

慎於始 成於終

國民年金制度建構方向

陳琇惠

立法院朝野黨團於八十九年六月底協商達成共識，要求行政院撤回老人福利津貼政策，改爲提出國民年金法案儘速送立法院審議，並以九十年元月一日實施爲原則。這是國民黨與民進黨在社會福利制度「政策競爭」之下的暫時共識，雙方同意將爭議中「老人福利津貼暫行條例」暫時擱置一旁；但此過程卻也凸顯出各黨競相喊價、濫開福利支票的亂象，行政院亦出現態度一日數變的窘境。和目前紊亂的各種老人福利津貼政策版本相較之下，國民年金制度似乎有較爲整合的理念；但在國民年金制度尚未定案之前，我們仍建議朝野慎重思考國民年金制度的定位，切勿當成政治籌碼來運用，並妥善周延規劃，讓全民充分討論，獲得一定程度共識，不一定急著要在明年初限期實施，否則必蹈全民健保覆轍，將後悔莫及。

壹、前言

老年所得維持 (Income maintenance) 是現代社會安全制度的重要一環。工業化的過程，改變了農業社會中原可以安身

立命的家庭養老模式。新的科技、新的生產模式以及新的經濟活動之下，大多數人受僱於資本企業，退休成爲生命晚期必須強迫面對的事件，而退休後所得終止的問題，已不再是個人問題，而是社會問題。退休後的經濟問題，除可由個人自身的準備及家庭的扶持之外，在社會體系的層次上，則孕育了退休金、老年年金等勞動福利或公民福利的需求，產生集體儲蓄或共攤風險的社會移轉機制。

國民年金制度是爲保障老年經濟安全所提供的持續性定期給付。西方工業先進國家爲因應工業化帶來社會、經濟結構變革所產生的老年經濟生活保障問題，自十九世紀末即紛紛建立公共或法定年金制度，至二十世紀中葉，大都已甚爲完備，成爲各國最重要的老年經濟安全保障措施。

在歐美各國實施經驗中，健康保險、年金保險、失業保險及社會救助，一向並列爲社會安全制度四大支柱，其中又以年金保險所涵蓋保障的範圍最廣，保障時間最長，使用經費最多，與國家經濟發展榮枯關係最爲密切。政府自民國八十二年起即著手規劃國民年金制度，當初規劃的原因，主要就是因爲

地方選舉上，總是有政治人物以「年滿六十五歲以上的老人沒有經濟安全保障」為訴求，主張以「統統有獎」的方式發放老人年金。雖然後來陸續有老農津貼、中低收入戶老人生活津貼之發放，但是仍然有部分的老人並未領取任何老年津貼，以至於老年年金成了永遠熱門的選舉題材。換言之，老年年金後來已變成「填空」、「補缺」式的社會福利計畫；而國民年金也就是為了防堵這個漏洞，以因應這些政治訴求。

目前政府規劃中之國民年金制度計有三大制度，第一稱為主要制度，以二十五歲至六十四歲人口為對象，採社會保險制辦理，提供給付項目為老年年金、身心障礙年金及遺屬年金，以勞、資、政三方所繳納之保費為財源，符合給付條件者，依規定享領年金給付；第二稱為輔助制度，以六十五歲以上人口為對象，採社會津貼制，以國庫預算為財源，符合津貼請領條件者，依規定享領免費津貼。此種規劃方向，基本上，無論就主要制度之社會保險制或輔助制度之社會津貼制，均是架構在現行既有的體制下，而作全部或部分之整合。社會保險制係在整合現行公教、勞、軍保的老年給付，目前三種保險制度均潛存鉅額之債務，據估計勞保潛在虧損高達二兆一千億元，未來國民年金整合公教、勞、軍保老年給付，財務壓力不容小覷。社會津貼制係在整合既有以身分別及職業別所發放之津貼內容以及補償已年滿六十五歲而無法參加社會保險得到保費補助者之損失。未來社會津貼制之給付標準，如未能嚴守一定標準，

則津貼的財務負擔將愈來愈重，甚且重創主要制度之預防功能。

國民年金制度係屬長期社會安全制度，一個人從二十五歲投入工作，參與國民年金保險制度，直到六十五歲退休後持續領取年金給付，漫長四、五十年的光陰，都與這個制度有密切相關，如果這個制度無法獲得多數人的認同，以及制度的運作不能持續相當的穩定性，將會產生非常嚴重的後果。就社會層面而言，如無法提供有效的理性預期給民眾，將會使民眾喪失對該制度的信心，危及制度存續的社會心理基礎；就經濟層面而言，易扭曲資源的分配，造成一批既得利益者及另一批利益受損者，而為了弭平這些差距，往往必須投入更多的資源，造成資源運用的另一大傷害。因此，國民年金制度之規劃，自宜審慎為之。

貳、臺灣地區老年所得保障措施實施概況

臺灣地區老年所得保障制度依其運作機制、權利義務關係、財源基礎等制度特性，大致可歸納為社會保險型、資產調查型與社會津貼型等三種基本類型，茲將其措施重點略述如下：

一、社會保險型老年給付（一次給付）

（一）勞工保險（老年給付）

1 適用對象：受雇者及自營作業者。

2 給付條件：以被保險人參加保險年資，合計每滿一年，按其平均月投保薪資，發給一個月老年給付；其保險年資合計超過十五年者，其超過部分，每滿一年發給二個月老年給付，但最高以四十五個月為限，滿半年者，以一年計。

3 平均每件給付金額：近三年（民國八十六年至八十八年）平均每件老年給付金額為五十三萬七千二百七十元（資料來源：勞工保險局）。

(二) 公教人員保險（養老給付）

1 適用對象：公務人員及公私立學校教職員。

2 給付條件：以被保險人繳費滿五年者，始具有請領養老給付之資格，滿五年者，給付五個月；超過五年者，自第六年起至第十年，每超過一年增給一個月；超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年增給二個月；超過十五年者，自第十六年起至第十九年，每超過一年增給三個月，繳費二十年以上者，給付三十六個月。

3 平均每件給付金額：近三年（民國八十六年至八十八年）平均每件養老給付金額為一百二十九萬五千二百四十五元（資料來源：銓敘部退撫司）。

(三) 軍人保險（退伍給付）

1 適用對象：現役軍官、士官兵。

2 給付條件：保險滿五年者，給付五個基數；超過五年

者，自第六年起至第十年，每超過一年增給一個基數；超過十年者，自第十一年起至第十五年，每超過一年增給二個基數；超過十五年者，自第十六年起，每超過一年增給三個基數；超過二十年以上者，每超過一年增給一個基數，最高以四十五個基數為限。

3 平均每件給付金額：近三年（民國八十六年至八十八年）平均每件老年給付之金額，軍官為五十三萬九千八百八十七元，士官兵為三十三萬三千八百六十一元（資料來源：國防部聯勤總部留守業務署）。

二、資產調查型老年生活津貼

(一) 低收入戶老人生活津貼

1. 適用對象：列冊有案之低收入戶老人。

2. 津貼標準：每人每月六、〇〇〇元。

(二) 中低收入老人生活津貼

1 適用對象：

(1) 全家總收入平均每人每月在當地最低生活費標準一點五倍以下者。

(2) 全家總收入平均每人每月在當地最低生活費標準二點五倍以下、一點五倍以上者。

2 津貼標準：

(1) 每人每月六、〇〇〇元。

(2) 每人每月三、〇〇〇元。

(三) 榮民就養給與

1 適用對象：退役役官兵每月平均收入未超過當年榮家就養給與標準者。

2 津貼標準：每人每月一二、四四四元。

三、社會津貼型老年福利津貼

(一) 老農(漁)福利津貼(全國性)

1 適用對象：年滿六十五歲農(漁)民參加農民健康保險或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計六個月以上者。

2 津貼標準：每人每月三、〇〇〇元。

(二) 敬老福利津貼(地方性)

1 適用對象：年滿六十五歲以上，設籍滿三個月或六個月以上，未領取津貼或社會保險老年給付者。

2 津貼標準：每人每月五、〇〇〇元。

參、臺灣地區老年所得保障制度問題分析

現行老年所得保障制度雖然包含了社會保險、社會救助及社會津貼等多元經濟保障方案，但深入探究其內涵，呈顯出多元而不太協調的現象，且存有多項缺失，包括：

一、社會保險老年給付多元且分歧

社會保險老年給付以身分分別立法，同一給付項目，其

給付標準、計算方式、給付條件等。皆因各自發展，各有寬嚴不一之情形，缺乏公平性、效率性及均衡性。

二、社會保險老年給付參加對象未普遍化

目前社會保險制度以職業別為區分標準，並僅針對公教人員、勞工及軍人提供各式保險養老(老年、退伍)給付，其餘工作年齡人口，包括自營業者、無固定工作者、家庭主婦、農民、學生等，均被排除在社會保險的老年所得保障範圍之外，如何將這一群人儘快納入，使其在工作年齡時，預先儲備資源以應老年生活所需，並減低因身分不同而產生之職業區隔與差別待遇，實有其必要性。

三、社會保險老年(一次)給付偏低且易耗盡

現行各類社會保險之老年給付，均採一次給付方式，給付金額偏低且易致浪費耗盡，或因通貨膨脹導致實質購買力降低，無法達到保障老年長期經濟安全的目的。

四、社會保險老年給付財務問題嚴重

社會保險未能依精算費率收取保費，未建立制度化之費率調整機制。由於費率長期偏低，收支失衡，影響保險財務基礎，而民眾視國庫撥補虧損為正常，不符社會保險財務獨立自主原則，公教、勞保老年給付準備金嚴重不足，年度虧損由政府撥補，財務壓力沉重(古允文，一九九九)。

五、社會保險老年給付缺乏通算制度

我國現行提供老年給付的三種社會保險中，只有勞保退保

轉投其他社會保險者可保留原有年資，在未來依法退休時可享領原保留年資部分的老年給付，其餘二種社會保險則無年資保留或轉換保險體系的年資通算制度。由於參加不同社會保險的年資無法累計通算，造成被保險人在請領老年給付時，年資偏低，老年給付金額不足，難以充分支應老年生活所需。

六、社會救助老年生活補助未按需求採差額補助

依社會救助法相關規定，對政府列冊有案之低收入戶老人，除已進住在各式公私立福利機構者外，按收入戶等級，按月核發家庭生活補助費，並得依其特殊需求，增加百分之二十至百分之四十之補助。由於現行家庭生活補助費之核撥除第一款（類）低收入戶因全家為零所得、以最低生活費用標準全數核補之外，第二款（類）之低收入戶，以家戶為核發單位，未按其家庭所得不足最低生活費用標準部分，予以差額補助，第三款（類）之低收入戶，並不予核發家庭生活補助費。上開三款（類）低收入戶之間核發家庭生活補助費之標準不一，或以人為核發單位者，或有以戶為核發單位者，甚或有不予核發家庭生活補助費者，致在現行措施下，得依低收入戶老人之特殊需求增加百分之二十至百分之四十補助之規定，將在現制不公平、不合理之基礎下，更擴大其不同低收入戶等級間之不公平性，對同屬低收入戶老人的人口群，只因等級的不同所造成給付之不公平性，更為凸顯。

七、社會津貼以老人身分別為發放對象

不符公平正義原則

有關老人社會津貼之發給，現行措施係以身分別為發放對象，並分別立法辦理，計有三種類型：老農（漁）福利津貼，以年滿六十五歲以上農民、漁民為對象，地方政府敬老福利津貼，以設籍地年滿六十五歲以上老人為對象；榮民就養給與，以退役役官兵年老無工作能力者為對象。發放金額自三、〇〇〇元至一二、四四四元不等。該項金額之發放，以不需資產調查為前提，但以不重複請領其他政府所發給性質類似之津貼為條件，所產生之問題是對非屬上項身分別之老人，無法享領福利津貼，違反普遍適用原則，產生差別待遇，且就資源適切配置的角度而言，亦非良策，易引致另一型態的資源運用之無效率，所隱含許多公平性問題，亦令一般國民混淆不清，對於民眾的社會福利觀念，亦容易產生不良影響。

八、社會救助與社會津貼之間補充關係未建立

社會救助與社會津貼同屬於非繳費型態之給付，所具有共同特徵即財源均來自於稅收，而非一般社會保險基金，社會救助與社會津貼兩者之最大差異在於前者為選擇性措施，以經資產調查合格者為對象；後者為普遍性措施，不需經資產調查，而以符合特定身分資格者為對象。二者之目的均在所得之紓緩，不同之處在於：社會救助功能在於貧窮的消除；而社會津貼功能在於社會連帶（social solidarity）。現行有關老年所得保

障之社會救助與社會津貼措施，未能有效釐清其功能份際，有給付疊床之失，形成無目標效率與效果的情形。

九、社會保險老年給付、社會救助及社會津貼之間

缺乏銜接與整合機制

我國現存老年所得保障制度呈顯多元且不完備的現象。社會保險老年給付未普遍化且有保障不足之缺失，社會救助及社會津貼的老年生活津貼則有疊床架屋重複給付之缺點，社會保險、社會救助及社會津貼三者之間銜接、補充或互補關係未建立，造成「某一部分的人口具有充足保障，而另一群人則無任何保障」之失，就有限資源之配置及整合式經濟安全保障體系之發展，均是不利的。

現行所得保障制度，除前述所列舉之缺失外，社會保險財務負擔愈加沉重，如果給付不予縮減，工作者與雇主的保險費負擔就必須隨之加重，而社會津貼型及社會救助型之所得保障措施不斷擴張其適用範圍，所使用經費持續攀高，就整體財政負擔而言，有危機四伏之疑慮。因此，政府不得不加緊改革的步伐。民國八十一年內政部修正老人福利法，增訂「政府應實施國民年金制度」，同年行政院農業委員會亦分別成立「農民年金制度研究小組」及「農民年金制度策劃小組」。民國八十二年初，立法委員蘇煥智提案訂定「國民年金保險法」，同年內政部開始籌組「國民年金制度研議小組」，開始正式進行國民年金制度之研議工作，民國八十三年內政部完成「建構我國

國民年金保險制度建議書」及「國民年金保險法立案要點草案」，行政院農業委員會完成「農民年金保險條例草案」；行政院勞工委員會完成「勞工保險老年年金規劃報告」，同年行政院指示行政院經建會統籌規劃年金制度，並邀請專家學者及政府相關單位籌組「國民年金制度專案小組」，民國八十四年四月完成「國民年金保險制度整合規劃報告」陳報行政院。民國八十五年行政院頒布「跨世紀國家設計書」，明列於公元二千年實施國年金制度，行政院再度指示行政院經建會進行細部規劃，同年行政院經建會再度成立「國民年金制度規劃指導小組」及「國民年金制度規劃工作小組」，展開第二期規劃。民國八十八年七月完成「國民年金制度規劃報告」送行政院審議，並預定於民國八十九年底前實施。嗣因九二一大地震發生，政府大筆經費預算投入震災重建，爰有延緩實施之議。本（八十九）年三月總統大選後新政府上台，為落實總統競選政見「三三三福利專案」，有關國民年金制度之施行又因老人福利津貼爭議未解，而提前上陣。如果不將國民年金制度當作政治的籌碼或政黨角力的武器，純粹回歸政策面加以檢析，以整體所得保障觀點而言，現行規劃中國民年金制度架構內容，真的能對現制之缺失有所改善嗎？真的能妥善照顧老年經濟安全嗎？真的是可長可久的制度嗎？

肆、現行國民年金制度規劃內容

我國國民年金制度之研議，自勞工保險老年給付改採年金制首開其端，其後行政院農委會進行農民年金制度之規劃，至內政部正式展開國民年金制度研議，行政院經建會會同內政部接續展開各項細部規劃迄今，有關年金制度的規劃，所獲得共識是採社會保險制方式辦理，並以既有公教保、勞保、軍保體系作為改制的基礎，在內政部第一期規劃方案中，於體制架構上，建議就單一制與分立制分別擇定（內政部，一九九四）；行政院經建會第一階段規劃結果建議採單一制的方式辦理（行政院經建會，一九九五），而目前進行中第二階段的規劃，則建議改採「業務分立、內涵整合」方式辦理（行政院經建會，一九九七），卻仍維持現行公教、勞工、軍人保險體系，而其他國民則開辦國民年金保險，有一致的給付條件與給付標準。茲就目前經建會規劃中的重要內容（行政院經建會，一九九九）分述如下：

一、制度類型：

- (一) 社會保險制。
 - (二) 社會津貼制。
- ### 二、適用對象：

(一) 社會保險制：年滿二十五歲且未加入公、軍、勞保的國民。

(二) 社會津貼制：年滿六十五歲且未領有政府發給津貼（或給與）或未享領社會保險老年給付者。

三、給付項目：

(一) 社會保險制：老年年金、身心障礙年金、遺屬年金及喪葬津貼四種。

(二) 社會津貼制：福利津貼。

四、給付條件：

(一) 社會保險制

1 老年年金：以年滿六十五歲，且符合最低繳費年資者，全額年金為繳費年資合計滿四十年者。

2 身心障礙年金：被保險人參加國民年金制度後，因傷病造成身心障礙，符合國民年金保險身心障礙等級認定標準所訂重度或極重度身心障礙等級者。

3 遺屬年金：年金受益人或被保險人死亡，在死亡當月前合計繳費年資達應加入期間的三分之二以上，其法定配偶、未滿十八歲之子女或未滿二十歲重度以上身心障礙之子女，以及年滿五十五歲以上尊親屬為要件。

4 喪葬津貼：以被保險人於加保期間不幸死亡為要件。

(二) 社會津貼制：以年滿六十五歲且未領有政府發給津貼（或給與）或未享領社會保險老年給付者，毋須經資產調查。

五、給付標準：

(一) 社會保險制：

1 老年年金：全額年金以開辦時，按臺灣地區前二年平均每人每月消費支出的六十%訂定。推估八十九年開辦時年金給付額約為八、七〇〇元。開辦後，自次年起，參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，但全額年金低於當時每人每月消費支出的五十%時，則依法定程序調整之。年金給付之計算公式：全額年金 * (繳費月數 / 全額年金所需月數) * (1 + 〇.〇〇五 * 延遲月數)。

2 身心障礙年金：極重度身心障礙者，以全額老年年金一〇〇%發給；重度身心障礙者，以全額老年年金八十%發給。

3 遺屬年金：以全額老年年金四十%至一〇〇%發給。

4 喪葬津貼：以十個月全額老年年金一次發給。

(二) 社會津貼制：每人每月二、〇〇〇元。

六、保險費：

(一) 社會保險制：採定額制，而非所得比例制，政府補助保險費比例以百分之二十為原則，至多不超過百分之四十，低收入戶金額補助。

(二) 社會津貼制：免繳費。

七、保證領回其自繳保費之設計：

被保險人於繳費期間死亡，或其領取給付後死亡，累計其所領給付低於其過去所繳納保費總額者，得就其自繳保費本利和將差額一次領回。

八、過渡措施：

目前已在保被保險人，可於三年內選擇參加現制或公教、軍、勞保新制。

伍、對規劃中國民年金制度的體認與建議

根據行政院經建會及內政部之規劃內涵，顯示我國國民年金制度主要係採社會保險制，以完成繳費義務，始可享領權利為前提，強調繳費與給付權利義務對等的原則，此為先進國家老年保障的主要措施，亦符合自助互助、穩健發展的保障策略，且國內現行老年所得保障制度，均以社會保險制度為主，就制度之銜接與轉制以及制度的永續發展而言，應是正確可行之規劃，但由多項研究資料顯示，目前尚未有公、勞、軍保老年給付保障之民眾，多屬勞動市場的邊緣人口，依據古允文（一九九七年）研究發現，該等人口中具有全時專職工作者只佔廿六·三%，另有一批未曾進入勞動市場之專職家庭主婦，這些人之繳費能力均會影響國民年金給付之有無與給付金額之多寡，進而影響其老年所得維持的程度。

一般而言，有能力盡繳費義務達四十年以上的人口，意味其家戶的主要經濟來源所遭逢的風險程度較低，也較能累積足夠的年資，其對國民年金制度所為經安全保障的需求迫切程度較低；反之，風險程度較高者，較無法累積足夠年資，對國民年金制度的需求就相當迫切，但國民年金給付卻相對偏低。受

限於社會保險的繳費與給付權利義務對等原則，單靠國民年金保險制度，無法解決此一疏漏。因此，在建構國民年金保障安全網時，社會保險制及其他相關社會保障制度必須相互配合，相輔相成，方能真正落實確保民眾老年所得之安全。

因此，我們認為：

一、國民年金制度的建立，對保障老年經濟安全而言，有其積極之貢獻。檢視我國現行老年所得維持制度，尚缺乏全體國民均適用之老年經濟安全制度，至於已行之有年之公教保、勞保、軍保老年給付，因非年金制而不具適當性，故無完整的「所得保障」功能，顯示我國之老年所得體系，不論就「基礎保障」或「所得保障」功能，國民年金保險制度均有其必要性。

二、惟就目前規劃方向而言，囿於整合現行公教保、勞保、軍保的老年所得有其困難度，因此，以「業務分立、內涵整合」方式推動，此舉固是受限於現制各社會保險分屬不同主管機關、財務各自獨立，而為之妥協方案，惟以國民年金制度涉及國民的基本權利，凡適用全體民眾者，其相關權利義務似應以均等為考量。目前規劃中之制度內涵，雖朝全體民眾皆適用之目標而定，但因分別由各主管機關納入現制作配合修正，將來完成修法時，是否能如預期達成各民眾所享權利義務均等之目標，著實堪虞。倘無法如預期般作修正，則囿於現制不同主管機關之考量下，將會使國民年金保險原擬「業務分立、內

涵整合」的目標，不僅難以達成，甚且出現「業務分立、內涵不一」等意想不到的窘境。

三、就現制整合而言，從國民年金制度規劃報告內容觀之，公保現制與國民年金保險之整合基礎，幾乎不存在，因公保維持老年給付一次制，並未配合國民年金保險而作修改為年金制之考量，因此兩者間無從整合，勞、軍保亦是如此，整合性相當低，其僅將現制給付一次制，修改為年金制，其中屬於國民年金制度與年金制相同仍維持一次給付制，嚴格來說，僅是新制與國民年金制度的部分整合，因此，長期而言，國民年金保險將與公保、勞保、軍保並行併存，至少維持二十年以上時間，也將使我國老年所得制度出現公保、勞保、軍保老年給付一次制，勞保年金新制、軍保年金新制、國民年金保險制等多種型態，使我國老年所得保障制度更形紛亂。

四、就給付項目而言，目前規劃中給付內容計有老年年金、身心障礙年金、遺屬年金及喪葬津貼等四種，在過渡階段，對年滿六十五歲老人而未曾領取各種津貼或社會保險老年給付者，一律發給福利津貼二千元，與歐美先進國家相較，堪稱完備，除有社會保險性質年金給付外，尚有社會津貼性質之福利津貼；遺屬年金並提供配偶年金、母（父）子年金、孤兒年金及尊親年金等四種，保障範圍不可謂之不廣。惟就年金開辦初期，民眾承擔保費能力有限，是否於開辦初期即提供多項給付，值得再進一步探討評估，因在有限的財務之下，提供多

項給付，則所訂之條件、限制勢必趨於嚴格；給付標準偏低，不一定能滿足需求，因此宜就需求優先性較高者，先行實施，並適度提高其給付標準，俟實施一段時間再逐步增加。另就福利津貼發放之適當性及需求性，亦值得再作評估，對已年滿六十五歲以上老人固然其因開辦當時已年滿六十五歲喪失參加之機會，因此每人發給二千元之福利津貼，作為其於年輕時政府未開辦年金保險、致未獲補助之補償。惟每月二千元的金額究竟對老人經濟生活的保障能產生多大的助益？對經濟情況較好者而言，無多大的意義；對經濟情況較差者而言，對生活所需之確保，又幫助不大。因此，福利津貼發給之適當性，值得再進一步評估，不如將這些經費轉用於老人需求較高之養護費用或長期照護費用上，較符老人的需求，也較有經濟效率。

五、就保險費而言，規劃中採定額保費、定期補助之方式，固然符合計收簡便之原則，惟如以所得重分配而言，則不符風險分攤、納費互助之精神，定額保費對經濟較弱勢者而言，相對負擔較重，且給付的標準與保費負擔成正比，亦不符所得重分配原則。

六、國民年金制度的保費主要源自被保險人繳付，由於預估明年或後年開辦時，每人每月保費金額近千元，以四口之家計，這項形同強制儲蓄的金額佔一般薪資階層可支配所得的比列近百分之十，將影響民眾的儲蓄與消費傾向，對總體經濟必然造成顯著而長遠的影響。

七、國民年金施行之後，由於初期的給付有限，因此，基金的數額將呈現急驟累積的現象。根據行政院經建會的研究報告顯示，國民年金全面實施後的第八年基金累積數額即超過一兆元，第十二年將累積超過二兆元，第十六年超過三兆元，第二十年超過四兆元，第二十四年則超過五兆元，如此龐大的基金規模若無妥善的投資管道與嚴謹的投資規範，一旦為有心人所介入，對金融市場、甚至政府體系的安定都將造成嚴重的挑戰。政府有責任在規劃之初，即確立年金基金的運作規範與架構。

八、現行制度的設計為了初期順利推動之必要性，將保費佔給付比率訂在一定的水準，固然有其特殊考量，惟在不同的投資報酬率之下，約在二、三十年之間即可能面臨赤字的窘境。因此費率結構允宜確實反映精算成本，以免影響未來財務。

九、社會保險制度之精神在於風險分散納費互助，規劃中制度擬對繳交保費而未享領年金給付、或領取年金給付總額未達其所繳納保費者，得領回其所繳保費及利息，此一設計完全抵觸了風險分攤的原則，納費互助、所得重分配的財務機制更是無從達成，又社會保險制之保險費，政府皆有補助一定比例，是以領回之金額究係指本人自繳之部分？抑或包括政府補助之部分？有待釐清。另低收入戶、重度以上身心障礙者之保費，皆係由政府全額補助，此等人口是否亦適用得領回之規

定？如亦比照辦理，其公平及合理性均待商榷。

十、就年金保險體制而言，基礎年金、附加年金與私人年金三者有其互補性及共同保障性，在規劃國民年金保險提供基礎保障之時，對附加年金及私人年金均需預留其存在的空間，且不同職業條件者，其不同工作階段會影響其未來能請領年金的條件與金額，優勢的菁英份子享領高額的職業及私人年金，而弱勢的勞動邊緣人口僅能領取微薄的國民年金或其他社會津貼。因此，基礎年金的保障若是過度強調個人繳費的紀錄，則可能對於上述人口群的保障較為有限。因此，在國民年金完全發揮其基本經濟安全保障之前，社會保險及社會救助雙元體系，或許不應再被視為一種「過渡」制度，而可能是一個必要的配套措施及發展方向。

十一、在此前提之下，如何建立「整體」老年所得保障體系，即顯得相當的重要，「整體」意味著我們必須清楚界定「基礎年金」、「附加年金」、「私人年金」、「企業年金」的功能及定位，釐清「社會救助」、「社會津貼」在老年所得保障體系所扮演的角色，以及多元經濟安全保障管道的建立，以儘可能分攤老年經濟安全的風險。

十二、最後，就選擇權而言，現制在保被保險人，在國民年金制度實施之後，具有選擇權，可在三年內選擇現制或參加新制，如果選擇現制，則相關權利義務均予維持，並不改變，且符合老年給付請領資格時，一次請領老年給付；如果選擇新

制，則依新制規定核與給付，這種選擇權之設計，對新舊制度銜接之間之民眾，是最佳之選擇方案嗎？很明顯地，答案是否定的，眾所周知，年金制度與現制是截然不同的制度類型，保險費率、保險給付項目、保險給付條件與保險給付標準均不相同，對一般民眾而言，要作出較佳的選擇將是很困難的一件事。

陸、結語

就政策面而言，我們已發現規劃中的國民年金制度一些的疏漏，國民年金制度採社會保險原則辦理似已確定，但也顯出其他社會保障措施，尤其是社會救助方案，不宜偏廢，多元經濟保障管道的必要性增高，目前有關國民年金保險制度的規劃正熱烈進行中，由於國民年金制度牽涉到現制的改制、現制既得權益的維護、現制體系之分立、現制財務之困窘等多項問題，自是難以理想與現實兼顧，尤其是體系分立的結果，較難評估個別措施所達到整體社會效果，特別是現制、新制同時併存，將使體系架構更形紊亂。全民健康保險係整合公、勞、農保醫療給付，而自成一完整體系，目前都因發生財務鉅額赤字，又無法順利調整費率而坐困愁城；國民年金制度既未整合成爲一完整體系，而係分屬不同保險體系，制度內容又兼具社會保險制及社會津貼制之綜合，如果真的實施起來，其複雜性

及影響面均數倍於全民健康保險，自宜以戒慎恐懼之心，妥慎規劃。

新的時代，應有新的觀念，新的思維。目前既已擺脫老人福利津貼的困境，則應進一步思考其存在之必要性。現行規劃中國民年金制度的框架是否可能拋棄？有無其他更好的選擇方案？使國民年金制度有更為正確的方向，頗值得吾人深思。

(本文作者現任臺灣省政府社會及衛生組組長)

◎參考書目

1 內政部 民國八十三年 建構我國國民年金保險制度建議書

2 古允文 民國八十六年 臺灣地區老人經濟狀況及年金保險需求之研究 臺北市 內政部

3 古允文 民國八十八年 邁向二十一世紀——社會福利白皮書 臺北市 內政部

4 行政院經濟建設委員會 民國八十四年 國民年金保險制度整合規劃報告

5 行政院經濟建設委員會 民國八十七年、民國八十八年 國民年金制度規劃報告簡報

6 吳凱勳 民國八十四年 國民年金保險政策之研究 臺北市 內政部

7 陳琇惠 民國八十六年 初探老年經濟安全新策略：保險救助及津貼整合之研究 臺北市 內政部

8 陳琇惠 民國八十八年 對規劃中國民年金保險制度之體認與建議 臺北市 中國社會行政學會

9 Yuen-Wen Ku and Hsiu-Hui Chen (1999), Is It Safe Enough? The Planning of National Pension Insurance in Taiwan, Taiwan-Birmingham Conference on Prospects for Development in Social Policy and Social Service, University of Birmingham.