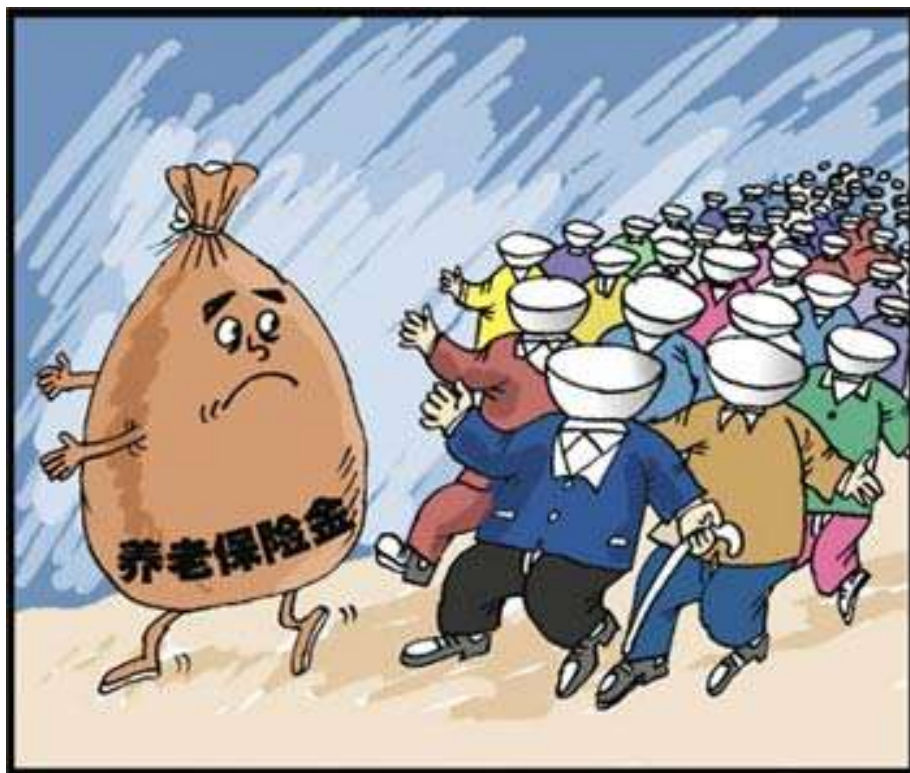




专题报导

退休保障：危机与出路



第三期

2010年4月

目录

退休保障：危机与出路	2
一名寻常德国工人的生平点滴	4
赫尔穆特·威斯（Helmut Weiss）	4
退休人士与贫穷问题：英国的退休金危机	11
Rachel Page	11
全民养老金：综援联盟的观点	14
欧阳达初（关注综援检讨联盟）	14
全国通转的背后：	16
农民工的平等养老权利实现了吗？	16
梁淑美	16
中国养老保险制度过渡方案	22
香港社会保障学会	22
基层组织必须关注《中国社会保险法草案》	26
香港社会保障学会	26
探讨内地社会保障改革的发展	32
——与莫泰基博士对谈	32
林静	32

劳工世界网 www.worldlabour.org

本网 (www.worldlabour.org) 旨在促进两岸三地之间以及国际间有关工运的讯息、经验与意见。我们会定时上载来自两岸三地以及国际关于工人运动、政治经济、文化思潮及企业监督之文章，并从中推荐具代表性文章翻译，让不同语系之读者也能获悉世界的工运讯息。

退休保障：危机与出路

劳工世界网的这一期的专题，由德国、英国和中国（包括香港）的社运活跃分子撰写文章，描述和评论这些国家和地区退休保障制度的转变，提出现时出现的问题，和提出改善的建议方案。

《一名寻常德国工人的生平点滴》的作者赫尔穆特·威斯（Helmut Weiss）是德国的左翼活跃分子，他从他的 1941 年出生的哥哥汉斯·维斯的个人生平经验出发，讲述联邦德国的社会和福利制度是怎样演变和怎样影响一个工人阶级家庭的。70 年代是德国工人最怀念的年代，1980 年代以来，不但工人的退休保障减少，还出现工作零散化和在职贫穷等种种问题。英国和德国一样，都用推迟退休年龄，去响应 80 年代以来政府所谓的“退休金危机”，不同的是，在《退休人士与贫穷问题：英国的退休金危机》中，青年活跃分子 Rachel Page 告诉我们，英国的退休保障比起德国等欧陆国家更加落后。汉斯·维斯在 2006 年退休时每月拿到 1200 欧元的养老金，但是英国的退休工人的退休金往往不足以提供他们的每日所需，他们在退休以后仍需不断工作以避免穷困。Rachel 描述，英国现时个人的全额养老金为每周 95.25 英镑，夫妇为 152.3 英镑。可是，这个本来就是不足够的退休保障，在经济危机以来，遭受到进一步的威胁。

基进社工欧阳达初的文章《全民养老金：综援联盟的观点》讲述香港的情况。在香港，虽然社会富裕的程度足以比拟欧美发达国家，可是工人阶级的退休保障却无法同日而喻。2000 年生效的强积金制度只是就职人士的个人投资积蓄户口，没有社会保险的元素在里面。工资低、工作不稳定的基层工人很难靠这个强积金户口的积蓄度过晚年，更不用说 1998 年来两次金融危机下，这些私营退休基金都是亏损的。现时退休人士，假如没有足够的积蓄过生活，唯一的出路就是申请综援。今天的香港共有超过 18 万人领取长者综援，达初的文章揭露了综援制度的种种问题，并要求社会共同承担的全民养老金制度。

劳工工作者梁淑美的文章《全国通转的背后：农民工的平等养老权利实现了吗？》揭示了历史上最庞大的一个工人阶级群体的退休保障难题。2.2 亿的中国农民工在过去 30 年，为世界创造了大量财富，促进了中国乃至世界的经济发展，可是他们的权益被高度的压制了，退休保障是其中一项。中国工人阶级旧有的与单位相挂钩的社会保障在 1990 年中的私营化和国企改制浪潮中被粉碎了。不是说农民工在制度上完全没有保障。如美告诉我们的，例(以)深圳市为例，外来工享有养老、工伤和医疗保障，虽然其享受待遇和本地户口的居民不同。这个被歧视的群体面多(对)的最大问题是，制度规定他们要在参加保险 15 年后，才能取得退休金。可是对于无法在城市安家定居的农民工来说，他们无法想象自己的将来，所以往往就在离开一个工作岗位后“退保”。本来农民工的参保率就不高（2008 年 17%），加上退保现象以及他们不会在同一城市工作那么多年，真正能享有退休保险的寥寥可数。

2010 年政府终于改变政策，养老保险关系可跨省转移和最低参保年期由 15 年缩短至 10 年。但是如美指出，现时的制度仍然存在很多问题。

中国的社会保障制度千疮百孔，对广大的农民和农民工过去几乎是没有什么保障。累积了 30 年的财富之后，政府开始要面对这个现实问题，就是人口老化和谁来承担农民工的退休成本？为了响应这些现实的社会问题，2009 年 12 月中国第一部《社会保险法》草案在人大进行了三读，引起了国内外民间社会的注意和重视。香港社会保障学会长期关注中国和香港等地的社会保障问题，《中国养老保险制度过渡方案》是社保学会成员对中国的社会保障改革提出的倡导方案。他们的方案提出城乡统一支付退休老人每月达城乡月平均工资两成的最低养老金待遇。在《基层组织必须关注中国社会保险法草案》，社保学会尝试说服基层组织要认识社保改革的重要性。就此，劳工世界网邀请社保学会成员莫泰基和梁宝霖等人举行了座谈会，在《探讨内地社会保障改革的发展——与莫泰基对谈》中，本刊编辑林静简要记录了座谈会的内容。

本期专刊中，我们看到一个问题，就是环顾世界各地，100 多年来组织化的工人阶级所争取到的退休保障正在被侵蚀（例如德国和英国）。而新兴的未组织起来的（例如中国农民工）和组织能力尚弱的（例如香港）的新工人阶级的保障仍然有所进展，却远远未有达到理想的状况。社会保障是政策问题，更是政治问题，它是阶级斗争的结果，取决工人的政治意识和组织化程度。

本期专题内容有：

- 《一名寻常德国工人的生平点滴》
- 《退休人士与贫穷问题：英国的退休金危机》
- 《全民养老金：综援联盟的观点》
- 《全国通转的背后：农民工的平等养老权利实现了吗？》
- 《中国养老保险制度过渡方案》
- 《基层组织必须关注中国社会保险法草案》
- 《探讨内地社会保障改革的发展——与莫泰基对谈》

一名寻常德国工人的生平点滴

赫尔穆特·威斯 (Helmut Weiss)

在这篇文章里，我尝试阐述与一名寻常德国工人平生经历有关的社会保障制度，及其转变。用哥哥的生平来解释这些关系，是从我跟他以及一些中国伙伴讨论如何让社会的不同层面更容易理解社会保障制度后得出。

童年

汉斯·威斯(Hans Weiss)，1941年12月1日生于斯图加特(Stuttgart)，是冶金工人夫妇理查德·威斯(Richard Weiss, 1910-1980)及海德薇·威斯(Hedwig Weiss, 1913-1996)的长子。汉斯的父母于1939年8月15日结婚。三星期后，理查德被征召入伍，参与纳粹德国的对外战争。1941年3月，他从前线休假回家，后来便有汉斯的出生。理查德再一次回家，是在1946年11月，从挪威的战俘营获释，因为先前他所属的部队向英国皇家陆军投降了。

对汉斯来说，战争意味着两件事：粮食不足，因此到了15岁，他的个子还很小；另外，因为他们的住宅邻近博世公司(Bosch)的厂房(他的双亲以致祖父母都在那里工作)，这意味他们的住处一带自1943年起就常遭到轰炸。1944年，他和母亲同住的屋子，还有整条街都遭炸毁，于是所有幸存者只得搬到亲戚家或庇护所去。

汉斯于1948年入学。这一年，他的弟弟，也就是这篇文章的作者出生了。

教育制度

那时，教育制度还很「传统」。首先，是八年制的平民学校(peoples school)。入读的首四年，就决定了学生有没有机会入读中学甚至高中(年期都较现在为长，分别是六年和九年。)要决定汉斯的前途例倒是很简单。1952年，工人占西德人口40%，而工人子弟入读高中的只得1.5%，进中学的亦只有4%。因此，汉斯继续就读平民学校，至1956年。这年他开始学习专门的职业技能。换言之：八年学校教育，加上随后三年在所谓的双重模式制度，每周一天进公立职业学校，其余时间在工厂当学徒。汉斯在博世公司位于斯图加特的厂房当学徒，当时工厂有12,000名工人和雇员。

当时，还在学习职业技能的年轻工人，只得很微薄的报酬：首年每月20德国马克(Deutsche Mark)，第二年40，第三年60。在待遇较好博世公司，普通工人月赚400马克；汉斯的父亲是一名很专门工人，月入有500马克。虽然如此，汉斯与他的同事一样，也要将部分收入，通常是一半，上缴国家。五十年代中期的时势仍颇为艰难，虽没有了战时和战后初期的饥荒，但人们也只够勉强维生而已。

1956年，家庭的每月收入大致上是：500马克来自父亲，250马克来自母亲(她在薪金较低的财务

部工作，而且很「自然」地只得男同事约三分之二的薪金)，10 马克来自汉斯，以及 140 马克来自祖母的退休金。祖母是寡妇，与我们同住，负责留在家中照顾儿童。

我们一家五口的收入共 900 马克，在工人阶级已算是中等以上。房子的租金是每月 150 马克，包括所有杂费。不过，因为先前在战争受到的轰炸，我们家损失一切的生活物资。那时他们身上的衣服是他们仅有的财物，因此我们要一步一步地买回生活必需品，如睡床、桌子、椅子、厨具等等。这里举个小小例子：我们两兄弟第一次尝到香橙，是在 1954 的圣诞节。我们至今仍未忘怀。

50 年代的种种社会现实

那时候，有两个社会政策的议题，也是家庭和朋友圈之间的生活常常面对和探讨的：首先是工人遗孀的养老金有关的基本社会问题。她们通常是国内非常贫穷的人，很多不得不每天只吃一餐。我们的祖母是其中之一，而那也是很多家庭日常生活所面对的问题。

养老金制度相当清晰：年满 65 岁，并且工作了至少 45 年，是领取全额养老金的两个基本条件。一般人都在 15-20 岁开始工作，工作 45 年本应是很平常的；但是，妇女在生育后，常常要留守家中数年，因此他们多数未能符合条件，只能获得较少的养老金。除此之外，妇女的薪金通常也比男性为低，而当她们重新工作，很多时会成为兼职工人，即所谓「额外的赚钱者」。

养老金的资金来源和所有三个社会保障系统的基本部分一样，是建基于就业。退休金、失业保障和医疗保障都是用工人薪金的一部分来支付。因此，那时候如果月薪有 400 马克，便要将收入的 5% 支付医疗保障、1% 支付失业保障，6% 支付公共养老金，因此合共 12% 的薪金进了公共社会保障系统。你的实际收入变为 352 马克，再减去薪俸税(以累进税率计，收入越多，税率越高。非常富有的人便要用多达 53% 的收入交税)。不过，你所支付的这三个项目，也仅你要支付给社会保障的总金额的 50%，而其余 50% 是由雇主代你支付的，这种制度到今天仍然重要。在社会阶级矛盾冲突，雇主们，尤其是势力甚大的德国工业联合会，一而再地在他们的宣传品中，声称这种「额外的成本」令工人的薪水变得昂贵，会导致他们生意失败、也会导致就业率低，诸如此类。另外，还有一种公共社会援助，是给从没有工作或只工作很短时间的人申领的。由五十年代与六十年代起，直到七十年代，申领这种社会援助的大都是单亲妈妈(或离婚妇女)。申请程序是非常羞辱人的。男性和女性分别要增写和签署两种不同的文件：只有女性申请者要填写臭名昭彰的"ocsc" [「常常改换性接触对象」(Often changing sexual contacts)] 栏。这暗示了所有申请援助的女人都被视为妓女。

第二个常常讨论的政治议题，是二次大战后「第四社会栏」(fourth social column)的设置。「分担负累法案」(Burden Sharing Law)是针对数以百万计所谓流离失所的人，一般是从德国东部来的人，或从波兰及捷克斯洛伐克(当地所有与纳粹军政府合作的德国人都被驱逐出境)逃出的德国人。那些战时受轰炸而蒙受巨大损失的人，像我们一家，与从东方来、流离失所的但获发金钱和土地去重过新生活的人们之间，出现了严重的裂痕。

即使是见习工如汉斯，也一样要交税项和支付社会保障项目。

五十年代的西德经济出现了爆炸性的增长：在美国人的大量投资支持下，德意志联邦共和国(西德)

在几年间成为了世界经济的重要成员，还向许多其他国家投资。汉斯的父亲决定要跟随博世公司的呼吁，到一些该公司有投资，而缺乏熟练工人的国家去。于是，他们在拉丁美洲渡过了好几年。汉斯仍然为博世工作——只是，那几年里，公司「忘记」了给他支付社会保障项目，就因为少了这几年，后来当他要开纳他的退休金户口时，便达不到 45 年的基本要求。

60 年代的德意志联邦共和国(西德)

当汉斯回到西德的斯图加特，他已是有些经验，而且收入相对较高的工人，差不多有 700 马克(薪金比物价增长更快；德国的冶金工会(IG Metall)的政纲是「共享增长中的生产力」，在当时颇为成功)。这时年轻的女子一个接一个出现在家中，而汉斯也常常与他的好友彭路斯(Panos) 在一起，他是一名来自希腊的外来劳工。

进入西德的移民潮自从五十年代开始，到六十年代成了明显的社会现状。在斯图加特，移民通常来自意大利南部、南斯拉夫和希腊。斯图加特—费尔巴哈(Stuttgart-Feuerbach) 是典型的由工人聚居的市郊区，这时博世公司在这里的中央厂房，雇用了逾 14,000 人，当中大约 2,000 人是移民。我们当时都住在公司提供的住宅。那时要支付给社会保障制度的金钱比五十年代略多，但制度本身并无改变。

有一段日子，倒是要由公司来寻找工人的，现在差点被遗忘了。在城市里的工业区中，一个十分常见的场景，是工厂门前挂着大幅的金属制广告，写道：「我们诚聘……」很多任务人转换工作，以求赚得更多。即使家中所有在职者都参加了工会，他们仍寻求他们各自的方式去改善物质生活水平。我们的母亲转到邻近由同一公司经营的魏布尔根工厂，这是本地区之内唯一的博世工厂，火车车程约一小时。工厂雇有 700 名工人。厂内女性也能当上部门主管，一般来说，即使以女性为主的部门，例如财务部，亦往往由一名男性来当部门主管的。虽然当时工会已开始讨论「同工同酬」的议题，但这种工作转换，仍是女性工人难得的加薪机会。这时现在母亲也赚多了，而父亲的工资更高于集体合约。(我想大约是在 1966 年，他的工资第一次超过 1,000 马克)这正是汉斯去寻求更高工资的时候。于是，1966 年，他 25 岁，做了一件 60 年来家中从没有人做过的事，就是离开了博世公司，到一家规模较小的工厂工作，但月入也差不多 1,000 马克。那几年，工会开始集体谈判，往往要求每年加薪约 15%，而最后也往往获加薪 10%。另外还有很多任务人加班。(加班的时薪大约比平时高 25%)

那时家里买了很多东西：两辆车，其中一辆是汉斯自己的；一部电视机，还有一部雪柜等等。他有了婚姻的物质基础，于是在 1967 年 8 月结婚。他的太太苏珊娜(Susanne)在 1967 年 10 月，给他生下了儿子奥利弗(Oliver)。而就在数年前，政府设立了「儿童福利金」(children benefits)，向每一家庭发放，与工资或收入无关。

西德在战后的第一次经济危机 1966 年开始出现，但这对南部地区影响不大。那主要是导致西部的鲁尔(Ruhr)地区，即多特蒙德(Dortmund)与杜伊斯堡(Duisburg)之间很多矿坑关闭，以及同区钢铁产量首次下跌。斯图加特区是主要汽车生产区。梅赛德斯(Mercedes)(译按：即奔驰(Benz))，该品牌今日之全称为"Mercedes-Benz"和保时捷(Porsche)的总公司和最大的工厂都设在斯图加特及邻近的辛德芬根(Sindelfingen)。这时梅赛德斯在斯图加特和辛德芬根分别雇用了 14,000 和 34,000 名工人，

其中很多外来劳工在流水作业线工作。保时捷在斯图加特有 7,000 名工人。博世公司在供电事业之外，还向上述两家公司供应所有电子零件。

直至 1980：年青的工人夫妇

就这样，他们家有了三位成员：汉斯、苏珊娜和奥利弗。他们搬到一处在市郊之外、更为远离市中心的地区居住。该区是个更大的「工人居住区」，建成于 1934 年。(那是法西斯政府的「德国工人建筑方案」的一部分。汉斯的舅父，生于 1900 的鲁道夫·汉姆 (Rudolf Hamm)，因此而能够买下一间房子。他也是博世的工人。当时的博世的工人中，有能力买房子只占少数。1952 年，鲁道夫舅父在博世的中央发热站工作时，心臟病发死亡。他的遗孀，艾娜舅母 (Aunt Erna) 生于 1896 年，死于 1966 年。他们膝下并无儿女，于是就让外甥当他们的继承人。)

汉斯在一家叫亚比路特 (Aberreuther) 的公司，是博世的原料供货商工作。该公司顾用了 150 名工人。如前所述，他的收入明显高于在博世那时。苏珊娜生于 1936 年在家中留守了两年，直到奥利弗两岁并入读幼儿园。接着她回到史特加中央邮政局，担任原来的工作岗位，但不久即因工伤事故，须进医院休养达数月。

医院、幼儿园和庇护所大致上都是公营的，即由市政府经营。当时西德的每个邦联州 (Federal state) 都设有大学医院，由州政府经营。另外，政府与基督教两大教派 (德国有宗教信仰的人口中，信仰天主教和路德教派 (Lutherans) 者各占近半数) 均订立基本协议，规定在办学等公共事务上，如果并没有州立的相关机构，则教会可积极经营各有关的项目，那是透过所谓的资助模式。(而他们主要正正是对办幼儿园感兴趣。) 因此，无论进医院或入读幼儿园，他们一家都不必付费：他们早已交了税，并支付了社会保障项目。

患病不能上班的工人，可继续从公司领取薪金六星期，之后便要向医疗保障系统领取资助。这种制度的设立，令人们即使长期患病，也不致于会面临太重大的困难，可说社会保障制度的重要一步。但那是要透过五十年代艰难而激烈的社会运动才争取得到。那时，发生了当时期最大规模的工会罢工，迫使雇主们妥协。(然而，时至今日他们仍满口怨言。而矿工们甚至争取到更好的规定，按惯例他们有本身的医疗保障制度，因为他们的工作是最危险的。) 苏珊娜病了将近半年，换言之她最少领了四个月的医疗保障金，而保障金却远比她的正常薪金为少。因此，他们多少遇上了财政困难，那时本应是他们组织家庭根基的最关键时间，但却变成了一段相当艰难困苦的时期。当然，他们得到我们父母的财政援助。(苏珊娜的父母均在二次大战时，在逃避红军攻击时死去。她的四个姊妹和两个兄弟都无力援助她。) 这种援助自然也对他们很重要，这样他们就不用为他们所住的小房子交租了。

那时汉斯经常要每周工作达 60 小时。正常的每周工时应是 42 小时。星期六休息的制度也正在当时成立。工会曾经长时间进行争取「真正周末」的运动。(德国有一张很有名的海报，是由金属工人工会制作的，上面有个小孙说：「爸爸星期六是属于我的。」) 大约在 15-20 年后，社会更进一步讨论要「调整时间」，即超时工作并不补回加班费，而是补回休息时间。这是更健康的选择。

虽然工作时间相当长，他却是在那些日子里成为了活跃的工会会员。长期与弟弟谈论越战 (弟弟是

家中第一个上高中的人，然后又在 1967 上了大学)，引领他参加了南部地区的工会的第一次反越战和反美的宣言，而西德政府是支持美国打越战的。

1968 年的一些效应

提到 1968 年，很容易联想到“68 运动”，很大程度上被称之为—场学生运动。但很多年轻的工人也参与其中，其中汉斯是最年长的一位。他的头发稍长，音乐风格从埃尔维斯（Elvis）转到斯通（Stones），还有参加集会与示威——这些运动导致社会民主党的成立（Social Democratic Party，简称社民党），这个由传统工人组成的德国政党，经历 3 次选举之后的第一次胜利。正是这次胜利，社民党在 50 年代称自己是属于全民的党。汉斯成为社民党的一员，如他的父母以及 3 个外祖父母，还有他的舅舅一样。全家只有他舅母加入共产党。

在这里讨论社民党是不必要也是不可能的，关键是，在保守派执政的 20 年（1949-1969）之后，这次选举的胜利表达了很多任务人的抱负。除了对维利·勃兰特（Willy Brandt）主张的和平的渴慕，还有一些基本的社会需求至少部分满足。那些年里，一种新的学校模式出现在很多大学和高中里。传统学校目标是要打压在三种学校形式之间的分化；引进对学生的财政支持，妇女的退休金问题，即使没有完全解决，也一定程度的得到推进。事实上，从 1969 年维利·勃兰特赢得大选到油价波动的 1973 年，短短 4 年时间，是“德国工人最好的时代”。冶金工人在激烈的抗战中得到了更高的工资，其他工种的工人也同样。整个“校园势力分化”都改变了：读高中的工人子弟，在 1976 年，也就是我来到这—里的那—年占 20.2%，是 20 年前的 12 倍。

在那些年中，苏珊娜（Susanne）是第一批在城里参与同工同酬运动的女性之一，她们联合金属工人与印刷工人工会，邮政工会也很快加入到他们的队伍中。在 1973 年，地区邮政部门被迫接受女性员工成为工作组组长，同年，25 位年轻的女孩开始她们成为专业电器工人的事业，而在这之前电工一直是专属于男性的职业。邮政工会的运动—直依据宪法进行。

至少在我眼中，所有这些“新事物”都产生与 1968 年的思想转变……

当他们的儿子奥利弗（Oliver）在 1974 年上学时，他的视野比 25 年前他父亲的要开阔得多。另外，每日的在校生活都已完全改变：在 1948 年之前，仍有许多教师有法西斯的历史，这是不争的事实，他们还有体罚学生的权利。1969 年已经被禁止。

伴随这 1973 年所谓的油价波动，新一代资本主义开始了。只需两个小的事件就能说明这种基本的改变。第一是大量的失业取代能源消费，成为新的危机；第二，在 1977 年，战后历史首次宣布，要“推迟”惯常的年度退休金的增长。这曾经是一种寻常的做法与进步：退休金依据每年的工作和价格来调整，然而那—年却不是这样。这发生在 1976 年的大选之后，而当局却曾承诺过退休金的调整。

即使如此，70 年代末的局势仍稳定。主要问题在于：汉斯和苏珊娜离婚了，她与奥利弗结合而留下他—个人。这意味着，汉斯要为自己的儿子买单。

混乱的结束：从 1980 年开始：

在 1982 年，政权没有通过选举而进行了转换，自由党结束了与社民党的同盟并与保守党派基督教社会民主党建立新的合作关系。16 年的赫尔穆特·科尔(Helmut Kohl)执政时代开始了。

伴随而生一事件概述了接下来的 16 年：所谓自由主义者的“社会恐慌的分类”。整个社会保障制度本应改变。他们无法像美国里根(Reagen)和英国的撒切尔(Thatcher)去实现政治：要采取一系列脚踏实地的措施，抵御（激烈的抵抗不多，更多的是在普世价值与忌讳层面上）又通常很强烈。

基本上，对社会保障的贡献在持续增长，间接税的增长也如此。增值税从一开始的 7%，到现在最常见的是 19%。回味这些贡献，在文章开始就曾提及：现在有 19.2%的退休基金，大约 14%是医疗保险，大约 5%是失业保险。第二：停发工资与养老金。你父亲 1980 年去世得到的比他 1973 年退休时得到的更少。更少，意味着，计算通货膨胀（在 1988 前的一段时间里，雇主仍是一比一投入产出，之后仍支付工人付出的一半。）

有很多的新的经历产生了：这是第一次失业人口超过了一百万，并且再也没有低于这个数字。年轻人难以学习专业只是，并且即使他们去学了，也无法保证他们能拥有一份工作，这在 80 年代是在正常不过的事了。

汉斯效力的那家小公司破产了，这是他 45 年人生中的第一次失业。

这意味着什么？第一，这个年龄是很难再找到一份新工作。企业通常寻找至少低于 40 岁的员工；第二：新的财政问题。

失业保险要如何发挥作用（直到 2004 年的“实力政策”）？

工作 3 年后你会拥有购买全额保险的权利，接受你最新工资的 65%（取去年收入的中位数）：但只能购买 2 年。2 年之后公共职业机构调查你的需要和持有，比如你伴侣的收入。汉斯在这三年里几乎都是失业，所以他属于“正在调查中”。而他的新伴侣佩特拉(Petra)在人工很低的商店工作（一种通常由妇女担当的职业），他获得最新工资的 58%。（这意味着：对于基本工资，案例中额外时间的工作报酬是不计算在内的，因此，损失可高达 42%，若他们真的碰到难题，则不得不放弃他们正住着的房子）。不仅仅汉斯“年纪太大”，通常来说，上面提到的金属制的海报一去不复返了，企业不再雇用新员工。

当 80 年代成为混乱时代的尾声，90 年代继续这样的道路，问题升级：几百万的失业者使得社会保障支出持续增加。不再有养老金的调整，工资停滞，而价格却不停上涨。

汉斯在 1989 年得到一份新的工作，比他 10 年前要赚的少。他的母亲在 1986 年被疾病困扰并且只能住在全方位照顾的养老院，花费比她自己的养老金要多得多，因此他的儿子们要负担。假设他们有收入，对汉斯则意味着可以少承担一些。直到 1996 年他母亲去世。在 1988 年，他第一个妻子苏珊娜因为癌症而去世，则他的儿子奥利弗在中学毕业之后加入一个职业培训计划，因此汉斯又回

到家三人相聚的机会多了。直到 1990 年奥利弗完成学业，开始在梅赛德斯（Mercedes）汽车厂成为一名自动化机修工。

新的负担出现了：德国的统一意味着要额外支付税款的 7.5% 作为“共同分担”，这是与 5 个原德意志民主共和国，现在的联邦国家共同分担的。

最后一年

在德国社会保障最大的变化发生在 2004 年，伴随着新法律，通常称为“哈茨四号”（Hartz IV）方案。在主要作者彼得·哈茨（Peter Hartz）（正在因为贪污而受审），他是大众汽车（Volkswagen）的人力资源主管，也是 1998-2005 年执政的社民党的顾问。结合其他衡量标准，这些法案意味着：减少获得失业保险权利的时间，特别后来不仅总量控制以防收到失业求助的需求，还强迫民众接受每个可能的单独岗位，这一点使得德国专业教育制度变得一无是处，每天的生活对于失业者来说成为真正的迫害。传统的失业救助是，在领取一段时间的失业救助（2 年之内的领取是你的权力，而之后是否持续要取决于机构）之后你的获得是与传统社会帮助（我所提及的对妇女的侮辱，这样的老大哥已经不存在了，但制度中存在的歧视每天都在发生）联系在一起的。这与另外两种量度相联系，每一个都意味着制度变革。退休年龄推迟到 67 岁（针对 1960 年以后出生的人），不是每个人都可以雇佣这些长者，目的很简单，就是减少养老金的发放，并增加税收。另外，考虑到对社会保障的负担，在工人与雇主之间分立的一比一分配方式暂停了，单独增加了工人这一方面。并且有一系列的劳动法“减轻雇用”，意味着工人的权力减少了。

对于汉斯这样变得“很轻松”：我的时代到了。他与 2006 年 65 岁的时候退休。他得到 1, 200 欧元的养老金，在中位数之上，他最新的工资大约是 2, 000 欧元。你会发现：即使是在相对富裕的城市斯图加特（Stuttgart），有许多养老金要发放，同时伴随很多问题：在新德国历史上第一次出现美国称之为“在职贫困”的问题。

这是一个代沟：假设 45 岁以上的工人，当提到更好的时代时，通常想到 70 年代。年轻的工人不再拥有在一家企业奉献一生，或只拥有一技之长的这种传统观念。现在没有人能保证免于失业，每个人与几百万失业者共同生存几代。社群清洗的论点认为像“哈茨四号人物”（比如懒惰的醉汉）在社会是很普遍的。传统上认为只属于妇女的不正式的工作，现在适用于所有人了。

我希望这些能帮助人们更好的了解德国社会保障制度。

赫尔穆特·威斯（Helmut Weiss）2010 年 1 月

退休人士与贫穷问题：英国的退休金危机

Rachel Page

对于英国以领取退休金维生的人来说，老年贫穷是当今的一大问题。在英国 1100 万倚靠退休金生活的人当中，大部份都未能如他们所愿，安稳而宁静地渡过退休生活。反之，他们对将来往往感到迷惘。根据英国国家统计局就退休人士的收入不均及贫穷问题的调查显示，在 2007/08 年间，据估计共有二百万倚靠退休金生活的人士处于贫穷当中。同时，超过三成 60 岁以上单身住户更遭受「燃料贫穷」之苦，即他们需要花超过 10% 的收入在燃料费上，以维持可接受的供暖环境。但由于燃料价格上涨及受经济危机影响，现时的实际数字很可能比这估计还要高。

英国是实行国家退休金制度。供款人士到达退休年龄后可每周领取退休金，并赖以维生。这金额是从过往所缴纳的社会保障和税收中得来。现时，个人的全额养老金为每周 95.25 英镑，夫妇为 152.3 英镑。妇女合资格领取退休金的年龄为 60 岁，男士则为 65 岁。能领取全额养老金的人士必须曾工作以及缴纳足够年期的社会保障（现时，男性须工作满 44 年，女性为 39 年）。换句话说，不是每一个人都能领取全额退休金，有些人士更是一点都没有。当中往往为了照顾子女而未能工作的妇女尤其大受影响。国家统计局亦表示，未能领取全额退休金的女性比男性为多。

事实上，全民领取退休金曾代表工人运动的一次胜利。这项运动始于 1898 年，在伦敦举行的一次会议，继而成立「国家退休金委员会」。是次运动初期只包括工会、合作社以及互助社，慢慢席卷全国。1908 年，政府制定了老年退休金法案。可惜，退休金初期是有入息限制，即是说，最穷困的年老人士必须收入低过限额才有资格领取。因此，实施第一年全国只有 50 万人合符资格。直至世界大战后，工党推行福利主义，为避免罢工与社会动乱，全民退休金制度直至那时才得以普及。

今天，英国的退休金几乎是欧洲各国之中最低。基本退休金额事实上不足以让年老人士安享晚年，而很多人亦只能倚靠公司及私人退休保障。大概八成退休人士是倚赖过往积蓄和投资收入，而 130 万退休人士则倚赖国家提供的退休金和社会福利。但是私人退休保障却往往导致愈趋严重的贫富不均，因为低收入人士往往负担不起私人退休保障。现时，大概超过一半低于平均收入的工人是不受任何形式的公司或私人退休保障。

同时，政府以「退休金危机」之名，计划提高所有人士的退休年龄至 68 岁。由于预期寿命不断延长，工作年期也更长，人们便需进一步倚赖自己的储蓄和投资。换言之，政府希望人民进一步倚靠自己的能力，少靠政府。这政策对低收入劳工的负面影响较大，他们往往没有足够的储蓄以支持退休后的生活。事实上，由于不断延长的人均寿命而需加长工作年期的论据并不成立。因为，虽然人们普遍较长寿，但过去数十年间，更多人投入劳工市场及生产力不断的提升都往往代表有更多金钱用于缴纳退休金。可惜，政府却并没有考虑这一点，却继续削减有关开支。

获得公司退休保障的员工会发现他们的退休金受到一定冲击。现时，雇主普遍倾向将员工的退休保障从「最终薪酬退休保障计划」转至「定额供款计划」。最终薪酬退休保障由于是建基于雇员的最终薪酬，因此提供了一项更可靠的保障。至于定额供款计划，雇主及雇员均需注资到一项投资基金，但供款款项设于特定水平，雇员到退休时所领取的退休金则决定于他退休时的总供款额和投资净值，却不是他的最终薪酬。换言之，若投资回报较差，员工所领取的退休金则较少。然而，大部份公司已取消了最终薪酬退休保障计划，并停止向新员工提供此计划。雇主亦常归咎于不景气的股票市场，声称退休金运作实在太昂贵。因为若实行最终薪酬退休保障计划，雇主往往要额外供款以弥补最终薪酬和退休金之间的落差。因此，他们宁愿选择定额供款计划，因为当中的供款不足都将由员工来支付。

雇主用以抨击最终薪酬退休保障计划的理由，都显示出他们的伪善。回想九十年代，很多雇主都利用股票市场的兴旺而借机落实「供款休假」，意即他们稍为暂停供款到退休基金中，从而节省几十亿英镑。但当股票市场不景气时，他们便迅速以此借口攻击那些从未享受过如此待遇的员工。雇主一边兴高采烈地受惠于上扬的股票市场而逃避退休金供款，另一方他们面却责怪股票市场而令他们「必须」搁置最终薪酬退休保障计划。也因此，有数以千计的工人未能领取预期的退休保障。再者，在定额供款计划下，很多雇主并没有付出与最终薪酬退休保障计划相约的供款。根据 2002 年英国劳工联合会 (TUC) 的报告指出，对于一个收取平均工资的雇员来说，相对采用最终薪酬退休保障计划，雇主在定额供款计划下一般每年少供 2115 英镑。

雇主往往惯用这类延迟供款的手段以弥补利润下降，当利润下降时，资本家往往试图收回各种形式的优惠以抵偿部份利润的损失。这不单单发生于英国，于 70 年代，当世界经济不景气时亦普遍出现。对退休金和社会保障的指责在欧洲随处可见，而众多国家 (如法国、德国、希腊和奥地利) 的劳工亦奋起反抗。

伴随抨击退休金制度的还有裁员和冻薪，这种种亦是去年英国一连串工业行动的导火线。富士通信息科技服务公司的罢工行动便是其中一例。虽然该公司的税前盈利高达二亿英镑，但公司仍以经济衰退和业务重组为由，计划削减 6000 个职位，以及计划停止采用最终薪酬退休保障计划。根据英国联合工会组织 (Unite the Union) 表示，停止采用该退休保障代表 4000 名员工将要承受 20% 的减薪。因此，富士通的员工分别在 2009 年 12 月及 2010 年 1 月采取全国罢工行动表示抗议。

经济危机亦进一步蚕食工人拥有公平退休金制度的权利。一方面，数以千计的工人失业，大大减低他们储蓄及将来自我照顾的能力。另一方面，雇主以经济危机为借口攻击现有的退休制度。但同时，公司却往往维护高级行政人员的退休金。在 2008 年，一般董事平均来说仍可收取 23% 的退休金。同样地，当伟世通 (Visteon) 车厂的雇员在 2009 年 3 月失去他们的工作时，管理层却能将退休保障转往伟世通工程服务公司，脱离由前雇主提供的、并录得巨额亏损的英国伟世通退休计划。而雇员方面，自他们因霸占厂房而成功争取解雇补偿后，工人继续抗议，以表达因退休基金亏损而损失四成退休金的不满。由于不少其他英国公司的退休基金均录得大额亏损，很多任务人都面对同样威胁。首 200 名最大额的定额退休保障计划 (包括最终薪酬计划) 均录得 1,030 亿英镑的亏损。根据退休保障基金截至 2009 年 11 月的数据显示，八成的基金都面对亏损。

无论如何，英国的退休金制度确是面对危机，但危机不是由于人们活得太久或是退休基金营运费太高，而是对大多数退休人士而言，退休金不足以提供他们的每日所需，因此他们在退休以后仍需不断工作以避免穷困。晚年的生活终究不应倚靠与股市挂钩的退休金，或是决定于公司的盈利表现。取而代之，工人的晚年保障应根据他们的需要，好让他们能活出自由、舒适以及平安的退休生活。

全民养老金：综援联盟的观点

欧阳达初（关注综援检讨联盟）

今天的香港共有超过 18 万人领取长者综援，约占整体综援个案 52%，而预计未来长者人口的上升，必为综援开支带来更大的负担。为何有这么多长者需要依靠综援过活？部份人士会质疑是否他/她们个人责任，如年轻时不懂储蓄，又或是其子女不「生性」，未能供养父母等。但这正反映了过去香港政府在经济迅速发展的几十年中，竟没有处理众多基层工人的退休保障问题。在 18 万的综援长者中，不少是过去贡献香港的工人或家庭照顾者，劳碌半生，可是却只可拿着每天\$70 元左右的生活费(包括衣、食、行、中医等使费)。

现行长者综援的问题

在 1999 年政府收紧申请综援的资格后，凡申请综援者必要以整个家庭为单位，亦即如果一名长者与子女同住，则不可独立申请。对有子女的独居长者，他/她们亦要与子女陪同上社署签「衰仔纸」，及备受一轮职员「道德训示」(据众多长者经验)，以证明该子女不会或无能力供养父母。这不但令长者及其子女尊严尽失，更令许多长者需要与子女「分户」(子女不肯申请，但又无能力供养父母)，骨肉分离才可申请综援，剥削了长者与家人同住的机会。

另一方面，现时申领综援需要受社署一轮经济审查，包括资产、收入等。由于政府要减低公共开支，故资产限额其实维持在相当低的水平，一旦长者有中万元左右的「棺材本」或一直供下的「保险」，就无资格申请。这一方面反映着香港实行的「剩余福利观」，只会帮助最需要的一群(deserved poor)；另这带有选择性(selective)的措施，必然地令整个综援制度带有污名化效应(stigmatization effect)，因只有少部份人可得到援助并是经济最差的一群。这些审查机制令综援变得具惩罚性，再加上近年社会大众对综援人士的观感日趋负面，要监视着他/她们以防止滥用及懒人的出现。因此，不少有经济需要的贫穷人士(长者)，都宁可依靠仅有的积蓄及 600 多元的长者津贴，或加上拾纸皮或冒险摆小贩档以帮补收入。

由于可见，现行香港唯一的社会保障 - 综援不但未能解决长者贫穷问题，更未能保障长者的基本生活。因此，联盟一直支持全民养老金的建议。原因如下：

支持全民养老金的理据

1. 体现公民权利的落实

香港政府其实已签署「经济、社会和文化权利国际公约」，当中缔约的地方需要保障公民可享有充足的生活水平、社会保障的权利，以及有保健、受教育和参加文化生活的权利。全民养老金的出发点，就是要保障全体社会的长者的基本生活，而其水平必比现时综援「饿你唔死」水平为高；其中

请资格亦不须按其资产、居港 7 年等限制，只要是香港居民即可申请，不计种族、收入等背景，达到一般已发展国家的社会发展水平。

2. 减低长者领取福利的标签

基于不需作资产审查，以及这是全港市民皆可享有的，故大大减轻了领取时的心理负担及行政费用(审查)，确保他/她们可享有尊严的获得基本生活保障。

3. 社会共分担 促进社会融合

在香港，大量的财富集中在少数的资本家及大集团、企业手中，它们往往用排斥性的金融市场、垄断、剥削(压低工资)等渠道累积资本，政府的政策又向商家倾斜。而全民养老金的设立是需要向大企业增收利得税，以及要求每个打工仔都要付出部份强积金，亦即带有收入转移、收入再分现的元素，某程度上可减低贫富差距。而全民养老金提出的「老吾老，以及人之老」亦符合中国传统精神，有助社会和谐。

因此，全民养老金的构想可说是解决了现时长者综援的问题，更有助解决长者贫穷问题。虽然现时有关建议仍有许多东西尚待具体操作化，但如斯重要的社会保障制度，实在需要刻不容缓地讨论如何落实。

(本文原为妇女基督徒协会会讯和争取全民退休保障篇写)

全国通转的背后：

农民工的平等养老权利实现了吗？

梁淑美

中国 1999 年已进入所谓的「老龄社会」，是世界上老年人最多的国家，占全球老年人口总量的五分之一。2009 年，全国 60 岁及以上老年人口达到 1.6714 亿，占总人口的 12.5%。据中国政府估算，到 2051 年要达到最大值 4.37 亿。无需多言，「养老」未来是中国社会的严峻挑战，而农村人口的养老问题，及 2.2 亿的农民工养老问题更必须正视。

改革开放前期，中国农民靠的是「养儿防老」，孤独老人靠「低保」，一种微不足道的社会救助——农村五保制度，没有完整的社会保障体系。城市职工则在「企业保障」的单位制之下，享受较为完整和稳定的福利保障，退休后由单位承担其退休生活。农民工则在很长时间内没有任何的社会保障。改革开放至今，状况随着社会保障制度改革而改变，慢慢地走向国家-社会统筹的全国性社会保障体制。农村以合作医疗计划和新型农村养老保险，慢慢建立统一的农村社会保障体系。另一面在城市，针对私人企业之中的农民工及外来工的基本社会保障逐步建立，同时国企改革致使单位保障制度慢慢被瓦解，城市职工的福利及保障不断下降，脱离单位，进入与私企的农民工及外来工同一的「社会保险」体系之下。

2009 年，中国政府在农村推行由政府补贴及个人缴付并行的「新型农村养老保险」，所有到达退休年龄的老人可实时支取养老金，逐步加强农村人口的养老保障，有较大的突破。然而夹在农村和城市之间的农民工，却因为户籍及城市养老保险制度的地区分割难以转移、工作不稳定等结构性问题，参保率低，每年退保的人数也多，养老保障制度形同虚设。去年 12 月中，为解决这些问题，中国政府突然宣布养老保险全国跨地跨省转移，同时规定 2010 年 1 月 1 日起个人账户不可退还。对外来工来说，全国通转理应是值得欣喜的，然而我们却看到了奇怪的现象，工人慌张地赶在 1 月 1 日前退保，甚至还出现暴力事件，而深圳单在 12 月 31 日当天就有接近二万人退保，这反映了什么呢？

外来工的养老保障，从无到有，再从不可转移到可转移，无疑是进步的。可是工人的退保行为，是对歧视性的养老保险制度的响应，一方面是针对过去的养老保险的结构性歧视、社保部门的不作为、企业违法用工行为的不信任响应，另一方面也反映了「全国转移」这一政策，在保障外来工层面仍有很多漏洞，未能平息他们的忧虑。我们以深圳这一全国外来工人口比例最高的城市为例子，看看外来工养老保障的困局。

全国通转前：养老保险不「养老」

深圳位处改革开放的前沿，是中国资本主义发展的实验田，也是社会保险制度实行较早的地方，同时较早将外来人口纳入其社会保险体系，1994年确立非户籍工人与户籍人口参加统一的工伤、养老和医疗保险。2008年深圳市统计局的数据显示深圳常住人口876万，其中只有228万是户籍人口，即外来人口占了四分之三。而据深圳市副市长李铭2007年时的说法，当时深圳已拥有1400万人口，户籍人口只占200多万，其余的皆为外来人口。

「五险一金」是对中国现存社会保障制度的简要概括，五险即五种社会保险：养老、工伤、医疗、生育、失业，一金是指住房公积金。深圳过去一般户籍人口都可享有五险一金，外来工则只享有养老、工伤和医疗，而且除了工伤是与户籍人口待遇一致以外，养老和医疗的具体缴费和享受待遇都是有不同的规定。2009年初深圳市政府扩大医疗保险对农民工的保障，部分农民工才可以在医疗保险内增加生育的保障；2008年金融风暴带来大量倒闭和欠薪事件，也驱使政府加强对企业缴交失业保障的政策。而较为严重的是，以户籍歧视及不稳定就业为基础的养老保险，在深圳这种劳务工输入省分变成了一个畸胎：养老保险不为「养老」。

(一) 转保机会微，农民工养老金成了政府「收益」

为推动经济增长，吸引投资而长期漠视劳动权益，珠三角以「血汗工厂」闻名于中国及海外，而体现在现实劳动者身上，最明显的莫过于就业的不稳定性。一方面老板可随意钻法律的空子轻易解雇工人，另一方面，过度侵权和恶劣的劳动环境又让工人厌恶，故不停换厂以寻求更好工作环境又甚或只是寻求喘息的空间。加上户籍制度之下农民工被视为城市的过客，过低的工资又难以在城市生根，因而对稳定的工作和生活不寄存希望，频繁换工作，不但跨厂，更跨区和跨省。养老保险不可跨地转移的障碍，使得农民工每次换工作和换地区，都不可能延续上一次的养老保险关系，结果同一个工人，他可能开办过很多账户，但却不大可能符合「连续交满15年方可领取退休金」的要求，能最终在退休时享受养老金机会很低，故此很多任务人对养老保险都很漠视，因为那像「遥远的梦想」，就如与「漂泊无根」的他们谈未来一样：无奈加无力。

中国的社保制度都是零碎不统一的，各地方政府各有政策，转移十分困难。2010年1月央视《经济半小时》播出《养老保险「自由行」》，从深圳社保局职员得知一组数据：「2007年深圳共有493.97万人参加了基本养老保险，退保的人数达到83万人，而成功转保的人数只有9672人，也就是说，深圳每10000个参保的人中就有1680个人退保，而成功转保的只有19人，比例仅为退保人数的1%。」这个数字，如果跟另外一个数字给合在一起，不难令人产生联想。2009年5月止深圳社保账户有874亿元的巨额盈余，而全国社保账户亏空近8000亿元。社保局也有刻意「方便」以鼓励外来工退保之嫌，在2010年1月1日前，有不少工人前往社保局，被社保局职员引导「再不退保以后就不可再退了」，而没有明确解释可转移政策对劳动者的保障。大量退保给地方社保局留下大额盈余，同时，原本该用于农民工福利建设的资源，大量地向户籍人口倾斜了。

(二) 覆盖率低，保障不足

至 2008 年底，国家统计局统计数据显示，全国农民工总量为 2.2542 亿人。而同期数据显示，全国参加城市养老保险的农民工为 2416 万人，只占在城镇就业农民工的 17%。而作为最早建立农民工社会保险制度的广东省，农民工的参保率也只有 38%，这个覆盖率显示了，现存的制度不可能保障农民工。究其原因，工人、工厂都没有动力来扩大参保率，政府又向企业倾斜，监管不力。

在工人层面，除了前述户籍和工作不稳定外，更重要的原因是工资长期偏低，不愿多花钱去购买不知是否有效的长远保障。近几年，深圳最低工资虽然不断上涨，可是大多企业却同时也不再提供免费食宿、扣减工人的其他奖金和津贴，再加上城市物价和房租上涨，工人并没有从最低工资的提升之中真正得到更大保障，故在眼前生活困窘之下，他们更不愿意参保。当然，年长的工人、技工和中层人员一般会比普工较为关注长远的保障。

另一边厢，企业为降低生产成本，企图规避工人的劳动保障，不愿为工人购买养老保险。而政府容许企业不为工人购买养老保险，2009 年第三季深圳社保局公布的数字，参加工伤保险的有 817.21 万人，社会医疗保险的有 900 万人，而养老保险参保只有 571.10 万人。其实参加社保的另一面，显示的是当地的劳动关系规范化程度，在珠三角，很多任务人都得不到正规的劳动关系的保护，不少工厂不愿意与工人签订劳动合同，因这意味着他们要承担法律上赋予劳动者的劳动权益和保障，故部分企业也不愿为工人参保，因为社保关系可在制度上等同于与工人建立正规的劳动关系。2008 年劳动合同法实施后有所改善，可是不代表劳动关系正规化真的有很大的进步，反而是由「没有合同」变成「假合同、空白合同」，有些工厂改变对策要求工人签一份「自愿放弃参养老保险申请书」，只购买工伤和医疗保险。此外，常见的是工厂只购买一定工人数目比例的社保，又或只是为技工、中层人员和年资长的工人购买。

我们知道企业的行为背后肯定有政府的责任存在，地方政府基于经济诱因向企业倾斜，政府执行和监管不足。深圳龙岗一家具厂工人有这样的经历，工厂有工人 600 多人，只有个别师傅购买养老保险，2008 年工人向劳动站投诉工厂待遇及要求上社保，劳动站核查时，工厂老板响应，如果他们下次再来查，他就把厂关掉搬走，结果不了了之。去年金融风暴后，很多企业停交工人的养老金，政府并没有切实保障工人，宝安一家二万人工厂，金融风暴后停交部分工人养老保险，工人也奈何不了。

(三) 农民工养老金存歧视，享受人数寥寥可数

深圳户籍人口和外来工养老保险的缴交基数并不一样，所得的退休金也不一样，保障较低。根据规定，深圳户籍人员的最低缴费基数为上年度市社平均工资的 60% 计算，而外来工的最低缴费基数是最低工资。以 2009 年的为例，社会平均工资为 3621 元，故户籍人员最低缴费基数为 2173 元，非户籍人员为最低工资水平(关内 1000 元，关外 900 元)，其基数相差接近 1000 多元。虽然法律规定，企业应按照工人的实际工资缴交养老金，可现实是大部分企业只按最低工资来缴交，而政府也容许。由于社保基金是个人账户和共济账户结合，个人账户的储存数额决定了最终拿到养老金的多少。

2009 年，深圳市有企业退休人员总数 14.6 万余人，月人均养老金 2700 元左右。其中非深户外来工只有 400 余人，每人每月平均能拿到退休金 1300 多元，最高的也只能达到每月 1600 元左右。

这是一个带有歧视性质的制度设计，外来工供满缴费年限及取得退休资格上已经比本地人困难，即使好不容易能退休，可是养老金的差距，又决定了他们只能成为深圳城市贫民，农民工始终被排挤在城市户籍之外。

(四) 养老保险成为「应急户口」

近年，深圳工人争取提高待遇和福利的信心和行动增加，在一些新闻报导之中，不难找到为争取养老保险的集体行动。然而大部分农民工的「社会保障」权利观依然薄弱，他们较为关心如何退保的问题。原因前面已讲述，跟就业流动性过强和市民权利的缺失而致的过客心态有关，使一般工人对自身长远生活保障缺乏关注，也缺乏信心。可是政府亦没有经济动因来加强外来工在当地的扎根，不愿承担他们的长远保障，宣传教育不足，大部分工人的对「社会保障」的概念是陌生的，而且对政策变化的信息掌握和理解都较弱。一些劳工 NGO 发挥了教育的角色，但对于整个深圳来说，那力量还是微弱。

养老保障的认识不足及社会保障的权利观不足，部分工人把养老保险当成了应急的储蓄户口。再加上工资待遇太低，一般农民工在扣除生活成本以后，很难有储蓄，故此一旦有突发需要，工人把往往将养老金户口看作应急现金使用。这些情形可见，在部分农民工的理解中，「养老保险」根本上与「养老」拉不上关系。

养老保险制度的制度设置具有缺憾，无法对应农民工的具体就业处境，再加上政府对劳动权益保障执法不严，这是造成农民工参保和取得保障障碍的原因。同时，作为一项政策，也无法对应地方政府利益倾斜和执法问题下药，对企业的强制性也不够强。结果，政府、企业、农民工，三方对「养老保险」都缺乏强的执行意愿，造成养老保险的名不符实。

全国通转后：平等养老权利有了吗？

2010年1月1日的中国国务院颁发《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，有几大要点：1)养老保险关系可跨省转移；2)个人账户和统筹账户资金都同时转移；3)最低参保年期由15年缩短至10年。这对农民工来说，具有突破性的意义，养老保险从地方割裂的零碎化，慢慢走向统一，为流动性较强的农民工提供一个可持续参保的保障，对工人参保有鼓励作用。最低参保年期的缩短，对于就业不稳定的外来工也更有利。统筹账户可以跟随工人转移，可以令到原本该用于外来工的养老和福利建设的资源，跟随工人而转移，避免资源都倾斜在户籍人口之上。这些变化都是值得肯定的，然而，本该是保障的政策不一定能实质上保障工人，这一直是中国劳动者面对的问题。可是应该更深一层思考的是，面对全国通转，除了上述制度调整后对农民工产生的「相对」便利之外，农民工是否在养老问题上得到了制度上的平等对待，同时养老金的转移，是否解决了农民工城市融入的问题呢？

(一) 工人承担过高，鼓励性太弱

去年底，因新政策而引发的大规模退保潮，部分或许是因为工人不了解新的政策，另一部分由媒体报导及工人中得知的，是对政府的不信任。由于政府长期漠视劳动者的权益保障，工人对政府的不

作为习以为常，故在具体转移的行政配备仍然未有明确规定之前，很多任务人都抱着怀疑的心态，怕到时会出现各种阻碍。正如劳动合同法要求企业签合同本是保障劳动者，可是却出现了大量假合同和空白合同，反而令工人维权更形困难，政府却无所作为。

然而，更使人担忧的是，短期内社保的参保率会否降低。首先在工人层面，养老保险不能退对劳动者的长远保障会更有利，然而，鉴于工人的工资待遇偏低，储蓄较少，抗风险力较弱，在个人账户不能退的情况下，一些收入较低的或有家庭负担的工人，未必愿意参加社保。这也反映出一个问题，以企业、劳动者共同承担的理念为基础的养老保障制度，缴交数额为个人工资的 18%，企业承担 10%、劳动者 8%，劳动者承担的比例过高，对低薪的劳动者来说是负担多于保障，而这也不符合社会保障作为社会资源再分配的本质，高收入者与低收入者之间资源的重新配置。另一方面，由中国就业市场年龄歧视十分严重，很多工厂只招年轻的工人，年龄大的非技术工人要不难找工作，要不找到的是不正规的工作，故此对于连续缴满十年没有信心的，都不愿意参保。

企业层面也期望劳动者主动要求不缴养老保险，令他们节省成本，我们亦听说有些工厂在 2010 年开始，利用「社保不能退」的说法，鼓动工人不参保。在 2010 年 1 月前，也听到一些工人对深圳市社局的指责，指他们糊弄工人，鼓动工人退保，工人咨询时并没有向工人解释转移的好处，只是引导工人「不能退保」之方向思考，令工人无法评政策对自身的利与币，最终选择退保。

更令人担忧的是，养老保险的参保率也可能影响工伤的参保率，从而影响工人的职业健康的保障。

(二) 政策仍对深圳非户籍人口存在歧视性

首先，在前述的关于缴费基数和养老金的支取上，全国通转后，深圳非户籍和户籍人员仍是两个标准。同时，由于养老保险仍然是以「工作福利」的形式出现，而不是全民福利，作为农民工，除非夫妻二人同时工作，才有可能同时在深圳退休和生活。这个问题与农民工的其他市民权利是捆绑在一起的，由于户籍问题，工人的家人并不被深圳的社会保障制度覆盖，因此医疗、养老、教育等，都必须靠个人支付，而且农民工的退休金比户籍人员低，因此不难想象，普通农民工实际上要在深圳退休养老是不太可能的事。此政策并没有对农民工承受的社会保障制度性的不平等作根本改革。当然，这里面更牵涉到通常作为家庭照顾者的女性的养老保障权的问题。

(三) 就业不稳性是根本

深圳养老保险制度，甚至是整个中国城市职工养老保险制度，对特定一部分劳动者的保障是缺位的。由于劳动就业市场的极端不稳性及严重年龄歧视，年纪大的外来工，大概 40 岁以上，都很难找到较为正规的工作。一般他们做的工作要较为零散，又或是在不太正规的企业上班，也不签合同，没有正规的劳动关系保障。再加上新劳动合同法虽然对合同的签订和解除都有规定，尝试保障劳动者的就业权益，然而具体操作中，解雇工人成本非常低。故此，年龄大的工人不容易找到可以连续为他们参加社保的企业，过去养老保险个人账户可以退回之时，他们还有选择的余地，可现在他们更不愿意冒险，在不能确保自己可以连续供保十年的情况下，他们宁愿选择不参加。结果将会出现一批不受保障的外来工，在未来 10 年至 20 年，他们将不会有任何养老保险的覆盖。2010 年的全国

通转政策，更多只是在原有政策的执行层面，方便了就业流动性强的劳动力市场需求，没有尝试去改革「就业不稳定」为劳动者带来的权利侵害及社会保障漏洞。

如何建立中国的公平社会保险制度？

对农民和外来工来说，养老保险从无到有的过程，无疑具有进步意义。然而，我们也必须看到这个改革为资本主义服务的另一保守性，甚至是破坏性。改革开放后的社会保障制度改革，是为了配合中国资本主义市场经济的发展，重新创造一个以不稳定工作制---合同制工人为主的私人劳动力市场，故此，需要打破国企工人的铁饭碗，将工人的养老及其他福利保障从企业(单位)剥离，使企业松绑，进入私人市场竞争。这个过程对国企工人造成的悲剧，从他们历年的激烈抗争之中，已可见一斑，不少国企资产被侵吞，工人下岗，并必须为追讨养老金而长期斗争。公平公正的社会保障制度，除了要考虑对农民工的平等问题，也应放眼在整体工人阶级的福利保障上作讨论。

在中国，工人在国民收入的初次分配中面对严重的不平等，九三学社中央援引的数据显示，劳动者报酬占 GDP 比例从 1995 年的 51.4% 下降到 2007 年的 39.7%，居民收入占 GDP 比重从 1992 年的 68.6% 下降到 2007 年的 52.3%。中国收入最高 10% 群体和收入最低 10% 群体的收入差距，从 1988 年的 7.3 倍上升到 23 倍。这也是工人无法改善生活的最根本原因。而作为二次国民收入分配的社会保障制度，是政府调整社会群体不平等，建立公平社会的重要制度建设。现在社保制度统帐结合的模式，并不一个理想的保障制度，一来将非工作人口排除在外，二来多缴多得的计算方法使得严重不平等的国民收入初次分配并没有在二次分配中得以调整，社会不平等没有被削弱。我们更期待的，是一个全民平等的社会保障制度。

批注一：

中国养老保险制度概要

- 1) 养老保险由个人账户和共济账户组成，共济账户由政府社保基金统筹，这种制度也称之为「统帐结合」。缴费有最低标准和最高标准限制，公司和个人可以决定在这个范围内调整缴费，而最低缴费基数则各地方政府规定不一，深圳的户籍人口按上年度社会平均工资的 60%，外来工则按最低工资为准。
- 2) 缴费分别由企业和劳动者承担，现时是企业 10%，劳动者 8%。
- 3) 退休后养老金的支取数额也分为基础性养老金和个人账户养老金，基础养老金按年度由政府调整，个人账户养老金则按个人所缴总额分期支取。故此养老保险制度的基本原则和结果是多缴多得。
- 4) 由于中国的养老保险制度并非全国统筹，各地方地政府有各自的统筹账户，而在未颁布《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》前，共济基金是不转移的，只可以转移个人账户部分，共济基金将留在当地政府的统筹账户之中。而且手续繁复，要两地来回处理，转到的新地方，劳动者还要补交相应的「共济基金」，农民工一般承担不起这成本。2010 年后个人和共济部分都可以转移，而且转移方法简易。
- 5) 2010 年前，劳动者可以结束养老保险关系，取回个人账户的资金，之后便不可以了。
- 6) 2010 年前，个人必须在同一养老保险账户连续缴交满 15 年，才可以符合领取养老金的资格。由于转移的困难，很多农民工的养老保险关系不能持续，故此符合资格的人很少。全国通转后，这个缴费年限缩至 10 年，而且养老保险关系也随之转移和延续，到新的地方也延续旧的缴费年期。

中国养老保险制度过渡方案

香港社会保障学会

这个养老保险方案是一个过渡方案，它逐步达致城乡统一支付退休老人每月达城乡(不是城镇)月平均工资两成的最低养老金待遇，给予没有能力缴费人士，即月入低于城乡月平均工资四成的人士。而有能力缴费的人士，每缴费满一年便可在工资两成的基础上获多发 1%的养老金额，直至 70%的上限。

过渡方案的构思原则：

原则(一)方案必须符合《中国宪法》第 45 条，即中国公民同享社会保险和社会救助，即养老保险是必须全覆盖所有中国公民。

原则(二)方案必须从低做起，逐步达致城乡统一支付退休老人每月达城乡月平均工资两成的最低养老金额，给予没有缴费能力的人士。

原则(三)方案必须符合 2009 年 4 月国务院颁布的《国家人权行动计划》中“着力破除城乡二元结构”的做法，即城乡一体化，养老保险必须全国统一待遇。只能与城乡职工月平均工资挂钩。

原则(四)方案必须符合 2005 年国务院关于《完善职工基本养老保险制度的决定》中所规定的“缴费每满一年，可在退休后获多发月平均工资 1%的养老金额。”

原则(五)容许低于最低工资的国际标准，即城乡职工月平均工资的 40%低收入人士和低保户申请免缴社会保险费。因最低工资是仅确保职工有能力供养二个家人(包括职工本人)的最低生活水平，已经再没有能力缴交任何社会保险费用。

过渡方案的构思内容：

由于过渡方案必须符合《中国宪法》第 45 条，养老金须要覆盖全国退休老人，因此只能设置最低养老金给予没有能力缴费的老人，即是那些月入低于城乡平均工资四成的低收入人士，包括领取低保金人士。

由于最低养老金要考虑从低做起，那么最低养老待遇应订在那个水平?低保金是最低最低的收入保障水平，故此最低养老金必须高于低保金额。若相同于低保水平，便不能称之为养老金了，只算是另类低保罢了。而全国低保仍维持城乡二元化体制，城市低保高于农村低保以倍计，因此最低养老金必须高于农村低保金。

根据 2009 年社会蓝皮书《中国社会形势分析与预测》一书，中国社会科学院社会学研究所研究员唐钧和张时娇的《城乡最低生活保障制度》一文，2008 年第三季度农村低保平均标准为每人每月 82 元，2007 年是 71 元。但问题是这个农村低保水平是否合理？显然是不合理的。根据同一本书另一文的作者吕庆喆《中国当前城乡居民生活消费状况》中，提及农村居民家庭收入五分组生活消费人均水平的低收入户是每月 154 元。数据显示农村有 10% 人口每月消费人均开支是低于 154 元。若以唐钧一文中论述农村低保覆盖 5.5% 计算，低保额约在 154 元的 5.5%，即 85 元水平。

但请注意唐、张二人在文中强烈建议必须扩阔覆盖面，更引用中国人民大学郑功成教授提出的目标 8% 为准则。因此必须提高农村低保水平。

若以国际惯例计算，国际贫穷线量度发展中国家常用一日 1 美元为标准，即每月 210 元人民币。而欧盟订立的国际贫穷线为每月平均工资的三成。以城乡职工月平均工资 1200 元计算，低保水平应是每月 360 元。为了从低做起至 240 元的终极目标，我们可以采用 2007 年农村人均纯收入 5781 元(见中国统计局)来计算，每月人均纯收入是 482 元，它的三成便是 145 元。

为了使之符合农村低保覆盖 8% 为准，我们可以降低低保额为农村人均纯收入的 28%，即 135 元。用 154 元的最低 10% 开支计，135 元为最低开支的 8.8%，高出指标 8% 的 0.8%，刚巧符合唐钧文中所指 2007 年农村低保覆盖面 5.5%，高出全国低保覆盖面 4.7% 的 0.8% 相同于城市低保覆盖面 3.8%。因此，我们认为合理的农村低保水平应为 135 元。以上年度经济发展水平来计算低保，这应该是 2008 年的农村低保标准。以城乡职工月平均工资 1200 元计，135 元是 1200 元的 11.25%，最低养老金必须高于农村低保，它的工资替代率必须达到 12%，即 144 元。

循序渐进的做法：

当我们制定出 2008 年的最低养老金待遇应是城乡职工月平均工资 12%，即 144 元，我们可以引用 2009 年 9 月国务院发布的《农村养老金指导意见》中规定在 2020 年达致全覆盖的做法，把渐进方法分为下列五个阶段：

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段	第五阶段
年期	2008 至 2010	2011 至 2013	2014 至 2016	2017 至 2019	2010
最低养老金	12%	14%	16%	18%	20%
养老金上限	62%	64%	66%	68%	70%

上述的安排除上调工资替代率外，也会跟随工资增长率和通货膨胀率向上调整，这刚好如《农村养老金指导意见》在 2020 全国覆盖时，亦达到方案终极目标：最低养老金达致城乡职工月平均工资 20%。在这段过渡期间，虽然最低养老金是城乡统一支付，高于农村低保，但它还是低于城镇低保的。这对于生活在城市的贫穷老人最低养老金是不足以应付生活开支的，这样他们只好申领城镇

低保款项余额来补贴不足的开支。我们的方案直至到 2020 年，才可达致既城乡一体化，养老待遇水平又高于城镇低保额。(见附表)

表：构思的最低养老金及各地区的城镇低保金额的比较

地区	年平均工资 (a)(2007 年)	月平均工资 (b) = a ÷ 12	城乡平均工资 (c) = (b) × 60%	最低养老金 (d) = (c) × 20%	城镇低保线 (e) (2007 年)	过渡方案最低养老金比较 (d) = (e) × 12
北京	46507	3876	2325	465	330	+135
天津	34938	2912	1747	349	330	+19
河北	19911	1659	996	199	159	+40
山西	21825	1794	1076	215	164	+51
内蒙古	21884	1824	1094	219	172	+47
辽宁	23202	1934	1160	232	193	+39
吉林	20513	1709	1026	205	153	+52
黑龙江	19386	1616	969	194	178	+16
上海	49310	4109	2466	493	350	+143
江苏	27374	2281	1369	274	245	+29
浙江	31086	2591	1554	311	262	+49
安徽	22180	1848	1109	222	201	+21
福建	22283	1857	1114	223	199	+24
江西	18460	1533	920	184	153	+31
山东	22844	1904	1142	228	217	+11
河南	20935	1745	1047	209	152	+57
湖北	19818	1652	991	198	163	+35
湖南	21534	1795	1077	215	168	+47
广东	29443	2454	1472	294	218	+76
广西	21898	1825	1095	219	161	+58
海南	19357	1613	968	194	161	+33
重庆	23098	1925	1155	231	178	+53
四川	21312	1776	1066	213	175	+38
贵州	20668	1722	1033	207	156	+51
云南	20481	1707	1024	205	170	+35
西藏	46098	3842	2305	461	226	+235

陕西	21296	1775	1065	213	158	+55
甘肃	20987	1749	1049	210	156	+54
青海	26166	2181	1308	262	177	+85
宁夏	26210	2184	1311	262	182	+80
新疆	21434	1786	1072	214	138	+76

资金是足以应付的：

前文已用多元角度来论证终极方案 240 元的最低养老金是可持续的，2050 年老龄人口高峰期仍然是可行的。因此过渡方案由 144 元起动的资金来源肯定是没有问题。但值得关注是方案重点是订在 65 岁才可领取最低养老金，终极方案也是如此。以终极方案支付平均 240 元最低养老金待遇，总开支约每年二千亿元，现支付 144 元的过渡最低养老金待遇，减去一至二成领取低保的老人，由于低保金开支已是已出之数，由低保制度负担，所以每年 144 元最低养老金的总开支约在一千亿元左右。若与地方政府平均分担，中央政府只须负担五百亿元。由于 2009 年中央政府早已承诺每月 55 元试点普惠金给予 60 岁以上的农村退休老人，估计总开支也要五百亿元以上。换言之中央政府无须增加开支，也能应付 144 元的最低养老金付给年龄在 65 岁以上的退休老人。

更重要的一点是，过渡方案已经本质上是城乡一体化，城市与乡村的养老保险替代率和省内的支付金额已是统一制度，已达致公平待遇。更好的是不必采用现时的试点方案向农村居民征缴每年 1 百至 5 百元的五个档次收费，因为这样一来它没法连贯多缴多得的养老金工资替代率。而这个过渡方案，则可以列明向每月收入高于城乡职工月平均工资四成以上人士征收 8%或 14%的缴费，即月入 480 元以上的人士，包括农村居民是必须缴费的。根据全国统计，2007 年农村居民每月人均纯收入已达 482 元，这里表示有约一半农村居民每月纯收入高于 480 元，必须像城市居民般缴费，显然这对于养老保险基金的可持续性有很大的帮助，达到权利与义务相对称的做法。

小结：

由 2004 年开始，中国城市养老金待遇已连续向上调整六年，而且这几年的调整，每年平均都有 120 元，试问给予低收入农民每月 144 元的最低养老金又算是什么？何况全国已有拉动内部需求的政策，又有以工带农，城市带动乡镇的反哺政策。因此，必须实施打破城乡二元结构的统一养老保险制度。不能再用城乡二元的 55 元农村普惠金做法，歧视农民，对农民不公平的社保待遇。故此必须实施城乡统一的养老保险制度。

基层组织必须关注《中国社会保险法草案》

香港社会保障学会.

1、为什么基层组织必须关注《中国社会保险法草案》？

答：全国人大常委将于 2010 年审批《中国社会保险法草案》简称《社保法》及立法，这将会直接影响全中国 13 亿公民的养老、医疗、失业、工伤和生育等五项社会保险缴费和待遇，因此，基层组织有责任为基层公民争取合理权益。

2、为什么要争取全国人人享有公平的社会保险待遇和保障？

答：因为《中国宪法》第 33 条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，第 45 条：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利，国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。另外《劳动法》第 70 条规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况获得说明和补偿”。而在九十年代中国政府所确认的联合国《经济、社会、文化权利国际公约》第 9 条：亦写明“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险”。因此，法律上已规定（社会保险法）总则必须明确规定是为了全国公民人人享有公平的社会保险待遇和保障。

3、中国的专家学者及决策人员有什么倡议？

答：中国发展研究基金会，是由国务院发展研究中心，中国社会科学院，北京大学及社会保障部的研究人员组成，于 2009 年 3 月发表了《构建全民共享的发展型社会福利体系》的年度报告，重点强调必须建设全民人人共享的社会保险体系。国务院于 2009 年 4 月颁布《国家人权行动计划》，指出必须着力破除城乡二元结构，使职工和农民同享社会保险待遇。中国人民大学郑功成教授，亦是全国人大常委，于 2009 年 10 月主编出版的《中国社会保险改革发展战略》明确指出，中国社会保障必须坚持公平、正义、共享的价值观念，平等地对每一个国民并保证满足其基本生活需要，不因身份，性别，民族或地域条件而歧视任何人,促进结果公平或尽可能合理减少结果的不公平。并指出社会保险立法必须创造公平、维护公平、促进公平。总而言之，中国的专家学者和官员都赞同建立城乡一体化的统一标准社会保险制度。

4、怎样达致统一标准的社会保险制度？

答：达致统一标准的社会保险制度，应如 1995 年国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》所指出“应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准，统一管理和统一调剂使用社

保基金。”即是征缴社会保险费必须统一，城乡的劳动者所获的待遇必须统一。换言之，成为社会保险费征收，社会保险待遇和民事诉讼的人身损害司法赔偿的平均工资数据标准必须同时适用于城乡两地。因此要打破城乡二元制度，首要条件是尽早尽快重新界定社会职工月平均工资的统计方法，不能再局限于城镇单位如国有单位，城镇集体联营经商，股份制经济，外商投资经济和港澳台投资经济单位的年度工资总额的平均数，而应扩大至包括城乡、私营企业和个体工商户，即使暂不包括从事农业农民，最少也要包括农村乡镇企业的职工，合理地称为城乡职工月平均工资。以此来计算社会保险待遇基数，只要统一城乡两地的社会保险工资替代率，即保险金的工资比例，便可使城乡两地人民同享相同的社会保险待遇。于 2007 年国家统计局公布的年底城镇月平均工资约为 2000 元，而农民工及乡镇企业职工大多是领取接近最低工资水平，即城镇月平均工资三成的工资水平，平均约为 600 元，以 1.2 亿城镇职工和两亿多农民工及乡镇企业职工估计约为 1200 元。

5、为什么要争取低收入的个人豁免缴交社会保险费？

答：现时的个人养老保险缴费制度很不合理，所有低于在市职工月平均工资百分之六十的，也要按所在市上年底职工平均工资百分之六十征缴。使很多低收入人士没法养活家人的同时还要交社会保险费，变得苦上加苦。合理的缴费标准应以劳动者的实际收入为准，而低于其工资的比例四成，可以申请豁免缴费，从而避免做成低收入家庭生活的苦况。这是国际惯例，也是 2008 年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》所规定的：“要进一步落实国家有关社会保险补贴政策，帮助就业困难人员参保缴费”。

6、怎样制订这个豁免缴费的工资水平？

答：低于城乡职工月平均工资的四成人士，可以申请豁免缴交任何的社会保险费。理由是低于城乡职工月平均工资的四成是备受国际社会认定为最低工资的最低水平，亦即是被公认为一位劳动者可以有能力供养两位家人（包括劳动者自己）的起码工资水平。因此低于这个水平的收入人士便不用缴交社会保险费。由于现时中国的最低工资水平大多在月平均工资三成以下，因此应有相当部份人士可能被豁免缴交社会保险费，而又同时符合资格享用社会保险待遇，这样便可确保公民人人同享社会保险待遇和保障，办法是只要向社会保险经办机构登记申办便可享有资格。

7、如何解决社会保险缴费不足之数的差额？

答：个人缴费不足之数，可由中央政府和各级人民政府补助不少于筹集得来的社会保险资金总额的四分之一。因为国际惯例是劳方，资方及政府三方共同平均分担，各自应负责三分之一的资金。现时只建议政府负责四分之一，已是大大减轻政府的总承担了。

8、可否试行制订统一的养老保险制度？

答：确立了城乡职工月平均工资，便可以有基础去建立城乡一体化的统一养老保险制度。建议设立统一的最低养老金给予没有能力缴费的 65 岁以上高龄人士，同时适用于城镇人士和农村的农民。最低养老金标准为城乡职工月平均工资的两成。在此基础上，有能力缴费每满 1 年，便多发给 1%

工资作为养老金，直到城乡月平均工资 70%上限。全国公民，不论农民或城镇低收入人士和残疾人士，都依照此单一制度统一执行。缴费规定是依照国际惯例，收入低于城乡职工月平均工资的四成便可申请豁免缴费，高于四成的则必须缴交工资的 8%，企业则必须支其总工资的 20%，自雇人士如个体户和农民则交 14%。这个建议制度已经过初步运算，证实可持续实行。

9、为何制订最低养老金为平均工资的两成？

答：根据 2005 年国务院《关于完善企业职工基本养老金保险制度的决定》所规定的：“主要任务是确保基本养老金按时足额发放，保障离退休人员基本生活”。因此，制订最低养老金水平必须能够满足农民和城镇低收入人士的基本生活需要，以 2007 年的城乡职工月平均工资估算 1200 元。平均工资的两成便是约为每月 240 元，亦即是等同 2007 年农村居民家庭中等收入户的生活费水平（见表 1）应用在各省市的大范围工资水平，安河为高于直辖市的城镇低保金额（见表 2），因此，工资两成这个工资替代率可以确保城乡两地的 65 岁以上退休人士的基本生活需要得到满足。2009 年 8 月国务院通过的农村养老保险试点指导意见，农民 60 岁退休后可享有基础养老金每人每月 55 元显然是不足够的，这除了仍然停留于城乡二元制度的分割碎片式外，连农村低收入户平均每月生活水平 154 元的一半也不及，试问又怎可满足退休人士的生活费需要呢？

10、年岁在 60 至 65 岁的退休人士怎办？

答：现时方案中最低养老金只给予 65 岁以上的老人，那么那些在 60 岁退休的人士生活怎办？在农村的农民一般都没有规定的退休年龄，大多仍能在土地上耕种，故农民在 65 岁才获取最低养老金，问题是不大。城镇的低收入户，问题会多些。可幸 5 年时间不足太长，可以倚靠子女来供养。

若不能倚靠自己的积蓄过活，也可以申领最低生活保障金来作过渡期。与此同时，政府有责任为 60 至 65 岁老年人提供就业机会。政府应该规划就业安排，使就业政策不应歧视老龄人，设计一些就业机会给予老年人是重要的做法，填补这领域的空白。因为现时老龄人士仍然很有活力，这也是国际趋势，倾向把退休年龄延迟，减少老年人过早提前退休。

11、为何每缴费 1 年，提高养老金 1%的工资替代率？

答：2005 年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定：缴费每满 1 年发给 1%。因此在最低养老金界定为当地上年度城乡职工月平均工资的两成这样的基础上，每满 1 年的缴费，便在二成基础上增发 1%基础养老金。在如此推算下，由 16 岁开始工作至 65 岁退休，便可缴费达 50 年，养老金便可达当地城乡月平均工资的 70%水平，好处是，一则可以说是顺理成章，依据 2005 年国务院规定立法行事，二则是形成妥善的激励机制，提供很大的诱因，催使公民缴费，多缴多得。这会大幅减少报或瞒报，更有助于现时获得最低养老金的，仅稍为高于城镇最低保障金水平少许的退休人士；三则即使农民也知道，只要出城务工十五年，便可获工资替代率的 25%，这样便达到 2007 年的中高收入户的农村住户消费水平（见表 1）。若以国家公布的统计，只要出城务工十五年，养老金便可达致农村年平均消费水平的 5137 元；四则可为中央政府积累大笔养老保险基金，因为每缴费 1 年，基金便多收 28%，而退休后多领 1%，若预期寿命是 80 岁才去世，这仅只领多 20%，

还有 8% 基金积累。即使对于月入 5 仟元的高收入人士，50 年缴费每月平均（因薪金从低增长）合共缴费（ $2500 \text{ 元} \times 8\% \times 12 \text{ 月} \times 50 \text{ 年}$ ）约十二万元左右。若假设是十五年退休生活，依照测算便可获得（ $1200 \text{ 元} \times 70\% \times 12 \text{ 月} \times 15 \text{ 年}$ ）约合共十五万元的养老金收益，故此相对来说并没有损失。

12. 实施城乡职工月平均工资会拉低城镇职工养老金收益怎么办？

答：按照现时未改革的城镇月平均工资约为 2000 元，而建议改革后的城乡职工月平均工资估计约为 1200 元。因此实施 2005 年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中改革基础养老金计发办法，城乡职工退休后领取约城镇职工月平均工资（2000 元）的四成，即每月 800 元，但以建议中的统一养老金制度后的城乡职工月平均工资标准（1200 元）计算的城镇职工养老金便会是城乡职工月平均工资标准的六成，即 720 元。相对来说较现时收益少了 80 元。虽然差距不大，但会引起城镇职工很大反响，因此，必须继续维持城镇职工养老金当地上年度月平均工资收益不变，即仍然领取 800 元，并加上跟随通胀向上调整，这样做法反对的声音便不会很大。而且只要把建议的新的统一养老金制度，即是把农民，乡镇企业职工和进城务工的农民工的养老金缴费和支付，以跟随实质工资增长比率来向上调整，估计在十几年后，两者便会统一。那时，城乡两地便达致统一征缴和统一待遇，加上统一管理便能建立一个完整的统一养老保险制度。

13. 现时公务员享有九成工资替代率作为退休金，怎样与新建议制度衔接？

答：由于公务员也是中国公民，应与其它公民享有相同待遇，表示其亲民，让全国公民平等分享经济成果。故可以在统一养老保险制度立法以后，实施冻结现有工资替代率水平，让城乡职工月平均工资标准计算的基础养老金，以职工实质工资增长率来向上调整，慢慢追上现时公务员享有的退休金水平。由于一些公务员薪金在二仟元甚至有四至五仟元水平，故此估计需费时三十至九十年不等才可达到统一养老金待遇的地步。另一说法是公务员的养老金不应这么高，但也应稍为高于一般公民的养老金水平。因此，可以设定公务员同享城乡职工月平均工资标准的 70% 上限，但必须自统一养老金制度立法后才实施，每月共同缴费工资比率的 8% 才算合理。相信公务员反对声音不会太大，因为在任何情况下，都会是冻结公务员现时的发退休金，使他们不会在任何损失的。

14. 1997 年之前便已经退休的职工怎么办？

答：1997 年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》明确了建立统账结合的养老金制度。在此之前已退休的老职工，则仍沿用旧有制度来计算其养老金，即依照在 1951 年《中华人民共和国劳动保险条例》中第 15 条养老待遇的规定：男年满 60 岁，女年满 50 岁，近按其本企业工龄的长短，按月给付退休养老补助费，其数额为本人工资的 50% 至 70%，给付至死亡时止。因此，在新制度下也是可达城乡职工月平均工资的 70% 为上限，这些老人可换成领取当地区的城乡职工月平均工资的 50% 至 70% 养老金，这样安排简单易明易行。无须再用什么新人新办法和老人老办法的分割而复杂的处理方法。

15. 提供最低养老金会否影响养老保险资金的可持续性？

答：除了上述缴费每满 1 年发给 1% 的做有助养老保险资金的大幅积累上升，更重要的应是看到农民中估计约两成有能力缴费的，因为“表 1”显示占农民两成人口的高收入户其消费开支在每月 500 元，2007 年是每月 500 元高于城乡职工月平均工资 1200 元四成即 480 元，因而必须缴交养老保险费 8% 或 14%。同时，进城务工的农民工有些是高于城乡职工月平均工资的四成，也须缴费。故此立法后，便可规限城镇个体户及灵活就业人员，若收入高于城乡职工月平均的四成，也须缴费，增加了资金收入的来源。立法后，不再设立个人账户，个人缴费全部纳入社会统筹，使资金增加了三成，再者，由于城乡职工月平均工资是低于现时的城镇职工月平均工资，资金所支付的养老金水平会稍为调低的，即是说会为资金节省开支。因此，在资金多方面增收而开支水平则有大量节省，增设最低养老金的开支不会有太大困难。何况，只给予 65 岁以上的七千万城乡低收入居民和农民，每年开支约为二千亿元。即使全部由中央政府承担，也只不过是 2008 年的养老基金总收入约 8200 亿元合计的 19.8%，未及政府应负责的 25% 最低水平。若中央政府和地方政府共同承担，中央财政所承担部份会更少，约占财政的 1% 左右，按照国际惯例，养老金是雇主、雇员和政府三方共同负责承担的。换言之，政府要负责三分一的基金。而现时的最低养老金开支不到 20%，明显地不用担心会超出三分之一的预算，立法制订为中央政府和地方负责分担社会保险基金财政开支的四分之一，也大可以放心。

16、联合国的精算研究与中国养老保险有何相关？

答：联合国在 2007 年曾经为全球发展中国家进行精算评估全民统一基础养老金的可行性。它是从 2005 年开始为全球发展中国家提供每日 1 美元的相等购买力的基础养老金给予当地所有 60 岁以上的老人。这个测算包括中国在内，类似给予全中国 60 岁以上的人群每月二百多元人民币的最低养老金。结果发现开支占 2005 年中国全国的生产总值的 0.63%，即不到 1% 的极低水平，完全是中国经济能力范围所能应付。若假设由 2005 年至 2050 年继续每日 1 美元的实质养老金水平，及假设这 45 年内以每年 5% 的经济增长率速度发展至 2050 年，当年的最低养老金开支为当年的全国生产总值的 0.21%，相比 2008 年的还要少两倍。可见上列构思是可行和可持续的，更何况所建议的最低养老是给予满 65 周岁的全国老人。因此，中央人民政府很难坚持只给予现时新型农村社会养老保险试点的每月 55 元基础养老金，而不是以 200 多元来解决贫困的农民养老金问题。而这样的统一养老金制度，既可破解城乡二元结构，同时又可达致全民共享统一养老金的做法，使职工与农民享有相同金额养老金待遇。

17、能否一步到位，达致统一养老保险制度全国统等？

答：可以。通过人大常委立法《社会保险法》后，有了统一制度，不同省份，直辖市和自治区都必须依法统一制度，统一征缴，统一待遇，统一管理，中央行政部门可以通过税务部门来征收社会保险费，交财政部审核预算，而劳动部门或称人力资源部则负现支付待遇，可以透过各省、直辖市和自治区的行政人员，统一列出受保名单和受益人员名单，计算出开支多少，向财政部申发款项，然后直接支付养老金到各省市、区、县的银行分行的受益人户口，便完成按时支付足额养老金。这样可以节省大量社保人员的工作量，而又准确快捷，不用再逐会经过省市区县级的多层管理人员来作出支付行为。

18、能否确保统一养老保险制度跨省转移？

答：是完全可以。由于设有全国统筹共济的统一最低养老金制度，便可在一两年内实行跨省转移，首先使年青农民对统一养老保险制度产生信心，从而信任政府，这更会在进城务工的农民工产生良好影响，不会再有退保潮，甚至可以立法不允许退保。这样农民工就算曾到过三个省工作十二年，也很容易在退休地申领统一养老金待遇，计算出当地城乡职工月平均工资乘 32% 的比率，便是他退休后的每月统一养老金待遇，简单易明易计算，不会因为转移养老保险征缴和支付地方做成难以精确计算。事实上，现时已有地方政府例如广东省，是把缴费年限按实际缴纳养老金保险费的月份，累积计算的。因此，建议的统一养老金制度是有利于转移，也有利参保人监督和监管养老待遇利益的计算。

探讨内地社会保障改革的发展

——与莫泰基博士对谈

林静

编按：蕴酿多年的《社会保险法》草案终于在 2009 年 12 月底的第十一届全国人大常委会第十二次会议上通过了三审，进入了立法的最后阶段，外界预期草案将于本年内提全国人大议决，成为正式法例。劳工世界网特别邀请了长期关注中国社保发展的莫泰基博士进行对谈，探讨社保改革对中国社会的影响。



莫= 莫泰基博士，香港社会保障学会成员，前香港浸会大学社工系主任

梁= 梁宝霖先生，香港社会保障学会主席

莫：城市职工的养老问题

新中国成立以后，于 1951 年推出了「劳动保险条例」，而受这个条例保障的大部份都是城市职工，例如工伤、退休、医疗、生育等方面，可是当时还没有失业方面的保险。由文革后至 1990 年代，内地社会保障的各个方面开始逐步发展起来。例如 1997 年起，在企业职工的养老问题上开始有了一个新的统一做法，就是工人方面要供款。以前一向都只有企业方面供款，工人是不用交钱的。97 年起，工人的养老问题变成由三方面共同处理，主要是政府作为领导负责具体管理，工人及老板就负责供款给养老基金。男的在 60 岁以后、女的 50 岁以后便可以拿退休金。同时亦成立了个人账户的制度，形式就好像往银行定期供款，有利息，然后到退休年龄便可以分期拿回这些储蓄。

从营利性质转向公益性质的医疗服务

医疗方面，在九十年代开始讨论要建立一个保险制度。98 年起出现了一个具体的供款制度，就是企业方面要交总工资的百分之六，而职工则需要交百分之二，作为医疗保险的基金。工人看病后可以将费用报销，可是报销的比例不定。事实上由八十年代起，医疗集中在私营机构的方向发展，出现了普通人「看病难，看病贵，多检查，多开药」的问题。直到去年四月份开始才有公营医院 / 诊所服务的发展，从以往营利性质为主的私营医疗机构，转向到公益性质的医疗。可是医疗保险制度还没有改变过来，我期望日后城市跟农村的医疗保障制度可以均等化，例如实行按人口比例划一建

设公营诊所或医院。

失业及工伤问题

至于失业保障方面，失业工人最多可以拿二年的失业保险金，不过只有已供款超过一年以上的工人才可享有这个待遇。不过实际上工人拿到的失业保险金是很少的，只有工资的百分之三十。至于工伤保险方面，由九十年代初起成立了一个工伤保险基金，工人是不用交费的，企业供款额则按行业的风险来订定。工人若遇工伤按理可以获得基金赔偿。可是由于企业及社保单位欠缺规范，于是工伤者要获得赔偿一般都是困难重重，例如要花好几年的时间来做工伤的认证、劳动力鉴定，或要经过法律的诉讼才有机会获得赔偿。在去年八月份起政府在工伤保险条例方面作了一些改革，希望可以解决上述问题。

追求城乡待遇一体化

社保改革近期的一个试点，就是在去年九月份起于农村推行养老金，中央人民政府答应给所有60岁以上的农民每月55元的养老金。东部地区的农村养老金是由中央跟地方政府来分担，而中部、西部地区则由中央政府负责支付。在55块钱的基础上，如果地方政府能够承担，这个养老金则可以再增加，目标是在2020年时达到全覆盖，即是所有60岁以上的农民都可以有养老金。只要是年过六十便可以拿养老金，即使以前从没有向基金供款的人，都可以享有这个待遇。可是子女是要供款的，并且有所谓「多缴多得」的制度。可是现阶段还是相当欠规范化，按年供款由100至500块不等。至于是如何去「多缴多得」，这个我并没有详细的资料。

不过我以为这是一个好事，因为以往农民没有多少的社会保障，例如工伤、失业、生育（产假）、医疗方面都没有保障。养老方面这个试点是好的，有助打破城乡的二元化。不过现时最大的一个问题是碎片化，不同的团体都自己弄一套社保的计划，弄得很复杂。这些基金又经常遭到挪用，欠缺监管。现在一般都是部门自我监管的。

另一个问题就是，城乡结构的二元没有仍未得到改善。因此我们香港社保学会希望中央能实施城乡待遇一体化，订立城乡的平均工资，做到农民跟城市的工人都享有同等的社保待遇。我们社保学会已经研究出这个工资的具体计算办法，此外我们亦正在研究一个过渡期的方案。

同学：农村合作医疗保险的实行问题

莫老师刚提到要解决城乡二元的社保体制问题，在改革农村医疗方面我有一点看法。以我妈妈安徽的农村为例，新近推出的农村合作医疗保险是要农民每年供十块钱，地方政府补贴二十块，中央政府补贴二十块，一共是五十块钱。在具体实施上，我留意到一些问题。第一是农民不愿交费，他们大多没有保险这个概念。他们想：既然不一定会生病，为何要我交费呢？

第二，要是他们病了，他们也不懂怎样报销，因为手续太麻烦，尤其是老人家多数不懂那些规定，而村里多数只剩下老的小的，年轻的都在城市打工。再者，他们对能报什么不能报都不认识，于是他们更加不肯去参保。

另外，医疗机构在农村是十分缺乏的。要是小病的话，村里的诊所还可以，不过费用太少的话，保险是不给包的；大病的时候，便要到镇上的医院，费用会很贵，因此他们都尽量拖着不看病。现在报销的制度是要自己先付费的，然后才按单据报销，可是很多农民没有留单据的习惯，因此他们很少用到保险。这次农村合作医疗保险作为一个试点可能会有些成效，但具体实施上存在着重大的困难。最大问题是，要先拿出钱来才可以看病，对很多农民来说是很困难的。他们不去看病，不是因为他们对自己的健康不珍惜，只是拿不出钱来。

莫：医疗保险 vs 全民健康服务

我很同意你的说法。在九十年代初跟内地交流经验时，我也指出过，香港的医疗制度是很好的。它是按照英国的全民健康服务制度来做的，基本上人民都是不用交医疗保险费的。看病只需要交挂号费，住院、做手术都不用交费的。

内地主要有两派的争论，一方是主张医疗保险制的，另一方是主张全民健康服务的。医疗保险有个重要的制度性问题，因为它是先付款的制度，所以病人会要求医生做好一点，就算是健康问题不大的都经常看医生，而医生为了满足病人及赚钱，便会多检查、多开药，最后造成三层的浪费。

采纳全民健康服务制的好处是不会浪费资源，因为看病要交挂号费，而挂号费本身是很低廉的，在香港的普通诊所只需要40元一次，大概占平均入息的百分之零点四。住院、手术费是由政府的负担的，以税收来处理。这个制度的另一个好处是不用报销，省掉很多行政费，将资金都放在实际的医疗方面。同时，医生有绝对的权力去决定用多少药。内地现时的情况使医生有很大的压力要多检查、多开药、多收费，因为政府对医院诊所的补贴很少。

我们之前做了一个比较不同国家的医疗制度的研究，当中显示推行保险制的医疗开支高于推行全民健康服务制的三分之一，开支是多了，可是成效是一样的。

至于农民交不起钱的问题，按照国际的惯例，我们建议收入在平均工资四成以下的人，医疗费用全免。这个建议是根据国家宪法第45条的规定，就是所有中国公民都享有社会保险和救助的机会。

梁：工伤保险基金应先垫支诊疗费

最近接触了很多职业病的个案，很多工友拿不到赔偿。我们现在争取目标是，工伤保险基金应先垫支职业病工友的医药费，而不是先搞劳资关系或职业病认证等。现在国内职业病的工友就好像皮球一样，在政府、老板及保险基金三者之间被踢来踢去。近来看了一个工伤个案，工友要经过三十多个手续才可获得赔偿。我们认为这是不合理的，治好工人的病是首要的，基金应先垫付医疗费，其他的步骤，包括向老板提出诉讼等，都是其次。

莫：争取工伤基金全覆盖

我以为基金先垫付医疗费的做法是可行的，因为国家已实行了低保，没有工人会那么蠢将自己弄伤

来骗钱的。另一方面是诉讼的责任问题，我们认为在工伤事件上，不应将工友变成诉讼的主体。假如在赔偿方面，资方有任何不满，在诉讼的过程中应由基金或用人单位负上据证的责任。而不是要工人据证，要透过自己打官司来争取赔偿及医疗费。因为工伤者已经有病，仍要他们花几年的时间来争取赔偿是不合理的。

此外，有关个体户及农民的工伤问题，既然他们都是劳动者，我们期望国家能做到全覆盖。可是他们没有相对的用人单位，那怎么办呢？我认为基金应接纳他们参保及供款，如果劳动者的收入低于平均工资的四成便不用供款，由国家补贴。