

降低貧窮與國民年金

王正・鄭清霞

這是一個不確定的時代。自從網路資訊及市場活動全球化之後，經濟生活隨時隨地充滿著各種意外和風險發生。全球資源重分配，使得社會上屬於中產階級的家庭不斷縮小，所得分配往高低兩端發展。世界經濟的不穩定，伴隨著中高齡勞動者高失業率，使得我們落入貧窮的機率高於任何時期。對貧窮（或新貧）作戰乃成為現階段，政府推動社會福利政策的重要目標之一。就降低貧窮而言，台灣對老人經濟保障的措施，最早是採社會救助的方式。也就是，只對貧困的老人提供生活扶助，為事後救濟措施。其後，為保障軍公教及勞工退休後的生活安定，採社會保險的方式，實施公務人員保險、軍人保險及勞工保險。透過工作期間繳納保費，退休後領取老年給付（一次給付），來保障老人的生活，為事前預防措施。

晚近，鑑於無依老人增多，社會救助對象，一時又無法大幅度擴大照顧。於是，政府採行中低收入戶老人生活津貼政策。擴大對經濟較弱勢老人的扶助，仍為事後救濟措施。同時，由於老年人口的驟增，家庭扶養功能的減弱，同時銀行存款利息極低，使得老人經濟問題益顯嚴重。最後，政府不得不面對，並在經濟永續發展會議之後，積極推動國民年金制度。期使，老年經濟安全的問題，以制度化方式解決。

綜觀現行老人經濟安全政策之歷史發展，實難謂有全盤的、整體的、系統的規劃。其所呈現的制度複雜性、多樣性、多元化、零散性，亦亟待檢討改善。我們知道社會福利資源是有限的，因此適當合理配置是未來的發展方向（尤其檢討在功能上具有重疊的各種支出項目）。特別是有關老年經濟安全兩

大體系：社會救助體系與社會保險體系，在體制上或屬性上，如何整合並發揮其特有的功能（降低老人貧窮風險），建構成一個完整的有效保障網路，是一個值得探討的議題。

第一節 多元精緻的保障制度

在高度商品化的社會中，老年退休後的生活需要與福利需求是多元且多樣的，很難由單一制度可以同時滿足所有需求。而且老年生活的保障，在現代的社會結構下，也已不純粹單單是個人、家庭、企業或國家的責任，而是需要集體的共同努力。惟每一個社會組織，有其不同的功能與職分。其間的關係與應有的責任義務，在進行制度的建構與設計時，有必要予以釐清。

基於此，對於如何給予老年生活的經濟安全保障，基本上可以剖析成幾個不同的層次來探討。從最基本的生活保障、維持適度的一般平均生活水準，以至於個人理想的生活水平等。不同的需求層級，依個人工作期間的努力程度去分別達成。一方面可以顧及基本生活的保障，另方面亦能兼及個人努力程度的公平原則。

國民基礎年金屬於基本層次的保障。由於涉及社會集體連帶的觀念，其所需成本宜由社會全體共同承擔，並課以國家最終的保障責任。至於職業年金，係維持一般平均水準（或工作期間水準）的生活保障，則已不純是國家的責任問題。亦即，職業年金應由雇主及個人，在其工作期間，依其努力程度共同達成之。

雖然，就一般學術界對社會安全制度的分類言，社會安全的內容通常劃分為社會保險（social insurance）、社會救助（social assistance）、社會津貼（social allowance）及福利服務（welfare service）等四分法。其中，就經濟保障而言，社會保險與社會救助二者，往往為其兩大構成要素，成為各國推動社會福利政策中的重要措施。雖然社會保險與社會救助二者間，各有其特殊的差異性，但亦有其互補性。

就彼此的基本特性言，所謂社會保險本質上是一種危險分攤的制度；而社會救助是一種所得移轉的制度。其中，社會保險在適用範圍上，係以生產人口的職業取向，或者係以全民為主要對象。在財源籌措上，以勞雇雙方繳納保險費為主要課收方式。在給付資格上，不必

經資產調查 (means test) 的手續，其功能在於事前的「防貧」。至於，社會救助在適用範圍上，係以老弱殘障等的特定人口為實施對象。在財源籌措上，則以政府稅收為課收方式。給付資格則須經資產調查的手續，其功能在於事後的「濟貧」。

進一步分析，社會保險的主要特質在於「保險性」與「社會性」（註 1），「保險性」正是社會保險與社會救助的差異所在。因其保險性，所以社會保險給付是在「給付條件」成立的前提下，才給予給付，而且無論其資產或所得狀況。換言之，這是一種透過保險而產生的權利，受惠者不需要去「證明」他們的需要。它不是合約權利 (Contractual Right)，被保險人和保險人間不存在正式的契約關係；它是一個法定的權利 (Earned Right)，受到法律保障；但政府能透過法律程序修正方案 (Rejda, 1999)。在社會保險方案中，有些人過於強調社會保險的「社會性」而要求被保險人必須證明其需求才能請領給付，而不是風險事故發生就可以領給付。其實不然。根據其保險性，應該是風險發生符合給付條件即可以請領給付，而給付水準

則可以因其社會保險的「社會性」，評估其需求來設算給付水準。

就早期發展而言，保險與救助之間的屬性，曾經發生質變與量變情形。在西歐後工業國家的時期裡，已有所謂社會保險轉型的現象出現。例如，在年金保險方面，改採隨收隨付的財務處理方式（代間所得移轉）變為更明顯；同時在健康保險方面，資源的分配朝向老人及窮人的現象也愈為明顯。由此顯示出，保險已有趨向於福利 (approaching welfare) 之移轉性質。在社會救助領域裡，有時亦強調自立自助與家庭責任等社會規範。顯然，二者在轉型質變中，彼此增加了社會保險與社會救助的類似性 (resemblance)，而產生所謂相互整合 (integration) 或體系間彼此配合問題。

前述情形意味著，社會保險與社會救助，二者「核心」概念的漸趨變化。即一在本質上為危險分攤對所得移轉，二在財源籌措上為保費對稅收。並顯示，其內涵上以具有相互融合的性質—即社會保險與社會福利原則的共存，而朝向於聚合現象。職是之故，社會保險與社會救助，二者在基本特性上的分

類，某種程度上已含有互補性的聚合功能，實難以明確的二分法加以劃清。

雖然如此，就制度設計理念而言，我國目前老年基礎年金的給付資格是依個人為單位。但社會救助的資格取得，卻是基於「整個家戶或家庭」的總體生活資源不足而定。換言之，如老年基礎年金的給付水準是依附於貧窮線的標準，並不必然保證老年人一旦領了年金之後，就能維持其個人之「基本的經濟生活」。其仍可能因家庭的其他依賴人口而落入貧窮。惟有關年金給付是否應納入社會救助資產調查中「家庭資產」的一部分？以及領受老年基礎年金後，依然貧困的老人應怎麼辦？（由此可見國民年金政策推行，僅為達成老年經濟安全保障的必要條件而非充分條件）這些問題，皆是我國實施國民年金保險制度時，必須重視妥為規劃的相關內涵。

就理論而言，國民年金制度中，可以並不有意特別設計，保障最低生活水準的機制。此時，社會救助即可在年金制度依法不能提供給付，或提供的給付不足以保障當事人最低生活水準時發揮功能。例如，德國的年金保險所提供的老年

年金額是依所得相關原則設計的。在正常的情况下，遠超過最低生活保障的水準。但是在少數個案中，被保險人仍可能因繳費年資太少等個人因素，而無法請領足夠的年金給付，以保障其最低生活水準。此時，為降低貧窮，具補充性的社會救助即可發揮其功能。易言之，國民年金與社會救助，此時乃以「獨立」的兩個制度互相配合，共同提供全體被保險人的最低生活保障。

其次，再以北歐三國丹麥、瑞典和挪威的國民（基礎）年金制度為例說明。原則上，並未設計有特別的機制，來保障老人的最低生活水準。易言之，社會救助原則上，亦為一個與國民年金分立的制度。然而，由於北歐三國的國民基礎年金額不斷提高的結果，已逐漸超過保障老年最低生活的水準。因此，社會救助主要的功能，係在對老人以外的年齡群提供保障。我們知道，社會保險與社會救助，背後所隱含之理念與意識型態，以及所相對之權利與義務等均不太相同。因此，就我國將來老人經濟保障制度而言，究竟應採雙元並立、配合或整合，值得我們深入探討。

誠如前述，有關國民年金保險政策的推出是為解決社會問題，以

及回應社會大眾需求而研訂。觀察世界各國的基礎年金規劃，多係在其發展過程中，配合國家整體政治、經濟、社會環境、文化意識及其他主、客觀條件研擬而成。完整性的老人經濟安全保障，尤其是保險與救助之間的各項措施應如何妥善配合？他國發展經驗雖可供參考，但最重要的仍須以本國的國情為基礎。亦即，注意特有的本土文化背景、民眾需求，社會發展成熟度，以及國家財政負擔能力等各項因素而定。

第二節 老人經濟保障之 雙主流體系

即便，僅就社會安全制度而言，社會保險之老年給付，與社會救助之各類補助，雖然均屬社會安全制度之一環，目的在於降低整體社會的貧窮。但是二者制度在各項性質亦有所不同。社會保險（或國民年金保險）係在於保障分攤被保險人退休後之經濟生活風險，使其不致因退休而造成所得中斷。基本上，此種強迫儲蓄制度具有預防貧窮之功能。而社會救助乃透過資產調查，對於已經陷入貧窮者，提供最低生活所需之經濟補助，經由賦

稅制度所得重分配其功能則屬於濟貧。

再者，老人年金保險的給付是以個人為單位。但社會救助（包括中低收入老人生活津貼）的資格取得，卻是基於「整個家戶或家庭」的總體生活資源不足而定。換言之，老人年金保險並不必然保證，老年人一旦領了年金之後，就能維持其個人之「基本的經濟生活」，而完全脫離貧窮境遇。故此，年金給付之水準應為何較為適當？這是年金制度建構時的重要議題。除非，我們能對於老人年金保險（尤其是國民基礎年金）與社會救助，兩制度界面間的角色界定與銜接能夠仔細的範定。否則，必然可能產生相關制度間資源配置的重複以及無效率與不公平現象。

首先，我們從社會救助制度討論老年人的經濟安全保障（請參考表一），所謂低收入戶，係指經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，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（註 2）。目前的最低生活費有其地區性的差別，由中央、直轄市主管機關參照中央主計

機關所公布當地最近一年平均每人消費支出 60% 定之。換言之，最低生活費用的計算基準是以「該地區國民之平均每人消費支出」，如果平均家戶收入在「平均每人消費支出」60% 以下者，那麼這個家戶被認定為低收入戶。以民國 95 年為例，最低生活費採行政區劃分為台北市（14,377 元）、高雄市（10,072 元）、台灣省（9,210 元）及福建省（6,500 元）4 種不同標準。

再者，低收入戶因其所得的匱乏程度，再區分為若干級別，分別獲得不同金額的家庭生活扶助費，以台灣省為例：

第 1 款：全戶人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。每人每月生活扶助費為 7,100 元。極重度、重度及中度身心障礙者每人每月發給身心障礙者生活補助 7 千元、輕度身心障礙者每人每月 4 千元。

第 2 款：全家人口中有工作能力者未超過總人口數三分之一，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之二（註 3）。每戶每月生活扶助費為 4 千元。另外，若符合規定還可以申請「兒童生活扶助費」每人每月 1,800 元、「就學生活補助」每人

每月 4 千元」、「以工代賑」每人每次（日）600 元，以及身心障礙者生活補助 7 千元（極重度、重度及中度）、4 千元（輕度）。

第 3 款：前 2 種情形以外，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。雖沒有生活扶助費，若符合規定還可以申請「兒童生活扶助費」每人每月 1,800 元、「就學生活補助」每人每月 4 千元」、「以工代賑」每人每次（日）600 元，以及身心障礙者生活補助 7 千元（極重度、重度及中度）、4 千元（輕度）。

其次是中低收入戶部分，主要有「中低收入老人生活津貼」、「身心障礙者生活補助」、「中低收入家庭幼教補助」……等，中低收入老人生活津貼的發放標準是（註 4）：

（一）家戶每人平均所得未達當地最低生活費用 1.5 倍者，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出 1.5 倍者，每人每月發給 6 千元。換言之，大約是家戶平均所得未達當地區每人平均消費支出的 90%（註 5）。每位老人每月可領得中低收入老人生活津貼 6 千元。

（二）家戶每人平均所得達當地最低生活費用 1.5 倍以上未達 2.5 倍

者，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每人每月發給新台幣 3 千元。換言之，大約是家戶平均所得不超過當地區每人平均消費支出的 1.5 倍（註 6）。每位老人每月可領得中低收入老人生活津貼 3 千元。

在身心障礙者生活補助部分，主要的條件是家庭總收入平均未達當年度每人每月最低生活費 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出 1.5 倍者（註 7）。符合資格者，極重度、重度及中度身心障礙者每人每月 4 千元；輕度身心障礙者每人每月 3 千元。兒童相關補助也是沿用放寬貧窮線的方式，標準則大同小異，例如：低收入家庭幼童托教補助實施計畫中台灣省低收入家庭應符合家庭總收入平均未超過其最近一年消費支出 90% 的規定。弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫則是家庭總收入按全家人口平均分配，未超過該縣市最近一年平均每人每月最低生活費 1.5 倍者。

有兩點理由致使在家庭生活扶助費之外，必須增加兒童生活補助、就學生活扶助費、身心障礙者生活補助、中低收入老人生活津貼。首先，我國社會救助的資產調

查，是以每人平均消費的百分比為對照衡量基礎，平均所得「低於」每人平均消費的 60%，則被視為貧窮家戶。其實，「所得低」與「支出高」都是經濟不安全的主因，這樣的貧窮線只考慮到「所得偏低」因素，其缺點就是忽略了家戶人口特質致使支出高而落入貧窮，當家戶為兒童、在學者、身心障礙者、失能老人等，因其特殊需求所致，他們的支出可能較一般人口群為高。用每人平均消費的概念去看生活費用，顯然容易有偏誤。再者，為了補救近貧家戶無法獲得低收入戶家庭生活扶助費，故有針對特定人口的生活補助，例如：中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助。這些給付項目的增立，其實也是因應其人口特質可能導致家戶支出增加，而其家戶所得雖未落入貧窮線，但仍可能因支出高而生活困頓。

另外，就給付水準分析，老年人有可能是第 1 款的低收入戶，每月獲得低收入戶生活扶助費 7,100 元，也有可能同時是中度身心障礙者，身心障礙者生活補助每月 7 千元，低收入戶生活扶助及榮民就養金可與身心障礙者生活補助同時領取，但大部分的情況必須擇一領

取。最重要的是根據社會救助法第 8 條的規定，每人每月所領取的各種補助及津貼，合計不得超過行政院核定之基本工資。

再者，給付水準也不必然與最低生活費用相互連結，我們以台灣省為例，即便是家庭沒有任何收入的第 1 款低收入戶，其每人每月生活扶助金 7,100 元，也低於最低生活費用 9,210 元。而就中低收入老人生活津貼分析，家戶每人平均所得未達當地區最低生活費用 1.5 倍者（約 13,815 元），可以領得 6 千元，已經快要接近第 1 款低收入戶的生活扶助金 7 千元，因其老人身分而獲

得的社會救助金，確實遠遠優於兒童人口，但卻沒有特別的數據顯示兒童的支出低於老人。再者，那一群家戶每人平均所得未達最低生活費用 2.5 倍（23,025 元），如果不看其他的條件，這可謂是超級寬鬆的貧窮線了，實在沒有必要。而其給付金額為 3 千元，社會救助性質的給付水準遠低於社會津貼性質老農津貼也不太合理。更重要的是，目前政府相關福利措施，若涉及資產調查者，多照著中低收入的資格規範，最低生活費 2.5 倍這個門檻，確實有必要檢討是否太低，而有資源浪費之嫌。

表 1 現行社會救助、社會津貼概況

名稱	制度性質	請領資格	給付水準
低收入戶家庭生活扶助費	社會救助	第 1 款：全戶人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。 第 2 款：全家人口中有工作能力者未超過總人口數 3/1，其家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用 2/3 者。 第 3 款：家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者。 最低生活費，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 60% 定之	第 1 款：7,100 元／人／月 第 2 款：4,000 元／戶／月

名稱	制度性質	請領資格	給付水準
中低收入老人生活津貼	社會救助	1.年滿 65 歲，並實際居住戶籍所在地者。 2.未接受政府公費收容安置者。 3.家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過內政部或直轄市政府當年公布最低生活費標準之 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者。 4.全家人口存款本金及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定數額者。 5.全家人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間者。 6.未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁者	未達最低生活費 1.5 倍：6 千元／老人／月 達最低生活費 1.5 倍以上，未達 2.5 倍：3 千元／老人／月
榮民就養給與	社會救助	退除役官兵傷殘或年老無工作能力未接受公費安養者	13,550 元／月
老農津貼	社會津貼	1.農民：年滿 65 歲，申領時為參加農民健康保險之農民且加保年資合計 6 個月以上，同一期間未領取政府發放之生活補助或津貼者。惟已領取社會保險老年給付者，於「老年農民福利津貼暫行條例」修正通過（民國 87 年 11 月 13 日）後再加入農民健康保險者，不適用。 2.漁民：年滿 65 歲，申領時為已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，會員年資合計 6 個月以上，且同一期間未領取政府發放之生活補助或津貼者。惟已領取社會保險老年給付者，於「老年農民福利津貼暫行條例」修正通過（民國 87 年 11 月 13 日）後再加入勞工保險之漁會甲類會員。	5 千元／老人／月
敬老津貼	社會津貼	年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民（或年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民，在國內設有戶籍），未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼（或原住民敬老福利生活津貼）： 1.經政府補助收容安置。 2.領取軍人退休俸（終身生活補助費）、公務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休金。（原住民身分者，無一次退休金之限制） 3.已領取中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費、老年農民福利津貼或榮民就養給與者。（原住民身分者，僅限於已領取身心障礙者生活補助費或榮民就養給與者	3 千元／老人／月

名稱	制度性質	請領資格	給付水準
原住民敬老津貼	社會津貼	<p>年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民，在國內設有戶籍，未有下列各款情事者，得請領原住民敬老福利生活津貼：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.經政府補助收容安置。 2.現職軍公教（職）及公營事業人員。 3.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）。 4.已領取身心障礙者生活補助費或榮民就養給與者。 5.稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣五十萬元以上。 6.個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。 7.入獄服刑、因案羈押或拘禁。 	3 千元／老人／月

資料來源：本研究根據內政部社會司網站資料整理。<http://www.moi.gov.tw/home/home.asp>

另一方面，從社會保險面向分析，檢視行政院送立法院，有關國民年金之草案。其中，政府對被保險人保費的補助（可以看成是一種負所得稅），係採定額補助方式為之。由於制度實施時，年滿 65 歲者無法參加領取老年年金，因此，延伸出對於 65 歲以上之國民，發給敬老津貼之辦法。老農津貼與原住民生活津貼發放之背景因素亦然。由於，農民保險的體系中，並無老年給付之項目，因此暫時以老農津貼方式彌補。就此而言，從廣義的角度檢視，敬老津貼、老農津貼與原住民津貼均不必經過資產調查，其屬性可視為一種國民年金保險之次

體系。亦即，一種由保費補助所延伸出之次體系（可視為政府對保費補貼的另一種表達形式）。

但是，有關國民年金給付水準的設計，就全額年金而言約為每月 7,500 元左右（顯然低於台灣地區的貧窮線）。使得，年金給付的性質產生「結構性」的改變。由「維持」老年基本生活保障目標，轉變為「補充」老人生活所得性質。換言之，年金所得必須搭配其他所得，方足以維持老年的基本生活（亦即平均消費水準的 60%）。因此，社會救助體系（包含次體系在內），不但不會隨國民年金制度實施而萎縮，反而更加的確立。就此

而言，社會救助與社會保險將形構成爲未來制度性保障老人經濟生活雙主流體系，如圖 1 所示。檢視目前國民年金實質規劃內涵，可以說保險與救助體系之間的關係，呈現「互補」性而非「替代」性。

現就保障體系間之「整合」而言，社會保險的主體系與次體系（亦即國民年金與各項津貼）將隨未來時間的遞移，制度發展漸趨成熟而融合在一起。換言之，年金保險的給付水準，隨著保險年資的增加而提高。因此，老年經濟生活之保障愈趨穩定，取代了原先的老農津貼、敬老津貼及原住民津貼的保障（給付）水準。就此而言，國民年金制度的實施，擠壓了有關津貼次體系的空間。將來，可以說隨著年金制度的成熟，主體與次體系間（廣義的保險體系）慢慢將整合成單一的保險體系。

由於，目前年金給付水準的設計，明顯低於政府貧窮線的水準（前一年消費支出的 60%），並且計算單位亦不同（個人 VS. 家庭），因此社會救助的主體系與次體系，均無法與年金保險體系融合在一起。同時，有關救助次體系之中低收入老人生活津貼，係屬外加式給付。因此，較困難與救助之主體系

合併。惟將來年金制度實施後可考慮取消，亦即長期而言漸漸併入主體系之中。至於，榮民就養金的給付，乃受政策性決定影響。惟將來國民年金實施後，同樣的先可考慮併入中低收入老人生活津貼的體系處理，然後再併入社會救助體系內。

台灣的發展經驗也呼應世界銀行部分學者的看法，Holzmann 等人修正 1994 年「三柱」（three-pillar structure）的主張，提出「五柱」的看法，「五柱」係將原第一柱調整爲第零柱及第一柱，其中「第零柱」提供非繳費性給付以保障最低生活，其作法可以是擴大社會救助給付項目、有資產調查的基礎年金、普及式的基礎年金等。「第一柱」則提供繳費性且與薪資相關的給付；第二柱則維持強制性個人帳戶制；第三柱爲形式不拘的自願性制度設計；第四柱則爲非正式的家庭移轉或建立世代間財務及非財務的支持體系（Holzmann, etc., 2005）。更重要的是，他們強調這幾柱的角色強弱則視該國家發展的脈絡與階段而定。例如：在老年經濟保障制度普及率不高的國家，第零柱應該是對抗老年風險的主要工具，它提供所有老人普及式的津

貼，或高比例的老人領取經資產調查的津貼。目前台灣老人其擁有第一柱老年給付資格者並不多，台灣公部門目前就是以第零柱為主，在解決目前世代老人的老年經濟安全問題（註 8）。但未來的老人目前大

部分均涵蓋於公保、勞保甚至未來的國民年金保險，隨著第一柱、第二柱普及率上升與發展成熟，第零柱的角色逐漸下降，主要型態則以經過資產調查的社會救助為主，但不可能完全消失。

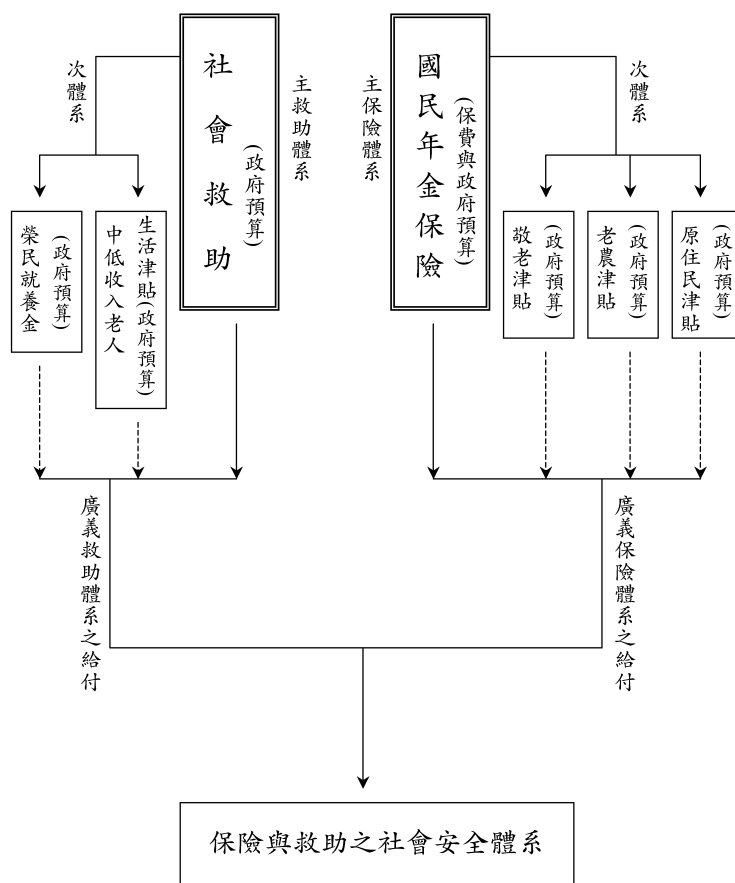


圖 1 保障老年經濟生活之雙主流體系

第三節 年金保險與社會救助之再思考

一、年金財務性質之釐清與定位

年金性質的認定，與財務規劃的擬訂，關係非常密切。不同性質的年金，將對應不同的財務原則。釐清規劃中我國國民年金給付之屬

性，將有助於財務制度的確立。目前有關年金性質之概念與分類，較少論文提及，經歸納整理後有 4 種不同的論述，現分別說明如下：

(一)儲蓄的概念

依據理論，我們知道生命週期儲蓄行為之探討，屬總體經濟消費函數的討論範圍。首先，將此理論加以系統化論述者，首推 Modigliani 教授等人。彼等的理論重點有二：

- 1.個人在人生的消費過程中，其所得流程乃呈拋物線狀。即在早年（剛進入勞動市場的年輕員工）與晚年（年邁或退休員工）階段，因生產力低而所得較低；但在中年時期，由於生產力高其所得可達頂峰。在另一方面，其消費流程，卻呈遞增再略微遞減的直線。亦即，勞工在早年是淨負債者，中年多屬儲蓄者，而晚年是儲蓄的使用者。
- 2.個人消費函數除考慮效用極大化外，尚與個人的年齡結構有關。因此，導出老人為儲蓄使用者的推論。

換言之，Modigliani 教授的主要論點，在於強調消費者作長期的儲蓄與消費決定時，通常會將其終身所得，適當分配到每一期去消費和儲蓄。其目的為使其終身總效用達

到極大化。故個人的消費與儲蓄，乃取決於個人一生勞動所得與實質財富。顯然地，生命週期儲蓄說前題，認定勞工的所得流程呈拋物線狀。為維持其最適消費水準，以利老年退休後生活的需要，應將勞動期間的所得提存一部分。職是之故，政府透過國民年金制度機制的建立，強迫人民予以儲蓄，備供老年生活資源所需。就儲蓄說而言，國民年金的提存，以及保費之繳納，主要應由被保險人負擔。同時，財務原則一般均採完全準備型態的確定提撥制。

(二)資本折舊概念

所謂折舊概念，乃為一種使用者付費的理念。旨在將人類科技知識等所累積的資本，亦即所謂社會資本或人力資本（human capital），比喻如廠房或機械的成本一樣。廠房或機械既因長期損耗而需折舊，則整個社會的生產，以及雇主長期雇用員工，亦因年老後賺取所得能力喪失，而需由政府及雇主，給與相當於充分折舊的退休年金。換言之，使用社會資本以及人力價值費用——國民年金，與廠房機械的成本分攤——折舊，二者對政府及雇主而言，均為生產上所需負擔的成

本。尤其，前者尚具有社會意義，而為政府及雇主對年邁員工無可旁貸的責任。

從社會資本的角度，檢視政府以「租稅」的方式，提撥（補助）年金費用，具有「代際間」社會連帶責任之意涵。換言之，租稅制度本身，乃為一代際間資源配置之流通管道。透過政府以繳納租稅的移轉機制，下一代支付享受上一代智慧財產之代價。就折舊說而言，國民年金基金的提存，以及保費之繳納，主要應由政府及雇主負擔。同時，對應之財務原則，為部分提存準備的確定提撥制。

（三）延期工資概念

近年來，延期工資概念，已普遍為學術界所接受。主要是進一步補充，上述資本折舊概念有關雇主的部份。所謂延期工資概念，係指勞工對現金工資增加，與退休年金制度二者間具有選擇權利。若選擇後者時，則視年金給付為雇主支付勞工的一種延期工資。顯然，此一概念已將退休年金給付，視為工資的一部分。換言之，無論是現金工資，或退休給付延期工資，均為雇主雇用勞動的要素成本。如此，雇主對退休年金的給付，乃取決於商

業上競爭與人事管理上的需要。

延期工資主要在認定雇主為提高生產力及利潤，理應負責保護勞工退休後的生活安全。亦即，此乃基於一種商業策略的概念。至於雇主對其員工退休金應給與多少，則完全視其員工對公司所貢獻經濟利益多寡而定。顯然，退休金制度的建立為一種雇主管理上的主權。基本動機在於直接或間接地對雇主產生經濟利益。事實上，延期工資概念較能符合雇主經營管理上的需要，又能對勞工所得作時間上的再分配。就延期工資說而言，年金的提存以及保費之繳納主要應由雇主負擔。

（四）保障允諾的概念

此種概念屬於一種資源配置，採取社會性「去商品化」的方式為之。主要邏輯為公民權（或社會權）理念的延伸與展現，並非建構於商品化的契約關係。換言之，前述 3 種概念是從強調權利義務對等，市場邏輯的角度，來定位老人年金的性質；而允諾（promise）的概念，則是從社會契約的角度，詮釋年金的本質。

事實上，無論是儲蓄說或薪資說，其根本的目的亦在保障老年的

生活。惟此種保障的前提是建構在完善且發達的資本市場基礎上。並且本人也要承擔某種程度的風險。保障允諾的概念才是真正能落實老人年金「社會化」的意涵。其基調認為，應由政府負擔並補充資本市場不足之處。保障本身即含有（社會）同代間或代際間，連帶責任的意涵在內。同時，弱勢者不必負擔任何費用，或承擔任何風險。因此，確定給付為其財務設計主要原則，風險主要由政府承擔。同時，給付水準亦將隨著（或參考）物價或薪資調整。

雖然有 4 種不同論述，事實上彼此間不容易絕然畫分，而應呈現一種「綜合」概念情形。綜上所述，「儲蓄」、「折舊」、「薪資」、「允諾」四者，構成國民年金財務特質的基本架構。其中，前 3 項主要反映在保費結構上，第 4 項則同時反映在費用與給付結構上。換言之，我國目前規劃中的年金制度，規定保費的繳納，被保險人需負擔 60%（性質類似一種強迫儲蓄）；政府負擔 40%（性質類似社會資本的折舊及家務工作者薪資）。至於，國民年金給付面的設計，則與消費水準連動，反映生活保障的機制（性質上則是一種允諾

的實現）。就此而言，目前年金制度財務設計理念、原則以及方向等，大體上是朝社會保險方向規劃。至於未來可能發生潛在的財務問題，主要原因是所訂的費率過低（其中所繳納之保費，僅約為給付的十分之一），無法反映未來人口結構老化之真實精算成本所致。

最後，國民年金就財務規劃之意識型態（價值理念）而言，除了前述社會保險制外，尚有稅收制（一般採確定給付型態）與公積金制（則採確定提撥的型態）之不同理念。前者之理論基礎，主要建構在社會資本與保障允諾的概念上，老人經濟保障的責任主要落在政府身上；後者則建構在儲蓄、折舊（人力）、及薪資的概念上，因此財源主要由個人及雇主承擔。

我們知道不同的財務理念，往往需要搭配不同的配套條件才能夠實行。例如，民眾彼此間強烈的生命共同體理念，及同時具有社會連帶責任企圖心，則為實施「社會保險制」的先決條件；符合公平、效率的優良租稅環境，乃為實施「稅收制」的先決條件；具有健全發達的資本市場，以及充分就業的勞動市場，則為實施「公積金制」的先決條件。就此而言，從財務面檢

視，究竟適合我國本土化，合理化的老人經濟安全保障，財務制度應為何？其中牽涉的公共選擇因素非常複雜。雖然如此，現階段規劃年金制度，考量經濟人與社會人，二種不同社會價值角色應如何平衡，以及意識型態的釐清是非常重要的。

二、社會救助制度之財務意涵

誠如前述，社會福利的實施，有所所要達成社會目標的考量。就每個社會福利的內容而言，由於其服務的對象，以及所要介入服務的不同，而有不同的價值理念呈現，財務規劃主要反映此種理念。以社會救助而言，可以從其內涵結構中，加以理解社會價值的內涵。首先，社會救助主要是為了降低貧窮率，並協助自我生活無法維生者。惟，何種情況下可視為個人無法維生？此涉及到個人責任，也就是自立自助的認定，成為社會理念選擇的內涵之一。其次，個人所依存的家庭功能，往往也被社會視為另一資源管道。究竟家庭成員是否有相互扶助的義務，其涵蓋的對象為何？成為社會價值可介入的內涵之二。

我們知道，社會保險財務規劃

強調，風險分攤以及權利義務間的對等關係。亦即，強調人與人之間，自助與互助之價值觀。就此而言，社會保險與社會救助之精神理念，有部分重疊相似之處。換言之，差異僅在前者（保險）比較強調風險的分攤；後者（救助）比較強調所得的重分配。因此，無論就保險或救助而言，其財務屬性乃為一種「混合」型態（其差異乃在強調之重點不同而已）。

自台灣光復迄今，社會救助的實施由早期的社會救濟法、冬令救濟實施辦法、小（安）康計畫以至社會救助法的制定與修正，在照顧低收入戶的需求方面有相當大的成長。同時也形成了戰後台灣社會救助發展的歷史。雖然社會對於低收入戶的自立自助、家庭責任等價值選擇予以關切。但經濟全球化的持續發展與社會結構的動態變遷，不同社會價值的呈現也是不斷變動的。惟前述 2 項基本價值的堅持仍然是不變的，說明如下：

（一）自立自助

自立自助的價值觀，是強調個人責任能維持自己的生活。亦即強調能自給自足，達成的方式主要是經由工作。因此自立自助與工作倫理（work ethic）的價值觀往往是一

體的兩面。其中主要以 1.工作能力的有無，判斷是否有受助的資格：在社會救濟法第 1 條明訂「因貧窮而無力生活者，得依本法予以救濟」。所謂無力生活者共有 6 類，他們分別是：年齡 60 歲以上精力衰耗者、未滿 12 歲者、妊婦、因疾病傷害殘廢或其他精神上身體之障礙不能從事勞作者、因水旱或其他天災事變致受重大損害或因而失業，及其他依法應予救濟者。再者，不論是 69 年版或 86 年版的社會救助法，在法案條文中的第 1 條皆開宗明義指出，社會救助法制定主要目的，是為協助低收入戶自立自助。

2.工作能力判斷需求差異：社會救助法（94）第 15 條（註 9），及社會救助法施行細則（89）第 10 條（註 10）皆明文規定，有工作能力且具有工作技能的低收入者，應輔導其就業或創業；無工作技能者，則施與職業訓練後輔導就業。

（二）家庭責任

家庭為社會組織的基本單位，亦為一經濟生產單位。其功能不僅影響到家庭成員之間的關係，也影響到政府的角色。早期英國社會救助的實施中，已有「親屬責任」（relative's responsibility）的規定。藉以規範父母與子女間的相互扶養

義務；後並擴及至祖父母與孫子女。在此情況下，個人需求是置於家庭需求內考量。台灣本土文化的精髓為強調孝道。同時，家庭也是所有成員福利供給的基本單位。因而我國在此方面亦有規範。據此，歷年台灣地區社會救濟辦法，在計算家庭收入時，均以「家戶」為單位。家戶的成員中依規定只要是直系親屬，即使分戶，仍必須列入家庭收入範圍內，以強化相互扶養義務的基礎。社會救助法（94）第 5 條規定，家庭總收入應計算人口範圍，包含：1.配偶；2.直系血親；3.同一戶籍或共同生活之兄弟姊妹；4.前 3 款以外，認列綜合所得稅扶養親屬免稅額之納稅義務人。

我們知道，社會保險財務規劃強調，風險分攤以及權利義務間的對等關係。亦即，強調自助與互助並重之價值觀。就此而言，社會保險（社會成員的互助）與社會救助（家庭成員的互助）之價值理念，有部分重疊相似之處。誠如本文前面所述，社會保險與社會救助二者間，就財務屬性而言，有朝向聚合（convergence）發展的趨勢。換言之，「風險分攤」與「所得重分配」為不同社會安全制度財務屬性之共同性質。其中，差異僅在前者

（保險）強調風險的分攤；後者（救助）強調所得的重分配。因此，無論就保險或救助而言，其財務屬性乃為一種「混合」型態。其差異乃在強調之「重點」不同而已。當然，保險與救助對應之財源亦不相同；前者強調保費，後者強調租稅。

現在，我們將問題的焦點再拉回到「老人」經濟安全保障制度的討論上。本文認為：年金保險與社會救助應仍為二套獨立體系，提供老人安全保障較為恰當。首先，就自我負責的部分而言，鼓勵職業訓練再就業，對老人並不適宜（對非老人部分可能有效）。其次，強調家庭的互助責任，雖然亦為一種風險分攤的形式，但與社會保險所謂的「社會」風險分攤是不同的。因此，就「老人」經濟保障的角度檢視，為了降低落入貧窮的機率，年金保險與社會救助所扮演的功能以及對應之財務屬性均不相同。

其次，有關社會救助制度的設計，本研究認為必須綜合全盤考量資源配置之合理性與邏輯性。尤其防止發生陷入所謂的「貧窮陷阱」是非常重要的。貧窮陷阱的「範圍」大小，及其「影響力」，往往受到內在的與外在的結構因素所影

響。首先，就外在因素而言，主要為整體經濟環境，尤其是勞動市場的結構（例如指高的失業率、低的薪資水準等變項），以及政府的租稅政策（稅率結構）等因素，均會影響低收入戶脫離貧窮之「意願」與「機會」。

最後，就內在因素而言，乃指低收入戶所面對的所得稅之隱性稅率（implicit tax rate on earnings）結構。所謂隱性稅率為低收入戶進入就業市場，賺取所得所繳納之稅賦。換言之，當低收入戶由於所得的改變，而變更適用扶助標準之類別時，往往可能損失從政府方面得到之生活補助費。因此，當 1 元（所得增加）換 1 元（補助之減少）時，我們稱為其隱性稅率為 100%。如果增加之所得小於補助額之減少時，稅率則超過 100%。就此而言，過高的隱性稅率，將打擊（影響）低收入戶工作之意願。寧可維持繼續接受政府的救助狀態，此乃謂之貧窮的陷阱。

就社會救助法的內容來看，其第 4 條規定所稱低收入戶，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。由於以家庭的「總收入」為計算標準，其中當然亦包括年金之給付。

由此觀察，顯然將社會救助視為社會安全網的「最後」一道防線（final safety net）。因此，即使實施國民年金保險制度，社會救助依然有其存在的空間與必要性。

爲了降低貧窮，政府目前所實施的中低收入老人生活津貼，雖然名稱爲津貼，惟仍具有資產調查過程。因此，就性質而言，屬於救助而非純粹的津貼。因爲生活津貼之給付不低，因此就某種意涵而言，有脫離「救助」之意味（精神），可能還包含一部分「差異」補助的性質在內。基於此獨特之內涵，本文將此類津貼歸類於社會救助之次

體系。

再進一步，我們從「貧窮陷阱」角度，檢視中低收入老人生活津貼的影響效果。發現，其發放不但可能擴大陷阱的範圍，並且加深陷阱的影響力（吸力）。因此，本文建議當國民年金實施後，年金之給付與生活津貼之領取僅能擇一選取。惟若年金少於津貼時，則補足其差額。就長期而言，老人經濟生活之保障制度應回歸，「年金保險」與「社會救助」2個主要的體系之中（前者爲事前的預防，後者爲事後的補救），如圖2所示。

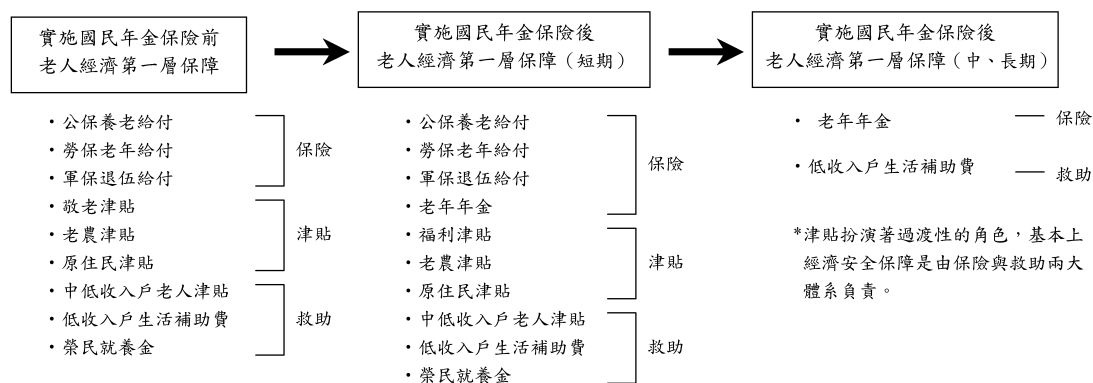


圖2 老人經濟安全保障機制之演變

第四節 結論與建議

從基本的救助與保險理論加以檢視，無論是中低收入老人生活津

貼，或是國民年金保險，其相關制度功能及保障範圍，目的均在降低貧窮並維持最低的老人經濟生活保障。因此，相對之給付水準不應相差過大。惟就我國目前之給付現況

觀察，二者之差距頗大（例如，低收入戶之老人可領生活補助費再加上生活津貼，其金額遠高於國民年金給付水準）。因此，此種不協調的現象，產生兩種可能的結果：其一為國民年金保險設計之給付水準過低；或者其二為中低收入老人生活津貼附加之給付過高。

目前規劃中國民年金，有關全額年金計算標準，為每人每月 7,500 元左右，約相當每人 GDP 之 22%，而各國標準約在 18%~32% 間。就此而言，我國年金保險之給付水準尚稱合理。由此判斷，中低收入老人生活津貼之領取條件勢需加以調整。否則，社會救助與社會保險之目標（保障老人之基本生活），將產生不一致之情況。因此，建議年金制度實施後，可採漸進之方式，取消中低收入老人生活津貼之補助，以達體系間資源配置的平衡性。換言之，本文認為在實施國民年金制度初期，有關中低收入老人生活津貼，給付規定可考慮修改辦法，比照老農津貼的規定辦理。亦即兼具資格領取國民年金與中低收入老人生活津貼者僅得擇一領取。長期而言，中低收入老人生活津貼也漸漸併入社會救助的主體系之中。至於榮民就養金乃受政策性決

定影響，未來國民年金實施後，亦可先考慮併入中低收入老人生活津貼的體系處理，然後再併入社會救助體系內。

就經濟保障體系可能之「整合」而言，社會保險的主體系與次體系，將隨時間的遞移，隨著制度發展，漸趨成熟而融合在一起。換言之，年金保險的給付水準，隨著保險年資的增加而提高。因此，老年經濟生活之保障愈趨穩定。同時取代了原先的老農津貼、敬老津貼及原住民津貼的保障目的。就此而言，國民年金制度的實施，擠壓了有關津貼次體系的空間。將來，隨著年金制度實施的成熟，應可整合成單一的保險體系。目前有關政府國民年金給付水準的設計，低於政府貧窮線的水準；並且，給付資格的計算單位亦不同（個人 VS. 家庭）。就此觀察，社會救助的體系無法與年金保險體系融合在一起。

有關社會救助制度的規劃，必須考量，防止發生「貧窮陷阱」現象。以台北市民國 95 年為例，檢視目前低收入戶生活扶助標準，發現如因工作所得增加 1,938 元（甚至僅增加 1 元，結果也是一樣），將使得身分類別由 0 類轉換為 1 類，其相對政府的補助費亦將減少 2,675

元。顯然的，低收入戶所面對的隱性稅率非常高，竟然超過 100%。事實上，目前低收入戶類別之劃分是以「區間」為標準，並非「連續」的情況。因此，本文建議可考慮採取「負所得稅」的概念，處理低收入戶生活補助費之發放。

台北市與台灣省、高雄市的貧窮線標準不同。因此，即使將來年金給付水準隨著物價而上調，保險與救助體系之間亦無法整合。因為保險具有全國一致性特性，救助則

具有因地制宜特性。就此而言，老人經濟生活的保障似宜以國民年金制度為主軸，若有不足再輔以社會救助之補充調整。如此即可兼顧全國一致性與地方特殊性雙重考量。就長期而言，老人經濟生活之保障制度，應回歸「年金保險」與「社會救助」二個主要的體系之中。

〔本文作者：王正現為中正大學社會福利系（所）教授；鄭清霞現為中正大學社會福利系（所）助理教授〕

註釋

註 1：社會保險的「社會性」造成其與商業保險的差異，因其社會性，社會保險首要強調「社會適當原則」（Social Adequacy），係指社會保險給付水準應達到滿足最低或基本生活所需的水準。為滿足社會適當性，且不傷害其保險性而與社會救助混淆，社會保險必須透過「立法」而「強制參加」。也因其社會適當性而延伸出「繳費與給付不完全對等」、「所得重分配」、「指數調整」等特性。

註 2：依 94 年 1 月 19 日總統華總(一)義字第 09400004911 號令修正公布社會救助法。

註 3：平均每人消費支出的 $60\% \times 2/3 = 40\%$ 。也就是不超過平均每人消費支出的 40%。中低收入老人生活津貼的資格：

(1)年滿 65 歲，並實際居住戶籍所在地者。

(2)未接受政府公費收容安置者。

(3)家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過內政部當年公布最低生活標準之 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出

1.5 倍者。

(4)全家人口存款本金及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定數額者。

(5)全家人口所有土地及房屋價值未超過新台幣陸佰伍拾萬元者，得申請本生活津貼。

前項所稱土地價值，以公告土地現值計算，房屋價值以評定標準價格計算。

(6)未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁者。

註 5：當地區最低生活費用＝當地區每人平均消費支出 $\times 0.6$ 。

當地區最低生活費用 $\times 1.5$ ＝當地區每人平均消費支出 $\times 0.6 \times 1.5$
＝當地區每人平均消費支出 $\times 0.9$ 。

註 6：當地區最低生活費用＝當地區每人平均消費支出 $\times 0.6$ 。

當地區最低生活費用 $\times 2.5$ ＝當地區每人平均消費支出 $\times 0.6 \times 2.5$
＝當地區每人平均消費支出 $\times 1.5$ 。

註 7：其他的條件是：家庭總收入應計算人口之所有土地及房屋價值合計未超過新臺幣 650 萬元。家庭總收入應計算人口之所有存款本金及有價證券價值合計未超過 1 人時為新臺幣 200 萬元，每增加 1 人，增加新臺幣 25 萬元。未經政府補助收容安置者。同時符合申請第 1 項生活補助及政府所提供其他生活補助或津貼要件者，僅能擇一領取。但低收入戶生活扶助及榮民就養金不在此限。依前項所領政府核發之各種補助及津貼，每月合計不得超過行政院核定之基本工資。

註 8：而第四柱非正式家庭移轉理論上也被視為台灣老年經濟安全的主要環節，不過，透過財產移轉的分析，1993 年僅有不到 3 成的老人乃真正以家庭移轉作為老年經濟保障方式（鄭清霞，1999）。

註 9：社會救助法第 15 條規定，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。

註 10：社會救助法施行細則第 10 條規定，直轄市、縣（市）主管機關依本法第 15 條第 1 項規定對低收入戶中有工作能力者輔助其自立時，得轉介各相關目的事業

主管機關配合辦理。經依規定予以輔助不能適應者，得調整之；其無正當理由拒不接受調整者，以不願接受訓練、輔導或工作論。

參考文獻

- 王正（1998）權利、責任、福利倫理：國民基礎年金補助比例之研究」，經社法制論叢，22，台北：行政院經建會。
- 內政部（1994）先進國家年金保險制度，台北：行政院內政部。
- 台北市政府社會局（1998）台北市社會救助服務手冊，台北：台北市政府社會局。
- 朱敬一、楊建成、胡勝正、黃定遠（1994）國民年金對財政收支之影響，臺灣經濟預測與政策，25 (2)，35～91，台北：中央研究院經濟研究所。
- 行政院研考會（1989）我國社會救助體系整體規劃之研究，台北：行政院研考會。
- 行政院農業委員會（1999）農保、老農津貼、全民健保、國民年金宣導手冊，台北：行政院農業委員會。
- 林萬億（1994）年金保險與社會救助制度的關聯性，行政院經建會委託研究報告，台北：經建會。
- 柯木興（1999）社會保險，台北：中國社會保險學會。
- 孫健忠（1999）「社會價值與社會控制：以社會救助為例」，台大社會工作學刊，1，77～109。
- 張志銘（1995）國民年金與社會救助的整合，國民年金制度研討會，台北：行政院經建會。
- 陳琇惠（1997）初探老年經濟安全新策略：保險、救助及津貼整合之研究，社會政策與社會工作學刊，1 (1)；161～199。
- 詹宜璋、王正（1994）消費支出、最低生活保障與老年基礎年金給付水準之研究，經社法制論叢，14，27～45。台北：行政院經建會。
- 鄭清霞（1999）我國國民年金與職業年金之老年給付水準與費率規劃探討，中正社會福利研究所博士論文。

- Aaron, H. J., Barry P. B., and G. Burtless (1989) "Can America Afford to Grow Old?" in *Paying for Social Security*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Boadway, R., M. Marchand and P. Pestieau (1992) "Pay-as-you-go Social Security in a Changing Environment." Dieter Bos and Sijbren Cnossen (eds.), *Fiscal Implications of Aging Population*, Berlin: Springer Verlag.
- Bodie, Zvi, Alan J. M., and R. C. Merton. (1988) "Defined Benefit versus Defined Contribution Pension Plans: What Are the Real Trade-Offs?" In Zvi Bodie, John B. Shoven, and Davis A. Wise, eds., *Pensions in the U.S. Economy*, pp.139-60. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bos, D. and Cnossen, S. (1992) *Fiscal Implications of an Aging Population*. London: Springer.
- Browning, E. K. (1979) "The Politics of Social Security Reform." Edited by C. D. Campbell in *Financing Social Security*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Chassard, Yves and Quintin, Odile (1992) "Social Protection in the European Community: Towards a Convergence of Policies," *International Social Security Review*, 45; 91-109.
- Dasgupta, P. (1989) Positive Freedom, Markets and the Welfare State, in Helm (ed.) *The Economic Borders of the State* ch5, London: Oxford University Press.
- Davey, J. D. (1995) *The New Social Contract*. London: Praeger.
- Gilbert, Neil (1992) "From Entitlements to Incentives: the Changing Philosophy of Social Protection," *International Social Security Review*, 45:5-17.
- Hayek, F. A. (1976) *The Mirage of Social Justice*. London: Routledge.
- Holzmann, Robert and Richard Hinz (2005) *Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. <http://www1.worldbank.org/sp> (10/3/2006)
- Korczyk, S. M. (1984) *Retirement Security and Tax Policy*. Washington, D.C.: Employee Benefit Research Institute.
- Kotlikoff, L. J. and A. Spivak (1981) "The Family as An Incomplete Annuity

- Market,” *Journal of Political Economy* 89 (April): 372-91.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Blackwell.
- OECD (1988) *Reforming Public Pensions*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Peacock, A (1991) *Welfare Philosophies and Welfare Finance*, in Thomas (ed.) *The State and Social Welfare* ch2, London: Longman.
- Pechman, J. A., H. J Aaron, and M. K. Taussig (1968) *Social Security: Perspectives for Reforms*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Rejda, George E. (1999) *Social Insurance and Economic Security*. USA: Prentice-Hall.
- Skidmore, F. (1981) *Social Security Financing*. Cambridge: The MIT Press.
- Wilensky, H. L. (1975) *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, California: University of California Press.