

# 老有所養： 國民年金制度財務屬性之探討

王正

## 一、前言

某些事情的發生，似乎只有無所不知萬能的「神」知道。民國八十八年九月二十一日，臺灣發生了百年僅見規模

最大的地震。天災對整個國家造成政治、經濟、社會等各個層面深遠且巨大的影響，連帶也暫緩實施規劃已久，正準備上路的國民年金制度。接著，總統選舉產生政權的移轉，使得年金的規劃也加以重新思考與定位。我們知道，年金資源的配置是經由一種自助、互助與他助的社會分攤機制，移轉所得以及各種不同風險，而形成一個彼此密切關聯

的社會保障網絡。人口結構的變化以及後工業化社會（知識社會）的形成，改變了傳統家庭與社會的互動功能，經濟及消費行為亦產生重大改變。為因應其所衍生的效應，同時滿足個人與社會的多元化需求，推行國民年金制度以安定社會為現代福利國家必走的發展方向。

到目前為止，適合我們臺灣合理的整套年金架構，長相應該是什麼樣子？學理上迄無共識。不易共識的理由之一是年金本身也可以是一個價值觀念，也可以指的是一套具體的社會制度。就價值觀念而言，年金本身即蘊含了各種不同價值與倫理判斷的成份在內；就制度本身而言，則受到不同的經濟、文化、人口、社會等結構性因素的影響。目

前，行政院經建會規劃出四種國民年金方案，以為政策規劃之選擇：國民年金保險、平衡基金、國民年金保險修正案、國民年金保險配合建立個人儲蓄帳戶案，其中的國民年金保險是舊政府時代行政院已核定的方案。四種方案的大致內容如下：

甲案：此案的國民年金保險將對象分兩個層次，第一個層次是二十五歲至六十四歲的全體國民，須繳保費，給付水準為前一年全國平均月消費支出五五%—六〇%。六十五歲以上老人開辦時可月領三千元的福利津貼，社會救助津貼則繼續維持現行規定。根據經建會的分析，其優點是保費和給付連動，較可避免任意提高標準，並可兼顧保險與福

利觀念。而其財源是營業稅附加捐，彩券收入則為補充性財源。

乙案：稱為平衡基金案，保障對象是六十五歲以上者、重度以上殘障者、全孤孤兒。老年年金三千元、重殘年金二千四百元至三千元、孤兒年金二千元。其優點是行政管理成本較低；其缺點是易因政治因素哄抬，全體社會負擔沉重。其財源是營業稅附加，彩券為附加財源。基本上，此項方案的精神內涵與民進黨立委沈富雄和簡錫堦的版本類似。

丙案：此案是國民年金保險修正案，較第一案的保障對象增加重殘者、孤兒，惟給付水準降為五〇%。其優點是保費與給付連動，較可避免任意提高標準，同時亦可兼顧保險與福利。其財源為特定財源，彩券為補充性財源，基本上丙案可說是甲案的縮小版。

丁案：本案則是國民年金保險配合建立個人儲蓄帳戶案。主要保障對象是二十五至六十四歲國民，提撥率為全額

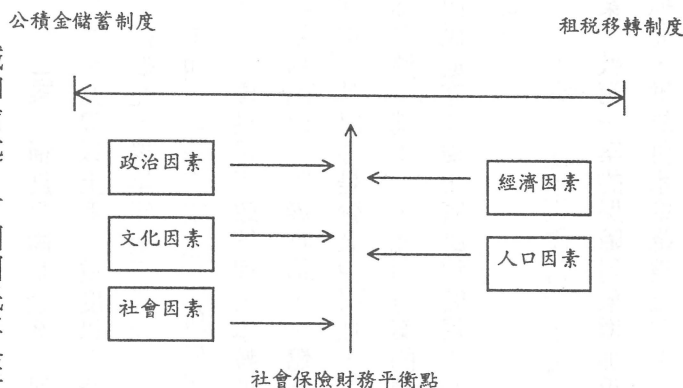
年金的一〇%，其中三%供作保險帳戶（亦即所謂的Solidarity Fund）；其餘七%供作個人儲蓄帳戶。六十五歲以上者、重殘者、孤兒在一開辦即可領津貼。除特定財源外，並以彩券做補充性財源。這項方案的優點為提撥率與給付直接相關，可避免引發政治哄抬；同時能兼顧「儲蓄」、「保險」與「福利」三種特性在內；但缺點是制度較為複雜，使得行政管理成本較高。

雖然經建會規劃四種不同的版本，惟從財務屬性的角度檢視，約略可分為儲蓄型、保險型及福利型三種不同的年金制度（以及某種程度可視為從原型所延伸的第四種所謂混合型）。換言之，其涵括範圍仍不脫目前世界各國所實施的基礎年金財務制度類型。就此而言，本文將從財務屬性之角度切入，試著探討適合我國本土化之年金制度，冀盼有助於增加政府政策規劃和討論的空間。

## 二、制度之財務屬性

國民基礎年金制度可以「公積金」的方式、「租稅移轉」的方式、或是混合的方式——社會保險來辦理。有關公積金的財務原則強調「個人對償性」，具有非常強烈的市場機制特性，即個人所繳交的保費與將來所享領的給付之間有對等的關係。換言之，公積金的原則著重單一個人不同時期間的重分配，例如個人就業時期與退休時期的所得分配，資源的配置依循市場的自助原則。租稅移轉制度則無「個人」對償性，而是強調「集體」對償原則，並且著重同代間以及代際間的集體再分配。例如，就業人口與老年人口的再分配，高所得者與低所得者的再分配等。此時，社會連帶責任的他助原則透過政府運作之重分配機制完成，權利與義務之間關係不像市場機制般的緊密，往往較為鬆散。年金制度若採社會保險方式辦理，由於性質上介於個人儲蓄型的「公積金」與「租稅移轉」的福利型之間，亦即同時混合了政府與市場兩種不同資源配置的機制。因

此，保險財務屬性平衡點的斟酌（究竟是偏向於租稅福利型或偏向於儲蓄基金型）值得深入考量。基本上，保險財務屬性（平衡點）乃為一種內生化（endogenous）的表象，受到經濟、政治、社會、文化、人口等因素影響（如圖一所示），將進一步探討。



圖一：國民基礎年金財務定位之影響因素

誠如前述，有關國民年金財務規劃之定位，所牽涉的不僅是經濟層面之考

量而已，往往政治、文化乃至於意識型態福利倫理之影響更甚於前者。隨著經濟發展由傳統農業轉型為以知識生產為主的產業，以及政治朝民主化、多元化價值方向演進，整體社會資源配置的「原則」發生本質上的變化。公民權或社會權概念的提出衝擊到市場邏輯的分配原則，使得資源配置有關權利與義務之間「緊密」對價關係，提出反省。雖然市場的力量（所謂看不見的手）是非常的巨大與細緻靈巧，惟能夠主控政府的力量卻是來自政治。換言之，掌控公共资源（公共財）配置的主導力量來自政治（而非市場）。當政治結構的發展愈趨向民主化時，由於政治邏輯與市場邏輯是不同的，於是透過政治權分配邏輯的內化轉換，使得個人的基本需求以及公民權利的發展愈受到重視。此種現象使得國民年金之財務，往福利性發展之趨勢，值得我們密切觀察。

雖然就福利型與保險型的本質而論，其財源籌措無論政府是徵收「租稅」

抑或收取「保費」，皆是全體人民的負擔。惟從經濟資源分配「公平」與「效率」的角度檢視，租稅與保費在意義上是截然不同的。首先就負擔的公平性而言，必須比較我國整個租稅體系之稅率結構，以及費率結構之間「累進」程度的大小；其中，「保險費」之徵收往往有最低、最高投保薪資之規定，使得保費之繳納已類似於「人頭稅」，其累進程度往往小於租稅之課徵。其次就資源使用效率而言，由於現今租稅之徵納「能力原則」較受到重視，形成納稅者不一定是利益享受者，使得財貨的享有與相對代價的償付之間，兩者並無顯著關聯；而保費（指定用途稅）的繳納精神係循「受益原則」，類似市場價格機能（強調對等報償性），配置效率較高。就此而言，如果僅從公平與效率的角度檢視租稅與保費的取捨，焦點仍然是模糊的。

就保險型年金制度而論，雖然一般以外部效果的產生以及殊價財的考量，

構成政府以租稅補貼的主要市場邏輯基礎。

大幅增加時較不容易籌措財源。

但是我們知道純公共財 (public goods) 的財源由政府以租稅融通，一方面因為屬「全民」共享的情形，另一方面因為屬「全民」共享的情形，另一方面交易成本考量，無法以價格採排他性措施。至於公共之惡 (public bads) 代表「每人」均會遭遇老化、生病、殘障、失業等，因此財源亦適合以租稅融通。全民性權利意識之興起，代表國民年金由國家以社會化方式提供之發展趨勢，不可忽視。就保險型年金制度之財務定位而言，本文嘗試將年金放在去商品化 (政府在財政上的適當補助比例) 的架構中處理，惟仍不脫離回應市場邏輯的範圍 (勞、資雙方適當的保費繳納比例)。

就此而言，勞、資、政三方在財務角色上的定位，雖有其特殊之意涵存在，惟仍宜平衡配置，如歐、美各國長期的發展經驗所顯示之配置比例 (所謂的 1/3: 1/3: 1/3 黃金分攤率)。如果僅由其中一方負擔絕大部分的費用，則在人口老化、物價上漲的長期趨勢下，年金給付

### 三、年金制度發展之三條路線

#### 路線

根據世界各國年金制度之發展現況，除了福利「國」之外，有關年金發展的另外兩條路線，一種是「市場化」的路線；另一種是「社群化」的路線。

我們知道在不同體制下，個人主義 (individualism) 與社群主義 (communitarism) 的傳統曾經各領風騷。從國家化、市場化與社群化的區分，就財務屬性而言大致可對應到「福利」、「價格」與「保險」的取捨，亦即商品化與去商品化之間的平衡定位。基於這樣的財務屬性差異，年金制度發展的路線各有不同重點，因此對應政府在財政預算上扮演的角色亦不相同。市場路線相信商業部門的資源配置效率，將儲蓄基金交由市場運作，期盼能避免政府失靈的情形，譬如新加坡的公積金制度以及智利的年金民營化政策等屬之。

至於社群路線則欲以社群的團結力量 (包含政府)，來對抗社會風險的無情侵蝕，保守主義的德國較傾向這樣的作法。市場路線下的個人主義主張個人有選擇認同對象的自由，政府應該保持中立，立於最低的政治 (或社會) 共識來包容最多元的價值。社群主義的立論係基於群體文化的歸屬，主張應該群策群力同舟共濟 (互助、他助)，增進生活共體的凝聚力量。就此而言，資源配置採去商品化之國家關係或社群關係，財務上往往需要政府預算的高度配合。

關於國民年金制度舊有的規劃報告中，曾明示規劃原則係以社會保險、自助互助的方式辦理。惟「自助」與「互助」之間的取捨關係，以及適當配合等問題，並沒有明確交代。當社會福利的資源配置建構在自助互助的原則下時，自助代表一種商品化 (commodification) 市場邏輯取向，而互助則代表一種去商品化 (decommodification) 同舟共濟社會連帶責任的關懷。事實上，就深層結



構而言，國民基礎年金財源籌措本土化考量，即在於商品化程度之定位。所謂商品化意指年金的費用繳納與給付享領之間的關聯程度，愈密切代表商品化的程度愈高，亦即「儲蓄」的性質愈濃；反之，去商品化代表「福利」的特性愈明顯。一般而言，基礎年金制度財務規劃的去商品化特質往往高於附加年金或私人年金的程度，因此政府權責角色的規範較重且較為明顯。當初我國國民年金規劃的主要目標，即在於將無職業家庭主婦以及弱勢農業工作者納入保障的範圍，換言之，將原來具有職業保障對象（公保、勞保、軍保）擴大至全民性保障，資源配置去商品化的特質頗為彰顯。

#### 四、養老制度之演進

傳統的養老方式是依靠家庭內的世代間所得移轉。而此一去商品化方式的可行性，一方面建立在農業共同生產，

另一方面則有足夠的成員，可以分擔養老風險，其實也是一種集體式分擔風險的方式。在以往平均壽命不長且物質條件簡單的情況下，尚可透過家庭內兩代間資源互饋的方式，來提供老年經濟安全的保障。然而工業化以後，家庭不再是生產單位。隨著子女人數的減少，老年生活資源取自於家庭內世代間轉移的傳統養老方式，將轉變為個人生命週期內透過商品化的方式自我移轉。然而完全透過（資本）市場進行生命週期內的所得移轉，因個人賺取所得及理財能力有所不同，或因市場不可抗力因素，有其風險存在，無法確保老年基本生活無虞。從此觀點來看，各國採行國民年金制度的功能，在於以社會成員共同分擔的社會移轉方式（可採保險或租稅之形式），一方面取代日益枯竭的家庭內養老資源，另一方面也取代部分個人儲蓄，以求保障全體國民的老年基本生活。惟，未來隨著資本市場發展趨向於健全與成熟，風險漸漸能夠控制在一定範圍內，

年金制度的發展將與資本市場的發展產生互動現象，公積金制度亦有其發展的空間存在。

基本上，社會福利財貨的提供或是年金制度的實施，均可經由家庭、市場、政府、非營利組織，以及不同混合型等「多元化」的管道提供。我國傳統老年經濟生活的保障，主要是經由「家庭」組織來提供。此種由子女奉養父母去商品化的方式（代際間的轉移重分配），就其財務結構角度而言，可稱為是一種分散式的隨收隨付制（decentralized pay-as-you-go method）。除了家庭之外，傳統上另一部分老年經濟的來源乃透過「市場」組織獲得，亦即經由個人儲蓄、投資理財、購買年金保險等方式為之。現今所謂福利國的主張乃認為，應經由「政府」主導並直接提供年金此項財貨，以取代早期由家庭和市場所提供的服務。此種資源配置「結構性」的改變，換言之，由分散式（decentralization）的福利提供機制轉向於集中式（centralization）的

現象，顯然減少了個人的選擇自由，降低其效用（福利）水準，這是自由學派學者大力抨擊之處。惟除了風險的分攤之外，若集中式集體保障制度在財務方面能夠規劃得當，並具有「規模經濟」的效應，使其投資報酬率高於個別分散式的市場制度，則交由「政府」辦理亦有其正當性。

雖然如此，惟從財務規劃的角度進一步分析，發現由政府辦理福利型年金或保險型年金，有可能發生「競租」（rent-seeking）行為的困擾。我們知道，基本上政府本身是沒有財源的；政府所運用的資金每一塊錢都來自人民手中。因此，早期政府的所作所為只是透過某種「機制」，將人民手中的資源取來，代人民做一些市場機能無法提供的服務，整個機制運作過程的根源（合法性）乃立基於民意。就此而言，運作的機制十分簡單而清楚，人民可以清楚的知道資源利用的利益何在，以及代價由誰負擔等問題。權利和義務之間的關係很清

楚，並不會有太大的壓力逼迫政府從事過度的支出。惟，近年來國內政治經由民主化的快速發展，使得權利和義務之間的關係趨於模糊化和複雜化，此種機制本身往往被扭曲甚至破壞。

由許多公務人員（另一角度而言其本身也是人民）和執政黨的民意代表所形成的抽象集合體，代表著「政府」這一方；另一個含混、複雜、利益相異的各種「利益團體」形成另一在政府與人民之間的集合體。在特定的時空背景下，政府、利益團體、人民彼此之間又時相混融，使三者的關係渾沌不明。此種近年來「民主政治」特有的現象容易降低政府的責任感，因為搞不清楚「誰」該向「誰」負什麼責任。目前主張福利

國主要的訴求之一是，老人經濟生活保障（國民年金）應由政府提供，替代家庭的角色。惟進一步分析，所謂由國家提供生存的保障（尤指福利型年金），實質上只是將個人在私部門之市場經濟體系的競爭，轉移至公部門政府預算大餅

的分食而已，這是一種競租行為。政府責任感的渾沌不明，民衆財政幻覺的普遍存在，加上利益團體的強力運作，實施福利型年金將遭遇的困窘實不難想像。解決之道，唯有釐清並強調權利和義務之間的對等關係。換言之，在制度的設計上，「福利」年金之給付水準必須與特定財源（營業稅或薪資稅）連動，亦即將其特定財源的籌措方式加以制度化。

## 五、迷思與方向

基礎年金制度的設計，在理念上不容易獲得共識，主要是因為制度目標本身具有先天性衝突因素存在。換言之，如果有關年金制度的設計，同時兼具有福利「和」保險雙重目標，冀盼在同一體制內同時滿足此不調和的雙目標規劃，則反而產生欲速則不達的結果。就「保險」的性質而言，個人的給付水準和其繳納的保費之間，有密切的關連存

在。權利與義務是對等的，個人的「需要性」不是給付標準訂定的考量因素。

惟就福利的性質而言，年金僅需給付給低收入者（或弱勢團體），或是完全以租稅為財源普遍發放社會津貼。換言之，給付的標準是以需要性或是公民理念為依據，而不管過去的繳費記錄，權利與義務是不對等的（無個別的對價關係存在；惟仍具有整體的對價關係；例如租稅徵收與津貼發放之對應）。就此而言，福利性質的年金制度，納費者與受益者是分離的，其間並無關聯存在。制度上兩種不協調目標的設定，產生不少的困擾，文獻上有相當的討論。

誠如前述，臺灣目前有關國民年金，其資源如何配置，認知的社會意識存在多元化現象。因此某種程度上，國家化和社群化集體路線有其實踐上，及共識獲得的困難存在。惟，年金制度的推行，政策面若鼓勵朝商品化方向發展，人與人之間關係只能被規範在看似緊密（權利與義務對等）的金錢網中。

心理情感面卻日加疏離，他人被視為「不存在的陌生人」。此時，弱勢保障的最後責任可能仍落在國家身上，反而增加政府財政上的負擔。就此而言，在特定條件下，社群化路線之年金政策反而能破解「高福利、高財政負擔」之困境。在此值得深入思考的是，有關年金財貨的提供若採去商品化的框架處理，則政府規範性角色與功能的「定位」，應如何仔細拿捏？仍然不是這麼容易就有清楚的答案。

有關國民年金體制之建構，目前國內不同政黨以及不同立場學者之間的辯論頗為熱烈，這是凝聚「共識」的必經過程。理念上，年金制度主要功能在提供老年經濟安全的保障。由於每個人對自己生命存活的長短無法明確知道，因此年輕時所累積之財富（儲蓄）可能不足應付老年生活所需，以致產生社會問題。就此而言，建立國民年金的主要目標在於能夠維持老人基本的生活水準，因此「風險」的分攤成為制度規劃的重

要原則，「保險」或「福利」的理念將成制度設計的主要選項依據（通常是二選一，當然亦可設計為混合型）。

就年金的整體規劃而言，發現基礎年金的複雜與難度顯然均高於附加（職業）年金。雖然附加年金因不同職業別呈現多樣化的面貌和型態，惟其權利和義務關係很明確，因此較無意識型態方面的爭議。反觀，基礎年金的權利和義務之間的結構並不是非常明確，例如某些學者主張家庭主婦應享有基本年金給付權利（視為一種個人的基本權利而非衍生權利），因此享免繳保費，引起各方不同看法。其次，政府負擔年金費用（保費補助）比例的大小，將影響基礎年的財務性質和定位，究竟為福利型？保險型？或儲蓄型？同時，個人保費的徵收依據，究竟採受益原則？或能力原則？則關係到資源配置效率與公平的考量。意識型態的不同，模糊了權利和義務之間的關係。凡此種種，我們瞭解基礎年金的實施必須謹慎規劃，凝聚大家

的「共識」，否則爭議必將綿延不斷，非社會之福。

觀察目前年金制度有關保障水準的設計，發現制度本身有「量變」產生「質變」的現象。由於考量財政負擔，政府將國民年金給付水準由原先規劃的前一年平均消費水準的六〇%調降為五〇%，使得年金的性質產生「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（所謂的貧窮線，亦即消費水準的六〇%）。就此而言，社會救助體系不但不會隨國民年金制度實施而萎縮，反而更加的確立。換言之，社會救助與社會保險將成為未來「制度性」的保障老人生活雙主流體系。檢視現階段國民年金的規劃內涵，保險與救助之間的關係呈現「互補」性，而非「替代」性。

由於現階段年金給付水準的設計低於政府貧窮線的水準（前一年消費支出

的百分之六十），並且計算單位亦不同（個人vs.家庭），因此實施年金後，社會救助的體系無法融入在年金保險體系內。同時，由於救助次體系之中低收入老人生活津貼係屬外加式給付，因此亦無法與救助之主體系合併。至於榮民就養金的給付水準乃受政策性決定影響，惟將來可考慮併入中低收入老人生活津貼的體系處理。其次，我們就社會救助法的內容觀察，其第四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，由此觀察救助的體系，顯然是社會安全網的「最後」一道防線（final safety net）。因此，即使實施國民年金制度，社會救助依然有其存在的空間與必要性。

目前政府有關年金的規劃，其中對被保險人保費的補助（財務上為一種負所得稅的性質），係採定額補助方式為之。由於制度實施時，年滿六十五歲者

無法參加領取老年年金，因此，延伸出對於六十五歲以上之國民發給福利津貼之辦法。老農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，從廣義的角度檢視福利津貼與老農津貼的屬性，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。惟從理論檢視，若僅僅只有津貼之發放（財務上可視為政府對保費補貼的一種隱含形式），可能產生高額稅率扭曲資源配置現象，因此宜早融合納入年金保險體制較為妥當。

由於確定提撥制國民年金（例如儲蓄型之公積金制）的財務管理，採取完全準備制基金（fully funded）型態，因此權利與義務之間的關係非常明確。換言之，繳費與給付的連動性很高，關係透明清楚。完全準備制基金的累積金額相當龐大，若無穩定健全的資本市場加以吸收，或者無適當的管理制度，恐反

而增加經濟的不穩定與波動。社會安全

制度的設計若無適當的環境配合或配套措施，可能反而成為不安全的干擾來源，這是我們要注意的。至於採保險型或福利型之確定給付的國民年金規劃，由於未來的給付責任（依照各種風險的分配型態）有多大需承擔，不是很清楚。因此，相對應之權利與義務關係也就模糊不清。就此而言，確定給付制之基金規模無法精確衡量，一般均以「部分」提存準備制型態出現。惟「部分」之規模應為何？受到當時福利之意識型態、政府財政狀況、政治生態結構、以至於年金制度本身的結構等種種因素影響。換言之，誠如前述年金之財務結構受到政治、經濟、文化、社會等各層面的影響，因素很複雜。同時，隨著時間的移轉，上述各種因素也不斷改變，使得「部分」之規模也不斷動態調整。雖然如此，確定給付制所累積之基金規模，一般以其存量能維持未來（約六十年期間）給付不中斷為原則，否則將以

提高費（稅）率因應。

就基金的財務管理機制而言，由於隨收隨付制（pay as you go）的財源籌措是以納稅者的「能力」大小為課徵依據（亦即所謂能力原則），因此使得年金的給付領取與相對應的繳費之間，無論是同代間或代際間，其關聯性薄弱。同時，隨收隨付制的財務理念，其權責是建立在代際間的一種社會契約關係。惟，代際間所掌握政策決策權並非是對稱的（後代子孫沒有投票權），缺乏代際之間的制衡力量，權責觀念較為淡薄。就此而言，隨收隨付制度本身具有濃厚「福利」的特質。反觀基金制（full funding method）之財務規劃，其課徵邏輯為「受益」原則，受益者為被保險人本身，因而納費者的繳納意願較高。顯然，基金型態的年金性質較近似於「保險」或「儲蓄」而非「福利」。政府目前所規劃財務管理為「部分」提存準備制，基本上屬於隨收隨付制與基金制的混合。惟混合之成份若偏向於前者，則

福利之性質濃厚；偏向於後者則儲蓄性質明顯。

## 六、完成老人經濟保障之拼圖

就一般學術界對社會安全制度的分類言，社會安全的内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（福利型之社會津貼，某種程度之財務意涵而言為社會保險的延伸）。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（risk distribution）的制度，而社會救助是一種所得移轉（income transfer）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「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，在財源籌措上以政府稅收為課收方式，在給付資格尚須經資產調查的手續，其功能在於「濟貧」。

由於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相同。因此，就我國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，有關老人福利的國民年金政策是為解決社會問題，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、救

助、及津貼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，注意特有的本土文化背景，民衆的需求性，社會發展成熟度，以及國家財政負擔能力等各項因素而定。

就經濟保障體系之全面「整合」而言，社會保險的主體系與次體系（亦即國民年金與老農津貼、福利津貼）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，取代了原先的老農津貼及福利津貼的保障。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，將來隨著年金制度的成熟，整合成單一的保險體系。其次，由於政府目前年金給付水準的規劃低於官方貧窮線的水準，並且給付資格的計算單位亦不同（個人VS.家庭），因此社會救助的體系無法與年金保險體系融合在一起，而且可能將愈來愈重要。

在此值得一提的，老人經濟安全保障制度除了基礎年金之外，職業（附加）年金亦是不可或缺的一環。我們知道職業年金之適當財務結構，往往與勞動市場結構、資本市場結構、以及產業特性之間的連動關係非常密切。由於近年來工商業的發達，加快了我國整體社會流動（social mobility）速度。此種現象反映在勞動市場，所顯示出來的即是轉換工作的頻率增加，以及企業產品週期的快速輪動。就此而言，年金權利（pension rights）的可攜性（portability）在社會流動快速的背景因素下，具有時代潮流的意義。由於確定提撥制的財務結構較能滿足年金權可攜性的設計，因此就中、小型企業的員工以及流動性較大之無特定雇主勞工而言，確定提撥制（例如個人退休金帳戶）財務規劃往往較確定給付制為佳。同時，再進一步檢視資本市場結構，如果顯示相當的健全與發達，則可將確定提撥制的一次退休給付，非常有效率的（提昇實質購買力）



轉換為年金式給付，保障勞工退休後生活。由於資本市場能夠控制（或降低）資源在不同時點（現在與未來）配置的風險在合理範圍內，使得確定提撥制財務規劃的效率性得到肯定。惟上述作法仍必須輔以相關之「配套」措施，換言之，必須「強制」領取確定提撥制一次給付退休金之勞工，在資本市場購買年金型態的相關產品。否則，確定提撥制的給付只保障一半，只像是一種強迫儲蓄行為而已，並非屬於真正保障老人經濟生活的社會安全制度。

（本文作者現任中正大學社會福利研究所教授）  
◎參考文獻：

王正 保險、救助及津貼：老年經濟安全制度財務體系配合之探討 經社法制論叢 第二十六期 臺北 行政院經建會 二〇〇〇  
王正 國民年金財務機制之觀察與反思 社區發展季刊 第八十八期 臺北 內政部 二〇〇〇  
王正、曾蕃寬 長期照護與健保、年金相關財務制度之配合 長期照護錢從那裡來研討會 臺北 中華民國醫療

#### 精算學會二〇〇〇

王正 檢視國民年金財務定位與資源配置 厚生季刊 第七期 臺北 厚生基金會 一九九九

王正 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 第二十二期 臺北 行政院經建會 一九九八

鄭清霞、王正 由總體觀點論公共年金基金之投資與運用 臺灣銀行季刊 第四十七卷 第三期 臺北 臺灣銀行 一九九六

王正、詹宜璋 我國老年基礎年金制度及其相關給付水準之探討 臺灣銀行季刊 第四十七卷第二期 臺北 臺灣銀行 一九九六

王正、陳琇惠 探討國民基礎年金之財務規劃——兼論年金體制之建構 經社法制論叢 第十六期 頁一一二 臺北 行政院經建會 一九九五

詹宜璋、王正 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 第十四期 頁二七一—四五 臺北 行政院經建會 一九九四  
王正 從年金論戰探討老人基礎年金的本質與建構方向 經社法制論叢 第十

四期 頁一一二五 臺北 行政院經建會 一九九四

Borre, O. and E. Scarbrough(1995). The Scope of Government. London: Oxford University Press.

Davey, J. D.(1995). The New Social Contract. London: Praeger.

Gilbert, N.(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.

Munnell, A.(1977). The Future of Social Security. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Nozick, R.(1974). Anarchy, State and Utopia. Oxford: Blackwell.

Peacock, A.(1991). Welfare Philosophies and Welfare Finance, in Thomas (ed.) The State and Social Welfare, ch2. London: Longman.

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.