 第二十一條（年金擇一請領）

被保險人符合身心障礙年金給付、身心障礙基本保證年金、老年年金給付、老年基本保證年金及遺屬年金給付條件時，僅得擇一請領。

#### 第二十二條（提供相關文件及配合義務）

保險人為審核保險給付或中央主管機關為審議爭議案件認有必要者，得要求被保險人、受益人或醫療機構提供與本保險有關之文件，被保險人、受益人及醫療機構不得拒絕。

#### 第二十三條（請領保險給付應檢附相關資料及文件）

被保險人或受益人請領保險給付，應依規定檢附相關資料及證明文件。未檢附者，保險人應限期令其補正。

#### 第二十四條（請領保險給付之查證）

被保險人或其遺屬請領年金給付時，保險人得予以查證，並得於查證期間停止發給，經查證符合給付條件者，應補發查證期間之給付，並依規定繼續發給。

領取年金給付者不符合給付條件或死亡時，本人或其法定繼承人應自事實發生之日起三十日內，檢具相關文件資料，通知保險人，自事實發生之次月起停止發給年金給付。

領取年金給付者死亡，應發給之年金給付未及撥入其帳戶時，得由其法定繼承人檢附申請人死亡戶籍謄本及法定繼承人戶籍謄本請領之；法定繼承人有二人以上時，得檢附共同委任書及切結書，由其中一人請領。

領取年金給付者或其法定繼承人未依第一項及第二項規定通知保險人致溢領年金給付者，保險人應以書面命溢領人於三十日內繳還；保險人並得自匯發年金給付帳戶餘額中追回溢領之年金給付。

#### 第二十五條（申請減領保險給付）

被保險人得申請減領保險給付；其申請，一年以一次為限。

前項減領保險給付之期間至少一年，一經申請減領，不得請求補發；相關減領保險給付之辦法，由保險人擬訂，報請中央主管機關核定發布。

#### 第二十六條（不予保險給付之情形）

被保險人、受益人或其他利害關係人，故意造成保險事故者，除喪葬給付外，保險人不予保險給付。

因被保險人或其父母、子女、配偶故意犯罪行為，致發生保險事故者，除未涉案之當序受益人外，不予保險給付。

因戰爭變亂，致發生保險事故者，不予保險給付。

#### 第二十七條（不具加保資格者之處理）

不具加保資格而參加本保險者，保險人應撤銷該被保險人之資格，並退還所繳之保險費；其有領取保險給付者，保險人應以書面限期命其返還。

不符請領條件而溢領或誤領保險給付者，其溢領或誤領之保險給付，保險人應以書面限期命其返還。

#### 第二十八條（請求權時效）

領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因五年間不行使而消滅。

### 第四章 保險給付 第二節 老年年金給付及生育給付(原:老年年金給付)

#### 第二十九條（請領老年給付之年齡限制）

被保險人或曾參加本保險者，於年滿六十五歲時，得請領老年年金給付。

#### 第三十條（擇優請領老年給付及限制）

請領老年年金給付，依下列方式擇優計給：

一、月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之零點六五所得之數額加新臺幣三千元。

二、月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之一點三所得之數額。

有下列情形之一者，不得選擇前項第一款之計給方式：

一、有欠繳保險費期間不計入保險年資情事。

二、領取相關社會福利津貼。

三、已領取相關社會保險老年給付。但第七條第二款及第三款規定之被保險人有下列情形之一者，不在此限：

（一）僅領取勞工保險老年給付者。

（二）已領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付者，自年滿六十五歲當月起以新臺幣三千元按月累計達原領取給付總額。

被保險人於發生保險事故前一年期間之保險費或利息有欠繳情形，經保險人以書面限期命其繳納，逾期始為繳納者，其依法得領取之前三個月老年年金給付，按第一項第二款規定計算之。

依第一項第一款規定請領老年年金給付者，其數額與第二款計算所得數額之差額，由中央主管機關負擔。

老年年金給付，自符合條件之當月起按月發給至死亡當月止。

依第三十三條規定請領身心障礙年金給付者，於年滿六十五歲時，得改請領老年年金給付，其請領身心障礙年金前之保險年資，得併入本條之保險年資計算。

### 第三十一條（老年基本保證年金之請領及例外）

本法施行時年滿六十五歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣三千元至死亡為止，不適用本章第三節至第五節有關保險給付之規定，亦不受第二章被保險人及保險效力及第三章保險費規定之限制：

一、經政府全額補助收容安置。

二、領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但有下列情形之一者，不在此限：

（一）軍人、政務人員、公教人員、公營事業人員領取一次退休（職、伍）金且未辦理政府優惠存款者，未領取公教人員保險養老給付或軍人保險退伍給付，或所領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付之總額，自年滿六十五歲當月起以新臺幣三千元按月累計達原領取總額。

（二）原住民領取一次退休（職、伍）金。

三、領取社會福利津貼。

四、財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計新臺幣五十萬元以上。

五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。

六、入獄服刑、因案羈押或拘禁。

前項第五款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：

一、土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者。

二、屬個人所有之唯一房屋且實際居住者。但其土地公告現值及房屋評定標準價格合計得扣除額度以新臺幣四百萬元為限。

三、未產生經濟效益之原住民保留地。

於本條中華民國一百年六月十三日修正之條文施行前，依第一項第二款第一目規定累計已達原領取總額者，不予補發老年基本保證年金。

### 第三十二條（老年給付之合併發給）

被保險人符合本保險及勞工保險老年給付請領資格者，得向任一保險人同時請領，並由受請求之保險人按其各該保險之年資，依規定分別計算後合併發給；屬他保險應負擔之部分，由其保險人撥還。

前項被保險人於各該保險之年資，未達請領老年年金給付之年限條件，而併計他保險之年資後已符合者，亦得請領老年年金給付；其為第七條第一款及第三款之被保險人者，如已領取他保險老年年金給付，於本保險之老年年金給付，不得選擇第三十條第一項第一款之給付方式。

第一項老年給付之合併發給、保險人間應負擔部分之撥還及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同勞工保險中央主管機關定之。

### 第三十二條之一（生育給付請領之標準）

被保險人分娩或早產，得請領生育給付，其給付標準如下：

- 一、分娩或早產者，按其月投保金額一次發給一個月生育給付。
- 二、分娩或早產為雙生以上者，比例增給。

被保險人同時符合相關社會保險生育給付或補助條件者，僅得擇一請領。

## 第四章 保險給付 第三節 身心障礙年金給付

### 第三十三條（請領身心障礙年金給付之情形）

有下列情形之一者，得依規定請領身心障礙年金給付：

一、被保險人於本保險期間遭受傷害或罹患疾病，經治療終止，症狀固定，再行治療仍不能期待其治療效果，並經中央衛生主管機關評鑑合格之醫院診斷為重度以上身心障礙，且經評估無工作能力者。

二、被保險人於本保險期間所患傷病經治療一年以上尚未痊癒，如身心遺存重度以上障礙，並經合格醫院診斷為永不能復原，且經評估無工作能力者。

經診斷為重度以上身心障礙且經評估無工作能力者，如同時符合相關社會保險請領規定，僅得擇一請領。

第一項重度以上身心障礙且經評估無工作能力之障礙種類、障礙項目、障礙狀態、治療期間等審定基準與請領身心障礙年金之應備書件等相關規定之辦法，由中央主管機關會同中央衛生主管機關定之。

### 第三十四條（身心障礙年金給付保障及方式）

身心障礙年金給付，依其保險年資計算，每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額。

依前項規定計算所得數額如低於基本保障新臺幣四千元，且無下列各款情形者，得按月發給基本保障至死亡為止：

- 一、有欠繳保險費期間不計入保險年資情事。
- 二、領取相關社會福利津貼。

被保險人於發生保險事故前一年期間之保險費或利息有欠繳情形，經保險人以書面限期命其繳納，逾期始為繳納者，其依法得領取之前三個月身心障礙年金給付，僅得按第一項規定計算發給，不適用前項基本保障新臺幣四千元之規定。

依第二項規定請領基本保障者，其依第一項計算所得數額與基本保障之差額，由中央主管機關負擔。

被保險人具有勞工保險年資者，得於第一項之保險年資予以併計；其所需金額，由勞工保險保險人撥還。

### 第三十五條（身心障礙基本保證年金）

被保險人於參加本保險前，已符合第三十三條規定之重度以上身心障礙且經評估無工作能力者，並於請領身心障礙基本保證年金前三年內，每年居住國內超過一百八十三日，且無下列各款情事之一者，於參加本保險有效期間，得請領身心障礙基本保證年金，每人每月新臺幣四千元：

- 一、因重度以上身心障礙領取相關社會保險身心障礙年金或一次金。
- 二、有第三十一條第一項第一款、第三款至第六款情形之一。

依前項規定請領身心障礙基本保證年金者，不得再請領身心障礙年金給付。但其於年滿六十五歲時，得改領老年年金給付。

### 第三十六條（編列經費預算）

前條第一項身心障礙基本保證年金及第三十一條第一項老年基本保證年金所需經費，由中央主管機關按年度編列預算支應。

### 第三十七條（檢附相關文件查核）

領取身心障礙年金給付或身心障礙基本保證年金者，除經審定無須查核者外，保險人得每五年查核其身心障礙程度。必要時，並得要求其提出身心障礙診斷書證明，所需複檢費用，由本保險之保險基金負擔。

未依前項規定檢附相關文件送保險人查核者，其年金給付應暫時停止發給。

被保險人領取身心障礙年金給付或身心障礙基本保證年金後，障礙程度減輕至不符合第三十三條規定者，自合格醫院出具之身心障礙診斷書所載身心障礙日期之次月起停止發給年金給付。

### 第三十八條（指定複檢醫院或醫師）

保險人於審核身心障礙年金給付或身心障礙基本保證年金，或中央主管機關為審議保險爭議事項，認為有複檢必要時，得另行指定醫院或醫師複檢，其費用由本保險之保險基金支付。

#### 第四章 保險給付 第四節 喪葬給付

##### 第三十九條（喪葬給付）

被保險人死亡，按其月投保金額一次發給五個月喪葬給付。

前項喪葬給付由支出殯葬費之人領取之，並以一人請領為限。保險人核定前如另有他人提出請領，保險人應通知各申請人協議其中一人代表請領；未能協議者，保險人應平均發給各申請人。

#### 第四章 保險給付 第五節 遺屬年金給付

##### 第四十條（遺屬年金給付之對象及條件）

被保險人死亡者、符合第二十九條規定而未及請領老年年金給付前死亡者，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡時，遺有配偶、子女、父母、祖父母、孫子女或兄弟、姊妹者，其遺屬得請領遺屬年金給付。

前項遺屬年金給付條件如下：

一、配偶應年滿五十五歲且婚姻關係存續一年以上。但有下列情形之一者，不在此限：

- （一）無謀生能力。
- （二）扶養第三款規定之子女者。

二、配偶應年滿四十五歲且婚姻關係存續一年以上，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

三、子女應符合下列條件之一。但養子女須有收養關係六個月以上：

- （一）未成年。
- （二）無謀生能力。

（三）二十五歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

四、父母及祖父母應年滿五十五歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

五、孫子女應受被保險人扶養，並符合下列條件之一：

- （一）未成年。
- （二）無謀生能力。

（三）二十五歲以下，在學，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

六、兄弟、姊妹應受被保險人扶養，並符合下列條件之一：

(一) 未成年。

(二) 無謀生能力。

(三) 年滿五十五歲，且每月工作收入未超過其領取遺屬年金給付時之月投保金額。

前項所稱無謀生能力之適用範圍、審核基準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

#### 第四十一條（受領遺屬年金給付之順序）

依前條規定受領遺屬年金給付之順序如下：

一、配偶及子女。

二、父母。

三、祖父母。

四、孫子女。

五、兄弟、姊妹。

前項所定當序受領遺屬年金對象存在時，後順序之遺屬不得請領。當序遺屬於請領後死亡或喪失請領條件時，亦同。

#### 第四十二條（遺屬年金給付之計算基準）

遺屬年金給付標準如下：

一、被保險人死亡：依被保險人之保險年資合計每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額。

二、領取身心障礙年金或老年年金給付期間死亡：按被保險人身心障礙年金或老年年金金額之半數發給。

三、符合第二十九條規定而未及請領老年年金給付前死亡：依被保險人之保險年資合計每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額半數。

依前項規定計算之年金金額不足新臺幣三千元者，按新臺幣三千元發給。

同一順序之遺屬有二人以上時，每多一人加發遺屬年金給付標準之百分之二十五，最多計至百分之五十。

依第二項規定改按新臺幣三千元計算遺屬年金給付者，其原依第一項及前項規定計算所得數額與實際領取年金給付之差額，由中央主管機關負擔。

#### 第四十三條（遺屬年金給付應擇一請領）

遺屬具有受領二種以上遺屬年金給付之資格時，應擇一請領。

同一順序受領遺屬年金給付之遺屬有二人以上時，並準用第三十九條第二項之規定。

#### 第四十四條（停止發給遺屬年金之情形）

遺屬於領取遺屬年金給付期間，有下列情形之一時，應停止發給：

一、配偶再婚。

二、扶養子女之未滿五十五歲配偶，於其子女不符合第四十條規定請領條件時。

三、配偶、子女、父母、祖父母、孫子女、兄弟、姐妹，於不符合第四十條規定請領條件時。

四、入獄服刑、因案羈押或拘禁。

五、失蹤。

## 第五章 保險基金及經費

### 第四十五條（保險基金之設置及其來源）

政府為辦理本保險，應設國民年金保險基金（以下簡稱本基金），其來源如下：

一、設立時中央政府一次撥入之款項。

二、保險費收入。

三、中央主管機關依法負擔及中央政府責任準備款項。

四、利息及罰鍰收入。

五、基金孳息及運用之收益。

六、其他收入。

### 第四十六條（辦理保險所需經費負擔機關）

保險人為辦理本保險所需之人事及行政管理經費，以當年度應收保險費總額百分之三點五為上限，由中央主管機關負擔。

### 第四十七條（辦理保險之財源）

中央主管機關依本法規定應補助之保險費及應負擔之款項，除第三十六條規定之基本保證年金應由中央主管機關編列預算支應外，依序由下列來源籌措支應；其有結餘時，應作為以後年度中央政府責任準備：

一、供國民年金之用之公益彩券盈餘。

二、調增營業稅徵收率百分之一；其實施範圍及期間，由行政院以命令定之。

依前項規定籌措之公益彩券盈餘及營業稅，由本基金以保險費、中央主管機關依法負擔款項及中央政府責任準備直接撥入辦理，並作為第四十五條第一款款項融通之用。

中央主管機關應補助之保險費及應負擔之款項，如依第一項規定籌措財源因應後，仍有不足，亦無法由中央政府責任準備支應時，應由中央主管機關編列預

算撥補。

#### 第四十八條（保險基金之管理及其運用）

本基金除本法所定用途外，僅得投資運用，不得移作他用或處分；其管理、運用及監督等事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。

本基金之運用，經中央主管機關通過，保險人得委託金融機構辦理。委託運用方式、範圍、經費及其他應遵行事項之辦法，由保險人擬訂，報請中央主管機關核定發布。

本基金之收支、運用情形及其積存數額，應由保險人報請中央主管機關按年公告之。

#### 第四十九條（政府負擔最後支付責任）

本保險之財務，由政府負最後支付責任。

### 第六章 罰 則

#### 第五十條（罰則）

以詐欺或其他不正當行為領取保險給付者，除應予追回外，並按其領取之保險給付處以二倍罰鍰。

應負連帶繳納義務之被保險人配偶非有正當理由未依第十五條第二項規定繳納保險費及其利息，經保險人以書面限期命其繳納屆期仍未繳納者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。

前項所稱正當理由之範圍，由中央主管機關定之。

#### 第五十一條（罰則）

本法所定之罰鍰，由保險人處罰之。

### 第七章 附 則

#### 第五十二條（請領差額金之資格）（刪除）

#### 第五十三條（原住民老年給付）

年滿五十五歲之原住民，在國內設有戶籍，且無下列各款情事者，於本法中華民國一百年六月十三日修正之條文施行後，得請領每人每月新臺幣三千元至年滿六十五歲前一個月為止，所需經費由中央原住民族事務主管機關按年度編列預算支應：

一、現職軍公教（職）及公、民營事業人員。但每月工作收入未超過勞工保險投保薪資分級表第一級者，不在此限。

二、領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或軍人退休俸（終身生活補助費）。

三、已領取身心障礙者生活補助或榮民就養給付。

四、有第三十一條第一項第一款、第四款至第六款情形之一。但未產生經濟效益之原住民保留地，不列入第三十一條第一項第五款土地計算。

依前項規定請領每人每月新臺幣三千元之年齡限制，於本法施行後，應配合原住民平均餘命與全體國民平均餘命差距之縮短而逐步提高最低請領年齡至六十五歲；其最低請領年齡之調高，由中央原住民族事務主管機關每五年檢討一次，並報請行政院核定之。

第五十四條（併計之前之農保年資）（刪除）

第五十四條之一（各項給付與調整機制）

自中華民國一百零一年一月一日起，本法所定老年年金給付加計金額、老年基本保證年金、第四十二條第二項與第四項及第五十三條所定金額，調整為新臺幣三千五百元，身心障礙年金給付基本保障及身心障礙基本保證年金之金額，調整為新臺幣四千七百元；其後每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之，但成長率為零或負數時，不予調整。

第五十五條（領取相關給付權利之保障）

領取本法相關給付之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。但被保險人曾溢領或誤領之給付，保險人得自其現金給付或發還之保險費中扣抵。

第五十六條（各相關機關提供資料之義務）

戶政主管機關及入出國主管機關應按月將六十五歲以上國民之戶籍及入出國等相關異動資料，於次月第三個工作日以前送保險人。

直轄市、縣（市）主管機關應按月將接受政府全額補助收容安置、領取低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助名冊及其他相關媒體異動資料，於次月第三個工作日以前送保險人。

保險人為辦理本保險業務所需之必要資料，中央主管機關或保險人得洽請相關機關提供之，各該機關不得拒絕。

保險人依規定所取得之資料，應盡善良管理人之注意義務，確實辦理資訊安全稽核作業，其保有、處理及利用，並應遵循電腦處理個人資料保護法之規定。

第五十七條（免稅）

本保險之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。

第五十八條（施行細則）

本法施行細則，由中央主管機關定之。

第五十九條（施行日）

本法自中華民國九十七年十月一日起施行。

本法修正條文除中華民國一百年六月十三日修正之第七條第二款、第三款及

第三十條第二項第三款，自九十七年十月一日施行；第六條第四款、第十三條第一項及第三項修正條文之施行日期由行政院定之者外，自公布日施行。

## 附錄 2 社會救助法

### 第一章 總 則

#### 第 一 條

為照顧低收入及救助遭受急難或災受害者，並協助其自立，特制定本法。

#### 第 二 條

本法所稱社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助。

#### 第 三 條

本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

#### 第 四 條

本法所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。前項所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。

#### 第 五 條

前條所稱家庭總收入應計算人口範圍如下：

- 一、直系血親。但子女已入贅或出嫁且無扶養能力可資證明者，得不計算。
- 二、同一戶籍或共同生活之旁系血親及負扶養義務之親屬。
- 三、綜合所得稅列入扶養親屬寬減額之納稅義務人。

#### 第 六 條

為執行有關社會救助業務，各級主管機關應設專責單位或置專責人員。

#### 第 七 條

本法所定救助項目，與其他社會福利法律所定性質相同時，應從優辦理，並不影響其他各法之福利服務。

#### 第 八 條

依本法或其他法令每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資。

#### 第 九 條

受社會救助者有下列情形之一，主管機關應停止其社會救助，並得追回其所領取之補助：

- 一、提供不實之資料者。
- 二、隱匿或拒絕提供主管機關所要求之資料者。
- 三、以詐欺或其他不正當方法取得本法所定之社會救助者。

## 第二章 生活扶助

### 第十條

符合第四條所定之低收入戶者，得向戶籍所在地主管機關申請生活扶助。主管機關應自受理前項申請之日起五日內，派員調查申請人家庭環境、經濟狀況等項目後核定之；必要時，得委託鄉（鎮、市、區）公所為之。

### 第十一條

生活扶助以現金給付為原則。但因實際需要，得委託適當之社會救助機構、社會福利機構或其他家庭予以收容。

前項現金給付，中央、直轄市主管機關並得依收入差別訂定等級；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。

### 第十二條

低收入戶成員中有下列情形之一者，主管機關得依其原領取現金給付之金額增加百分之二十至四十之補助：

- 一、年滿六十五歲者。
- 二、懷胎滿六個月者。
- 三、領有身心障礙手冊者。

前項補助標準，由中央主管機關定之。

### 第十三條

直轄市及縣（市）主管機關每年應定期辦理低收入戶調查。

### 第十四條

直轄市及縣（市）主管機關應經常派員訪問受生活扶助者之生活情形；其收入或資產增減者，應調整其扶助等級或停止扶助；其扶養義務人已能履行扶養義務者，亦同。

### 第十五條

低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣（市）主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立；不願接受訓練或輔導，或接受訓練、輔導不願工作者，不予扶助。

直轄市、縣（市）主管機關對低收入戶，於前項受訓期間應另酌給與生活補助費；其給付金額，由直轄市、縣（市）主管機關定之，並報中央主管機關備查。

### 第十六條

中央及直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要及財力，對低收入戶提供下列特殊項目救助及服務：

- 一、產婦及嬰兒營養補助。
- 二、托兒補助。
- 三、教育補助。
- 四、租金補助或平價住宅借住。
- 五、房屋修繕補助。
- 六、喪葬補助。

- 七、在宅服務。
- 八、生育補助。
- 九、其他必要之救助及服務。

低收入戶得向戶籍所在地主管機關提出申請前項特殊項目救助或服務；其中申請條件及程序，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

#### 第十七條

警察機關發現無家可歸之遊民，除其他法律另有規定外，應通知社政機關（單位）共同處理，並查明其身分及協助護送前往社會救助機構收容；其身分經查明者，立即通知其家屬。

有關遊民之收容輔導辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

### 第三章 醫療補助

#### 第十八條

具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請醫療補助：

- 一、低收入戶之傷、病患者。
- 二、患嚴重傷、病，所需醫療費用非其本人或扶養義務人所能負擔者。

參加全民健康保險可取得之醫療給付者，不得再依前項規定申請醫療補助。

#### 第十九條

低收入戶參加全民健康保險之保險費，由中央及直轄市、縣（市）主管機關編列預算補助。

#### 第二十條

醫療補助之給付項目、方式及標準，由中央、直轄市主管機關定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。

### 第四章 急難救助

#### 第二十一條

具有下列情形之一者，得檢同有關證明，向戶籍所在地主管機關申請急難救助：

- 一、戶內人口死亡無力殮葬者。
- 二、戶內人口遭受意外傷害致生活陷於困境者。
- 三、負家庭主要生計責任者，罹患重病、失業、失蹤、入營服役、入獄服刑或其他原因，無法工作致生活陷於困境者。

#### 第二十二條

流落外地，缺乏車資返鄉者，當地主管機關得依其申請酌予救助。

#### 第二十三條

前二條之救助以現金給付為原則；其給付方式及標準，由直轄市、縣（市）主管機關定之，並報中央主管機關備查。

#### 第二十四條

死亡而無遺屬與遺產者，應由當地鄉（鎮、市、區）公所辦理葬埋。

## 第五章 災害救助

### 第二十五條

人民遭受水、火、風、雹、旱、地震及其他災害，致損害重大，影響生活者，予以災害救助。

### 第二十六條

直轄市或縣（市）主管機關應視災情需要，依下列方式辦理災害救助：

- 一、協助搶救及善後處理。
- 二、提供受災戶膳食口糧。
- 三、給與傷、亡或失蹤濟助。
- 四、輔導修建房舍。
- 五、設立臨時災害收容場所。
- 六、其他必要之救助。

前項救助方式，得由直轄市、縣（市）主管機關依實際需要訂定規定辦理之。

### 第二十七條

直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。

## 第六章 社會救助機構

### 第二十八條

社會救助，除利用各種社會福利機構外，直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要，設立或輔導民間設立為實施本法所必要之機構。

前項社會福利機構，對於受救助者所應收之費用，由主管機關予以補助。

直轄市、縣（市）主管機關依第一項規定設立之機構，不收任何費用。

### 第二十九條

設立私立社會救助機構，應申請當地主管機關許可。經許可設立者，應於三個月內辦理財團法人登記；其有正當理由者，得申請主管機關核准延期三個月。

前項申請經許可後，應層報中央主管機關備查。

### 第三十條

社會救助機構之規模、面積、設施、人員配置等設立標準，由中央主管機關定之。

社會救助機構之獎勵辦法，由各級主管機關定之。

### 第三十一條

主管機關對社會救助機構應予補助、監督及評鑑。

社會救助機構辦理不善或違反原許可設立標準或依前項評鑑結果應予改善者，主管機關應通知其限期改善。

### 第三十二條

社會救助機構非有正當理由，不得拒絕主管機關依本法之委託收容。

### 第三十三條

社會救助機構應接受主管機關派員對其設備、帳冊、紀錄之檢查。

### 第三十四條

社會救助機構之業務，應由專業人員辦理之。

### 第三十五條

社會救助機構接受政府補助者，應依規定用途使用之，並詳細列帳；其有違反者，補助機關得追回補助款。

依前項規定增置之財產，應列入機構財產管理，以供查核。

## 第七章 救助經費

### 第三十六條

辦理本法各項救助業務所需經費，應由中央、直轄市、縣（市）主管機關分別編列預算支應之。

### 第三十七條

直轄市、縣（市）主管機關每年得定期聯合各界舉行勸募社會救助金；其勸募及運用規定，由各該主管機關定之。

## 第八章 罰 則

### 第三十八條

社會救助機構違反第二十九條第一項規定者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰；其經限期辦理申請許可或財團法人登記，逾期仍不辦理者，得連續處罰之，並公告其名稱，且得令其停辦。

依前項規定令其停辦而拒不遵守者，再處新臺幣十萬元以上六十萬元以下罰鍰。

### 第三十九條

私立社會救助機構經主管機關依第三十一條第二項規定，通知限期改善，逾期不改善者，得令其停辦。

依前項規定令其停辦而拒不遵守者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。並得按次連續處罰。

### 第四十條

私立社會救助機構停辦或決議解散時，主管機關對於該機構收容之人應即予以適當之安置，社會救助機構應予接受；不予接受者，強制實施之，並處以新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰。

### 第四十一條

私立社會救助機構違反第三十二條或第三十三條規定者，主管機關得處以新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得令其限期改善，逾期不改善者，得撤銷其許可。

### 第四十二條

依本法應受處罰者，除依本法處罰外，其有犯罪嫌疑者，應移送司法機關處理。

### 第四十三條

依本法所處之罰鍰，經限期繳納，逾期未繳納者，移送法院強制執行。

## 第九章 附 則

### 第四十四條

依本法請領各項現金給付或補助之權利，不得扣押、讓與或供擔保。

### 第四十五條

本法施行細則，由中央主管機關定之。

### 第四十六條

本法自公布日施行。

## 附錄 3 《上海市城鎮職工養老保險辦法》

### 第一章 總 則

#### 第一條

為了保障城鎮在職人員退休後的基本生活需要,根據《上海市城鎮職工養老保險制度改革實施方案》,制定本辦法。

#### 第二條

本辦法所稱養老保險,是指經法定程式確立,由政府主管部門負責組織和管理,單位和在職人員共同承擔養老保險費繳納義務,退休人員按養老保險費繳納狀況享受基本養老保險待遇的社會保障制度。

#### 第三條

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。

#### 第四條

養老保險實行國家、單位與個人共同承擔費用,個人儲存與統籌互濟相結合,保障退休人員基本生活需要與激勵在職人員積極性相結合的原則。

單位有為在職人員繳納養老保險費的義務;在職人員有為自身繳納養老保險費的義務。

在職人員由所在單位為其繳納養老保險費和退休後享受養老保險待遇的權利受法律保護,任何單位和個人不得侵犯。

#### 第五條

本市養老保險制度改革的目標,是逐步建立多層次的養老保險體系。除本辦法規定的養老保險外,在有條件的單位,逐步推行單位補充養老保險;鼓勵有條件的職工參加個人儲蓄養老保險。

### 第二章 組織機構

## 第六條

本市設立市社會保險委員會,負責審議養老保險的發展規劃,研究和決定養老保險的重大政策,籌畫養老保險基金的保值、增值。

## 第七條

市社會保險管理局具體負責本市養老保險的管理工作。其職責是：

- (一) 負責養老保險制度的組織實施；
- (二) 編制養老保險的發展規劃；
- (三) 擬訂養老保險的地方性法規、規章草案；
- (四) 會同有關部門制定養老保險基金的財務、會計、統計和內部稽核制度；
- (五) 監督養老保險費的繳納、養老金的支付和養老保險基金的增值運營；
- (六) 領導市和區、縣養老保險事業管理中心的工作；
- (七) 執行市社會保險委員會決定的事項。

## 第八條

- (一) 負責養老保險費的收繳和養老金的支付；
- (二) 管理個人養老保險帳戶；
- (三) 接受單位和在職人員、退休人員對養老保險情況的查詢；
- (四) 辦理市社會保險管理局委託或者授權辦理的其他事務。

## 第三章 養老保險費的繳納

### 第九條

凡屬於本辦法第三條第一款規定範圍的單位,均應當向市社會保險管理局指定的養老保險事業管理中心辦理單位和在職人員的養老保險登記手續;新設立的單位應當在設立之日起 1 個月內辦理養老保險登記手續。

單位發生分立、合併、破產或者被撤銷以及錄用或者辭退在職人員(包括辭職、自動離職和開除、除名等情況)時,應當在 1 個月內向原受理登記的養老保險事業管理中心辦理養老保險變更登記或者登出登記手續。

養老保險事業管理中心辦理養老保險登記手續時,應當為單位設立養老保險編碼,為在職人員設立個人養老保險帳戶,並核發《養老保險手冊》。

### 第十條

在職人員的個人養老保險帳戶終生不變。《養老保險手冊》記錄在職人員在本辦法實施前的連續工齡和本辦法實施後記入個人養老保險帳戶中的儲存額,作為退休時計發養老金的依據。

在職人員變動工作單位時,《養老保險手冊》隨同本人轉移。

### 第十一條

養老保險費由單位和在職人員每月按規定期限繳納,不得逾期繳納或者漏繳、少繳。

### 第十二條

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。

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,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。

單位繳納養老保險費的基數的計算口徑,應當與在職人員繳納養老保險費的基數的計算口徑相一致。

單位和在職人員養老保險費繳納比例的調整,由市社會保險管理局提出,報市社會保險委員會決定。

第十三條 單位繳納的養老保險費按下列管道列支：

- (一) 企業和自收自支的事業單位在稅前列支;
- (二) 機關和全額預算、差額預算的事業單位從行政費或者事業費中列支。

第十四條 養老保險費按以下辦法繳納：

(一) 在職人員應當繳納的養老保險費,由單位在其每月工資中代扣。在職人員工資收入中繳納養老保險費的部分免征個人所得稅。

(二) 單位每月應當按規定時間到養老保險事業管理中心核定本單位和在職人員應當繳納的養老保險費,並按核定數額如數繳納。

第十五條

養老保險事業管理中心對個人養老保險帳戶的儲存額應當每年結算 1 次,並向在職人員出具養老保險費繳納清單。

第十六條

個人養老保險帳戶中應當記入的養老保險費包括：

- (一) 個人繳納的養老保險費；
- (二) 單位繳納的養老保險費記入個人帳戶的部分；
  - (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；
  - (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。

單位繳納的養老保險費記入個人帳戶的部分,應當隨個人繳費比例的提高相應調整。

第十七條

單位繳納的養老保險費除記入個人養老保險帳戶的部分外,均為社會統籌部分。

第十八條

記入個人養老保險帳戶的儲存額,按不低於同期居民 1 年期銀行定期儲蓄存款利率的利率計息,具體利率每年由市社會保險管理局公佈。

#### 第十九條

養老保險基金的銀行帳戶設在上海浦東發展銀行。

### 第四章 養老保險待遇的享受

#### 第二十條

享受養老保險待遇的退休人員應當同時具備以下條件：

- (一)達到國家、本市規定的退休年齡;
- (二)單位和本人按規定繳納養老保險費;
- (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。

凡符合前款條件的退休人員,可以向養老保險事業管理中心辦理領取養老金的手續;經養老保險事業管理中心核定後,按月領取養老金。

#### 第二十一條

符合本辦法第二十條第一款規定的失業人員,可以向養老保險事業管理中心辦理手續,按月領取養老金。

#### 第二十二條

本辦法實施前參加工作、到達退休年齡時連續工齡(包括繳費年限)滿 5 年不滿 10 年的人員,應該退職;連續工齡滿 5 年,因病或者非因工致殘的在職人員,經勞動鑒定委員會確認完全喪失勞動能力的,可以退職。

退職人員按規定享受相應的養老待遇。

#### 第二十三條

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。

#### 第二十四條

凡符合領取養老金條件的人員,其養老金可以終生領取。個人養老保險帳戶中的儲存額已領完的,其養老金從養老保險基金的社會統籌部分中支付。

#### 第二十五條

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。

#### 第二十六條

市社會保險管理局可以要求享受養老保險待遇的人員,按規定時間到養老保險事業管理中心辦理覆核手續;對不辦理覆核手續的,可以停止支付養老金。

退休人員出國、出境或者因其他原因,本人不能辦理覆核手續的,應當按國家有關規定出具證明其生存的證書。

退休人員出國、出境或者因其他原因,本人不能領取養老金,需委託他人代為領取的,應當出具經公證的委託代理書。

#### 第二十七條

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

#### 第二十八條

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:

(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%。

(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%。

(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。

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。

#### 第二十九條

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,乘上規定係數,推算為全部工作年限的儲存額。其養老金的計算公式為:

月養老金=個人養老保險帳戶儲存額×係數÷120

按前款規定計發的養老金,如果低於按本辦法第二十八條所規定辦法計算的養老金標準的,可以改按第二十八條規定的辦法計發。

#### 第三十條

個人養老保險帳戶中的儲存額,只能用於按月支付退休人員養老金,不能移作他用。向退休人員支付養老金時,應當按個人養老保險帳戶中個人繳費額與單位繳費額的比例相應扣減儲存額。

#### 第三十一條

退休人員養老金的最低標準由市社會保險委員會規定。按規定領取的養老金低於最低標準的,可以按最低標準發給。

養老金的最低標準,隨經濟發展和本市居民消費價格指數上升的情況作調整。

### 第三十二條

退休人員的養老金每年根據本市上一年度居民消費價格指數上升幅度進行調整,于當年4月1日起開始執行。當年退休的人員的養老金自下一年度起調整。居民消費價格指數比上一年度下降時不作調整。

### 第三十三條

本市將根據國民經濟的發展和養老保險基金的收支情況,參照在職人員實際工資的增長情況,不定期給予退休人員生活補貼;對有特殊困難的退休人員增加特殊生活補貼。

### 第三十四條

退休人員死亡後的喪葬補助費、供養直系親屬撫恤金、救濟金等,按國家和本市的有關規定支付。

## 第五章 養老保險基金的使用和管理

### 第三十五條

養老保險基金的來源包括：

- (一) 單位和在職人員繳納的養老保險費;
- (二) 養老保險基金的利息收入;
- (三) 養老保險基金的增值運營收入;
- (四) 依照本辦法規定所收取的滯納金。

### 第三十六條

養老保險基金主要用於退休人員養老金的支付;在養老保險基金不敷支付時,由地方財政給予補貼。

養老保險基金由社會保險管理局集中管理,專款專用,任何單位和個人不得擅自動用。

第三十七條 養老保險基金的支付範圍是:

- (一) 退休人員的養老金;
- (二) 退休人員死亡後按國家和本市有關規定支付的喪葬補助費、供養直系親屬的撫恤金、救濟金等;
- (三) 在職人員、退休人員死亡後應當發給其法定繼承人的個人養老保險帳戶中屬於個人繳納部分的餘額;
- (四) 按本辦法第三十三條規定發放的生活補貼。

經市社會保險委員會核准,養老保險事業管理中心可以按養老保險費實際徵集額的一定比例提取管理費。

按前款規定提取的管理費免徵稅、費。

### 第三十八條

養老保險基金中用於發放養老金的周轉部分,按不低於同期居民活期儲蓄存款利率的利率計息,所得利息併入養老保險基金。

### 第三十九條

養老保險基金必須在保證正常支付和安全的前提下增值運營,不得進行回收期長、風險大或者投機性的投資。運營後歸入養老保險基金的增值部分免徵稅、費。

#### 第四十條

養老保險基金增值運營的收益率,由市社會保險委員會根據同期銀行儲蓄存款利率與居民消費價格指數等的實際狀況確定。增值運營的最低收益率應當比同期銀行 1 年期居民定期儲蓄存款利率高 2 個百分點;當居民消費價格指數增幅較高時,收益率應當力求接近居民消費價格指數。

#### 第四十一條

養老保險基金的增值運營委託上海浦東發展銀行進行。

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畫,並將執行情況及時報送市社會保險管理局。

上海浦東發展銀行對養老保險基金的徵集、支付、增值運營的帳目,應當與其他商業經營帳目分開設立,獨立核算。

#### 第四十二條

市社會保險管理局應當定期或者根據市社會保險委員會的要求,及時對養老保險基金的使用和管理情況進行匯總、核實,向市社會保險委員會彙報。

#### 第四十三條

對養老保險基金的徵集、支付和增值運營,應當每年編制預算和決算。

#### 第四十四條

養老保險基金的徵集、支付和增值運營,應當同時接受財政、審計部門和金融主管部門的監督。

#### 第四十五條

本市設立由政府有關部門和社會公眾代表參加的養老保險基金監督組織,監督養老保險基金的收支和管理。具體辦法另行制定。

## 第六章 爭議處理與處罰

#### 第四十六條

在職人員與單位之間因繳納養老保險費發生爭議的,以及在職人員、退休人員或者單位與養老保險事業管理中心因養老保險問題發生爭議的,可以向市社會保險管理局申請裁決。

#### 第四十七條

在職人員、退休人員或者單位可以向養老保險事業管理中心要求核查個人或者單位養老保險費的繳納情況和養老金的支付情況。養老保險事業管理中心應當無償提供服務。

#### 第四十八條

養老保險事業管理中心可以定期或者不定期地對養老保險費的繳納情況進行檢查。對不繳、漏繳或者少繳養老保險費的單位,由市社會保險管理局責令其限期繳納;逾期不繳納的,市社會保險管理局可以通過銀行扣繳,並可處以未繳納金額 1 至 2 倍的罰款,但最高不超過 3 萬元。

#### 第四十九條

養老保險事業管理中心對逾期繳納養老保險費的單位,按日增收應繳納金額 2‰ 的滯納金。

滯納金收入歸入養老保險基金。

#### 第五十條

退休人員在享受養老保險待遇期間死亡的,其直系親屬或者有關單位應當及時到養老保險事業管理中心辦理登出手續。

違反前款規定,以偽造有關證件或者其他手段多領、冒領養老金的,養老保險事業管理中心應當追回其多領、冒領的金額;情節嚴重的,市社會保險管理局可處以多領、冒領金額 1 至 5 倍的罰款,其中,對單位最高不超過 3 萬元,對個人最高不超過 1000 元。

#### 第五十一條

當事人對市社會保險管理局的具體行政行為不服的,可以按照《行政覆議條例》和《中華人民共和國行政訴訟法》的規定,申請行政覆議或者提起行政訴訟。

當事人在法定期限內不申請覆議,不提起訴訟,又不履行具體行政行為的,作出具體行政行為的部門可以依據《中華人民共和國行政訴訟法》的規定,申請人民法院強制執行。

#### 第五十二條

對擾亂養老保險機構正常工作秩序的人員,由公安機關依照《中華人民共和國治安管理處罰條例》予以處罰。

## 第七章 附 則

#### 第五十三條

外商投資企業職工養老保險的過渡辦法、私營企業職工和個體工商戶的養老保險辦法,按本辦法的原則另行制定。

#### 第五十四條

本市單位補充養老保險和個人儲蓄養老保險辦法另行制定。

#### 第五十五條

本辦法的具體應用問題由市社會保險管理局負責解釋。

#### 第五十六條

本辦法自 1994 年 6 月 1 日起施行。

1993年1月1日至本辦法施行以前尚未實施《上海市城鎮職工養老保險制度改革實施方案》的單位和個人,應當在本辦法施行之日起3個月內,按該方案的要求履行應當承擔的義務。

