

社會保障的地域化： 中國社會公民權的空間政治轉型

施世駿

臺灣大學國家發展研究所

在 1990 年之後，中國大陸各項社會福利改革腳步隨之加快。但是，現有的相關探討文獻對於這些快速轉變的福利制度和政策，在福利理論面仍然缺少整體性的思考。本文有兩個目的：一方面藉由文獻整理，指出當前討論中國社會福利與社會公民權發展的觀點局限性，同時從這個討論出發，試圖提出一個從社會公民權的空間面向切入視角，用來解析近年來由於戶籍制度鬆動所引發的福利改革與政策意涵。作者認為地方政府（尤其是省）行政區域成為社會公民權重新劃分的主要新界線，尤其是沿海地區的城鄉一體化趨勢，轉變了傳統戶籍制度對於「城／鄉」身分的嚴格劃分，取而代之的決定因素是「本地／外地」身分區隔。另一方面，這種社會公民權的界線移動也意味地方政府在社會保障領域的主導權提升。作者從近年來地方政府在社會保障與養老保險的積極創新作為，說明這些區域政策創新對於地方政府之間、乃至全國的社會政策發展所帶來的改變。從這兩個面向的分析，作者認為中國大陸社會福利改革的方向有很明顯的地域化現象，反映出一種在空間政治層次的新形態社會保障重組過程，從而對於社會公民權的賦予有深遠的意涵。

關鍵詞：中國大陸、社會保障、社會公民權、空間政治

Sub-nationalization of Social Protection: The Spatial-Politics Transformation of Social Citizenship in China

Shih-Jiunn Shi

Graduate Institute of National Development, National Taiwan University

The pace of welfare reform has accelerated in China since the 1990s. A closer look at current literature on Chinese social welfare reveals that it still lags far behind the progress of fast-changing welfare institutions and policies; and an adequate theoretical account to accommodate these institutional changes is still lacking. Departing from this observation, this article has two purposes: First, it identifies the limits of current literature on Chinese social welfare and social citizenship and proposes a perspective that emphasizes the spatial dimension of social citizenship to interpret ongoing welfare reforms as a result of the loosening Hukou system in China. An increasingly blurred boundary between “urban” and “rural” has given way to a new parting line, “within/without,” which demarcates the scope and extent of social citizenship within a region. In this process, local governments (especially provincial governments) have become an emerging administrative body setting the new demarcation line of social citizenship. Second, this article identifies the trend towards a sub-nationalization of social protection, which implies that local governments play an increasingly important role in the institutional design and innovation of social security. I use the example of local governments' pension insurance policy experiments to illustrate changes set in motion by these rising local policy innovations in terms of their influence on social policy-making at the national level. As a whole, the ongoing sub-nationalization of social protection is transforming the spatial politics of social welfare, which has profound implications for the development of social citizenship in contemporary China.

Keywords: social security, social citizenship, spatial politics, China

一、導論

自從 1978 年改革開放以來，中國大陸社會已經經歷巨大的變遷。不管是城鎮或是農村，國家都推動了一系列的改革政策，重新形塑經濟生產與資源分配的制度架構，釋放出市場與其他社會部門的生命力。在這個過程中，隨著國家與社會關係之間的變化，城鎮或是農村的社會保障政策也經歷了很大的變化，對人民的生活機會與命運形成影響。由於社會政策的形式直接反映國家如何分配經濟成長的果實，如何界定經濟發展與社會正義的界限，以及如何界定國家、社會與個人之間的關係和福利責任。這些議題直接牽涉到後社會主義轉型中社會福利制度的形塑效果，以及社會公民權的形式及內涵轉變。

在社會福利研究中，已經對社會公民權有豐富的討論（王卓祺 2007；Dwyer 2004）。社會公民權這個概念指涉的是國家提供社會福利或服務時，如何界定命運共同體之中不同成員彼此之間的權利與義務關係。而在現代的認知中，這個命運共同體便是指民族國家，將社會公民權和政治、經濟等其他面向的公民權利結合一起，在國家疆界內受到主權的保障。即使在社會主義國家中，儘管它和資本主義國家進行資源分配的政經機制不同，以民族國家做為命運共同體的空間意涵也沒有改變。在中國大陸的福利體制中，戶籍制度中的「城鎮／農村」區隔無疑是界定社會公民權的關鍵範疇，將居民與農民的相關社會權區分成兩個世界，形成中國福利體制的「一國兩制」，在國家疆域內用行政力量形塑出鮮明的階層化社會公民權。

隨著 1970 年代後期的經濟改革開放，中國大陸的福利體制也隨著政、經、社的變遷而轉變，逐漸在探索中出現許多新的福利制度，無形中也改變了中國福利體制的面貌。其中最重要的變化是城鎮傳統社會主義式的福利制度傾頹，取而代之的是許多由國家出面主導引進不同機制（例如個人帳戶）的新型制度。再者，因為戶籍制度的鬆動，也逐漸出現地區性城鄉一體化的現象，局部融合傳統的「城鎮／

農村」區隔。此外，由於改革開放後地區之間的經濟發展差異，我們也可以觀察到富裕沿海地區的地方政府多元性的政策實驗（試點），以期解決其本地遇到的新形態社會問題。從社會公民權的角度觀之，這些變化其實意味著國家、社會與個人之間的關係和福利責任正在位移，福利資源的分配機制也正在轉變，從而使得社會公民權的形式及內涵也隨之變動。但是，學者似乎還沒有察覺這個細微變化（例如 Wong 1998; Chan et al. 2008；另外請參考王卓祺 2007）；雖然近年來這個領域已經吸引很多學者投入研究，企圖捕捉其制度變遷的痕跡，而且也已經有許多豐碩的成果，但是有關社會公民權與福利制度之間的關係則付之闕如。

有鑑於此，本文的目的便是探討上述這種福利制度變遷與社會公民權的對應關係，同時企圖在分析近年來養老保障政策的一些新型制度基礎上，觀察相關的制度變遷與社會公民權的意涵更迭。本文主要目的是指出當前中國社會福利制度轉變中社會公民權的空間政治轉型：傳統的「城鎮／農村」區隔雖然仍有一定的福利階層化意義，卻已經逐漸失去改革開放前對個人社會權的絕對支配力量；我們現在正在目睹新的機制出現，也就是地區性福利制度的興起，重新劃分社會公民權身分的界線。地方政府在依據中央政府指示推行新的社會政策或是進行相關的試點時，往往以自己的行政區劃做為項目待遇享有的界線；於是我們觀察到「本地／外地」正成為一個更為明顯的福利權利／義務邊界，中國社會福利體制正在細緻分化為不同的「福利地區」(welfare region)，重新界定社會公民權的形式與內容。

在下面的分析中，作者首先整理現有的中國社會福利與社會公民權研究，指出它們的視野局限，也就是缺乏合適的架構解釋正在轉變中的福利空間面向；然後嘗試從社會學相關討論中導出一個社會公民權的空間政治理論架構，藉以分析當前福利改革過程中的社會公民權意涵。分析的對象為養老保障政策在不同領域範疇（城鎮、農村、農民工、失地農民等）的動態發展，說明地方政府如何在其中扮演積極的角色，透過試點探索學習可能的社會政策模式，建構獨特的地區福

利制度。在這個分析基礎上，本文在結論部份總結這些結果，並且思考它們與中國社會公民權體制的理論及經驗意涵。

二、改革開放前後的中國社會福利 與社會公民權研究發展

社會福利與社會公民權的研究息息相關，前者處理的是社會保障制度的興起與變遷議題，後者則是著墨制度架構中蘊含的個人福利權利與責任分界。早期對於中國大陸 1978 年以前的社會保障制度與社會公民權研究還不多見，在 1970 年代，學者開始留意與社會問題相關的社會政策，初步調查社會主義制度下的社會福利進展。例如 Ruth Sidel (1972)處理的是婦女與兒童照顧的問題與政策，Deborah Davis-Friedmann (1978)則注意到中國農村人民公社的福利議題，Maria Roberts (1979)也描述家庭政策與兒童健康照護的發展，再加上 William L. Parish 與 Martin K. Whyte (1978)對於農村與家庭發展的研究也觸及了人民公社與家庭福利的範圍。可以說這些著作是中國當代社會福利研究的開始，但是並沒有成為有系統的研究傳統。

時序進入 1980 年代，中國社會也開始劇烈的變化，吸引更多學者投入相關議題的研究。John E. Dixon (1981)的專書是第一本有系統剖析 1949 年後中國社會福利的相關發展，並且涵蓋了城鎮與農村的社會保障系統，提供相當完整的福利制度描述以及相關的統計資料，讓學界得以管窺當時仍舊封閉的中國社會福利制度發展。在此同時，西方學界對於 1980 年後的中國社會發展也展開更多的研究，關注的焦點也從現況的描述轉向社會變遷的解釋。¹ 這樣的發展動能也對中國福利與社會公民權的研究提出新的課題，要求學者必須用更適切的理論概念來解釋這些新的現象。許多學者開始關注 1978 年以後的社會政策與社會福利發展，主要是想解釋社會政策如何隨著其他制度的

1 相關的文獻回顧可以參考：王信賢(2000)、陳志柔(2000)、Bian (2002)。

變遷而改變，以及這種改變的內涵與本質，有關中國大陸社會福利與社會公民權發展的研究因此逐漸受到重視。

目前最常見的第一種見解是功能式的角度，也就是從問題／對策的視野來看中國社會政策的新發展。² 這類型的研究常以中國改革開放的社會變遷做為背景，闡述社會政策發展的原因與方向（例如 Duckett 1997; Hu 1997; Saunders and Shang 2001; Leung 2003; Guan 2005）。類似的社會政策研究也可在若干國際組織的出版品中觀察到，例如世界銀行、國際勞工組織便固定出版議題廣泛相關的社會政策著作(Gruat and Thompson 1997; Nyberg and Rozelle 1999; Rohregger 2001; Drouin and Thompson 2006; World Bank 1996, 1997a, 1997b, 1997c, 2001)。其他如國際社會保障協會(ISSA)、聯合國等組織也都在相關領域有所著墨。這些國際組織的著作對於我們瞭解中國大陸現有的社會問題與社會政策有很大的助益，也具有很強的現實關懷；然而在這種解釋架構中，社會政策只被視為國家對社會問題的回應，並提出相對應的政策，卻對於政策的制定起源、政治過程缺乏適當的理解。

第二種解釋視角由香港學者為主的研究團隊提出。他們從「社會化」與「福利多元」的概念角度，詮釋中國社會政策的發展，認為隨著國有企業的改革，國家逐漸從傳統的家父長式福利制度撤退，讓企業與個人擔負起更重的責任(Leung 1994; Leung and Nann 1995; Wong and MacPherson 1995; Wong 1998; Lee 2000; Wong and Flynn 2001)。在改革的背景下，福利生產的多元化固然是必然的趨勢，這些學者卻憂心社會福利所造成的「邊緣化」(marginalization)後果，或是近年興起的「社會排除」現象：下崗職工的安置、社會貧窮的增加、所得不平等的加劇，這些新的弱勢群體其實更需要新的社會政策來照顧。所以，「福利多元」的改革趨勢是兩面性的：國家固然從傳統社會主義

2 很多中國大陸的學者從事相關的社會政策研究，也有相當紮實的探討。但是大部份的研究都比較注重政策實務，較少發展理論解釋架構。因為相關的文獻非常多，此處只能舉出若干代表性著作，例如：鄭功成(1994, 2002, 2008)，林閻鋼(2001)，楊園(2001)，唐鈞(2001)，鄧大松、劉昌平(2008)等。基於這個原因，此處主要探討的是國際學界的文獻，因為這樣比較能夠獲得全面的研究圖像。

的大鍋飯制度脫身，卻造成了新的社會不平等(Riskin et al. 2001; Meng 2004; Liu and Wu 2006; Saunders and Sun 2006)。正在這些新社會問題需要國家更多關注的時候，後者卻弔詭地撤離或將責任交給企業與個人，使得社會不平等及貧窮問題更為嚴峻。

在這個脈絡下，學者觸及改革開放後中國大陸福利制度變遷的社會意涵，說明福利責任擔負者的位移（從國家到企業與個人），以及相對應的個人福利權利內涵。福利權利與責任的本質改變影響資源分配於不同社會群體之間的關係，改變了社會不平等的面貌。因此，第三種看法從「階層化」角度觀察，也呼應中國社會政策不平等的本質。即使在傳統的社會主義制度下，福利供給的機制並沒有達到其所宣稱的人人平等，反而製造了新的社會不平等：城鎮居民與農村農民只是其中最顯著的例子(Selden 1993; You 1995; Selden and You 1997; Bo 1999; Knight and Song 1999; Cook 2000; Gu 2001)。傳統社會主義的制度同樣影響著改革開放的路徑，在福利改革的過程中，不同的身分（幹部、公務員等）往往影響個人所獲得的福利津貼高低，改革開放後的福利改革仍舊有強烈的階層化效果。

事實上，這些面向已經觸及了社會公民權的本質轉變議題，但是似乎還沒有引起學者全面的探討。目前有關改革開放後社會公民權的討論主要集中在兩個面向：國有企業改革導致城鎮居民下崗，因而引發的福利刪減議題，以及戶籍制度鬆動下的農民工社會權問題。前者是目前關心中國社會福利學者所關心的核心，前述文獻對此已有著墨；後者比較引起社會學者的注意，著眼於戶籍制度如何僵硬地排除農民工的社會權。在引用 Thomas H. Marshall 的概念時，學者也特別注意到中國社會發展中的特殊性。例如 Dorothy J. Solinger (1999)勾勒國家的（戶口）制度與市場力量如何剝奪了農民工的社會公民身分與社會權，指出中國特色的資本主義發展不但沒有如 Marshall 所言促進社會公民權，反而阻礙甚且剝削社會底層人口的權利。吳介民(2000)從公民身分差序(differential citizenship)的觀點說明戶口制度的變遷如何重新形塑社會成員的身分，從而影響相關的社會福利資源分配。他

也從近年來戶口制度的變化，觀察農民工做為城鎮／農村戶口之間的游移者，如何成為中國戶口制度下的特殊族群，受到歧視性的社會權待遇(Wu 2008, 2010)。這些有關中國社會公民權的研究，共同關懷點在於改革開放後，傳統社會主義中以「城／鄉」範疇做為區隔的社會公民權體制轉變，以及與此相關的弱勢族群社會排除的現象。上述這兩種探討中國社會公民權的研究，都加深我們對於當代中國經濟改革的社會福利階層化與社會排除現象的瞭解，也說明社會公民權的形式正被重新建構並賦予新的內涵。在這個過程中，社會福利制度的改革無疑扮演著關鍵的角色。

針對這種福利制度階層化造成的不平等現象，也有學者從第四種取徑——文化的角度詮釋中國社會政策的殘補性質，這點在東亞福利國家研究中一直有人主張，甚至用「儒家式福利國家」(Confucian welfare state)的用詞稱呼(Jones 1990, 1993; Rieger and Leibfried 2003)。而在中國社會政策方面，學者發現傳統文化強調家庭與社區照顧功能，缺乏個人權利意識，都使得國家沒有動機去建立一個完善的社會福利制度(Chan and Chow 1992; Chang 1993; Wong 1998)。順著文化論的邏輯，學者進一步把它放在國家政策發展的整體脈絡觀察。例如陳社英(Chen 1996, 2002)提出所謂「經濟型國家」(economic state)的概念，說明中國發展重經濟輕社會的本質：在經濟發展的前提下，為了將更多的資源投入經濟生產，社會福利被視為對經濟成長的阻礙，福利供給的責任往往便落在傳統的承載者（例如家庭與社區福利）。因此，中國的社會政策朝向以職業、身分類別為基準發展，具有強烈的階層性與殘補性。

整體而言，到目前為止的中國社會政策研究，已經幫助我們瞭解當前中國社會福利發展的歷史結構背景與遭遇的問題。但是，它們在政策制度與社會公民權面向的解釋能力卻仍有一些不足之處。首先就前者而言，大部份的研究仍然集中在城鎮的社會保障課題上，尤其是環繞在與國有企業體制改革相關的福利改革。這點十分弔詭地呼應了中國社會政策中的「城鎮偏誤」(urban bias)現象：不但是政策實務上

能觀察到這個偏差，在社會保障的相關研究數量上，也能觀察到學界重城鎮輕農村的現象。³ 其次，如果我們仔細審閱，也會看到現行的中國社會政策研究固然觸及一些改革開放後的重要面向，但是我們仍舊十分缺乏相關政策改革對於個人權利影響的探討。如前所述，單純將社會政策視為國家對於社會問題的回應，是過於簡化的視野；用「社會化」或是「經濟型國家」來理解社會政策的方向，也只掌握到部份政策變革的方向。如果按照「社會化」或是「經濟型國家」的邏輯，改革開放後的所有福利改革勢必朝向市場化與福利撤退(welfare retrenchment)的方向發展。然而事實上，我們卻觀察到相當不同的情形：在城鎮以及部份農村地區的社會救助政策甚至有福利擴張的跡象，養老及醫療保險政策也有創新之舉。尤其在農村地區，隨著地方政府的角色日益重要，我們更能觀察到地區之間相當不同的發展結果。顯然並不是所有的政策領域都只是依循市場化的邏輯發展，這其中還有其他的制度與政治過程等因素影響著政策結果。

另一方面，就社會公民權而言，以上的文獻回顧可以看出既有的研究尚未解釋整個政策發展過程中，有關國家與公民之間的福利責任與權利分際的課題。目前有學者開始注意到這點，也提出有趣的研究方向（王卓祺 2007；Wong et al. 2009）；不少研究也間接觸及社會公民權的議題，卻沒有進行比較系統性的相關探討（例如 Wong 1998; Bo 1999; Cook 2000）。其中，Mark Selden 與 Laiyin You (1997: 1665)及 You (1995: 329)提及中國與東歐社會主義發展經驗與西方的差異處：相較於後者沿著 Marshall 勾勒的民權、政治權、社會權發展路徑，中國的經驗卻是由國家先賦予城鎮職工社會權，而沒有民權（經濟財產權）、政治權的背景環境，他們也同時提到地方政府做為制度改革過程中的福利提供者角色。可惜的是這些學者只提出初步的觀察，並沒有與社會公民權的理論進行對話，也沒有進一步解釋在不同地區中所

3 國際社會學界有關中國農村的研究相當豐碩，相關的文獻回顧可以參考註 1。但是關於社會保障的研究的確有不足的地方，即使是關於東亞福利國家的比較研究著作中，也泰半處理中國城鎮的社會保障制度，農村部份往往被輕忽。

顯現的不同政策領域動態，以及對於公民福利權的意涵，因而錯失了社會福利研究的空間政治面向。

針對現有理論概念的不足，本文的目的主要在兩個方面：首先是從一個社會公民權理論架構，豐富現有的中國大陸社會政策研究；因為從上面的文獻回顧可以看出，現有的中國社會福利研究只停留在政策面的探討，並沒有思考到福利權內涵隨著制度變遷而引發的轉變。到目前為止，研究中國大陸社會福利的學者只關注福利改革的制度形式與結果，卻鮮少探究其中蘊含的社會公民權內涵演變，因此也不易解釋福利權利本質和中國社會保障制度變遷之間有什麼關聯。其次，本文企圖透過研究地方政府的社會養老政策，將「福利地區」這個因素拉進現有的中國社會福利研究視野中，說明其制度面的空間政治特殊性，以及對於社會公民權發展的意涵。本文希望透過研究近年來由於戶籍制度鬆動所引發的福利改革與政策意涵，進一步拓寬中國大陸社會福利研究的視野。

三、當代社會公民權的理論焦點

社會公民權是西方福利國家理論中的核心規範理念，代表的是國家對於公民面對工業社會風險時提供社會保險、落入貧窮時依據個人需要進行救濟、並且於相關生活層面提供社會服務，以確保公民的生活福祉。⁴ 雖然西方福利國家推動的社會政策發展歷史悠久，卻直到二次大戰後才有真正大幅度的制度擴展。在這個背景下，Marshall 在 1950 年代首先勾勒出這些福利制度發展背後的理念基礎。Marshall (1950: 8)關懷的核心議題是資本主義市場經濟中所造成的社會不平等，

4 社會公民權(social citizenship)的賦予因此和具有公民身分條件息息相關，屬於公民依法應擁有的社會權(social right)或是福利權(welfare right)。限於篇幅，本文不擬在此全面回顧公民身分與公民權的研究，只把焦點放在與社會福利發展最相關的社會公民權討論。基於同樣理由，這裡也不深入探討公民權理論的不同政治社會哲學傳統，只針對它們詮釋國家提供給公民的社會保障意涵進行討論，不過這些討論彼此之間仍有許多共通之處。有關公民身分與公民權的理論發展著作浩瀚如海，可以參考 Bulmer 與 Rees (1996)、Fahrmeir (2007)、Isin 等(2008)。

如何能夠和現代公民權所強調的人人平等理念相容？對 Marshall 而言，這兩者之間隱含的內在衝突是經由社會權的建立才得以消解，他也據此提出經由民權、政治權、再演進到社會權的發展史觀(1950: 10-11)。權利的發展由十八世紀的強調私有財產、信仰自由及法律之前的平等，逐步演進到十九世紀的參政權與二十世紀的社會權。

在 Marshall 之後，社會公民權做為權利的想法一直備受爭議，歧見的核心點是社會公民權中如何規範權利與義務之間的關係；尤其是環繞於社會公民權的內涵，例如福利提供(provision)、條件性(conditionality)以及成員資格(membership)的面向，都有具強烈對比的想法(Hecllo 1995; Dwyer 2000)。⁵ 不同的理論基於截然不同的規範理念，界定出社群與其成員之間應當具備的互動關係。根據 Peter Dwyer (2004: 51-76)的分類，Marshall 的觀點屬於社會民主(social democracy)，核心價值在社會平等與團結，所以他認為唯有這種國家主動提供物質資源的福利制度，才能真正支撐這些價值。因此，社會民主傳統下觀點主張在理想的情形下，應該是普遍式、不設定特定條件的全面性福利提供，同時國家應該賦予社會權給所有具公民地位的成員。⁶ 然而，第二種觀點——自由主義(liberalism)對此卻提出截然不同的想法，強調個人選擇自由，認為福利的提供應該經由市場機制達成，而國家的責任是避免強制干預，確保個人可以自由選擇的權利。因此，近年興起與此理念相近的新右派(new right)便認為福利的提供必須基於個人在勞動市場的貢獻，強調個人的福利責任，而不應憑恃公民地位享受並倚賴國家福利。第三種觀點是社群主義(communitarianism)，主張個人的成員資格根植於社群之中，所以社群共善(common good)遠較個人福利權重要。在這個意義下，個人應承擔對於社群的責任義務，福利權的賦予與福利待遇的提供必須以肩負起

5 「福利提供」牽涉到由誰或哪個機構提供福利給付或服務；「條件性」與「成員資格」則是指涉公民要求福利待遇或服務時，所必須符合的責任履行與身分資格。由此，我們能比較清楚觀察社會公民權在不同理論理念中的規範性內涵。

6 必須強調的是 Marshall 本人並不是只談福利權利，他也強調公民的工作責任。有關這方面的討論，可以參考古允文(2001)、張世雄(2001)。

個人責任為前提。社群主義把群體的良好運作置於個體權利之上，強調社會公民權在社群脈絡中的道德基礎。⁷

另一方面，近年來的福利國家改革也悄然重塑了社會公民權中的本質，將 Marshall 以來強調社會連帶的福利權利基調，扭轉為強調個人責任與社會投資的工作福利思維(Katznelson 1988; Cox 1998; Isin 2008; Taylor-Gooby 2009)。伴隨著新自由主義與新社群主義的倡導，每個社會政策領域都可見到福利削減、資產調查、給付條件趨嚴等趨勢，進一步遠離 Marshall 傳統的福利國家與社會公民權精神，形成新的規範理念挑戰。尤其是隨著社會與族群的多元化更帶入新的爭論，焦點放在新的移民或是弱勢群體（身心障礙人士、新貧者）是否享有社會公民權等議題，指出傳統的社會公民權內涵中並沒有考慮到晚近社會變遷的趨勢，忽略因種族、性別及身體狀況不同所形成的不平等（王國羽 2002；曾嫻芬 2008；Dwyer 2004: 113-143）。社會公民權不再是身為公民即能要求的普遍式福利權利，而是依附於一定條件（成員身分、工作意願、能力取向等）才能享有的權利。當代社會對於社會公民權的理念內涵與體現形式應該為何，出現更為紛歧的答案。

從上述的各派觀點差異，可以看到社會公民權已然成為具有爭議的概念。對於國家與市場的角色、社群與個人的關係，各個不同的理論之間有相當大的認知差異；而且，西方福利國家制度的發展也顯現出截然不同的社會公民權實踐(Mann 1987; Turner 1990; Isin 2008)。這些有關規範理念與保障制度的差別，說明並沒有一個絕對性的社會公民權衡量標準，我們只能從個別福利體制在制度面的設計，來判斷其落實公民福利權的特性。⁸ 另一方面值得注意的是，上述的社會公民權理論仍舊以民族國家的疆界做為空間的範疇，也就是一個政治社群

7 除了這些不同政治社會哲學傳統的理解，女性主義與馬克斯主義學者試圖從性別與階級差異的視角，批評傳統社會公民權概念中的社會控制本質，明顯是依附於勞動市場的工業公民權(industrial citizenship)，從而忽視女性的無償勞動貢獻（例如家計工作），並且馴化勞工階級反抗資本主義的動能(Dwyer 2004: 79-112)。這些爭論凸顯的是社會公民權的內涵與時俱變，必須更有彈性去處理不同社會範疇中被排除福利權的群體。

8 作者感謝評審提醒與相關社會公民權的理論進行對話。文中對於這些相關理論的梳理也指出，社會公民權的賦予會因不同理念與制度造成不同的福利權內涵，不易界定出

以固定政治與社會界線劃定出賦予其成員福利權利的歷史過程。福利國家制度的建立便是一個典型：它標示了西方國家從傳統地方（教會）濟貧的地域界線出發，再以新的（民族國家）界線重組建構出新的政治社群與社會共濟的命運共同體。社會公民權的空間意涵在於社會納入／排除(social inclusion/exclusion)之間的辯證性發展：一旦確立以民族國家疆界所建構起的公民社群，不屬於這個社群成員的人們便自動被排除於社會權之外。近代的全球化與歐洲整合力量，則再次挑戰這個傳統民族國家範疇中所建立的福利國家制度，瓦解傳統的主權界線，形成社會福利的空間政治轉型：不同福利國家體制的制度轉變，與超國家的歐盟社會政策興起，明顯改變了當代福利國家的樣貌（呂建德 2001；施世駿 2005；Heclo 1995）。尤其隨著當前歐盟超國家社會政策的發展，我們正在目睹西方福利國家經歷社會公民權疆界重組的過程。

在這個脈絡下，社會福利學者 Maurizio Ferrera (2005: 17)提出的「劃界結構組合」(bounded structuring)是一個饒富新意的概念，可以生動描述社會福利制度轉變的空間政治動態。⁹受到挪威政治學者 Stein Rokkan 的國家理論啟發，Ferrera 試圖用這個概念說明歐洲民族國家從地區的濟貧措施逐步發展成福利國家，以及晚近再度因為歐洲整合而出現社會公民權空間重組的過程。¹⁰在本質上，「劃界結構組合」說明的是在歐洲的民族福利國家建立歷史中，一個社群在特定疆界內建構起特定制度與組織的持續性進程，藉由各個民族國家中行政官僚

一個最低的衡量標準。同時，從下面對於中國養老保險制度演進的分析也可看出，以保險給付或福利待遇的多寡界定社會公民權的有無，容易陷於量化測量的迷思；重點應在於各個地區之間如何針對不同身分與職業群體界定有差序的福利權，從而形成空間意義上的社會公民權階層化現象。

9 原文"bounded structuring"的概念很難有精準的中譯，作者認為「劃界結構組合」是比較貼近原義的譯法，表達出歷史過程中社會公民權空間建構的進行式。"bounded"在此處有清楚的地域劃定意涵，所以和「地域的」(territorial)意義相近，本文使用時視為同義詞。「空間」(space)在此處除了指涉「地域的」層次以外，也意含「成員」層次，說明福利制度界定團結共濟社群的範疇。因此，「空間政治」(spatial politics)指的是社會公民權在地域及成員兩個面向的內涵組合與轉變（例如福利權利、成員資格的變化）。

10 有關 Rokkan 的國家形成理論，可以參考 Flora 等(1999)。

機關、經濟生產組織及社會互動形式所交織形成的一個制度綜合體。這個進程中的重要空間政治意涵就是地域界線的確定，使得民族國家成為現代意義理解下的政治主體，擁有領土、人民，並運用武力的壟斷獨立行使主權。簡言之，「劃界結構組合」是一段雙元的動態發展：透過軍事武力與行政管理確立社群對外的界線，並且創立法規、確定成員身分（例如公民權）以強化社群內部的結構組合。前者指的是 Rokkan 稱呼的地域要素(territorial component)，確定地域界線與社群規則適用的地理範圍；後者則牽涉到成員要素(membership component)，確定社會（福利）制度中公民權利與社群義務的界線，「劃界結構組合」意味的是地域與成員兩個面向不斷重組與分類的過程。¹¹

正是在這個意涵下，近代西方民族國家分別在政治、經濟與社會領域逐步確立資本主義、民主政治與福利國家的制度形態，也呼應 Marshall 提出的民權、政治權、再演進到社會權的發展史。透過 Ferrera 所發展出的「劃界結構組合」想法，Marshall 的公民權概念因而獲得空間面向的新意。不管是民權、政治權、或是社會權，公民權的賦予及獲得都有明顯的界線意涵；尤其社會公民權更是明確劃分社會共濟與人際信任的疆域，當代的福利國家的興起就是見證這個將公民權圈定於民族國家管理疆域之內的歷史過程。¹² 社會公民權「劃界結構組合」是一個動態的過程，經歷不間斷的解組與重組，形成新的社會公民權空間形態。在這個界域中，社會公民權的界線劃定新的「我者／他者」與「權利／義務」的相關範疇，也決定福利提供與條件性的內涵（福利結構組合）。由此角度觀察，在不同空間政治範疇中成形的社會公民權體制，會在其中形成相當迥異的福利給付與享有

11 值得注意的是地域與成員這些要素不一定只指涉到民族國家的對外疆界，在疆界內的社群之中同樣會依循不同的領域與成員類別再進一步做出區別，例如公民／移民(citizen/denizen)。

12 例如十九世紀興起的勞工強制性社會保險就是典型的民族國家劃出界線限定社會公民權範疇的例子；同樣的，二次大戰後的歐洲統合過程，也正在逐步瓦解這個民族國家所構築起來的社會保障管理疆域。

條件，賦予社群中的成員。因此，儘管 Marshall 是從西方的經驗提出社會公民權的演進，這個概念卻成為當代的重要社會福利思潮，被用來檢視一個政治社群如何透過福利界線的界定，提供公民成員或是排除其他群體的相關福利待遇。

四、中國社會公民權的空間政治轉型

如果用這個理論視角來檢視中國大陸改革開放後的社會保障制度發展，便衍生出新的公民權理論意義，因為中國的福利體制發展代表了一種特殊類型，改革開放後的轉變同樣也提出新的社會公民權理論課題。迥異於一般的情形，1949 年後的社會主義中國以戶籍制度的行政手段，強制賦予城鎮與農村人民截然不同的社會公民權；而在 1978 年改革開放後，全方位的福利改革更徹底改變原有福利制度中蘊含的社會公民權意涵，同時轉向不同的空間界定社會公民權機制。由此便產生一個重要課題：在中國社會福利制度變革的同時，社會公民權的界線與內涵如何被重新界定？如果改革開放轉變社會福利的制度邏輯，也就意味著它打破傳統的福利區隔，重新以新的界線建構出新的社會群體間不同的命運共同體。

在這個意涵中，從社會公民權的空間政治視角觀察當代中國社會保障制度的變遷，便產生新的理論與經驗意涵。1949 年以後的社會主義體制是以全國疆域為經、城鎮／農村界線為緯，所建立的二元式經濟生產與社會保障體系，以及相對應的階層式社會公民權，不同的身分（幹部、公務員、職工、農民等）往往影響到個人所獲得的福利津貼高低。透過戶籍制度的強制規範，一方面，城鎮居民擔任國有企業的職工，享受優渥的社會保險給付和其他福利津貼（例如住房）；另一方面，農民卻必須仰賴自己的土地生產和家庭照顧，幾乎沒有享受到真正的國家福利照顧。但是，隨著改革開放的制度變遷，城鄉的保障體系都面臨挑戰：在城鎮方面，國企改革的後果造成大量的失業職工與新貧窮現象，雖然有失業保險與最低生活保障等新的政策措施實

施，城鎮的社會貧窮問題依然嚴峻。在農村方面，土地與家庭的照顧功能日益弱化，加上傳統福利制度的變化（例如農村合作醫療制度的解體），農村傳統承載者的保障功能正逐漸消滅，使得農民社會保障的問題更為突出，也對於中國城鄉二元的制度設計提出挑戰，要求中央及地方政府更多的關注。

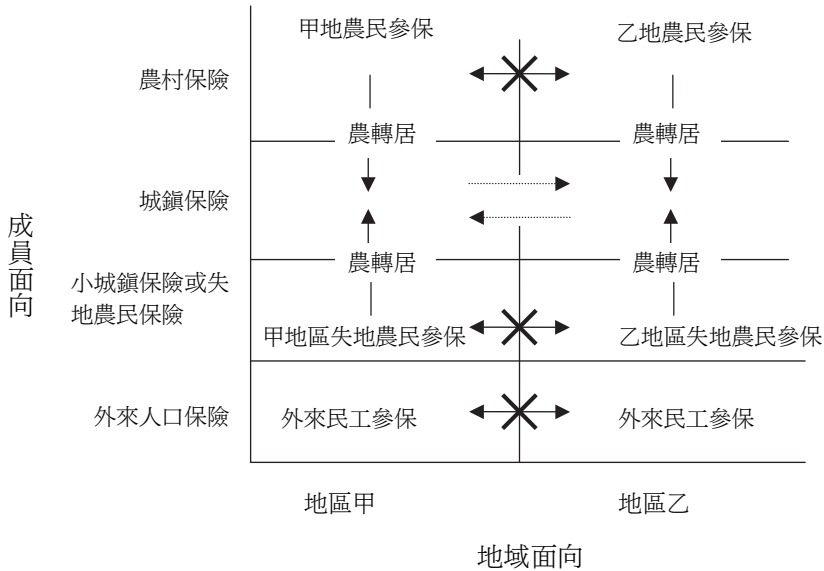
所以在 1990 年代以後，我們可以在社會保障領域觀察到政策面的躍進；不但中央政府制定許多政策文件，許多地方政府也積極進行試點摸索出因地制宜的政策。¹³ 從社會公民權的空間面向觀察，我們可以用 Ferrera 的概念將 1978 年後的社會福利制度改革稱之為「劃界結構重組」(*bounded restructuring*)，也就是社會公民權的界線重新劃分的過程。¹⁴ 由經濟成長帶動的工業化與城鎮化，使得沿海地區的城鄉界線日益模糊，再加上很早就必須處理外來民工的議題，所以許多沿海地區政府積極推出具有地方特色的福利制度，並且為城鄉一體化的趨勢打造更合適的社會保障架構。就其形式與內涵而言，這些地區社會政策甚至遠遠超過中央定調的政策。換言之，當前的中國社會福利制度正從一個以全國疆域為經、城鎮／農村界線為緯，所建立的二元式社會保障體系，轉變為以地域為經、不同身分類別為緯的新形態多元式社會保障體系。這並不是說傳統的城鎮／農村界線已經失去社會公民身分界定的意義，而是在快速的社會變遷中，這種界定的標準已經變得愈來愈細緻，逐步轉向以地方社會政策為主導的方向。與此相對應的是社會公民權界定從以往的「城鎮居民／農村農民」，逐步轉變到「本地／外地」為主軸、更多元的社會公民權區分。我們現在觀察到中國社會福利制度轉變的趨勢，正在由傳統社會主義的「福利國家」轉型到後社會主義的「福利地區」。近年來這個社會保障的

13 例如在農村養老金方面，1992 年民政部正式在山東省煙臺和威海兩地進行試點計畫，隨後幾年也在很多地方推展類似的農村養老金計畫。在合作醫療方面，衛生部在很多農村地區推動新型的合作醫療計畫（新農合），透過集體補助與個人的保費繳交，讓更多農民得以享有基本的醫療保障。在社會救助方面，國務院也在 1999 年通令全面推行城鎮最低生活保障制度，2007 年進一步擴展到農村地區。

14 有關這個原文概念的中譯，請參考註 9 的說明。

地域化現象，正在深刻地刻劃出中國社會公民權的空間政治形態。

根據上面的推論，本文以圖一來說明這種社會公民權的內涵轉變。¹⁵



圖一 改革開放後（尤其是 1990 年後）中國福利制度
與社會公民權的空間形構

註：圖中的實線意指社會保險體系之間銜接的方向，實線上畫 X 表示無法銜接；虛線指被保險人在不同地區保險體系之間的銜接雖然可行，實際上卻十分困難。

下一節將以養老保險為例詳細分析圖一的各類保險制度變遷。此處可以看到傳統的「城鎮居民／農村農民」依舊有相對應的社會保險制度，而隨著近年來新的社會弱勢族群出現，我們也能在沿海地區開始看到一些新形態且具代表性的社會保險，例如針對農民工的「外來

15 為了簡單明瞭起見，此處的說明集中在城鎮與農村的社會保險體系，沒有包括公務員的事業單位保險，以及近年來相關的社會救助制度（例如城鎮與農村地區新實施的「最低生活保障」），或是社會服務的政策。但是即使在這些政策領域，我們一樣可以觀察到明顯的地域化現象。

人口保險」，或是針對失地農民的「小城鎮保險」，反映出社會保障領域逐漸浮現的多元化現象。除了這種針對不同群體所設計的社會保險以外，值得注意的是地區之間的區隔，在圖一中以甲地與乙地代表。我們可以觀察到的現行趨勢是各個地區以內自行建立的社會保險之間，往往會考慮到因為被保險人身份轉換（例如農轉居）所牽涉到的體系之間銜接問題。但是如果關係到不同地區之間的保險制度銜接，例如農民工轉換地區打工，馬上就會面臨到在甲地累積的權益無法過渡銜接到乙地體系的問題。即使是行之有年的城鎮職工社會保險，因為中央政府於1990年代逐步推行社會統籌與個人帳戶結合（尤其是養老金、醫療部份），理論上可以讓甲地的職工轉移到乙地工作，而不會有權益受損的情形。但是事實上，由於城鎮社會保險中的社會統籌是以省級或地級市為主管層級，所以在實務上，異地遷移的職工在社會統籌中累積的年資還是會面臨地區之間保險權利中斷的風險，個人帳戶也不易轉移。即使我們目睹有些沿海地區省份已經朝向城鄉一體化邁進，必須牢記這樣的福利體系整合銜接還是局限於該省行政區域內，甚至許多地方由於省內各地區體系之間的差異，社會養老保險體系的銜接仍舊局限在地級市或甚至於縣級市的層級。

沿海地區社會保障的積極性和中國大陸地區之間的發展差異息息相關：沿海地區所遭遇的城鎮化與工業化問題已經遠超過內陸地區，必須透過試點摸索適合自己地區特色的政策；但是正是由於這些不同的地區試點制度，進一步深化了地區之間的制度差異，使得後續在全國層次統一的努力遇到既有的瓶頸。所以，近年來在很多社會保障的領域，尤其是農村方面的社會政策，中央政府的發展策略都是「保基本、廣覆蓋、低水平」，旨在先為農民建立起一個基礎的社會保障網，然後再因地制宜，建立起具有各地特色的補充保障，讓給付標準隨著農村經濟發展與物價水準調升。即使在城鎮方面，職工社會保險的給付同樣受到企業與職工共同繳交的保費水準影響，而後者依舊是依據各地的平均工資水準計算，也就仍然因各地經濟發展水準不同而異。只要城鎮政府或村集體的財政實力夠強，往往就能嘉惠戶籍內的

居民或農民。

爲了進一步說明以上的理論討論，下一節將以圖一爲基礎，以中國近年來進行的各類型養老保險改革爲例，說明地方政府如何藉由不同的社會保險類型，建構起不同的社會公民權待遇差異。¹⁶ 在中國社會福利制度中，養老保障是核心的領域，在一個人口老化、家庭結構轉變的社會中，如何建立起合適的養老保險體系是福利改革中一個重要的議題。尤其在後社會主義的中國社會心理中，人民「老有所養」是一個道德經濟的議題，認爲國家負有財政負擔與制度管理的角色，具有很高的政治正當性。但是，制度設計中所牽涉到的資源分配與責任分際方式，便和社會公民權的空間界定息息相關，正是在此處可以觀察地方政府的社會保障制度如何劃分社會公民權的地域階層化差異。

五、社會保障的地域化： 以養老金保險政策為例

養老金改革是 1990 年代以來中國大陸社會福利改革努力的核心。不論是城鎮或農村，中央與地方政府都致力於改革原有的養老保險（城鎮），或是建立新的養老金制度（農村、小城鎮、外來人員）。在這些政策改革過程中，中央政府部門固然發布各類型的指導文件，地方政府的角色卻日益吃重，因而有愈益明顯的養老保障地域化現象。以下的分析立基於前面的理論討論（見上節圖一的分類），嘗試運用上述的「劃界結構重組」概念，從成員面向區隔 1990 年代後出現的養老保險不同類別：城鎮職工保險、農村社會養老保險、外來人員（農民工）社會保險、小城鎮社會保險中，如何界定相關參保人的

16 即使是其他社會保險例如醫療、工傷，或是社會救助例如最低生活保障，同樣可以觀察到類似的社會保障地域化現象。由於養老保險在整體社會政策具有十分關鍵的地位，所以分析這個政策與制度的演變更具解釋力。有關目前中國社會保險制度的發展全貌，請參考本文附錄。

權益、提供福利待遇的條件與高低，以及不同地區之間的保險銜接問題。¹⁷ 另外從地域面向剖析這些不同類別的養老保險制度在各地之間相異的發展形態，可以清楚觀察到這些制度如何藉由福利享有的條件設計，在其地域內界定養老保障制度中的社會公民權。分析焦點集中於 1990 年代以來各個養老保險改革的歷史與制度形成過程，以說明地域與成員這兩個面向的結構重組。

（一）城鎮職工養老保險改革

城鎮職工養老保險是中國大陸社會福利制度中的核心之一，自從 1951 年以來，國有企業便肩負著提供退休職工養老金的任務。正因如此，職工養老保險的改革也成為國有企業改革過程中的重要政策。就成員資格而言，城鎮養老保險雖然只局限於職工身分資格，但是過去十幾年的政策導向是擴大適用的城鎮企業職工，從早期的國有企業職工擴展到今日的城鎮所有類型企業職工，甚且個體勞動者也逐步納入基本養老保險制度。另一方面就地域面向而言，儘管各地城鎮實施統一的養老保險制度，其納保人群資格、保費費率、與給付水準卻呈現明顯的地域差異。各地養老保險的管理也有顯著的不同，表現在統籌範圍與個人帳戶的管理往往停留在省級、地級市或甚至縣級的層次。

1988 年國務院發布的〈中華人民共和國私營企業暫行條例〉，其中規定有條件的私營企業必須為職工辦理養老保險。1988 年的〈中華人民共和國企業破產法（試行）〉初步確立透過市場競爭的機制淘汰不適宜生存的企業。在此背景之下，經濟體制改革打破傳統職工養老保險依附於國營企業的困境，企圖在市場經濟架構中改變養老保險的財政責任分擔。國有企業普遍面臨退休職工數目上升的困境，愈是老企業，退休人數愈多，企業財政困境也愈大（鄭功成 2002: 88）。1991

17 選擇這四類養老金保險做為範例，主要是呼應上一節圖一的分析，說明目前社會保險中的養老金保險不同類別。除了沒有納入討論的事業單位養老保險外，這些已涵蓋大多數就業人口（職工、農民，以及所謂的靈活就業和非正規就業部門人口），是最有代表性的養老保險項目。請參考本文附錄所陳列養老保險在整體社會保險制度中的角色。

年國務院發布〈關於企業職工養老保險制度改革的決定〉（國發[1991] 33 號），建立起「社會統籌與個人帳戶相結合」的基本養老保險制度，改變長期以來由國家、企業包攬的辦法。1993 年第十四屆三中全會通過的〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉中，標明建立多層次的社會保障體系，即養老保險基金行政管理與經營管理相分離的整體改革，推進的方向即是社會統籌。

1995 年國務院頒布〈深化企業職工養老保險制度改革的通知〉，確立社會統籌與個人帳戶相互結合的養老保險模式，同時確立企業職工養老保險改革制度的目標、原則，以及這個制度的施行辦法。辦法規定企業與職工按照一定的比例承擔繳納養老保險費的義務，成為部份隨收隨付和部份完全積累的組合模式（鄭功成 2002: 90）。當時由於負責制度設計的勞動部與體制改革委員會之間無法達成共識，國務院的〈通知〉中提出個人帳戶與社會統籌不同比例的兩個方案由各地選擇。結果到了 1996 年，全國主要省市各自選擇採行不同的方案（黃必紅 2008: 179）。這種制度與管理的零散反而形成新的問題，因為各地養老保險實施辦法不盡相同，彼此之間無法銜接，形成職工就業轉移時的制度障礙。各地的養老保險改革模式原則上雖然依循統帳結合的原則，但卻因為具體內容中個人帳戶的比重不等，形成養老保險制度統一的障礙。

為因應此一施行歧異的問題，1997 年國務院發布〈關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定〉，希望逐漸齊一各地不同的統帳結合方式，並提出 1998 年底前在全國範圍內實行統一的個人帳戶、記帳利率、繳費基數、繳費比例、計發辦法及統一的過渡辦法。統一管理制度的目的是深化國有企業改革，增加職工在不同地區、單位之間的自由流動。1998 年勞動和社會保障部（以下簡稱勞社部）成立，國務院發布〈關於實行企業職工基本養老保險省級統籌和行業統籌移交地方管理有關問題的通知〉，基本養老保險行業統籌被取消，全部移交給企業所在地的地方保險機構統一管理。

新的養老保險制度包含三大支柱：(1)社會統籌支柱：用於基本養

老保障，企業繳納其全體工資總額的 20%，並且以省為單位進行調劑。(2)個人帳戶：由個人和企業共同負擔，按繳費工資的 8%繳納。當職工退休時（平均退休年齡為 55 歲左右），每月可以得到這份基金積累額的 1/120。(3)自願性補充養老保險制度：2000 年〈關於城鎮社會保障體系改革的試點意見〉中，確立基本養老制度在各地施行的成效，並檢視其與資本市場的接軌。國務院重申 1997 年關於建立統一的城鎮職工基本養老保險制度的決定，同時對繳費率和個人帳戶的規模進行修改，並在部份省市進行試點，個人繳費率一次性提高到個人繳費金額的 8%且進入個人帳戶中，企業繳費進入統籌帳戶，不可挪用至個人帳戶。2001 年 7 月在遼寧省進行試點，2004-2005 年將之擴展到東北全境，2006 年又有其他八個省份加入試點，將省級社會統籌與個人帳戶基金分別管理（鄭功成 2008: 65-67）。

表一 2000 年以後城鎮基本養老保險試點模式

	統籌帳戶	個人帳戶
成員資格	城鎮所有企業職工（國營及所有私營企業）、個體工商戶和靈活就業人員	同左
繳費額度	企業繳費： 企業工資總額的 20%	個人繳費： 個人工資的 8%
養老金計算	基礎養老金： 當地上年度社會平均工資 20%；每繳費 滿 15 年後，每增加繳費 1 年，增發 0.6%	個人帳戶養老金： 個人帳戶餘額除以 120

資料來源：作者根據國務院國發[2000]42 號文件規定內容製作。

在這個基礎上，2005 年國務院〈關於完善企業職工基本養老保險制度的決定〉確定這個發展方向，同時擴大適用範圍到城鎮各類企業職工、個體工商戶和靈活就業人員；另一方面，養老保險改革也朝做實個人帳戶努力（劉昌平 2008: 8-12）。考慮到不同世代職工準備養老的能力差異，決定區分為老、中、新三個類別，只有針對中世代及新世代才有繳費至個人帳戶的要求。此外，著眼於不同地區的經濟實

力差距，中央財政只對中西部地區和東北老工業基地予以補助，東部沿海經濟發達地區必須依靠自己實力。最重要的是中央政府體認到地方政府與企業承受能力的不同，決定逐步推展做實個人帳戶（勞社部 2007 年〈關於進一步擴大做實企業職工基本養老保險個人帳戶試點工作有關問題的通知〉）。為了支持遼寧試點做實個人帳戶，中央財政與地方財政按照 75：25 的比例分擔，讓遼寧省全省個人帳戶逐步能夠積累基金。同時，國務院也在 2000 年成立全國社會保障基金，做為基本養老保險的後援儲備；資金來源包括中央財政預算撥款、國有股減持劃入基金、投資收益與股權資產等等（黃必紅 2008: 181）。

上述的努力集中在落實 1990 年代以來推動的「統帳結合」制度，但是由於地區之間的經濟發展各異，養老金改革有很明顯的實施落差。中央政府主觀意願主導的城鎮職工基本養老保險省級統籌（勞社部 2007 年〈企業職工基本養老保險省級統籌標準〉），實際上違背了許多富裕地區的財政利益。關鍵問題在於即便是一省之內，同樣有地區之間的經濟實力差異，使得財政較寬裕的縣市不願意提供資金給其他較窮的地區。直到現在，多數省份還停留在縣、市統籌的水準上，凸顯出跨縣、市甚至跨省、區流動就業的職工養老保險銜接問題（魯全 2008；Frazier 2004; Shi 2008）。另一方面，儘管個人帳戶的試點已經行之有年，1990 年代以來的地區實施經驗卻是令中央政府頭痛的空帳問題；許多地區（尤其是退休職工眾多的東北老工業基地）因為支付退休養老金的壓力沉重，事實上還是把年輕世代職工繳交入個人帳戶的基金先用來支付養老金支出，形成嚴重的財政問題（劉昌平 2008: 112-114；鄧大松、劉昌平等 2008: 48-50）。正是在這個背景下，才會有 2000 年以後的東北試點和後續的國務院相關決定，決定把改革的腳步放緩踏實，並且體認到只有透過中央政府的財政補貼，才有可能幫助地方解決潛在養老金債務的問題。

可以預見的是在中長期的發展上，雖然城鎮職工養老保險在中央政府主導下有全國統一的制度，不同地區與直屬企業的職工仍然有相當大的養老金權利差異。尤其在社會統籌的基礎養老金部份，因為計

算給付的基準是當地上年度社會平均工資 20%，顯而易見的是給付水準將因地而異。同樣的情形也發生在個人帳戶，因為個人帳戶的籌資完全基於個人工資水準高低，此處更是受到不同地區工資發展程度差異的影響。因此，儘管城鎮職工養老保險的改革力度最大，相對上也保障了城鎮職工一定的老年經濟安全，可是它的整體成效依然受到地區之間的發展差異與統籌層級過低局限，也形成不同地區退休職工之間的養老金權利差異。

（二）農村社會養老保險改革

自 1990 年代初期開始探索建立農村社會養老保險，中央政府便設定財政負擔方式以個人負擔為主、集體與國家補助為輔，主要以養兒與土地防老為主、民政部的災害救濟與五保救助次之的養老保障模式。從一開始，農村社會養老保險的政策實驗便呈現地域化的趨勢：成員資格只局限於農村的農民，同時各地的農村社會養老保險制度發展一直呈現中央原則指導、地方各自為政的局面。即使 2003 年後的新農保出現（見下分析），矯正了許多舊農保的弊端，制度發展地域化的邏輯卻沒有改變。

1980 年代中期的一些沿海發達地區開創自己的項目，逐漸累積實務經驗，後來民政部在 1992 年正式發文〈縣級農村社會養老保險基本方案（試行）〉（民辦發[1992]2 號），決定在山東省的煙臺與威海兩地進行試點探索。在這個基礎上，全國許多農村地區也開始開辦農村社會養老保險。雖然立意良善，卻因為地方操作實務經驗不足，開始出現資金挪用或搶業績的弊病。有鑑於 1990 年代農村社會養老保險的諸多問題以及農村大幅超越城市的老齡化現象，中央政府於 1999 年暫停各地的農保試點，並於隨後三年間進行農村社會養老保險整頓的工作（鄧大松、劉昌平等 2008: 72；Shi 2006；Salditt et al. 2007）。由於這個政策決定，舊農保的發展陷於停滯狀態，只有一些有財政實力的地方政府以自己的補貼支撐舊制的運行。

2003 年起中國政府開始推行新型農村社會養老保險（新農保）試

點，並在 2009 年正式公告〈關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見〉，決定全面開展推廣。¹⁸ 有鑑於舊農保實施的制度弊端，新農保增加幾個較值得注意的改變：首先，各級政府開始對農保進行補貼，並適時配合市場機制與人民的生活狀況而調整，減輕農民因繳納保費所造成的財務負擔。其次，領取養老金的額度也隨著物價與人均收入而調整，確保養老金的額度能夠維持老農民們的基本生活。再者，新農保資金的管理制度有了初步的分權營運方式，將農保資金的收繳、營運、監督管理三種業務分開由不同部門執掌。

目前各省、市、自治區按照「保基本、廣覆蓋、有彈性、可持續」的原則，在各地展開新型農村養老保險工作。到 2007 年底，全國已有近 2,000 個縣（市、區、旗）開展農村社會養老保險工作，5,171 萬農民參保，積累保險基金 412 億元，有 392 萬參保農民領取養老金。其中有 200 多個縣（市、區、旗）建立了有政府補貼的新型農村社會養老保險制度。¹⁹ 以下從運行模式、涵蓋範圍和對象、繳費基數、給付待遇等來分析各地新型農保的施行，如下表二所示。

1. 運行模式：統帳結合與個人帳戶全積累模式

江蘇省於 2007 年選擇十個試點縣中，除如皋市選擇了個人帳戶模式外，其餘九個試點縣都選擇了統帳結合的模式。大部份縣政府考慮的主要理由是將來社會保障一體化的必然趨勢，同時著眼城鎮的職工養老保險採取的是相同模式，況且這種制度也便於農村勞動力的流動並與城市接軌。重慶市則實行個人帳戶全積累模式，地方經辦機構為參保人員建立和管理個人帳戶，各級政府、村集體、個人繳納的費用全部滾入個人帳戶，積累的額度決定未來退休領取的給付水準。

2. 涵蓋的範圍和對象：純農民是養老保險制度的重點對象

18 參見國務院於 2009 年 9 月 4 日發布的新聞稿，總結了過去在地方試點所蒐集的經驗，見中華人民共和國中央人民政府網頁(http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/04/content_1409216.htm)。

19 此處的統計以及以下介紹新農民養老保險在各地的實施狀況，主要參考：劉昌平等(2008: 39-66)；另外請參考人力資源和社會保障部 2008 年 4 月 7 日所發布的資料，見新華網網頁(http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2008-04/07/content_7934606.htm)。

表二 2000 年後大陸各地新型農村養老保險試點實施狀況

	原則	實施的省、市	基本特徵
運行模式	個人帳戶模式	如皋市	便於農村勞動力流動並與城市接軌。
	統帳結合模式	江蘇省（除如皋市外）、重慶市	積累額度決定未來退休領取的給付水準。
涵蓋的範圍和對象	純農民是養老保險制度的重點對象	山西省	本省農業戶口的適齡農民。
		江蘇省	具有戶籍的農村居民、年齡在 18-60 歲（男）或 18-55 歲（女）之間、從事農林牧漁業的農民、暫不具備參加城保的鄉鎮企業職工、以及其他。
繳費基數選擇	以上一年農民人均純收入做為繳費基數	甘肅省嘉峪關市	保險費由個人、集體、財政三方負擔，繳費基數按照該市上年度農民人均純收入的 50%，繳費比例為 15%，其中個人繳納 10%。
		安徽省廣德縣	月繳費基數依據該縣上年度農民年人均純收入的 30%至 300% 確定，個人繳費比例不低於繳費基數的 8%。
		福建省	參保農民以本縣（市、區）農民人均純收入為繳費基數，費率為 18%，有條件的可再繳 8%；繳費年限累計不少於 20 年。
給付待遇水準	實行「低水平、廣覆蓋」的原則	河南省南陽市	確定給付待遇水準的同時，也將彈性待遇調整機制納入制度中。

資料來源：人力資源和社會保障部 2008 年 4 月 7 日所發布的資料，見新華網網頁(http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2008-04/07/content_7934606.htm)。

山西省規定新型農村社會養老保險的參保人為該省農業戶口的適齡農民。上述江蘇省的新型農保制度試點縣中，也具體確定參保範圍和對象：具有本縣（市、區）戶籍的農村居民、年齡在 18-60 歲（男）或 18-55 歲（女）的範圍之間、從事農林牧漁業的農民、暫不具備參加城保的鄉鎮企業職工、以及其他各類人員。

3. 繳費基數選擇：以上一年農民人均純收入做為繳費基數

甘肅省嘉峪關市基本養老保險費由個人、集體、財政三方負擔，繳費基數確定按照該市上年度農民人均純收入的 50%，繳費比例為 15%，其中個人繳納 10%。安徽省廣德縣月繳費基數則是依據該縣上年度農民年人均純收入的 30%至 300%確定，個人繳費比例不低於繳費基數的 8%。福建省參保農民以本縣（市、區）農民人均純收入為繳費基數，費率為 18%，有條件的可再繳 8%；繳費年限累計不少於 20 年。

4. 給付待遇水準：實行「低水平、廣覆蓋」的原則

河南省南陽市確定給付水準的同時，也將彈性給付調整機制納入制度中：第一、用財政補助金的 20%和其他來源的社會贊助資金建立農村社會養老保險給付調劑金，適時提高養老金給付水準。第二、領取年齡富有彈性。特殊情況下，經批准可提前一至五年領取養老金，每提前一年減發 1.5%的養老金，每推遲一年增發 1.5%的養老金，藉此鼓勵農民延長保險的年資。第三、強化最低給付，實行保底的彈性計發辦法。

從以上的政策發展趨勢來看，可以清楚看到各地蓬勃的試點措施，這點也是中央政府的策略。有鑑於農村地區的經濟實力差距過大，中央政府在此只能扮演政策指導者的角色，絕大部份的政策自主權落在地方政府的手中。在「廣覆蓋、低水平、有彈性、可持續」的原則下，目前的新型農村社會養老保險明顯朝向基礎養老保障的模式，再依據各地不同的情況設計不同的補充養老金。沿海地區省份的農村地區富裕，可以在縣、鄉鎮、村的各個行政層級，為戶籍內的老農再加碼提供更多津貼。例如前述江蘇省運行的統帳結合模式中，著名的蘇州模式便是將農村勞動力納入基本養老保險，採取個人負擔(50%)、財政補助和集體補助(50%)三者結合的辦法集資。個人繳費的部份滾入個人帳戶中積累，而各級政府和村集體補助款則構成基礎養老金，即使這個部份也是與當地經濟發展水準相關。

儘管大方向上都是改善過去在財政補助與資金管理方面的問題，

各地的試點無疑強化了農村養老保障地域化的現象：地方政府財力的差距具體映現在戶籍內老農民的養老金給付高低。另一方面，各地的試點也確立農民養老方面的社會公民權界線：大部份的試點範圍都局限在縣的層級，清楚劃分出農村養老保險的屬地管理範圍。近年來沿海省分逐漸注意到城鄉一體化的趨勢，所以在省級的政策規劃中提出以省為界的社會保障統一目標；例如上述的江蘇省便是基於這樣的想法，規劃出類似城鎮保險的統帳結合模式。沿海地區省份試點明顯著眼於城鄉一體化的未來發展趨勢，所以設計和城鎮職工保險相似的制度；其他內陸地區的試點則比較注重地區內農民的養老需求，強化各級政府的財政責任。所以就中長期發展而言，農民養老的社會公民權界線將依然局限於省級、或甚至只有地級市級或縣級的層次。

（三）農民工的養老保障

相較於城鎮職工養老保險與農村社會養老保險，農民工的養老議題是晚近才出現的討論，主要原因在於農民工是中國二元戶籍制度下出現的特殊群體，缺乏自由居住落籍的權利，到外地打工的農民還是被綁在原來的農村戶口，導致農民工在打工地沒有適當的戶籍身分，無法享有當地的社會保障。目前只有中央行政命令或是地方政府的相關政策推行，並沒有統一的全國性政策。正是在這個背景下，農民工的社會保障更呈現明顯的地域化現象，有關的社會保障議題也引起學者的關懷（盧海元 2004；呂學靜 2008）。在近十年中開始出現地方上相關的農民工社會保險政策，起初在 1990 年代晚期是先將農民工選擇性納入城鎮職工社會保險，在其中增加農民工社會保險項目（呂學靜 2008: 35-36）：

（1）社會養老保險政策：自 1998 年 9 月廣東省頒布的〈廣東省社會養老保險條件〉將農民工納入城鎮職工社會養老保險體系以來，廈門、南京、深圳、北京、天津、鄭州等地相繼訂定農民工社會養老保險政策，將城鎮農民工納入城鎮職工基本養老保險制度。

（2）工傷保險政策：2004 年 6 月 1 日勞社部發出通知對農民工參加

工傷社會保險的相關事宜做出規定，北京、安徽、河北、重慶、山西等省、市各地隨之將城鎮職工納入工傷保險制度範圍。

(3)醫療保險政策：北京市 2004 年 7 月頒布〈北京市外地農民工參加基本醫療保險暫行辦法〉將農民工納入城鎮職工醫療保險涵蓋範圍內，石家莊、山東、山西等也制定相關醫療保險體系。

一直到 2000 年以後，才逐漸摸索出一些獨自針對這個群體的社會保險項目，也就是建立一些在成員資格上只適用於農民工的制度，結合農民工流動性強和收入水準低等特點，由地方政府因地制宜建立起費率水準、基金運行方式、給付水準和方式等方面彼此不同，同時與城鎮職工保險相對獨立的保險制度。最早的農民工綜合社會保險項目在上海市和成都市試行：2002 年上海首先實施〈上海市外來從業人員綜合保險暫行辦法〉，2003 年成都市實施〈成都市非城鎮戶籍從業人員綜合社會保險暫行辦法〉。這兩個綜合社會保險項目都只是給付工傷或意外傷害補貼、住院醫療給付、老年補貼給付等三方面保障，繳費率和享受的給付水準均較城鎮社會保險項目低。

有關農民工養老保險的發展，自 1995 年〈勞動法〉施行後，原則上納入農民工，1987 年深圳首先出現農民工養老保險，實際繳納保險費年限累計滿 15 年、符合退休條件即可按月領取養老金。1999 年勞社部〈關於印發社會保險費徵繳暫行條例宣傳提綱和失業暫行條例宣傳提綱的通知〉（勞社部發[1999] 9 號）解釋〈社會保險費徵繳暫行條例〉中所指的職工，包括所有與用人單位有勞動關係的個人，即正式職工、臨時工、城鎮職工、農民工等。1999 年勞社部〈關於貫徹兩個條例擴大社會保障覆蓋範圍加強基金徵繳工作的通知〉（勞社部發[1999]10 號）規定，農民工合同制職工參加單位所在地的社會保險，社會保險經辦機構為職工建立基本養老個人帳戶。2001 年 12 月勞社部〈關於完善城鎮職工基本養老保險政策有關問題的通知〉（勞社部發[2002]12 號）規定，各類企業招用農民工，應簽訂勞動合同，必須依法繳納社會保險費。

儘管有上述行政規定，沿海地區城鎮卻逐漸按照自己的需求，發

展出不同類別的農民工養老保險制度：北京市便是按照城鎮職工基本養老保險設計的，實行社會統籌和個人帳戶相結合的籌資形式；上海市的綜合保險則類似個人帳戶，用「強制儲蓄」的方式建立養老保險制度，考量的是農民工的流動性以及個人帳戶的可攜帶性；天津、深圳等城市則是直接將城市農民工納入城鎮職工基本養老保險制度當中，方便地方制度之間的接軌。表三比較各個農民工養老保險制度的差別。

上述的地方試點顯示出一個趨近城鎮職工保險的解決方式，也就是在現有城鎮保險的架構中，直接涵蓋農民工這個特殊族群，或是另起爐灶建立一個運作方式近似的保險制度。值得注意的是這些都是針對這個特殊群體的個別項目，涵蓋的社會風險明顯集中在與就業相關的部份：養老、工傷、醫療等所謂的「三險」。易言之，這是比較狹隘的社會公民權賦予，只有在農民工就業時才能享有，這點有別於一般城鎮居民與職工的社會保險體系（涵蓋養老、工傷、醫療、失業、生育等「五險」）。雖然有些城鎮中的社會保險將農民工納入，但是直接涉及地方財政支應的社會救助、社會福利項目則仍然依據戶籍制度運行，將沒有城市戶口的農民工群體排除在外。

（四）失地農民的社會（養老）保障

中國大陸經濟發展及工業化的速度突飛猛進，但伴隨而來的是失地農民社會保障問題。經歷了土改平分、集體公有、農戶承包等多次變革，分配關係隨著土地和生產資料所有制及勞動組織的變化而改變（何皮特 2008）。基本上，城市土地屬於國家所有，農村土地屬於農村集體所有；農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於農村集體所有；宅基地和自留地、自留山屬於農民集體所有。根據 1998 年〈憲法〉修正案和 2004 年修訂的〈土地管理法〉，集體土地不能直接入市，城市郊區的農用地必須首先通過政府徵用，把農民集體所有的土地變為國有土地後，用地單位和個人再通過有償的方式向政府申請獲取國有土地的使用權。

表三 各地城市農民工社會養老保險制度模式比較

	北京	天津	深圳	上海
繳費年限			15 年且退休前 5 年在本市連續繳費	連續繳費滿 1 年
繳費基數	上一年本市職工月最低工資標準	個人實際工資或市最低工資標準	月工資總額	上年度全市職工月平均工資的 60%
繳費比例				
企業	20%	19%	8%	
個人	6%-8%	8%	5%	5%
統籌部份	15%-17%	16%	2%	
能否提前支取	不能	不能	不能	
給付方法				
個人帳戶	一次性支取個人帳戶全部儲存額和利息	一次性支取個人帳戶全部儲存額和統籌部份	達到退休年齡，但繳費年限不足時，發放個人帳戶全部儲存額；否則按個人帳戶積累額的 1/120 按月計發	連續繳費滿 1 年的，獲一份老年補貼憑證，額度為本人實繳費基數的 5%，達到退休年齡後，一次性領取老年補貼
統籌帳戶	按累加原則，繳費滿 1 年則發 1 個月相應繳費年度的本市職工最低工資的平均數，以後累計繳費年限每滿 1 年的，以此為基數，增發 0.1 個月相應繳費年度的本市職工最低工資的平均數	直接與繳費相關，退休時一次性發放	達到領取養老金的條件後，按月發放，按退休時上年度本市城鎮職工月平均工資的 20%計發	

資料來源：郭金豐(2006: 180-181)。

據統計 1987 至 2001 年間，中國全國非農建設占用 2,394.6 萬畝耕地，按人均耕地不足 0.7 畝計算，至少約有 3,400 萬農民因為徵地失去賴以為生及最後社會保障的土地，且每年以約 200 萬人的速度遞增。中國農村土地徵用對農民的補償過低，嚴重影響農民合法權益，農民在農地非農化過程中有關出讓土地價格收益分配的博弈中，與政府國土部門、相關部門、用地單位、鄉鎮政府、村或集體組織相較處於弱勢，大部份農民僅能被動接受大打折扣的徵地補償費（張淳翔 2007）。許多失地農民往往因為土地徵收後的補償金微薄、或是發放時間延遲，使得生活陷入窘境，剩餘勞動力更受到教育程度偏低及年齡過大等因素限制，難以和城市勞動力競爭，形成「失地又失業」的惡性循環。

有鑑於此，中央政府也開始要求地方注重失地農民的權益。然而，類似於農民工的養老與社會保險制度，中央政府只有發出關於失地農民的原則指導性文件，相關政策制定與執行的主動權仍舊屬於地方政府的職權。不管在成員資格、失地補償與相關社會保障的權利給付認定上，都呈現十分顯著的地域化現象。國務院的國辦發[2006]29 號文件〈關於做好被徵地農民就業培訓和社會保障工作的指導意見〉，進一步確立被徵地農民社會保障制度設定原則、資金管道、組織領導等，要求解決城市規劃區內外的被徵地農民養老和醫療保障問題；對城市規劃區內的被徵地農民，符合條件的應按規定納入城市居民最低生活保障和城市醫療救助範圍，有條件的地區可將被徵地農民納入城鎮職工養老、醫療、失業等社會保險參保範圍，通過現行城鎮社會保障體系解決其基本生活保障問題。對城市規劃區外的被徵地農民，凡是已經建立農村社會養老保險制度、開展新型農村合作醫療制度試點和實行農村最低生活保障制度的地區，要按相關規定將其納入相應的保障範圍。沒有建立上述制度的地區，可由當地政府根據實際情況採取多種形式保障被徵地農民的基本生活，提供必要的養老和醫療服務，並將符合條件的人員納入當地的社會救助範圍。

為此，勞社部與國土資源部於 2007 年再發出通知（勞社部發

[2007]14 號)，提出失地農民社會保障所需資金，必須從當地政府批准提高的安置補助費和用於被徵地農戶的土地補償費中統一安排，兩項費用不足以支付的部份再由當地政府從國有土地有償使用收入中解決。地方人民政府可以從土地出讓收入中，安排一部份資金用於補助失地農民社會保障支出，逐步建立生活保障的長效機制。失地農民社會保障所需資金的個人繳費部份，可以從其所得的土地補償費、安置補助費中直接繳納；各縣市徵地統一年產值標準和綜合地價公布實施後，要及時確定徵地補償安置費用在農民個人、農村集體之間的分配辦法，讓失地農民社會保障個人繳費部份在農民個人所得中直接繳納。

但因被徵地農民構成情況複雜、各地經濟承受能力差異較大等原因，被徵地農民的社會保障工作目前還存在明顯的地區差異。徵用農村集體所有土地後，對農民的安置方式目前主要有貨幣安置、招工安置、農業安置、劃地安置、住房安置、社會保障安置等基本形式，但大多是採取以貨幣安置為主的「要地不要人」的城鎮化模式，失地農民的生活、就業、創業、住房、社會保障等缺乏解決的有效途徑（盧海元 2004: 156；何治民 2008）。目前，對於失地農民養老保險還沒有統一的全國性制度安排，由各級地方政府探索試點，自主安排失地農民轉為城鎮居民後的社會保障，如表四所列（盧海元、盧敏 2007）。一些地方將失地農民納入城鎮社會保障體系，主要採取兩種形式：一是根據失地農民的不同年齡和個體能力，將其分別納入城鎮職工基本養老、醫療和失業保險體系，或城鎮居民最低生活保障體系，代表性的地區有北京市、江蘇蘇州市；二是按照「雙低」標準，將所有失地農民，按不同的徵地時間、不同年齡階段設定不同的繳費標準，納入城鎮社會職工基本養老、醫療保險，代表性的地區有成都市。一些地方將被徵地農民納入農村社會保障體系，主要採取兩種形式：一是按照「仿城模式」納入農村社會養老保險制度，這種類型比較有代表性的是青島模式；二是按照傳統農村社會養老保險制度模式，納入新型農村社會養老保險制度。

有些地方針對被徵地農民的特殊情況，專門建立被徵地農民社會

保險制度，如天津、河北、內蒙古、安徽、西安、佛山等地都陸續發布了有關文件，比較有代表性的地區有天津和西安。一些地方針對被徵地農民的特殊情況，專門建立了被徵地農民基本生活保障制度，這種制度既不同於城鎮居民最低生活保障制度，也不同於城鄉社會保險制度，代表性的地區有浙江、江蘇（蘇州市除外）、山東等省。最後，上海和重慶兩個直轄市實施比較特別的制度：上海市政府於 2003 年公告有關被徵地農民社會保障管理辦法，其中規定被徵地農民參加上海市小城鎮社會保險（簡稱「鎮保」，主要對象是被徵地農民、郊區新設立的用人單位及其從業人員；目前上海是唯一建立鎮保的地區）。被徵地勞動力（男 16-55 歲、女 16-45 歲）全部納入鎮保範圍，由徵地單位按照徵地時全市統一的鎮保基數和比例，為被徵地農民一次性繳納不低於 15 年的基本養老保險、醫療保險費，並繳納一定的補充社會保險費（其中包括不低於 24 個月的生活補貼）。重慶市被徵地農民安置工作由市國土資源局主管，將被徵地農民養老保障納入商業保險。從 2000 年開始，重慶市規定將每畝 2.1 萬元的土地補償費全部交給商業保險公司，在男滿 50 歲、女滿 40 歲時，每月可以從保險公司領取 175 元的生活補助費。這個標準以年利率 10% 計算，但保險公司只按銀行利率標準給付，其中的利率差額由市財政補足。

比較起來，失地農民養老保險與城鎮職工基本養老保險模式差別很大。現行城鎮職工基本養老保險制度規定：凡 1996 年 1 月 1 日以後就業的個人累計繳費年限滿 15 年後，退休時可以享受基礎養老金和個人帳戶養老金的待遇。就目前的戶籍管理而言，失地農民在沒有轉為城鎮居民前，沒有任何就業紀錄，更無法累積個人繳費年限滿 15 年。雖然有的地方政府允許失地農民採取一次性完全繳費方式參加城鎮職工基本養老保險，但無法解決其 15 年累計繳費的規模問題。而如果將大量失地農民納入城鎮職工基本養老保險體系，需要很大的資金填補。現行的失地農民養老保險便帶有強烈的個人儲蓄性質，各級政府在其中的投入責任很小。各地實施的失地農民養老保險大多採取一次性累計繳費的方式，主要是強調失地農民個人的儲蓄積累。

表四 不同地區針對被徵地農民所安排的社會養老保障措施

安置模式	實施的省、市	基本特徵
納入城鎮社會保障體系	北京、蘇州、成都	農轉居。分別納入城鎮職工基本養老、醫療和失業保險體系，或城鎮居民最低生活保障體系。
納入農村社會養老保險制度	青島	農業戶口。失地農民按照該市農村社會養老保險繳費的規定繳納費用，村集體和地方財政按相同比例補助。
建立被徵地農民社會保險制度	天津、西安	農轉居。建立被徵地參保人員社會保障基金和失地養老人員社會保障基金。資金來自徵地補償費和政府補貼。
建立被徵地農民基本生活保障制度	浙江、江蘇（蘇州除外）、山東	各地設立被徵地農民基本生活保障專項資金帳戶，納入財政專戶管理，由政府、集體和個人共同籌集資金。實行分類保障。
納入小城鎮社會保險制度	僅上海一地	農業戶口。一次性繳納不低於15年的基本養老保險、醫療保險費，並繳納一定的補充社會保險費。
納入商業保險體系	僅重慶一地	農轉居。男50歲、女40歲後每畝2.1萬元的土地補償費交保險公司，每月領175元生活費。

資料來源：作者參考盧海元、盧敏(2007)，曾竣(2007)內容編製。

（五）小結：中國社會公民權空間政治轉型的機制

1990年代以來在城鎮與農村的養老保險政策發展，具體而微呈現出改革開放的中國大陸國家制度與市場經濟同步運作的軌跡。這個逐漸浮現的社會保障地域化現象具有深刻的意涵，它標示出地方政府在其中的主動角色，這點也呼應我們在中國研究中所觀察到的地區間政策與制度的差異。許多研究已經發現，中國地方政府在改革開放後地方經濟發展中的重要角色，往往是地方先實驗新的模式，後來得到中央政府的認可成為全國性政策，例如過去鄉鎮企業的發展以及地方組合主義模式的政治經濟關係，地方政府官員有強烈的動機追求地方經濟的成長，為自己及地方謀取利益(Oi 1995, 1999; Walder 1995, 1998)。

在改革開放的過程中，中央政府從「小政府，大社會」的概念出發，有意識的下放權力給中下級單位政府，分權給地方政府(decentralization)（參考 Chien 2007, 2008）。再加上條塊關係之間的權力變動，使得地方政府的協商籌碼大幅增加，成為政策制定與執行過程的否決點(Shambaugh 2000; Goodman 2001; Yang 2004; Zheng 2004)。同時，這樣的制度也讓地方政府在政策執行過程中，擁有很大的執行裁量權。尤其在晚近的行政改革中，中央政府更進一步下放權力給省級政府，從「垂直管理」的角度強化「條」的控制，讓地方政府能夠更有效推展市場化策略，以因應加入 WTO 所引發的國際競爭(Mertha 2005)。在這種地方分權的架構下，地方政府除了努力發展經濟以增加財政能力之外，近年來也逐漸在社會保障的領域進行試點探索，試圖建立起自己地方特色的社會福利體系。

因此，在社會政策的不同政策領域之間，也產生中央與地方政府之間的動態互動，必須在個別情形中考察，此處只能概要說明。在城鎮養老保險部份，儘管中央政府在 1990 年代中提出各項改革政策，在地方層次卻遇到了阻力，受到地方政府及政治利益的折衝而打了折扣，使得「統帳結合」模式實施成效至今都未竟全功（魯全 2008；Frazier 2004; Shi 2008）。在農村養老保險方面，農村養老金的政策制定與執行過程中，中央政府給予地方政府自主權限發展自己的農民養老制度；地區之間的實施程度因地方經濟能力不同，而有非常大的差異。如上所述，在內地多數地區政策停擺的時候，沿海的富庶地區卻依然能夠推出集體補助的農村養老項目。譬如江蘇省考量到未來城鄉一體化的趨勢，進行的試點多半類似於城鎮的職工養老保險「統帳結合」模式。在農民工與失地農民養老保險方面，同樣可以觀察到地方制度選擇的邏輯。雖然中央政府在 2000 年以後陸續發布政策性文件，要旨仍舊在於原則性的指導，而留給地方政府制定具體政策項目的空間。於是我們看到青島因為在 1990 年代中建立了農村養老保險，所以在處理失地農民的養老問題時，便以既有的農村養老保險納入這個群體。相反的，其他沿海地區及大城市則多半建立起單獨的被徵地農

民社會養老保障制度因應。相同的情形也可在農民工的社會保障政策中觀察到，主要的大城市都因為考慮到農民工的流動性，建立起仿照城鎮養老保險的類似制度，或是乾脆直接將他們納入城鎮的保險制度內。

這種社會保障地域化的現象，也呼應 1990 年代中戶籍制度的轉型。傳統戶籍意義下的「城鎮／農村」範疇，正以更細膩的方式轉化成另一種區隔社會公民權的機制，成為新形態的「城鎮保護主義」（吳介民 2000；Wu 2008, 2010）。一方面隨著城鄉二元體制的鬆動，以及城鎮擴張工業化的進程，逐漸出現如農民工與失地農民新的身分群體，使得大型城市必須負擔這些群體的福利供給。另一方面，「城鎮保護主義」的制度邏輯區分出更多種類的身分與相關的社會公民權，結果就如前幾節分析的不同養老保險制度，專門針對特定身分類別的職工或農民群體設計出個別的社會保險制度，既提供他們一定程度的社會保障，維持社會穩定；同時卻也藉此局限這些弱勢群體的權利範圍，不致於影響既有地方福利制度的架構。在這個氛圍下，每個地方政府逐步依據中央的「和諧社會、以人爲本」原則，建立起具地方特色的社會保障體系；然而身分區隔與社會公民權賦予的方式變得更多元，有無戶籍身分的「本地人／外地人」範疇成為關鍵的劃分機制，依此建立起具有強烈福利階層化的地方福利體系。在這個變化趨勢中，傳統的「城鎮居民／農村農民」雖然仍有一定的空間區隔意義，但是隨著許多沿海地區的城鄉一體化發展趨勢，其劃分社會公民權的絕對支配力將逐步淡化。

因此，不管在戶口管制、財政管理、乃至地方經濟與社會發展，地方政府都扮演起關鍵的定位者角色；而從改革開放後的發展邏輯來看，地方的政治、經濟與社會制度將會影響地方政府的政策，由此也形塑個別地區社會保障制度的風貌。由此觀點出發，未來可以進一步探討的方向包括地方制度、政治生態及經濟發展的形態對於相關社會政策發展的影響，或是地方政府官僚的理念與利益扮演何種角色，這點有待進一步的經驗考察檢證。從以上的討論已經可以看出社會保障

地域化對於改革開放後的中國大陸社會公民權的意涵：制度上將會是一個體系零散分立、行動者多元、地區特色明顯、中央治理難以一致的福利體制；與此對應的是身分階層明顯、福利地位不平等、地區之間有差異的社會公民權體制。

六、結論：福利地區脈絡下中國的社會公民權發展

本文的討論主要說明改革開放以來中國社會福利制度的空間政治轉型，以及相關蘊含的社會公民權界線異動。從現有的文獻討論，可以看到大部份學者的研究比較集中在社會變遷下的社會福利政策改變及引發的社會問題，或是從文化或經濟發展的策略角度理解中國的社會政策性質。雖然已經有部份社會學者注意到戶籍制度與（農民工）公民權之間關聯的議題，但是從社會公民權的空間政治角度去觀察社會福利制度轉變的視角，卻似乎還沒有引起相當的注意。本文便是從這個缺口切入，藉由西方福利學者 Ferrera 的「劃界結構重組」概念，提供一個分析當代中國大陸社會福利發展的新視角。這個概念可以闡明中國社會福利制度轉變中，如何在空間面向上劃分新的社會公民權界線，界定不同制度範疇中的社會成員彼此之間的權利與義務。從福利制度的地域和成員界定兩個面向，我們可以清楚看出在現今中國大陸的社會公民權界線，已經逐步從傳統的「城鎮居民／農村農民」轉變到「本地／外地」為主軸；易言之，要觀察中國社會公民權的形式與內涵變化，除了傳統的「城鎮居民／農村農民」這個成員界定面向以外，還必須加進「本地／外地」的地域界定面向，才能更理解這種社會公民權的空間政治轉型。

藉著對於養老保障政策發展的分析，我們便能清楚看出這個趨勢。首先，城鎮職工養老保險改革有悠久的制度歷史遺緒，成為 1990 年代以後社會保障改革的重心：國務院在歷次的通知中，逐步將傳統的企業養老模式轉變為企業與個人共同承擔責任的「統帳結合」模

式。上文的分析已指出儘管改革的方向一致，地方上實施的進度落差卻很大，以致於中央政府不得不體認這個地區之間的國企體質與地方政府財力差距，放緩改革的腳步，要求有條件的地方逐步朝向這個方向改進。同樣的情形在農村的養老保障領域更是如此：不管是新型農村社會養老保險，或是針對失地農民與外來民工的相關社會保險，我們觀察到的是比較富裕地區政府自發性的試點，藉由摸索學習的方式在制度上進行創新。中央政府基於各地的社經發展差異，往往也樂觀其成，鼓勵地方政府找尋出合適的制度模式，或是藉由地方試點觀察歸納出可能合適全國各地的基礎模式。在城鎮與農村的社會保障領域，甚至出現先行地區進行試點成功解決特定社會問題以後，中央政府才發文通知全國其他地區起而效尤。

這種「具有中國特色」的社會福利發展模式，拋出一個檢驗並豐富現有社會公民權理論的課題，這也是本文希冀達成的貢獻。首先，中國社會福利的發展經驗挑戰了傳統社會公民權理論的空間想像：Marshall 以降的學者，從民族國家疆界的常（例如福利國家建立）與變（例如全球化），說明社會公民權的質變；卻少有人從民族國家疆界內部的空間政治變化角度，注意到一個政治社群內所建立起的社會公民權界定藩籬，而中國社會福利的變化提供這樣一個特例。再者，本文也企圖指出在後社會主義轉型的發展路徑中，中國大陸福利「社會化」加上地方分權的趨勢，已然改變國家（中央與地方政府）、市場與個人之間的權利及責任關係，這個改革經驗也對社會公民權理論提出新的課題，必須解釋福利制度大幅轉型中的公民權形態。除了形成社會公民權地域化差異之外，同時也意味著福利責任從中央政府轉移至地方政府、企業與個人的肩上。

與西方的社會公民權歷史演進相較，中國大陸社會福利在後社會主義轉型的發展，也形成一條十分特別的路徑。在探討社會主義的社會福利經驗後，Selden 與 You (1997: 1665) 及 You (1995: 329) 認為中國與東歐社會主義發展經驗是由國家先賦予城鎮職工社會權，而沒有民權（經濟財產權）、政治權的背景環境。這個觀察呼應 Michael Mann

(1987)及Bryan S. Turner(1990)的看法，認為即使在西方經驗，不同社會有不同的公民權發展路徑。²⁰本文的分析說明在改革開放後的中國，我們觀察到的是社會權與經濟財產權及政治權分頭發展的情形：隨著過渡到市場經濟的過程，經濟財產權及政治權在近年有逐步萌芽的跡象，但是這兩者（尤其是後者）的演進尚不足以形成進一步推展社會權發展的基石。例如我們很難預期中產階級的興起能夠帶動中國的民主化，從而聯合動員其他社會階級，爭取建立類似北歐福利國家普及式的福利制度。反而社會公民權的進展是一方面受制於國家、市場與個人之間的福利責任轉移，也就是國家以強制手段劃分不同身分與職業群體及個人所能享有的福利權；另一方面也受到地方分權趨勢的拉扯，使得社會公民權的發展具有更明顯的地域色彩。這些特色都說明後社會主義轉型的中國公民權會出現迥異於西方經驗的形貌與內涵，並且奠基於相異的政治、經濟與社會機制，有賴於未來的研究進一步探索。

除了理論詮釋與制度分析外，本文推論這樣的發展趨勢具有雙面的實質意涵：一方面，基於地方分權與各地自行發展的政治邏輯，地方政府不但肩負促進自身經濟成長的任務，同時也必須針對出現的社經問題提出適切的政策回應。如同經濟政策，中央政府也鼓勵這種地方政府主動試點摸索的政策制定方式，因為它具有在地化與彈性因應的優點，也很符合改革開放以來「摸著石頭過河」的發展思維。基於經濟發展中形成的地區發展程度巨大差異，這種地方先行、中央後至的模式也有不得不然的制度運作慣性。另一方面，這種因為地區差異所形成的「車不同軌、書不同文」現象，卻也對於社會保障制度中本來應該內含的社會團結共濟形成障礙。以前述的城鎮及農村養老保險為例，可以明顯看到這些制度缺乏一般社會保險的大數法則（風險分擔）與所得重分配內涵；同時因為地域與身分類別的區隔，形成因地

20 此處的討論牽涉到西方社會公民權的歷史演進與推動機制問題。限於篇幅，本文無法在此全面回顧相關的討論，只把焦點放在與中國經驗的對話。有關這方面的經典討論，可以參考 Bulmer 與 Rees (1996)。

制宜的社會風險分擔統籌群體。一旦地區之間試點的制度內容歧異過大，便形成將來中央政府推展全國統一政策的制度障礙，抵消全國性社會政策整合的努力。簡言之，在中國大陸現有的福利發展模式中，「福利地區」與「福利國家」的制度邏輯與空間政治是互相抵觸的：在現行的「福利地區」運作情況下，除非中央政府以極大意志權力貫徹由上對下的命令，否則地方政府福利制度進一步歧異分化將是可預見的趨勢。

這樣的地區試點發展模式意味著進一步的福利制度與社會公民權地域分化，即使富裕的沿海省份地區宣稱將省級的社會保障發展定位於城鄉一體化，取消「居民／農民」的身分差異，讓所有省民一體適用相同的社會保障待遇。許多地方也可以觀察到專屬農村的社會福利制度涵蓋人數正逐漸減少，因為「農轉居」的身分轉換，讓愈來愈多的省民加入逐漸一體化的社會保障制度。但是由於中國的地方分權特性，這種城鄉一體化的趨勢卻注定局限於特定行政層級的地區，使得社會公民權只能被限定在地方政府的相關政策框架內。就此，「劃界結構重組」所蘊含的意義是我們逐漸觀察到地區之內的不同福利制度銜接或融合(*intra-regional fusion*)，而地區之間的福利制度卻日益歧異(*inter-regional separation*)。在可預見的將來，這種社會保障地域化所形成的空間政治差異將會形塑中國的社會公民權發展面貌，朝向福利權利更加依據地域、身分與職業類別階層化的方向演進。

誌謝：在撰寫過程中，葉羽曼、陳宜蓮及趙真儀助理們細心協助資料的整理。本文曾發表於〈後社會主義轉型中的階級政治、公民權與社會福利〉研討會，受益於呂建德副教授的評論，以及羅卡(Jean-Louis Rocca)、簡旭伸、曾熾芬、陳明祺、葉崇揚等人的意見。同時也十分感謝《台灣社會學》編委會與兩位匿名評審的熱心指正，以及吳介民的支持，作者獲益良多。本文為國科會補助計畫(NSC 98-2410-H-002-129-MY2)的部份研究成果。

附錄 中國大陸現行社會保險架構表

險種	養老保險			醫療保險		失業保險		工傷保險	
	城鎮	農村	城鎮	城鎮	農村	城鎮	城鎮	城鎮	城鎮
地區	職工	農民工	職工	職工	居民	職工	職工	職工、臨時工、農民工	職工、臨時工、農民工
職業	城鎮	農民工	城鎮	城鎮	居民	職工	職工	職工、臨時工、農民工	職工、臨時工、農民工
範圍	城鎮所有企業及職工。城鎮個體勞動者也要逐步實行基本養老保險制度，繳費比例和給付水準由省、自治區、直轄市人民政府決定。	不由國家供應商品糧的農村人口。以村為單位(包括村辦企業職工、私營企業、個體戶、外出人員等)，組織投保。鄉鎮企業職工、民辦教師、鄉鎮招聘幹部、職工等，可以以鄉鎮或企業為單位確認為鄉鎮企業職工，也可以先辦理鄉鎮企業職工的養老保險。外來勞務人員，原則上在戶口所在地參加養老保險。	城鎮所有有用單位及職工必須參保；鄉鎮企業及職工、城鎮個體經濟組織雇員及勞工由地方決定是否參保。	全體城鎮非從業居民；中小學階段從業的學生、少年兒童和其他非從業城鎮居民；自願參保。	農民以家庭為單位參保；自願參保。	國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業及其他城鎮企業。	國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業及其他城鎮企業。	各類企業的職工和個體工商戶的雇工。	各類企業的職工和個體工商戶的雇工。
基金來源	企業繳納基本養老保險費(以下簡稱企業繳費)的比例，一般不超過企業工資總額的20%(包括劃入個人帳戶的部份)，具體比例由省、自治區、直轄市人民政府確定。個人繳費工資11%的數額為職工建立基本養老保險個人帳戶，個人繳費全部計入個人帳戶，其餘部份從企業繳費中劃入。隨著個人繳費比例的提高，企業劃入的部份要逐步降至3%。	以個人繳納為主，集體補助為輔，國家給予政策扶持的原則。個人繳納要占一定比例；集體補助主要從鄉鎮企業利潤和集體積累中支付；國家予以政策扶持，主要是通過對鄉鎮企業支持集體補助予以稅前列支體現。繳納保險年齡不分性別、職業為20歲至60歲。	用人單位和職工共同繳納，用人單位繳費率為6%，職工繳費率為2%。本人工資2%繳費率為社會統籌和個人繳費相結合；退休老人不繳費。	以家庭繳費為主，政府給予適當補助，有稅收及對經濟困難群體的專款參保補助；老人繳費參保。	個人繳費、集體扶持和政府資助相结合的籌資結構；老人繳費參保。	城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工繳納的失業保險費；失業保險基金的利息；財政補貼；依法納入失業保險基金的其他資金	城鎮企業事業單位、城鎮企業事業單位職工繳納的失業保險費；失業保險基金的利息；財政補貼；依法納入失業保險基金的其他資金	用人單位繳納的工傷保險費、工傷保險基金的利息和依法納入工傷保險基金的其他資金構成。	用人單位繳納的工傷保險費、工傷保險基金的利息和依法納入工傷保險基金的其他資金構成。

領取條件	個人繳費年限累計滿 15 年，退休後按月發給基本養老金。 農民合同制職工在男年滿 60 歲、女年滿 55 歲時，累計繳費年限滿 15 年以上者，可按規定領取基本養老金。	領取養老保險金的年齡一般在 60 歲以後。	主要保障住院和門診大病醫療費用；有起付線、封頂線和共付機制的設計，患者負擔部份醫療費用。	主要保障大額醫療費用或住院醫療費用；有起付線、封頂線和共付機制的設計，患者負擔部份醫療費用。	領取失業保險金的期限：失業前所在單位和本人累計繳費時間滿 1 年不足 5 年的，最長為 12 個月；累計繳費時間滿 5 年不足 10 年，期限最長為 18 個月；累計繳費時間 10 年以上的，最長為 24 個月。失業保險金的標準，按照低於當地最低工資標準、高於城市居民最低生活保障標準的水準，由省、自治區、直轄市人民政府確定。	按照規定參加失業保險，所在單位和本人已按照規定履行繳費義務滿 1 年；非因本人意願中斷就業；已辦理失業登記，並有求職要求者。	在工作時間和工作場所內，因工作原因受到事故傷害；從事與工作有關的預備性或者收尾性工作受到事故傷害；因履行工作職責受到暴力等意外傷害；患職業病；因工外出期間，由於工作原因受到傷害或者發生意外事故下落不明；在上下班途中，受到機動車事故傷害；法律、行政法規規定應當認定為工傷的其他情形。
給付方法	基本養老金由基礎養老金 and 個人帳戶養老金組成。退休時的基礎養老金月標準為省、自治區、直轄市或地（市）上年度職工月平均工資的 20%，個人帳戶養老金月標準為本人帳戶養老金總額除以 120。個人繳費年限累計不滿 15 年，退休後不享受基礎養老金給付，其個人帳戶儲存額一次支付給本人。	根據繳費的標準、年限確定支付標準。調整繳費標準或中斷繳費者，其領取養老金標準，需待繳費終止時，將各檔次、各時期積累的保險金額合併，重新計算。	門診和住院醫療服務；有起付線、封頂線和共付機制的設計，患者負擔部份醫療費用。	主要保障大額醫療費用或住院醫療費用；有起付線、封頂線和共付機制的設計，患者負擔部份醫療費用。	領取失業保險金的期限：失業前所在單位和本人累計繳費時間滿 1 年不足 5 年的，最長為 12 個月；累計繳費時間滿 5 年不足 10 年，期限最長為 18 個月；累計繳費時間 10 年以上的，最長為 24 個月。失業保險金的標準，按照低於當地最低工資標準、高於城市居民最低生活保障標準的水準，由省、自治區、直轄市人民政府確定。	工傷保險待遇分成現金給付（包括暫時喪失勞動力津貼、永久喪失勞動力津貼和遺孀津貼），以及實物給付（傷病人員的醫療服務和傷殘康復及事故預防等措施）。內容包括醫療給付（醫療費、住院伙食補助費、外出就醫交通費、食宿費、工傷津貼）、傷殘給付（根據傷殘等級，領取一次性傷殘補助金和傷殘津貼），及死亡給付（直系親屬可領取喪葬補助金、供養親屬無創金和一次性工亡補助金）。	

資料來源：鄭功成(2008)；鄭大松、劉昌平等(2009: 118-120, 174-176)。以及，中華人民共和國人力資源和社會保障部網頁：
http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/16/content_106876.htm（國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定），
http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/14/content_106431.htm（國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定），
http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/15/content_106552.htm（縣級農村社會養老保險基本方案(試行)），
http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/14/content_106492.htm（失業保險條例），
http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/15/content_106783.htm（工傷保險條例）

註：中國大陸社會保險項目中還包括生育保險，但是只局限在城鎮職工的保險項目中，相對上較次要，在此省略以精簡篇幅。

參考文獻

- 王信賢(2000)當代西方「中國研究」之新制度典範分析。中國大陸研究 43(8): 23-46。
- 王卓祺(2007)公民身分與社會權利——社會文明制度化的理論與實踐。見王卓祺等編，兩岸三地社會政策——理論與實務，頁 81-102。香港：香港中文大學出版社。
- 王國羽(2002)福利與權利：普遍平等的公民地位與社會福利政策實踐的特例。見瞿海源編，平等、正義與社會福利，頁 139-169。台北：桂冠。
- 呂建德(2001)從福利國家到競爭式國家？全球化與福利國家的危機。台灣社會學 2: 263-313。
- 呂學靜(2008)中國農民工社會保障理論與實證研究。北京：中國勞動社會保障出版社。
- 林閻綱(2001)走向全球化的中國社會保障制度改革。北京：中國商業。
- 吳介民(2000)壓榨人性空間：身分差序與中國式多重剝削。台灣社會研究季刊 39: 1-44。
- 施世駿(2005)歐盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡與政策意涵。台灣社會福利學刊 4(1): 1-50。
- 何治民(2008)中國大陸失地農民問題研究。台北：政治大學東亞研究所碩士論文。
- 何皮特(2008)誰是中國土地的擁有者？制度變遷、產權和社會衝突。北京：中國社會科學。
- 古允文(2001)平等與凝聚：台灣社會福利發展的思考。社會政策與社會工作學刊 5(1): 145-169。
- 張世雄(2001)西方社會福利思想的四個傳承——當代社會救助政策思想脈絡的探索。社會政策與社會工作學刊 5(1): 99-144。
- 張淳翔(2007)中國社會安定重大問題資料庫建置與資料蒐集分析計畫成果報告(一)。台北：政治大學中國大陸研究中心。
- 曾熾芬(2008)移住／居台灣：移民社會學。見謝國雄編，群學爭鳴：台灣社會學發展史 1945-2005，頁 523-551。台北：群學。
- 劉昌平(2008)可持續發展的中國城鎮基本養老保險制度研究。北京：中國社會科學。
- 劉昌平、殷寶明、謝婷(2008)中國新型農村社會養老保險制度研究。北京：中國社會科學。

陳志柔(2000)經濟改革與社會後果：回顧西方學界對於中國大陸制度變遷的研究。

中國改革開放的制度變遷研討會論文。台北：中央研究院民族學研究所。

曾竣(2007)土地換社保？我國被徵地農民社會保障制度的初步觀察。2007年12月於中國廈門演講稿。http://siteresources.worldbank.org/EXTEAPCHINAINCHINESE/Resources/3885741-1199439668180/xiamen_ppt17.pdf

黃必紅(2008)養老金制度。北京：中國勞動社會保障出版社。

唐鈞(2001)社會政策：國際經驗與國內實踐。北京：華夏。

鄧大松、劉昌平等(2008)中國社會保障改革與發展報告。北京：人民。

——(2009)改革開放30年中國社會保障制度改革回顧、評估與展望。北京：中國社會科學。

楊團(2001)社會福利的社會化：上海與香港的社會福利體系比較。北京：華夏。

魯全(2008)轉型期中國養老保險制度改革中的中央與地方關係研究——以東北三省養老保險改革試點為例。北京：中國人民大學勞動人事學院博士論文。

盧海元(2004)走進城市：農民工的社會保障。北京：經濟管理。

盧海元、盧敏(2007)建立被徵地農民社會保障制度的主要做法、經驗和制度前景，見中國社會保障網頁。北京：中國社會保障論壇組委會秘書處。http://www.cnssc.cn/new/bjzm/yjt/200907/t20090713_229959.htm。

郭金豐(2006)城市農民工人社會保障制度研究。北京：中國社會科學。

鄭功成(1994)中國社會保障論。武漢：湖北人民。

——(2002)中國社會保障制度變遷與評估。北京：中國人民大學出版社。

——(2008)中國社會保障30年。北京：人民。

Bian, Yanjie (2002) Sociological Research on Reform-Era China. *Issues & Studies* 38 (4)&39(1): 139-174。

Bo, Zhiyue (1999) The Stratification of Social Entitlements in China. *Asian Profile* 27 (3): 189-204.

Bulmer, Martin, and Anthony M. Rees, eds. (1996) *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*. London: UCL Press.

Chan, Cecilia L. W., and Nelson W. S. Chow (1992) *More Welfare after Economic Reform? Welfare Development in the People's Republic of China*. Hong Kong: University of Hong Kong.

Chan, Chak Kwan, King Lun Ngok, and David Phillips (2008) *Social Policy in China: Development and Well-Being*. Bristol, UK: Policy Press.

Chang, Kyung-Sup (1993) The Confucian Family Instead of the Welfare State? Reform and Peasant Welfare in Post-Mao China. *Asian Perspective* 17 (1): 169-200.

- Chen, Sheying (陳社英) (1996) *Social Policy of the Economic State and Community Care in Chinese Culture*. Aldershot, UK: Avebury.
- (2002) State Socialism and the Welfare State: A Critique of Two Conventional Paradigms. *International Journal of Social Welfare* 11: 228-242.
- Chien, Shiuh-Shen (2007) Institutional Innovations, Asymmetric Decentralization and Local Economic Development- Case Study of Kunshan in Post-Mao China. *Environment and Planning C: Government and Policy* 25 (2): 269-290.
- (2008) Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the formation and Transformation of National Development Zones in Post-Mao Jiangsu, China. *Urban Studies* 45 (2): 273-294.
- Cook, Sarah (2000) *After the Iron Rice Bowl: Extending the Safety Net in China*. Discussion Paper 377. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Cox, Robert H. (1998) The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing. *Journal of Social Policy* 27 (1): 1-16.
- Davis-Friedmann, Deborah (1978) Welfare Practices in Rural China. *World Development* 6 (5): 609-619.
- Dixon, John E. (1981) *The Chinese Welfare System 1949-1979*. New York: Praeger.
- Drouin, Anne, and Lawrence H. Thompson (2006) *Perspectives on the Social Security System of China*. ESS Paper No. 25. Bangkok: International Labor Organization.
- Duckett, Jane (1997) China's Social Welfare Reforms for a Market Economy: Problems and Prospects. Pp. 262-275 in *The China Handbook*, edited by Christopher Hudson. Chicago: Fitzroy Dearborn.
- Dwyer, Peter (2000) *Welfare Rights and Responsibilities: Contesting Social Citizenship*. Bristol, UK: Policy Press.
- (2004) *Understanding Social Citizenship*. Bristol, UK: Policy Press.
- Fahrmeir, Andreas (2007) *Citizenship: The Rise and Fall of a Modern Concept*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ferrera, Maurizio (2005) *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Flora, Peter, Stein Kuhnle, and Derek Urwin, eds. (1999) *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press.
- Frazier, Mark W. (2004) After Pension Reform: Navigating the 'Third Rail' in China. *Studies in Comparative International Development* 39 (2): 45-70.

- Goodman, David S. G. (2001) The Interdependence of State and Society: The Political Sociology of Local Leadership. Pp. 132-156 in *Remaking the Chinese State: Strategies, Society, and Security*, edited by Chien-min Chao and Bruce J. Dickson. London: Routledge.
- Gruat, Jean-Victor, and Kenneth Thompson (1997) *Extending Coverage under Basic Pension Schemes: General and Chinese Considerations*. Discussion Paper No. 4. Geneva: International Labor Organization.
- Gu, Edward X. (2001) Dismantling the Chinese Mini-Welfare State? Marketization and the Politics of Institutional Transformation, 1979-1999. *Communist and Post-Communist Studies* 34 (1): 91-111.
- Guan, Xiping (2005) China's Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization. Pp. 231-256 in *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, edited by Huck-ju Kwon. New York: Palgrave Macmillan.
- Heclo, Hugh (1995) The Social Question. Pp. 665-691 in *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, edited by Katherine McFate, Roger Lawson, and William J. Wilson. New York: Russell Sage Foundation.
- Hu, Aidi (1997) Reforming China's Social Security System: Facts and Perspectives. *International Social Security Review* 50 (3): 45-65.
- Isin, Engin F., ed. (2008) *Recasting the Social in Citizenship*. Toronto: University of Toronto Press.
- Isin, Engin F., Peter Nyers, and Bryan S. Turner, eds. (2008) *Citizenship between Past and Future*. London: Routledge.
- Jones, Catherine (1990) Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare States. *Government and Opposition* 25 (4): 447-462.
- (1993) The Pacific Challenge: Confucian Welfare State. Pp. 198-217 in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, edited by Catherine Jones. London: Routledge.
- Katznelson, Ira (1988) The Welfare State as a Contested Institutional Idea. *Politics and Society* 16 (4): 517-531.
- Knight, John, and Lina Song (1999) *The Rural-Urban Divide: Economic Disparities and Interactions in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, Ming-Kwan (2000) *Chinese Occupational Welfare in Market Transition*. New York: St. Martin's Press.
- Leung, Jo C. B. (1994) Dismantling the "Iron Rice Bowl": Welfare Reforms in the

- People's Republic of China. *Journal of Social Policy* 23 (3): 341-361.
- (2003) Social Security Reforms in China: Issues and Prospects. *International Journal of Social Welfare* 12 (2): 73-85.
- Leung, Jo C. B., and Richard C. Nann (1995) *Authority and Benevolence: Social Welfare in China*. New York: St. Martin's Press.
- Liu, Yuting, and Fulong Wu (2006) The State, Institutional Transition and the Creation of New Urban Poverty. *Social Policy & Administration* 40 (2): 121-137.
- Mann, Michael (1987) Ruling Class Strategies and Citizenship. *Sociology* 21 (3): 339-354.
- Marshall, Thomas H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meng, Xin (2004) Economic Restructuring and Income Inequality in Urban China. *Review of Income and Wealth* 50 (3): 357-379.
- Mertha, Andrew C. (2005) China's Soft Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations. *China Quarterly* 184: 791-810.
- Nyberg, Albert, and Scott Rozelle (1999) *Accelerating China's Rural Transformation*. Washington, DC: The World Bank.
- Oi, Jean C. (1995) The Role of Local State in China's Transitional Economy. *China Quarterly* 144: 1132-1149.
- (1999) *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Parish, William L., and Martin K. Whyte (1978) *Village and Family in Contemporary China*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rieger, Elmar, and Stephan Leibfried (2003) *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Riskin, Carl, Renwei Zhao, and Shi Li, eds. (2001) *China's Retreat from Equality*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Roberts, Maria (1979) The Social Policy Areas of Marriage and Family, Family Planning, Child Care and Health Care in China. *International Social Work* 22 (4): 22-28.
- Rohregger, Barbara (2001) *Extending Social Protection in Developing Countries: Getting to Grips with the Issue*. Geneva: International Labor Organization.
- Salditt, Felix, Peter Whiteford, and Willem Adema (2007) *Pension Reform in China: Progress and Prospects*. OECD Working Paper No. 53. Paris: OECD.

- Saunders, Peter, and Xiaoyuan Shang (2001) Social Security Reform in China's Transition to a Market Economy. *Social Policy & Administration* 35 (3): 274-289.
- Saunders, Peter, and Lujun Sun (2006) Poverty and Hardship among the Aged in Urban China. *Social Policy & Administration* 40 (2): 138-157.
- Shambaugh, David (2000) The Chinese State in the Post-Mao Era. Pp. 161-187 in *The Modern Chinese State*, edited by David Shambaugh. Cambridge: Cambridge University Press.
- Selden, Mark (1993) *The Political Economy of Chinese Development*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Selden, Mark, and Laiyin You (1997) The Reform of Social Welfare in China. *World Development* 25 (10): 1657-1668.
- Shi, Shih-Jiunn (2006) Left to Market and Family -- Again? Ideas and the Development of the Rural Pension Policy in China. *Social Policy & Administration* 40 (7): 791-806.
- (2008) *Political Institutions and Their Challenge to Governance in Chinese Social Policy*. Paper presented at the annual conference of ISA RC19, Stockholm, Sweden.
- Sidel, Ruth (1972) *Women and Child Care in China: A Firsthand Report*. New York: Hill & Wang.
- Solinger, Dorothy J. (1999) *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley: University of California Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2009) *Reframing Social Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Turner, Bryan S. (1990) Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology* 24 (2): 189-217.
- Walder, Andrew (1995) Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. *American Journal of Sociology* 101 (2): 263-301.
- ed. (1998) *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wong, Chack-Kie, Kate Yeong-Tsyr Wang, and Ping-Yin Kaun (2009) Social Citizenship Rights and the Welfare Circle Dilemma -- Reflections from the Attitudinal Findings of Two Chinese Societies. *Asian Social Work and Policy Review* 3 (1): 51-62.
- Wong, Linda (1998) *Marginalization and Social Welfare in China*. London: Routledge.
- Wong, Linda, and Stewart MacPherson, eds. (1995) *Social Change and Social Policy in Contemporary China*. Aldershot, UK: Avebury.
- Wong, Linda, and Norman Flynn, eds. (2001) *The Market in Chinese Social Policy*. New

- York: Palgrave.
- World Bank (1996) *China's Reform of State-Owned Enterprises*. Washington, DC: World Bank.
- (1997a) *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*. Washington, DC: World Bank.
- (1997b) *Old Age Security: Pension Reform in China*. Washington, DC: World Bank.
- (1997c) *Financing Health Care: Issues and Options for China*. Washington, DC: World Bank.
- (2001) *China: Overcoming Rural Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Wu, Jieh-Min (2008) *Comparing Three Migrant Citizenship Regimes in Globalized China*. Paper presented at the "Breaking down Chinese Walls: The Changing Faces of Labor and Employment in China" conference. Cornell University, USA.
- (2010) Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship: A Comparative-Institutional Analysis. Forthcoming in *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*, edited by Martin King Whyte. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Yang, Dali L. (2004) Economic Transformation and State Rebuilding in China. Pp. 120-145 in *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, edited by Barry J. Naughton and Dali L. Yang. Cambridge: Cambridge University Press.
- You, Laiyin (1995) *Unequal Rights: Social Welfare in Contemporary China 1949-1993*. Unpublished dissertation, State University of New York at Binghamton.
- Zheng, Yongnian (2004) *Globalization and State Transformation in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

網站

中華人民共和國人力資源和社會保障部 http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/16/content_106876.htm (國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定) ; http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/14/content_106431.htm (國務院關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定) ; http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/15/content_106552.htm (縣級農村社會養老保險基本方案(試行)) ; http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/14/content_106492.htm (失業保險條例) ; http://w1.mohrss.gov.cn/gb/ywzn/2006-02/15/content_106783.htm (工

傷保險條例)

中華人民共和國中央人民政府 [http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/04/content_1409216.](http://www.gov.cn/zwgk/2009-09/04/content_1409216.htm)

htm (國務院關於開展新型農村社會養老保險試點的指導意見)

新華網 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2008-04/07/content_7934606.htm (人力資源和社會保障部：400 多萬參保農民領養老金)