

建構完整的社會安全體系

—沈富雄版國民年金—

沈富雄

壹、前言

「老有所終，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」，乃現代國家期以達成之境界。當國民遭逢可預期（如老年）或不可預期（如身心障礙、死亡）等重大事故時，因其收入驟失或驟減，極易陷入經濟不安全的狀態，甚至無法滿足基本生活。為消弭此等危險，多數國家早已採取對策，並行之有年，此即一般所稱之「國民年金制度」。

國民年金制度係在社會成員遭逢前述事故時，以社會連帶責任維持其本人或遺屬最低或適度之生活水準；截至民國八十六年為止，世界上已有超過一百六十六個國家施行類似制度，堪稱為社會安全體系最重要的支柱之一。我國於八十三年初成立專案小組及工作小組，著手國民年金規劃事宜，並於八十八年五月提報行政院政務會議，國民年金規劃案之主導機關經建會亦據此對外展開宣導；然此案規劃長達六年，其間類似老人

津貼等福利議題，每每成為選舉時漫天喊價的競選支票，突顯我國社會安全體系之不足與民眾需求之迫切。

為彌補現行經濟安全保障之缺失，陳水扁總統於競選期間提出老人福利津貼，主張年滿六十五歲以上老人，未領有津貼、退休金者，在國民年金未實施前，每月可領三千元的福利津貼，並在同年六月由行政院提出「老人福利津貼暫行條例草案」送達立法院，與國民黨、親民黨、新黨黨團及數位委員之提案併案審查。該草案後雖經政黨協商，由行政院撤回提案而暫緩實施，但比較各版本規定，朝野黨派對社會安全體系的建構及老人津貼的發放實存有相當大的歧異。

國民黨版老人福利津貼，發放人數約一百四十萬，所需經費高達五百億（約占政府每年社會福利支出的七分之一），是行政院案的三點五倍。其雖主張目前已領津貼可重複領取，且無所謂排富條款，但若依現行社會救助相關法規，中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助費及老年農民福利津貼三者只能擇一領取，且每人每月所領取政府核發之救助金額，不得超過當年政府公告之基本工資。就理論而言，部分低收入老人

領取金額已達上限，除非透過修法，取消社會救助金額上限的規定，否則國民黨版對於低收入老人的照顧，只能說是口惠而實不至。

親民黨版老人福利津貼，主張將發放金額由三千提高至五千，雖然較為優渥，卻將領取現行津貼者全數排除，使得目前依規定每月領取三千元津貼的老人，排除在受益對象外，淪為真正的「排貧」條款；更有甚者，其草案第五條規定「有下列各款情形之一者，不得為敬老津貼發放對象：．．．五、經稅捐機關核定，最近一年度個人綜合所得總額未超過五〇萬元者。六、個人所有土地及其房屋總值（以申請當年之公告現值計算）未超過八〇〇萬元者。」換言之，所得不夠高、不動產價值不夠多者，還不能接受政府照顧，此顯非其原始主張，但益發突顯社福政策之擬定，須周詳計畫，倉促為之，往往貽笑大方。

國民黨、親民黨所提出的草案，除不熟悉現行社會救助措施外，現制下社會安全體系架構的紛亂龐雜，才是其難以理解的主要障礙，故我國的社會安全體系已到了非改不可的地步，而即將開辦的國民年金，顯然提供了改革的絕佳契機。

貳、我國現行經濟安全保障之缺失

一、職業類別不同、保障存在差等：

我國現行有關老年、身心障礙及遺屬經濟安全保障之主要

表一 現行經濟安全維護法規一覽表

	退休／撫卹或其他保障	社會保險	津貼／補助
公教人員	●公務人員退休法（84.01.28）、學校教職員退休條例（89.01.12）：屆齡退休或殘廢不堪勝任職務強迫退休，領退休金。 ●公務人員撫卹法（84.01.28）、學校教職員撫卹條例（89.01.12）：因病、因公或意外死亡，遺屬領撫卹金。	●公教人員保險法（89.01.26）：殘廢給付、養老給付、死亡給付、眷屬喪葬津貼	_____
軍人	●陸海空軍軍官士官服役條例（87.10.29）：退伍金、退休俸、贍養金 ●軍人撫卹條例（85.10.02）：死亡撫卹金、傷殘撫卹金	●軍人保險條例（59.01.30）：死亡給付、殘廢給付、退伍給付	_____
勞工	●勞動基準法（87.05.13）：勞工退休金	●勞工保險條例（87.08.28）：死亡給付、傷病給付、殘廢給付、老年給付	_____
農民	_____	●農民健康保險條例（89.05.26）：殘廢給付、喪葬津貼	●老年農民福利津貼暫行條例（89.05.26）：福利津貼
榮民	_____	_____	●國軍退除役官兵就業安置辦法（88.08.30）：就業給與
身心障礙者	_____	_____	●身心障礙者保護法（86.04.26）：生活補助
中低收入戶	_____	_____	●中低收入老人生活津貼發給辦法（88.10.20）：生活津貼

註：（）內為最新修訂公布日期

法規，計十三種，適用對象包括公教人員、軍人、勞工、農民、榮民、身心障礙者及中低收入戶等（如表一），看似面面俱到，實則問題重重。

從法規內容來看，公教人員及軍人保障最為完備，在退休撫卹與社會保險並立的情況下，無論身心障礙、退休或死亡，都能獲得雙層保障。相較之下，勞工因無撫卹規定，退休制度又不盡完善，其所受保障顯然不如軍公教人員。農民之保障更次之，退休撫卹保障全無，若將現行福利津貼納入，等於任何事故僅有單一保障。至於不屬前述各類人口者，目前法規無任何保障。

若從實際領取退休金及社會保險各項給付之金額比較，則上述各類人員經濟安全保障差別更大。按八十八年各項統計資料分析，公務人員與勞工之平均投保薪資差異不大，但公務人員退休後，可以一次領到退休金及公保養老給付，平均超過三百萬，是同樣領有退休金之勞工（僅占全體退休勞工百分之十八）的一點六倍，相對於多數（超過八成）無法領取退休金的勞工，多出超過五倍；若按月比較，領取月退金的公務員，加上養老給付按平均餘命計算後，每月平均將近四萬元，而領有退休金之勞工，加上勞保老年給付，每月平均約僅一萬元，至於僅能領取勞保老年給付之退休勞工，每月平均不到四千元。由此可知，公務人員與勞工受到的保障，差距十分懸殊。不僅如此，在殘障及死亡事故之保障方面，公務人員亦明顯較其他職業之從業者優渥甚多，這種肇因於職業別不同的差別對待，形成社會安全網的漏洞，亟待修補改善。

二、社會保險不同，功能存有差異：

依照目前先進國家國民年金制度發展趨勢，政府應規畫雙層（two-tiered）保障之年金體系，其中基礎年金應由政府負責，一體適用於全體國民，提供受益國民基本且均等之生活保障，附加年金則旨在保障就業者，由雇主負責，依受雇者所得高低、年資長短給予不等之給付；再加上私人儲蓄、保險，一個多層次保障之經濟安全體系大抵完備周全。

我國目前施行之公務人員退休法、公務人員撫卹法、學校教職員退休條例、學校教職員撫卹條例、陸海空軍軍官士官服役條例及軍人撫卹條例，大抵架構完備，若改為年金型態，即可分別視為公、教、軍人之附加年金。勞動基準法中雖有退休金相關規定，但執行成效不彰；依八十九年四月底資料，勞工退休金提存家數尚不及全體事業單位數百分之八，而真正能領到退休金的勞工更是微乎其微，以八十八年為例，尚不及全體勞工退休者百分之十八。相形之下，勞工保險因雇主負擔保費達百分之七十，且勞工遭逢各類事故時皆能依法領取給付，就實務及精神而言，反而變成勞工之附加年金。至於農民保險之殘障給付、老年農民福利津貼、榮民就養給與及中低收入老人生活津貼，頗符合基礎年金保障國民基本生活水準之意旨，但細究個別立法背景，主要係彌補現行經濟安全體系之不足或缺失，基本上仍屬過渡性質。

換言之，以老年經濟安全體系而言，各類人口所受保障，在制度上即有差異，而各項社會保險之功能，亦顯然不同；公

教人員獲得以公務員退休金為主、公保養老給付為輔的雙重保障，勞工以勞保老年給付為主要保障，農民則因農保未有老年給付，目前完全仰賴福利津貼，在各自的安全體系中，勞保、公保、農保分別擔任主要、輔助及不具任何作用之角色。

參、經建會舊版國民年金之缺失

經建會原先規劃完成之國民年金版本，在政黨輪替後產生重大變革。新任經建會主委陳博志指出：「目前國民年金將朝二個方向規劃，一個是原來的『社會保險制』，搭配老人津貼；，另外將規劃『全民提撥制』方案，傾向於稅收制，...。」對於年金規劃重新思考，實為美事一樁，因為參照行政院經建會於八十八年十一月所提「國民年金制度規劃報告」（以下稱規劃報告）內容，舊版國民年金不僅未能一舉矯正現制之弊端，反而是火上加油，雪上加霜：

其一，社會安全保障有漏網之魚：

舊版國民年金採社會保險制，即未盡義務，不得享受權利，因此，國民年金施行前殘障或死亡留有遺屬，或施行後二十五歲前殘障或死亡留有遺屬者，依法不能領取給付；此等人口成為社會安全保障之缺口，難謂符合國民年金施行之意旨。

其二，國民年金定位不清：

規劃報告雖提及完整之經濟安全保障應採雙層制，由政府

辦理第一層基層保障，但所謂第一層保障，究竟係政府所稱之國民年金，抑或整體國民年金制度下之基礎年金，報告書語焉不詳。尤有甚者，報告書對屬於第二層保障之軍公教退撫制度及勞基法退休金制度，不僅未詳加檢討規劃，其與第一層保障如何配合或調整，根本隻字未提。換言之，未來我國經濟安全保障體系的全貌，無法自規劃報告中窺知。

其三，政府角色不明：

以完整的國民年金體系而論，在附加年金方面，政府應為年金法規制度之規劃者與監督者，在基礎年金部分，政府則為社會保障之提供者；惟就政府規劃報告內容來看，在第一層保障部分，政府似乎是強迫儲蓄之主導者，此與第一層保障為基礎保障之意旨，恐不相符。

其四，內涵整合紛亂，國民保障有等差：

內涵整合係政府規劃國民年金的主軸，意指各保險體系均須具有國民年金內涵；按規劃報告，一般國民適用國民年金保險，公教人員、軍人及勞工適用內含國民年金的新制，農民則新制與國民年金一併適用，此一規劃之用意、原則何在？令人不解。在保費負擔方面，表面上政府一律補助百分之二十，所得較低者則補助百分之四十，惟按政府規劃，雇主顯然是第一層保障的主角，政府以雇主身分又補助公教人員及軍人部分保費，其結果，各類被保險人自行負擔之保費差距頗大，甚至產生所得收入高者繳費較少、收入低者繳費較高的奇特現象；如

目前未參加現行社會保險之國民，多為家庭主婦及無業者，其每月須自行負擔之保費，較受雇勞工及公教人員更高，難謂合理。萬一被保險人確實無力繳交保費，規劃報告稱將由「政府結合民間力量協助」；此一構想，益發突顯政府版國民年金制度規劃之不當。

其五，財務規劃大而不當，國民年金岌岌可危：

政府規劃案以基金收益率百分之七點五核算，超過近年來社會保險基金之平均收益率，顯然過於樂觀，又給付支出約有一半由當代負擔，另外一半轉由下一代負擔，此一代間互助模式，在未來人口結構改變，領者日多、繳者日少的情況下，勢難支撐，屆時費率調整不易，虧損時仍須政府挹注，政府負擔勢將不減反增。

其六，強制納保，必遭反彈：

國人對於風險的認知普遍不足，不易接受按月繳交一筆「保費」以換取老年經濟保障的制度，且強制納保剝奪了經濟弱勢者有限的可支配所得，四百多萬的農民及家庭主婦恐不願繳費。加上目前社會保險繳交費用已經不低，勞工團體屢屢有「一隻牛剝兩層皮」的抗議，這「第三層皮」如果強制開辦，民衆的反彈可想而知。

肆、沈版國民年金

一、建構方向

就我國現況而言，為兼顧社會安全體系之幅度與縱深，以基礎年金及附加年金並行之國民年金制度，顯然才能達成體制簡明、保障公平之目標；準此，則我國現行經濟安全體系應作如下改革：

(一) 基礎年金以整合現行社會保險、各項津貼及就養給與為手段，以社會福利為精神，所有國民一視同仁：

蓋政府在軍公教退休撫卹相關制度中，業已以雇主身分提供受雇者各類事故經濟安全之保障，是以公教人員保險及軍人保險中政府之角色定位，實不宜再以雇主視之；準此，公教人員保險及軍人保險應納入基礎年金整合。至於一般勞工之雇主，其保障受雇者經濟安全之角色，應自現行勞工保險體系回歸至勞工退休體制，才能正本清源。農保的財務支出中，真正取自於農民保費者尚不及十分之一（以八十八年為例），政府扮演的角色顯然最吃重，納入基礎年金應無疑義。故筆者主張廢除現有社會保險，各項津貼及就養制度分別予以廢除或調整；原政府負擔之保費或補助之費用，全數轉為基礎年金支用，全體國民之權利等同，凡符合給付要件者，得分別領取老年基礎年金、身心障礙基礎年金或遺屬基礎年金。

(二) 附加年金以改革現行退休撫卹制度為手段，業務分立，並確保就業者獲得第二層之保障：

軍公教退休撫制度所需改革幅度最小，維持現狀亦可。勞工

退休金應改制為個人退休儲蓄專戶 (Individual Retirement Account)，繳付費用由雇主負擔，其費率除應明定下限外，亦應採取租稅優惠鼓勵勞工相對提撥；雇主保障勞工之方式雖由勞工保險轉為勞工退休制度，但勞工退休金提撥費率目前初步訂為百分之六，加上原住民負擔勞工保險費率百分之七十，合計費率相當於百分之十點五五，若日後勞工個人退休儲蓄專戶撥付費率定為百分之十，雇主負擔並未增加，此一改革可為雇主接受。農民雖無直接雇主，但體恤其辛勞及為國貢獻，政府擔任間接雇主責無旁貸，因此，農民可視其個人意願及能力，設立個人專戶，惟政府負擔費率不宜超過勞工雇主費率二分之一，以維公平。至於無一定雇主勞工，政府仍應提供租稅誘因，鼓勵其成立個人退休儲蓄專戶，為老年生活預做準備。

(三) 基礎年金基於財務穩健原則，力求收支平衡：

為使基礎年金給付水準滿足國民基本生活所需，給付標準應隨消費者物價指數成長率逐年調整。蓋國民年金基礎年金係以社會福利為精神，是項支出自以政府編列預算為宜，目前各級政府用於社會保險、津貼、就養及其他補助之費用（參見表二）超過千億，全數轉為基礎年金之用自無疑義，且配合支出面之給付標準逐年調升，收入面之政府預算調幅自不宜低於給付標準年增率（消費者物價指數成長率）。惟我國人口老化迅速（根據經建會推估，自民國一百零三年起十五年間，老年人口年成長率均超過百分之三），基礎年金老年給付額將在短期

表二 政府現行社會保險／津貼／就養及社會救助經費支出統計

		人數	平均保費	政府負擔	資料時間	資料來源
公 保	保費	623,016	29,038	8,327,334,600	88年底	八十八年公教人員保險統計
	政府填補短絀			9,135,151,000	88年底	八十八年實際支出
軍 保	保費	120,000		5,800,000,000	89年	經建會國民年金規劃報告簡報
勞 保	產業勞工	5,079,471	26,242	10,285,673,141	88年底	八十八年勞工保險統計年報
	職業勞工	2,119,845	19,303	11,719,462,825	88年底	八十八年勞工保險統計年報
	漁會甲類	235,295	16,986	2,195,919,217	88年底	八十八年勞工保險統計年報
	自願投保者	200,316	25,596	368,798,147	88年底	八十八年勞工保險統計年報
	補助身心障礙者	135,691		398,730,441	88年底	八十八年勞工保險統計年報
農 保	保費	1,805,285	10,200	3,951,719,511	88年底	八十八年勞工保險統計年報
	政府填補短絀			4,233,679,394	88年底	八十八年實際支出
榮 民	就養	119,770	※ 5,000	7,186,200,000	89年第一季	退輔會網站
老 農	津貼	588,429	◎ 3,000	21,183,444,000	88年底	八十八年勞工保險統計年報
中低收入老人	生活津貼	171,218/ 19,361	◎ 3,000/6,000	7,325,508,000	88年底	內政部網站
身心障礙者	生活補助	346,953		7,013,850,000	88年底	內政部統計處
	托育養護補助	7,697		1,087,788,000	88年底	內政部統計處
低 收 入 戶	家庭生活補助	570,654人次		2,340,026,518	88年底	內政部統計處
	就學生活補助	85,023人次		499,523,396	88年底	內政部統計處
總 計				103,052,808,190		

※榮民就養給與可自現行每月12,444元中扣除與基礎年金給付標準重疊的部分（以5,000元試算）。

◎老農福利津貼每月3,000元；中低收入老人生活津貼額度視受益者經濟狀況而定，分有3,000及6,000元兩類。

內急速攀升，故給付標準的調整，必須設立適當之機制，在年金給付不足之年度，給付標準應暫緩調升，必要時亦須開闢其他財源挹注，方保年金財務無虞。

二、實施辦法

國民年金的開辦，初步以達成權利公平為首要目標，盱衡現今政府財政狀況，國民年金開始施行最初兩年，基礎年金給付標準可暫訂為新台幣三千元，俾體現國民年金照顧全體國民一視同仁之精神；所有未曾領有社會保險老年給付或現行津貼、就養金之老人，以及符合身心障礙年金、遺屬年金請領資格者，一律按月領取給付。至於所需經費六百餘億元，若現行社會保險進行調整，政府根本無須增加開支，甚至尚有賸餘（分析詳見表三）。更重要的是，此一架構終結了政府無限填補社會保險財務虧損的惡夢，無底深淵至此告一段落。

在全體國民經濟安全之保障取得公平地位，且政府財政逐漸改進的情況下，筆者建議在年金開辦後第三年，將給付標準提高，由三千元調升為五千元，加深對年金受益人的保障程度。至於財源不足的部分，衡諸現行財政狀況，並考量當前稅制特性，加徵營業稅一個百分點附加捐最為可行；不但財源成長穩定（營業稅近五年平均成長率為百分之七點八），且對經濟及民生之衝擊（根據主計處評估，加徵營業稅一個百分點將使消費者物價指數上漲零點六五個百分點，經

表三 國民年金基礎年金開辦年收支分析

	對象	人數	經費	合計
新制支出	未曾領取社會保險老年給付之老人	1,357,567	48,872,412,000	67,292,424,000
	身心障礙者	295,000	10,620,000,000	
	遺屬	216,667	7,800,012,000	
舊制結餘	老農津貼	588,429	21,183,444,000	95,786,326,276
	中低收入老人生活津貼	190,579	6,860,844,000	
	榮民就養	119,770	4,311,720,000	
	身心障礙者生活補助		7,013,850,000	
	公保保費補助		8,327,334,600	
	軍保保費補助		5,800,000,000	
	勞保保費補助		24,968,583,771	
	農保保費補助		3,951,719,511	
	公保填補虧損		9,135,151,000	
	農保填補虧損		4,233,679,394	
收支餘總				+28,493,902,276

說明：

1. 給付基數定為每人每月三千元。
2. 除身心障礙者人數及遺屬人數以經建會之預估數為準外，其餘數據均為八十八年底之實際資料。
3. 關於原社會保險之年資結算：
(1) 勞保基金目前結餘三千八百億，是否足以支應勞工保險停辦後原被保險人之年資結算仍有待精算，惟參考八十八年勞工保險老年給付為六百二十三億可知，在國民年金開辦首年，針對勞保政府無需挹注任何經費。
(2) 國民年金開辦後之收支結餘在扣除該年公保及農保填補虧損所需經費（八十八年為一百三十四億）後，仍有賸餘。

濟成長率下降零點零二個百分點），亦在可忍受之範圍。

以偏左的社會福利基礎年金，輔以偏右的一個人退休儲蓄戶」，設計出符合我國國情的年金制度，是新中間路線的徹底實踐，也是彌補現行經濟安全保障缺口、建構完整的社會安全體系，畢其功於一役的具體做法。

以稅收制辦理國民年金，具有所得再分配的效果，將使我國國民之福祉，向上提升。輔以適當之給付標準調整機制，此年金制度可保財務無虞，真正達成公平合理、可長可久的理想。

伍、經建會版與沈富雄版之比較

表四 國民年金制度比較

	全民提撥制 (陳博志)	社會保險制 (江丙坤)	沈富雄版
財 務	1.以稅收為主，初步計畫為加徵營業稅百分之一。 2.量入為出，不會拖垮政府財政。	1.以保費為主，初步計畫為費率百分之十。 2.費率過低，有破產之虞。	1.預算，第三年起營業稅加徵一個百分點。 2.量入為出，不會拖垮政府財政。
行政成本	低	高	低
保 障	視稅收情況有所不同給付標準。	給付標準固定，依年資及保險事故而定。	設有調整機制，收入不足之年度給付標準會隨調升。
制度整合	不明	低度整合—形成基礎年金、附加年金及退休撫卹三軌制；但本案對各類退休撫卹制度未處理。	高度整合—基礎年金整合現有社會保險、生活補助及就養給與；附加年金(退休撫卹)採分立制，除公務人員及軍人外，設個人退休帳戶(IRA)。
精 神	趨向社會福利(基礎)	類似強迫儲蓄(基礎)	社會福利(基礎)+鼓勵儲蓄(附加)
過渡措施	不明	既有社會被保險人可選擇新制或舊制；新進被保險人一律加入新制。	1.現行各項社會保險廢止，年資結算，一次或按月領回。 2.施行前已領取社會保險給付者，受益資格遞延。 3.各項津貼、補助、給與減除。

經建會對於國民年金的規劃，在新政府上任後出現重大轉折，除了原先規劃的版本外，另外亦有「全民提撥制」的構想，主張營業稅加徵一個百分點，以成立基金，支應開銷；至於現有其他社會保險將進行調整，扣除與國民年金重疊部分，其他改成個人帳戶。由於該方案尚未完成，目前僅能以報載資料進行評估(比較詳見表四)。各版本在制度設計

上截然不同，期望達成之目標亦頗為相異，至於我國未來社會安全體系能否在國民年金開辦後更趨公平合理，就端看行政單位和立法部門如何取捨了。

(本文作者為立法委員)

◎參考資料：

- 行政院經濟建設委員會 國民年金規劃經過 國民年金制度第一階段規劃成果簡報 民國八十五年
- 行政院 老人福利津貼暫行條例草案 立法院議案關係文書政府提案第七一四二號 民國八十九年
- 國民黨黨團 老人福利津貼暫行條例草案 立法院議案關係文書 委員提案 第三〇八二號 民國八十九年
- 親民黨黨團 老人福利津貼暫行條例草案 立法院議案關係文書 委員提案第三一一七號 民國八十九年
- 中央信託局 公教人員保險統計 民國八十九年
- 考試院銓敘部 八十八年下半年及八十九年歲出計畫概要及分支計劃概況表 民國八十八年
- 勞工保險局 中華民國八十八年勞工保險統計年報 民國八十九年
- 國民年金制度規劃指導小組 國民年金制度規劃報告簡報 行政院經濟建設委員會 民國八十八年
- 行政院勞工委員會 新進勞工退休制度說帖 行政院勞工委員會 民國八十七年