

尋找政治承諾、財政健全、民衆福祉平衡點的

本社

我國國民年金體制規劃

政府早有構想於去年總統大選期間即行推出已規劃經年的「國民年金保險制度」。突如其來的一場世紀末的地震浩劫攪亂了以「保險」為主軸的社會福利政策之時程；而在新政府成立後，原有的規劃方案也面臨了重新考量。負責統籌規劃幕僚作業的經建會在極短時間內業已陸續擬就甲、乙、丙、丁四案，並在召開過數次朝野座談、專家學者諮詢會議後，終於沈澱出兼顧保險精神的「國民年金儲蓄保險案」與含福利精神的「全民提撥平衡基金案」兩項方案，刻正與立法院各黨團協商，俾取得共識。

後者（下稱乙案）將發放六十五歲以上老人每人每月三千元的津貼主張納入制度設計之中，相當程度地反映了新執政黨履行競選諾言的色彩。而在目前財政狀況日益拮据情勢下，主導民進黨社會福利政策規劃的立法委員再三強調採取乙案（稅收制）應不致增加政府財政負擔，蓋因開辦所需經費來源，除現已存在的各種與老人福利相關的津貼外，主要係重新思考政府花在勞工退休金中的補貼，也就是將原由政府補貼的那一成透過修法程序提撥供國民年金新制使用。故由理論或理想層次言，新的「稅收制」不過是政府資源的重新分配，與「增稅」無涉。唯此一構想的提出，遭遇到若干質疑觀點：包括修法在目前立法院政治生態下的困難度，如何說服雇主與勞工接受此一新的安排，而不致引起「經濟效率」和「社會公平」間的爭議，及以「福利」為主考量之體制難以排除「漫天喊價」可能，甚至因而衍生的政治風暴及經濟後遺症，均將構成新政府的考驗。更何況總體而言，臺灣人口老化趨勢日漸明顯，當老年人口達到總人

口五分之一以上時，政府財源在「不增稅」前提下又能支撐多久？是以目前有些學者專家認為「個人帳戶制」（下稱甲案）或許較具可行性，因其多少仍保留了「社會保險」制度的精神，並建基於付費之自助他助基礎上，長遠計對財政的衝擊較輕。唯政府為展現施政成績，恐無較寬裕時間致力於整合現行公、勞、軍、農各項分歧的老人退休保險制度，可以想見的結果是，若為兌現競選支票而要立即實施年金保險時，極可能只有將訴求投注於現階段尚未納入任何養老保險的四百萬民眾，也即由主要包括了學生、家庭主婦和無業等對象先行。然如何期待該等往往未具任何經濟自主能力者心甘情願地按月繳費，不無疑慮。當這部分人口中相當比例拒繳費用時，動機再良善之制度亦將難以落實，且可能因強行實施增加此類人士家庭負擔而引起民眾反彈。因此，建基於「強制儲蓄」基礎上之甲案究竟有無可行性或法理依據實賴深入思忖。

社會福利政策原係政府照顧人民福祉之舉措，在人口與家庭結構急遽變化，社會價值日趨改變，而弱勢／弱勢團體的生活保障在全球化趨勢日熾情勢下益形薄弱等現實氣氛下，舉凡肯定並標舉「福利國家」理念者無不於追求經濟效率之餘致力於社會福利方面的提昇。以年金制度言，在汲取西方先進國家經驗之後，規劃單位原本以為以「保險制」作為主軸將最能兼顧財務健全與民眾福祉，唯由此此次國民年金規劃走向之過程中不難體察出，制度建立方向的改變即隱含了對福利發展何去何從的意識型態爭議。福利色彩濃厚的「稅收制」較佳，抑或著重保險精神的「個人帳戶制」更恰當；甚或年金規劃過程宜較重「市場」或「政府」機制，國內現階段相關輿論之缺乏共識可謂昭然若揭。事實上，本期中除沈富雄委員針對「稅收制」有詳盡之引介；陳琇惠、林萬億及黃玟玲、王正、王方教授等亦分別就不同規劃版本有不同角度的闡述和分析。王方教授強調之「政治經濟」觀點，王正教授論及財務規劃背後之意識價值均具體而微地道出了年金制度規劃觸及之高度政治性，而由此此次論爭中，吾人亦不難覺察出至少尚有以下

課題有待詳加考量並謹慎因應：

一、社會保險、社會救助與福利服務間之分野與關係宜再釐清並為適當定位。

二、及早思量政府介入民眾養老保障之法理基礎。

三、充分掌握制度執行過程中相關配套要求之依據。

四、制度執行加入「排富條款」與否之利弊分析。

五、審慎權衡無法有效整合現有各項養老保險制度所可能造成民眾間「不公平」處遇之感受暨制度規劃背離「去身分化」、「去階層化」福利政策發展潮流之代價。

總之，有鑑於社會福利制度具易放難收特性，基於此，應審慎從事可長可久體制之規劃；兼顧政治承諾與國家長遠財政之平衡，唯政治與財政之思量，就社會福利政策而言，最終目標仍然必須以民眾真正的最大福祉為依歸。畢竟政治與財政狀況的良窳，得利與受害最深者最後仍然是芸芸百姓。此由福利先進國家年金制度的種種改革案例即可獲得印證。或許此次年金制度規劃走向所引起之爭論，最大的好處即在其提供了政治人物、財經及社福專家學者和普羅大眾共同省思並檢視我國福利制度究應如何再出發的另一契機！