

論我國國民年金制度的規劃

黃玫玲
林萬億

衆權益影響十分深遠。

壹、國民年金規劃的社會經濟背景

一、人口老化與家庭功能式微

國民年金是保障國民經濟安全的制度，國民在面對老年、殘障、死亡事件發生時，獲得經濟的支持以維持生活基本需求。基於長期以來臺灣社會福利的不足，以及資源分配不公平的諸多問題，民主進步黨不斷地倡導「以敬老津貼作為國民年金的過渡性措施」，保障國民基本的生存，因此，得到不少選民的青睞，也引起社會廣泛的論辯。中國國民黨也回應將於二〇〇〇年開辦國民年金。至此，我國是否要開辦國民年金制度，成為繼全民健康保險實施之後，最重要的社會福利議題。

陳水扁總統於選舉期間提出今年七月開始發放三〇〇〇元的老年津貼，作為社會福利的主力政見。在陳總統當選後，行政院為兌現政見陷入與立法院艱辛的角力過程，日前立法院朝野協商以儘速開辦國民年金取代七月發放老年津貼的政見。未來的一年，國民年金開辦的時程與內容必然引發更為激烈的討論。過去的兩、三年民進黨與國民黨均已對國民年金展開積極的規劃工作，也提出其主張與法案，然而，不同的理念與制度存在許多差異，實施何種制度的國民年金，對國家發展與民

我國正面臨人口快速老化及家庭照顧功能衰微的社會趨勢，人口老化速度居世界之冠，根據經建會的資料顯示，二〇〇一年老年人口的成長率達二・三%，高於〇・八%的全國人口成長率甚多，到二〇一一年老年人口佔全國總人口的一〇%，二〇四五年老年人口佔總人口比率將超過二〇%，相對於工作人口的比率則接近於四〇%。這些指標顯示，政府與民眾都將面對人口老化所帶來的沉重壓力。

過去家庭負擔養老的主要功能，但是這個現象已在快速地改變當中。近十年來十五歲以上人口，有偶的比率逐年降低，由一九八九年的五九・二七%到一九九八年的五六・八五%，平均每年減少〇・二七%，離婚人口比率則逐年增高，由一九八九年的二・〇六%到一九九八年的三・七一%，平均每年增

加〇·一八%（內政部，一九九八）。單親家庭據推估約佔一〇%，且有逐年增加的趨勢，家庭所能負載的支持性功能，正在下降之中。就如同獨居老人現象所顯示的人數比率大幅提高，推估二〇四〇年獨居家戶超過一半都是老人家戶，二〇五〇年時老人獨居將佔所有家戶的一七%左右（楊靜利、陳寬政，一九九九），老年國民的生活如何安排，問題正一步一步迫近。

此外，老人生活費用來源由子女提供的比率逐年下降，由一九八六年的六五·八%，下降至一九九六年的四八·三%。相對地，老人靠自己收入的比率逐年提高，由一九九六年的二九·八%，上升至一九九六年的四二·三%，由政府提供的比率則非常的低（內政部，一九九六）。這些現象共同指向一個問題核心：老年生活的憑藉，正在失落當中！

二、職業分立的經濟安全體系形成歧視

我國現行的經濟安全制度呈現了社會福利階層化，以及制度過於複雜，未納入保險體系者保障不足等現象。由於現行的經濟安全保障制度是以職業分立逐步擴展建立，不同的職業退休後的老年經濟安全亦有所差異。公務人員及軍人在公務人員保險、軍人保險及退休撫卹制度的雙層保障之下，老年、死亡及殘障的給付最為完善，發生經濟風險的可能性最小。其次是勞工，雖有勞工保險及勞基法的退休金提撥制度，但是相較之下保障程度遠低於公務人員。再者，農民保險則無老年退休撫

卹制度，只有依賴每月三千元的津貼。其餘尚未納入社會保險的家庭主婦、自雇者、學生、失業者等，則完全欠缺經濟安全保障。

經濟安全網絡破碎與不公平的現象，顯示了政府、雇主、家庭及個人的負擔分配出現嚴重的缺失，社會福利制度與資源的配置，無法公平妥適地安排，以發揮保障全體國民經濟安全的功能。使得不同職業類別的國民經濟安全網絡，有著極為顯著的差別待遇，形成歧視的不公平現象。

（一）公務人員

公務人員的經濟安全制度有公教人員退撫與公務人員保險兩層，退撫制度所得替代率約在七〇%以上，加上公保之養老給付，若再轉為十八%的優惠存款，兩者所得替代率可能高達一〇〇%。此外，規定五五歲以上即可請領老年給付，以及三十五年年資即可領到最高額年金給付（郭明政，一九九八）。根據一九九七年的資料顯示，公務人員與勞工的投保薪資幾乎沒有差異約二萬五千元，但是公務人員所享受的退休保障，是同樣享有退休金勞工的一點五倍，是多數無從領取退休金的勞工的七倍，死亡與殘障的保障亦高於勞工與其他國民（沈富雄，一九九九）。從整體的福利資源分配，亦顯示此種因為職業的區別所造成的差異，根據一九九七年的資料顯示，政府的社會福利預算：公務人員分到每人每年一萬一千六百七十元，軍人分到一萬三千三百三十元，勞工與農民最少，約分配到三

千六百一十元及二千一百七十元（林萬億，一九九九），公務人員與軍人擁有為最為完整的經濟安全體系，殆無疑義。

（二）勞工（受雇者）

現行的勞工老年安全制度，尤其是民營企業勞工的老年安全制度，與公務人員的優渥待遇難以相提並論，勞工的勞工保險及勞基法退休制度皆未年金化，而只有一次給付，其額度可能從數十萬到幾千元不等，所得的替代率差異極大，與公務人員相比水準相去甚遠。

一九八四年制定勞基法時，欲將退休金比擬為公務員的退休制度，視其為雇主的責任，然而我國以中小企業為主的經濟體，勞工流動率偏高，少有能如勞基法中連續在同一單位工作满十五年者，加上中小企業的存活年限平均也未超過十五年，依據勞委會一九九九年五月底資料，勞工退休金提存比率不超過九%，而提撥的企業多以公營企業居多，民營企業勞工老年還是要靠自己，勞基法的退休金制度幾乎是難以期待，勞工陷入生活困境的風險較高。

（三）農民與未被社會保險涵蓋的國民

農民的經濟安全只有老年農民每個月三千元的津貼，農民保險中並無老年給付，在無其他的制度支持之下，農民是各職業類別中最為弱勢的一群。因此，家庭與個人必需負擔起老年的經濟安全，在農民所得偏低，加上我國加入世界貿易組織在即，農業將首當其衝，農民經濟安全的風險，正在加速之中。

在我國以職業分立的經濟安全體系之下，自雇者、家庭主婦、無固定雇主的受雇者、失業者的經濟安全，政府未負擔提供經濟安全的任何角色，這些未被社會保險涵蓋的國民，全需仰賴自己或者由家庭提供支持，老年、死亡與殘障均無保障是經濟生活風險最高的一群人。

貳、我國老年年金制度推動的滄桑史

我國推動老年年金的過程，可以說是一頁滄桑史。翻開老年年金發展的歷史，首先我們可以發現一九九一年的國會全面改選，憲法學者鼓吹社會權入憲，社會福利學者林萬億則從社會福利的角度詮釋社會權。後受知於因臺獨案與美麗島事件被關二十五年剛剛從獄中出來的施明德，共同推動「重整新臺灣，創造福利國」的新國家與新社會運動。一九九二年施明德投入立委選舉，倡導建設臺灣成為福利國家。蘇煥智在臺南縣提出老年年金的政見訴求獲得勝選。這年的選舉在野的民進黨獲得前所未有的國會席次，社會福利與老年年金，從此成為民進黨重要的政見訴求。接著一九九三年的縣市長選舉，六十五歲以上老人每月每人五千元老年年金，成為民進黨縣市長選舉共同的政見（林萬億，一九九五）。然而，在這裡出現了一個問題，老年年金是全國性的制度，而非縣市的社會福利業務，因此，發生了民進黨當選縣市的居民有年金，其他黨籍的縣市

居民則無，加上地方的財源不足，民進黨的縣市長在有心無錢的情況下，只有新竹縣持續每月發放，其他縣市多是一年發四個月，目前不少縣市因為財政困境已經難以維持這項政策。

一九九四年的省長與直轄市長選舉，民進黨籍的陳水扁、張俊雄市長候選人，陳定南省長候選人，也宣示追隨縣市長發放五千元的老年年金，至此老年年金成為臺灣選舉中最常被提到的議題之一（林萬億，一九九五）。接著一九九八年李登輝總統於臺北縣縣長選舉時提出老年年金的議題，二〇〇〇年的總統選舉陳水扁提出六十五歲以上敬老津貼每人每月三千元的競選承諾，老年年金可說是不分黨派每逢大選必提出。經建會與內政部基於實施國民年金制度的呼聲日益高漲，每到選舉老年年金的議題便讓國民黨政府難以招架，因此，於一九九三年起開始由內政部著手研議國民年金制度並將研議結果轉交經建會規劃，經建會於一九九九年五月出版「國民年金」小冊子，廣為宣導其所規劃的國民年金制度，預定公元二千年實施。

社會福利學者與民主運動者提出福利國家理想，乃基於台灣階級與所得分配不均、社會不公平，以及社會福利不足，加上面對中國的強權，主張以社會福利作為社會團結的基礎，進而提出社會福利與老年年金等政策，意在結合理想與政治的實務面。然而，歷史演變的過程告訴我們，社會福利易成為政治人物輕率的口號，加上國民黨許多反社會福利的言論，使社會福利國家建構的社會工程，遲遲無法大步邁開。

參、瑞典、智利與新加坡之國民年金制度簡介

我國社會福利制度的建構相較於先進國家的發展可說是落後許多，國民年金在歐美國家已實施有年，近來基於經濟全球化、職業結構的轉變、職業流動性升高，加上勞動型態的彈性化，個人自主的生活形態高漲，加上國家財政負擔與人口老化的問題，紛紛在年金制度上作出調整，然而福利國家的核心觀念仍是持續與連貫的，也就是國家有照顧人民生存基本需求的責任不變，改革是為回應新趨勢所產生的新需求，因此，福利制度有所調整。（Giddens, 1994）

瑞典的國民年金在近年亦有所變革，過去，瑞典的國民年金制度分為基礎年金（basic pension）與附加年金（supplementary pension）兩層，一九九八年年金改革方案，將基礎年金轉換為保證年金（guaranteed pension），用以確保國民基本的經濟安全，實施於六十五歲以上而未領取所得相關年金或年金領取額偏低的老年國民。瑞典附加年金則改為與所得相關的老年年金（income-related old-age pension），改革起因於財政負擔、人口老化、壽命的延長，以及因職業流動所形成的年金給付的不公平。因此，二〇〇〇年起瑞典年金新方案以國民一生的所得作為年金費率的計算基準，費率為一八·五%，由

雇主與受雇者分別負擔九·二五%，並隨著所得的趨勢加以修正。在這二八·五%的保費之中又區分為：一六%為「隨收隨付」制（pay as you go system），根據一般所得趨勢逐年往上調整，二·五%的個人儲備年金（prefunded pension）是根據個人的所得以及年金孳息精算後累積而成。國民從十六歲加入國民年金體系，六十一歲開始可領取年金給付，使給付年齡上更具彈性。基本上，瑞典改革後的年金：第一層保證年金是國民基本經濟安全保障，第二層的年金為以階級與所得為基礎的社會保險，費率為一八·五%，年金的費率與給付均根據所得趨勢加以修正調整（瑞典衛生福利部，一九九八）。從瑞典的年金改革方案我們可以發現，國家確保國民老年經濟生活安全的政策目的不變，調整的是附加年金的型態，以吻合經濟發展、國家財政與國民所得的趨勢。

除了瑞典之外，常被提及的國民年金所得的制度，還包括智利與新加坡所實施個人儲蓄帳戶（I.R.A.），智利的年金改革自一九八一年開始，統一了不同的年金體系，採取全國一致的給付與標準，規定繳費年資至少需要二十年，延長累積個人儲蓄帳戶餘額的期間，並且提供最低年金給付的保障，不足的財務支出，則保證由政府補助，在實施以前，要求雇主提高勞工月薪的一八%，用以支付個人新增的提存的費用及佣金支出，將業務委由年金基金管理公司辦理，並由其收取佣金，減少政府對年金業務的介入，以監督代替經營。但是實施之後發生政

府財政負擔日益沈重，基金管理公司易選擇高新資的參與者，形成逆選擇，基金盈餘未確實回饋參與者，以及個人儲蓄帳戶缺乏社會集體安全與公平的基本原則，（經建會，一九九八）。新加坡的制度是成立中央公積金，就性質而言，是一種強迫性的儲蓄制度，由勞雇雙方每月固定提撥所得的一定比率存入個人帳戶，用以支應被保險人遭遇特定事故與老年所需，目前的提撥率為四〇%。勞雇雙方的提撥率，會隨國家經濟狀況隨時調整（經建會，一九九七）。然而新加坡是一個城市國家，而且實施公積金制度之前，也沒有我國經濟安全制度需要整合的複雜現象，問題相對單純許多。

智利與新加坡的個人儲蓄帳戶制度，基本上是強迫儲蓄的性質，以個人儲蓄作為老年經濟安全的基礎，其社會集體安全與風險分擔的社會福利意涵極低，加上基金有通貨膨脹的危險，交由基金管理公司管理，則是利弊互見，尤其是我國金融與資本市場秩序紊亂，非經濟性因素嚴重干擾股市的情況下，基金如何妥善運用，仍須審慎規劃。採用個人儲蓄帳戶的優點無非是帳戶可自由移轉，以及減輕政府的財政負擔。而基於我國目前老年經濟安全體系的不公平現象，若實施個人儲蓄帳戶為主的國民年金制度，則無以調整現行的不公平，亦難以整合現行社會保險制度，同時照顧低所得者的老年經濟安全。反觀瑞典的制度以政府的力量提供保證年金，照顧國民的基本需求，並由政府制訂規範，也就是由雇主與受雇者共同分擔之與

所得相關的附加年金，以共同提供國民經濟安全保障。相較之下較適用於我國目前的社會情境，以保證（基礎）年金保障每一位國民基本經濟安全，以此整合現行紛雜不公的老年經濟安全體系。第二層保障為與所得相關的社會保險，由雇主與受雇者共同分擔，政府的角色是監督者而非直接的分配者，不至於形成政府過重的財政負擔。

肆、國民年金制度的規劃比較

國民年金制度規劃主要的版本，分別由民進黨的沈富雄與簡錫堦委員提出，國民黨日前表示將推動舊政府時期經建會規劃的版本。這兩個版本在問題解決的意識上即有根本上的區別，民進黨基於現行不公平制度提出國民年金制度，主張積極整合現有的社會保險，以處理不公平的現象，提供國民基本的生存保障。國民黨以將未納入社會保險的約四百萬人納入，及政府財政負擔考量為規劃的重心。因此，社會公平與所得重分配的政策意涵，並非國民黨版要處理的重點問題。不同的意旨也使制度規劃呈現許多差異，國民的權益相對也就有所不同，以下就不同的制度規劃進行差異比較：

一、基本理念差異

民進黨長期以來關注各項社會福利制度的建立，提出國民年金制度的意涵主要是整合各項社會津貼，及調整社會福利偏

重軍公教的現象。因此，社會公平與資源重新分配是最重要的政策理念，制度規劃對現行不公平的社會保險制度多所調整，尤其是改善勞工領不到的勞基法退休金，以回應為數眾多的勞工老年退休缺乏保障的問題，針對未加入社會保險的民眾，不論是家庭主婦、無一定雇主或是自營作業者，長期以來缺乏政府支持，應給予公平的待遇，面對現達已六十五歲以上的老年人，政府更是應負起照顧的責任。

國民黨的國民年金以個人自助儲蓄為主要的規劃理念，基本觀點是國民自己繳納保費，到老年時領取國民年金。提出「內容整合、業務分立」的規劃概念，「內容整合」意指所有國民均納入新制國民年金保險，「業務分立」意指在此一新制外仍維持現有之公保、軍保、勞保之各項業務，儘可能的維持現行的保險體系。面對現行社會保險制度內的不公平，涉及許多資源重分配的議題，國民黨對此著墨不多，加上以前執政利益的考量，選擇抗拒少、資源重分配程度小的制度規劃。

二、制度內涵比較

（一）民主進步黨

1. 制度規劃

民進黨主張將國民年金分為基礎年金（basic pension）與附加年金（supplementary pension）兩層，基礎年金是用以維持國民的基本經濟保障，由國家編列預算支應，給付金額隨著消費者物價指數調整，初期實施約為每月五千元（簡錫堦委員版本

為前兩年之國民所得支出之二十%，目前約六千元）。基礎年金的實施以整合現行的社會保險與津貼，將公務人員保險、勞工保險、老農津貼以基礎年金加以整合，使給付程度一致，未加入保險體系的國民亦被基礎年金所保障，也就是說基礎年金實施後凡是滿六十五歲的老年人均可領取。

民進黨規劃的第二層保障為附加年金，模式一是由沈富雄委員提出的個人儲蓄帳戶，由雇主與受雇者相對提撥，個人帳戶隨著受雇者的工作移轉，使受雇者不會因為換工作而損失退休金。個人帳戶的規劃是與所得相關制度，政府以法令規定提撥率，勞工與公務人員提撥率為一〇%，農民與自營業者及無一定雇主提撥率為五%，政府並不挹注財源，而給予租稅優惠。

模式二是由簡錫堦委員提出的社會保險，由雇主與受雇者分擔保費，每五年精算一次保險費率，保費雇主負擔七〇%，受雇者支付三〇%，雇主、無一定雇主之勞工保費全額自付，政府並不分擔附加年金的保費，經由年金保險制度提供國民第二層的經濟保障。

2. 整合意涵

面對現行社會保險分歧、複雜，以及不公平的現象，民進黨的整合模式是以稅賦為財源的基礎年金，打破現行社會保險不公平的現象，國民不需繳交保險費用，由國家預算支應，以此提升公平性，達成所得重分配的效果，使公務人員、軍人、

勞工、農民或者沒有工作的國民均享有一致的福利。除了基礎年金的規劃外，將現行的社會保險制度整合成附加年金，其政策意涵如下：

整合模式一

附加年金整合模式一是以個人儲蓄帳戶加以規劃，由雇主與受雇者相對提撥，整合的目的是使每一位受雇者都可以領到退休金，整合公保、勞保與勞退，使受雇者可以領到退休金。整合成個人退休金帳戶之後，將勞基法的退休金提撥制，此一勞工領不到退休金的法令同時廢止；公務人員保險亦結束其業務，但保留退公務人員的退休撫卹制度，公務人員仍有雙層的保障。至於農民、自雇者及無一定雇主者，原來沒有經濟安全保障的國民，亦可加入個人儲蓄帳戶制的附加年金，也就是有工作者均可加入成為第二層的經濟安全網絡。

整合模式二

民進黨提出第二個整合模式，採社會保險制度為第二層的保障，由雇主與受雇者分擔保費，此一制度的變革在於政府不再負擔保險費用，由雇主與受雇者分擔受雇者經濟安全的責任，整合目前歧異的社會保險，改為這樣的制度可達成國民經濟安全的公平性，並完成社會保險制度的改革，國民擁有一致的年金保險制度，此制較模式一的個人儲蓄帳戶來得有所得重分配的效果。

(二) 中國國民黨

1. 制度規劃

國民黨的制度規劃為年金保險，依據精算訂定保費徵收標準，及訂定給付水準，每人繳交的保險費與給付的金額是固定的，給付金額八十九年預估為八千七百元，保險費是一〇%為八百七十元。整合現行的公保、軍保、勞保，及農保與老農津貼，這是全體國民一致的國民年金保險，屬於第一層年金保險。保費由國民、政府、與雇主分擔，以受雇勞工來說政府負擔保費一〇%，勞工負擔二〇%，雇主負擔七〇%。超過精算給付金額以上的保費則政府不再予以補助，公務人員的部分政府則以雇主的身分分擔保費，也就是說高薪者有第二層的保障，所得低於第一層保險標準者則無，第二層的年金保障政府並不負擔保費。目前沒有社會保險的四百多萬國民，則加入國民年金按月繳交保費。目前已達六十五歲的老人領取每月二〇〇〇元的福利津貼。

2. 整合意涵

國民黨所提出的制度規劃，整合的意涵主要是在於讓每一個國民都加入國民年金保險，及整合現行的津貼與已經六十五歲以上未領取任何社會津貼者，可納入此一制度，在保險制度的前十幾年，年齡滿六十五歲以上的國民，可領取社會津貼二〇〇〇元，或是領到半數金額（約三、四千元）的國民年金給付。所以國民黨的規劃「業務分立、內容整合」的國民年金，整合的是每一個國民加入新制的國民年金保險，現有的社會保

險業務仍繼續維持，未來十幾年間年滿六十五歲的老人，可領取社會津貼，增加經濟保障。老年福利津貼的發放終止日期為這些未能符合加入新制國民年金保險的老人全部死亡為止。

（三）兩黨比較

1. 民進黨基礎年金VS國民黨定額保費、定額給付的老 年年金保險

民進黨的規劃所得重分配的效果大於國民黨，民進黨的基礎年金不向民眾收費，以稅收支應，國民負擔的方式是繳稅，所得較高者繳交較多的租稅，資源重新分配用於建構基礎的國民經濟安全網絡，並使全體國民一致，達成社會公平的目標。國民黨的定額保費、定額給付是不論所得多少，支付的保費與給付均相同，可說是強制國民儲蓄，政府給予補貼的制度，對於低所得者及沒有所得的國民，其支出的保費佔所得的比率必然比高所得者多出許多，因此，幾乎沒有所得重分配的效果。

有關爭議許久的老年津貼的問題，民進黨於開辦時即給六十五歲以上的老年人基礎年金，與現行的各項津貼、保險老年給付、未被前兩項所涵蓋者均可領取。國民黨的定額保費與定額給付的制度，需要十幾年後才有國民可領到全額的年金，這段時間六十五歲以上的國民只有津貼約二〇〇〇元，保障的程度偏低。此外，民進黨的基礎年金有老年、死亡與殘障，國民黨老年福利的津貼則不包括死亡與殘障津貼，保障範圍較少。

2. 民進黨附加年金VS國民黨高於定額保費以上的第二

層年金

民進黨的附加年金主要是為整合現行分歧的社會保險，不論模式一的個人儲蓄帳戶或是模式二的社會保險，矯正現行制度的不合理，整合成一個有工作所得者或全民一致的社會保險的制度，對於不公平的現象有所調整。國民黨的第二層年金新制依然分為公保、勞保、農保，政府負擔的比率還是有所差異，並維持業務分立的現狀，相較之下民進黨的整合程度較高。

三、財務規劃分析

在政府財政困難的情況下，民進黨與國民黨對於財源的規劃同樣以提高營業稅附加捐一～二%，每增加一%政府約增加四百億的收入，以營業稅作為財源主要是考慮營業稅為成長中的稅目，以因應日益增多的老年人口的財務支出需求。民進黨一向主張推動稅制改革，在公平的稅制之下所得稅是較為理想的財源，而目前離租稅公平仍有一段不小距離。因此，以營業稅為財源，基於所得者高消費多，所繳的稅也多，雖然不甚理想，但大體上仍有所得重分配的意涵。

開辦時財務的負擔，民進黨版的基礎年金以二〇〇〇年為計算基準，所需金額約一千億，現行的各項有關經濟安全保險的政府的保費支出與各項社會津貼，一年政府支出約一千億，依民進黨的整合模式，政府可將部分的支出轉移作為國民年金的財源，加上開徵一%的營業稅附加捐約四百億，以此作為開

辦國民年金的財源，每年若結餘可作為國民年金之安全基金。

國民黨的財務規劃是開辦初期財務負擔較重，因為有保費與津貼的雙重負擔，估計若二〇〇〇年開辦財源需求約三百五十億元，隨著國民年金新舊制的銜接，財務負擔會逐年減輕。

民進黨的課稅制，與國民黨的保險制，在政府的財務負擔從開辦的費用來看，課稅制的支出高於保險制，但是從整體制度的規劃來看，民進黨主張的整合現行社會保險與津貼的模式使財源重新配置，所以這兩種制度政府整體支出相當的接近。也就是說國民年金錢從哪裡來的爭議？其實並不存在兩黨制度規劃之間，因為主要的差異是制度的不同，而非政府的整體支出的多寡。

四、國民年金受益對象之比較分析

國民年金開辦後的受益者的經濟安全保障程度會因著工作所得（職業）、性別、年齡的不同而有所差異：

（一）工作所得（職業）

民進黨版的基礎年金是不分所得高低普遍給付同樣金額，採行以稅為財源，不需繳交保費，給付金額與所得高低無關。因所得高低受益程度有差別的是附加年金的部分，整合模式一採個人儲蓄帳戶，所得高者按月提撥的金額也較高，所得低者所提撥的金額相對較低，退休金額度隨著工作所得的高低形成差異，所得重分配的效果較低。整合模式二採社會保險，依所得分級並以基本工資為下限，保費與給付以此為計算的基準，

所得的多寡與給付金額經由保險制度有所調整，會因著保費高低給付而有所差距，但是相較於個人儲蓄帳戶，則較具有所得重分配的政策意涵。

國民黨版的年金保險在第一層全民加入的定額保費與給付，不會隨著所得而有給付差異，但是相對的沒有所得的國民需支付保費，因此，所得高低的差異不在給付面，而是在繳費面，此種規劃不具有所得重分配的功能，接近鼓勵國民個人儲蓄，雇主與政府給予部分補助。第二層的年金規劃所謂業務分立，與維持現狀較為接近，職業分立的差異依然存在，並沒有大幅的變革。

（二）性別

國民年金是否會因為性別的不同而受益程度有所差異，答案是肯定的。我國男性的勞動參與率約高出女性兩成，平均薪資男性高於女性約三成，沒有工作所得的家庭主婦約有二百五十萬人。民進黨版的國民基礎年金沒有性別差異，附加年金無論是個人儲蓄帳戶或是社會保險制，都是以所得為基準的規劃，因此女性所領到的附加年金相對較少，家庭主婦則無附加年金可領，社會保險制的規劃雖是可由自己負擔全額的保費加入附加年金，但是對於女性仍是比較不利的。國民黨的版本，家庭主婦加入國民年金保險需要繳交保費，年金保險的規劃對於所得、勞動參與低的女性來說，經濟安全保障也就較弱。兩黨比較之下以民進黨的基礎年金是對女性最為友善的制度規

劃。

（三）年齡

受益程度與年齡相關的現象，民進黨版開辦後每年每位六十五歲以上的國民均可領取基礎年金，國民黨版開辦的前十幾年，六十五歲以上的老人領取的是二千元的津貼，或是半額以下的國民年金，也就是說採用何種制度對於目前五十歲左右的老年人，受益程度差異頗大。另外，民進黨版的基礎年金對象是十八歲至六十五歲之間，居住國內滿十五年，請領給付前連續五年居住在國內，國民黨版則是二十五歲開始加入國民年金保險。民進黨採取居住年限的作法，居住在國內便有繳稅的義務，也是政府財源的貢獻者。國民黨則採取加入年齡的限制，以及繳付保費的年資與給付相關的規劃，相對而言對年齡的限制較為嚴格。

五、政府、雇主、家庭與個人的角色差異

（一）政府

上節中已指出政府財源總支出兩黨的版本差異極小，不同的是資源如何配置的分配問題，民進黨版中政府最重要的角色在於基礎年金的部分，資源分配公平性最高；附加年金的部份，政府扮演的是制訂法令，以規範雇主與受雇者對於經濟安全的責任，並不挹注財源。國民黨版中政府的角色，在定額保費與給付的第一層年金中負擔二〇%（或是四〇%）的保費，及六十五歲以上的老年津貼，這是政府財務負擔較重的部分。

第二層年金，政府分擔公務人員、軍人的保費，但不分擔勞工的保費，同時，因為公務人員與軍人的退休撫卹依舊存在，因此保障高出勞工與其他國民許多，比較起來國民黨版中，政府在制度整合與資源重分配公平性上的角色功能較低。

(二) 雇主

雇主角色負擔的差異，民進黨版的附加年金部分，整合模式一的個人儲蓄帳戶，整合勞基法的退休金及勞保雇主的負擔，提撥率為一〇%，與目前相比，雇主的負擔相差不多，農民可加入而政府以雇主的身分提撥，提撥率不高於五%。整合模式二的社會保險，雇主負擔保費七〇%，與現在的勞保相同，不論那一種模式，雇主的負擔不會增加，而基礎年金的部份則與雇主無關。國民黨版的雇主負擔，政府補助第一層的年金保費二〇%，超過部分不補助，因此，高薪勞工政府保險補助金額較現制稍減，雇主保險費略增，低薪勞工雇主保費負擔則會減少，因此，除了高薪的勞工之外，雇主的負擔將會減輕。總體而言，國民年金不同的版本都不會增加雇主太多的負擔。

(三) 家庭與個人

國民年金與家庭負擔的關連，主要差異在於國民黨版的四百多萬未有社會保險的國民，需要繳交保費，其中沒有所得的家庭主婦或是無固定雇主的受雇者，以及失業者的保費支出，必然會是家庭其他成員的負擔，因此，家庭的整體支出會增

加，而民進黨版無此問題。

國民年金制度與每位國民的關係，比較兩黨的版本可以發現都比現行的制度公平，個人的負擔增加最多的部分，在國民黨版規劃四百多萬未加入社會保險的國民，必需繳交保險費以加入國民年金體系。民進黨的附加年金的部分，整合後個人的負擔與現制相去不遠，同時增加不用繳費的基礎年金，可說是公平性與平均個人負擔較輕的制度。

※兩黨國民年金制度差異比較表

	民主進步黨	中國國民黨
基本理念	一、國家保障國民基本經濟安全 二、整合現行社會保險、社會津貼制度，矯正資源不公平分配。 三、給予未加入社會保險之國民公平的對待。	一、國民自行繳費，繳費期滿領取年金。 二、內容整合——使每一位國民加入年金保險。 三、業務分立——維持現行之各項社會保險。
制度內涵	一、基礎年金，國家編列預算支應，確保國民基本經濟安全。 二、附加年金，整合模式一採社會保險制。整合模式二採個人儲蓄帳戶，為與所得相關之年金體系。	一、第一層採固定費率與固定給付之年金保險，費率依精算訂定。 二、第二層年金保險，為現行社會保險超過第一層之費率的部分。
財務規劃	一、基礎年金由國家編列預算，以稅收支應，必要時加徵營業稅。 二、附加年金由雇主與國民共同繳納保費或提撥。	一、國民年金保險由保險人、政府、雇主繳費。 二、福利津貼由國家編列預算支應，必要時加徵營業稅。
社會部門的角色分工	一、政府：維持社會公平、集體安全。 二、雇主：附加年金的責任分擔。 三、家庭與個人：基礎年金不需支付費用。無所得者、目前未加入社會保險體系者不會增加支出。因此，家庭與個人之整體支出不會增加。	一、政府：個人責任高於集體安全。 二、雇主：保費分擔。 三、家庭與個人：無所得者、目前未加入社會保險體系者需支付保費，家庭與個人之整體支出將會增加。

伍、國民年金制度的規劃抉擇

國民年金制度的實施，將改變社會的價值觀念，政府與企業界的角色功能，以及國民的生存條件。規劃中的國民年金制度，正在逐步引導社會的思維與制度的建構，基於國民經濟安全體系建構的迫切性與公平性，國民年金制度的方向應朝向：集體安全高於個人責任，國家應適度的介入，積極地追求兩性平權，及以社會福利作為經濟長期穩定發展的社會基礎建設為制度規劃的方向：

一、集體安全應高於個人責任

國民年金的制度規劃，存在著社會公平與個人自主的差異，民進黨的基礎年金強調集體公平性與普及性，國民黨的年金保險強調民衆儲蓄的重要性，為傾向主張個人責任的政策。民進黨附加年金整合模式一的個人儲蓄帳戶強調個人自主，整合模式二的社會保險強調集體安全，主張以社會財富重分配，達成社會團結的目標。臺灣社會福利制度發展尚在起步的階段，集體安全意識是建構社會福利必備的共識，一直以來國民黨過度強調個人責任，使社會福利發展的基礎——建構集體安全的社會共識難以形成。從國民年金不同規劃比較，可以發現民進黨所主張的基礎年金，對於整合現行不公平的社會保險，建立社會共識與公平有其不可或缺的重要性。

二、兼顧國家介入，尊重市場機制

尊重自由市場機制或是國家介入保障國民經濟安全的問題，在不同版本的國民年金中可以發現代表自由市場機制的雇主，其負擔份量在兩黨的主張中都沒有增加，改變的是國家介入的角色功能。民進黨版的基礎年金，由國家直接扮演公平分配者的角色，整合模式一與二則是規範雇主的對受雇者經濟安全的義務。國民黨版中國家的角色，由於其補助的對象與標準歧異性高，所以政府難以發揮維持公平的角色，有混淆不清的問題。

開徵營業稅附加捐受到來自企業界的反對，認為加稅將阻礙經濟的發展，然而，社會福利是重新分配社會經濟生產的成果於全體國民的政策工具，加稅的爭議核心不只是經濟成長的問題，更重要的是對政府能否公平分配的信心問題，比較世界各國的營業稅率，顯示我國的營業稅率偏低，具有調高的空間，根據經建會指出，提高一、二%的營業稅不至於對經濟造成過大的衝擊。然而臺灣社會發展過程中，政府的公平性角色不斷地受到挑戰與質疑，民衆對政府信心不足的結果，導致許多政策難以從多元的觀點討論，而國民年金政策的實施是政府展現公平性的一個時機。

三、積極地追求兩性平權

國民年金的實施如果複製了社會對於女性的不公平待遇，那麼效果就要大打折扣。在不同的版本之中，以民進黨的基礎

年金對於女性是比較有利的規劃，較為不利的是國民黨版的規劃，將立即加重家庭主婦的經濟負擔。要對女性更為公平，提高基礎年金的給付金額是最為有效的規劃，擴大政府的角色使兩性更趨公平。

四、國民年金政策目的與財政負擔兼顧

目前討論國民年金的焦點，多集中在政府財政困境上，制度規劃的探討反而比較少，這種現象存有本末倒置的危險。國民年金的政策目的是為國民建立經濟安全網絡，只有生活保障穩定的國民，才能積極投入經濟生產活動，創造更多的財富，國家財政方能充裕。

根據研究發現社會福利預算的多寡與長期經濟成長高低呈正相關，也就是說社會福利預算高的國家，長期經濟成長也較為穩定，長期而言社會福利是經濟成長的助力而非阻力（林向愷，一九九八）。諾貝爾經濟學得獎主芝加哥大學教授盧卡斯（R.E. Lucas Jr.）在一九九三年的一篇文章中，以南韓和菲律賓為例，說明所得分配與經濟發展的重要性，六十年代初期，兩國有相近的平均每人所得、人口、都市化程度，甚至菲律賓的製造業產值占GDP的比重比南韓為高，但接下來的二十五年，南韓平均經濟成長率為六%，而菲律賓僅為二%，兩國之間一個最為明顯的差異，在於當時南韓的所得分配較菲律賓平均（林向愷，一九九八）。可見具有所得重分配功能的社會福利制度，將對經濟發展產生正面影響。況且，面對人口快速老化的現實，如果遲遲不實施國民年金，將來財政的負擔可能更大。

新政府上臺後，經建會於七月提出國民年金規劃案，內容可以說與舊政府（國民黨）所規劃的國民年金制度相去不遠，

主要的制度意涵也十分類似，雖然加入了「平衡基金」與「個人儲蓄帳戶」兩個過去舊政府未曾提出的制度，但是仍然難以吻合上述幾個重要的原則。經建會提出的四個方案，甲案是上述舊政府時期的規劃案，只是將福利津貼配合陳總統的老年津貼改為三千元；乙案是調降軍公教保險費率，未加入保險的國民則規劃個人儲蓄帳戶制，並設置平衡基金（福利年金）作為發放六十五歲以上敬老津貼的財源，也就是將目前未納入各種社會保險的國民，開辦一個福利年金平衡基金，並將所有國民納入個人退休儲蓄帳戶（非受雇者自願加入）；丙案是調降舊政府時期之年金保險的給付為七千五百元，設置平衡基金作為發放六十五歲以上未能加入保險體系者的敬老津貼的財源；丁案是調降舊政府時期的年金給付的額度，並將年金保險切割為兩個部分，三成是保險制，七成是個人帳戶，設置平衡基金作為發放六十五歲以上未能加入保險體系者的敬老津貼的財源（經建會，二〇〇〇）。基本上新政府經建會提出的國民年金除乙案之外，仍舊是以收取保費的年金保險，或是個人提撥的儲蓄帳戶，來處理目前沒有任何社會保險的國民的經濟安全問題，對這群沒有收入可能繳不起保費的國民收費，十分不合理，也無法達成保障國民基本經濟安全的政策目的。同時對於現行國民經濟安全制度的不公平與紊亂的情況，亦未能有效整

合。

至於乙案設置「平衡基金」的意義何在？在經建會的規劃案中可以發現，「平衡基金」最大的意義在於解決敬老津貼的財源爭議問題，「平衡基金」的財源可能是加徵營業稅與彩券的收入，此項財務的規劃，國民黨與民進黨的主張十分相近，

因此無特殊意義。反而因平衡基金這個概念使人民產生疑惑。而據經建會的說法，平衡基金是修正自沈富雄委員的基礎年金版，只是將其給付金額調降為三〇〇〇元。

就上述國民年金的制度原則來檢視，新政府經建會的乙案是爲了吻合民進黨沈富雄委員的版本精神，但是給付金額減為三〇〇〇元，可以清楚的看出，個人責任仍高於集體安全，因爲以個人退休儲蓄帳戶來整合已加入社會保險者，很明顯的忽視集體安全的重要性，同時，違反兩性平權的理想，也使國家社會公平的重要角色無以進一步發展。相對而言，民主進步黨一貫主張，實施基礎年金確保國民基本經濟安全，並以附加年金整合現行不合理的制度，較能吻合上述之制度的原則。使國民年金成爲調整長期被扭曲與不公平資源分配的制度，並建構臺灣國民集體經濟安全的體系。社會福利制度一旦實施之後，要再修改耗時耗費，國民年金制度應「慎始」，以合理與公平的制度給國民生活保障。

然而，就目前的政治氣候與政府的財政狀況來看，民進黨似乎也沒有堅持原來政策的打算，即使有，也很難以如願，因爲立法院的多數不在民進黨這邊，何況說民進黨並無執政之實。所以，既吻合政治正確，又吻合社會正義的國民年金制度設計，不妨學習瑞典的改革模式，引進保證年金，以替代乙案中的福利年金（平衡基金），只發給未加入任何社會保險的老人，或是補足老年年金給付偏低的老人；另將勞工保險、農民保險年金化，採取社會保險方式辦理（或是其中一小部分個人儲蓄化），將軍、公、教保險整合，列入下階段再逐步進行。如此一來，變動最小，成本也不高，應屬當前較可行的方案選

擇，既爲陳總統的老人基本生活津貼解套，又爲勞工、農民老年年金開先河。

（本文作者：林萬億現任臺灣大學社會學系教授暨台北縣副縣長；黃玫玲爲民進黨政策委員會研究員）

◎參考文獻

- 內政部 一九九六 中華民國八十五年老人生活狀況調查 行政院內政部
內政部 一九九八 八十七年臺灣地區人口婚姻狀況分析 行政院內政部
沈富雄 一九九九 國民年金法案 立法院
林萬億 一九九五 福利國 前衛 臺北
林萬億 一九九九 我國的社會福利資源分配 二〇一〇社會結構與福利安全研討會論文集 國家展望基金會主辦
林向愷 一九九八 社會福利徵未必會拖垮財政 財訊一九九期 臺北
郭明政 一九九八 國民基礎年金、公教年金與勞動年金配合之研究 行政院經濟建設委員會 國民年金制度委託研究
經建會 二〇〇〇 國民年金制度規劃報告簡報 行政院經濟建設委員會
經建會 一九九八 智利新年金制度之評析 行政院經濟建設委員會
經建會 一九九七 新加坡公積金制度對建構我國老年經濟安全制度的啓示 行政院經濟建設委員會
經建會 二〇〇〇 國民年金保險、平衡基金、國民年金保險修正案及國民年金保險配合建立個人退休儲蓄帳戶案比較分析 行政院經濟建設委員會
楊靜利、陳寬政 一九九九 臺灣人口變遷及其對社會安全之衝擊與應有之因應對策 二〇一〇社會結構與福利安全研討會論文集 國家展望基金會主辦
簡錫堦 一九九九 國民年金法案 立法院
Giddens, Anthony (1994). *Beyond Left and Right*, Stanford, U.S.A.
Ministry of Health and Social Affairs (1998), *The Pension Reform in Sweden*, Final Report.