

國民年金財務機制之觀察與反思

王正

壹、政府角色變遷

這是一個混亂的時代，也是一個價值變遷的時代。在變與不變以及危機與轉機之間，充滿著各種機會與希望。近年來解嚴後，臺灣地區在社會發展過程中，經濟與政治結構發生急遽變化，民眾對老人福利的需求日漸升高。惟由於選舉效應的影響使政府財政收支餘絀日益擴大（民主政治與財政赤字二者一體像雙胞胎），金融風暴亦使經濟成長速度有減緩的疑慮，加上國民年金政策的規劃，仍有許多意識理念的爭議，致有關年金資源配置的規模大小及優先順序等財務相關議題，成為公共政策論辯的焦點。例如，從財務面檢視我國目前政黨之間，有關年金養老資源優先配置之意識型態，其中就有相當部分的重疊、模糊以及矛盾衝突之處。

高度科技化、工業化的社會，改變人們在傳統農業社會彼此間的關係，當然也改變其傳統價值觀念。在傳統社會中，獨立缺乏關聯是其特徵，許多個人、團體的問題常被視為是個人、家庭或工作

單位的責任。例如子女的生養及教育；殘障者的照顧；失業者的生活維持；老年人的安養等，均係由個人與家庭自求多福。惟在高度商品化、科技化的生活環境，人與人的互動關係顯得密切與頻繁，就像一部複雜的生產機器各種零件必須密切配合般，在各種社會制度的框架中，築成彼此之間生命共同體。於是在傳統社會中屬私人領域的事務，一一成為現代社會群體的共同責任，公、私領域之間的界線產生移動與轉變。例如生育子女數的多寡，過去認為此係純屬私人事務，但在今天商品化的社會環境裡，這些事件則與未來勞動力的供給，未來工作世代與依賴世代間的互助等，產生密切的關係（勞動力商品化的必然結果），因此需要公共政策給予適度的干預，政府扮演的角色亦趨明顯。

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。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、民眾需求、社會發展成熟度，以及國家財政負擔能力等各項因素而定。

貳、多元精緻的保障制度

在高度商品化的社會中，老年退休後的生活需要與福利需求是多元且多樣的，很難由單一制度可以同時滿足所有需求。而且老年生活的保障，在現代的社會結構下，誠如前述也已不純粹單單是個人、家庭、企業或國家的責任，而是需要集體的共同努力。惟每一個社會組織有其不同的功能與職分，其間的關係與應有的義務，在進行制度的建構與設計時，有必要將這種關係與定位予以釐清。因此，對於老年生活的經濟安全保障，基本上可以剖析成幾個不同的層次來探討。從最基本的生活保障、維持適度的一般平均生活水準，以至於個人理想的生活水平等不同的需求層級，依個人工作期間的努力程度去分別達成。一方面顧及基本生活的保障，另一方面亦能兼及個人努力程度的公平原則。

國民基礎年金屬基本層次的保障，由於涉及社會集體連帶的觀念，其所需成本宜由社會全體共同承擔，課以國家最終的保障責任。至於職業年金係維持一般平均水準（或工作期間水準）的生活保障，則已不純是國家的責任問題，而應由雇主及個人，在其工作期間，依其努力程度共同達成之。

有關年金制度的財務設計規劃，通常在訂定給付額度上有兩種基本類型，即一為確定提撥制（the defined contribution plan，簡稱

DC），一為確定給付制（the defined benefit plan，簡稱DB）。所謂確定提撥制係指參加年金制度的被保險人及其雇主（政府），每年均事先依保費按月提撥一定比例（百分比）的費用，俟合於給付條件時，提領在其個人帳戶中所儲存的基金收益本息作為退休養老之用，屬於一種量入為出的概念。其提撥率或保險費率對被保險人而言，均屬事先予以確定，但並不意味其終身期間的提撥率均相同。由於給付與提撥之間的連動非常密切，因此提撥率（或保費）的高低，並不會直接影響退休金的財務平衡，它只關係到每位被保險人退休後的年金多寡。此種制度的理念認為年金的取得為其個人努力成果的表徵，故年金高低的差別，如同薪資的差異。此制強調一種「自助」的作為與理念，惟此制缺乏社會性的「互助」或「他助」所得重分配效果。

至於所謂確定給付制係指政府（或雇主）於制度實施之前，事先已確定年金給付數額（或水準）。透過精算技術預估參加保險體系之被保險人年齡結構，年滿六十五歲所需年金給付成本，再決定於提撥期間所需提撥比率的一種制度，屬於一種量出為入的概念。惟有些情況並不需繳納任何費用，例如低收入戶以及障礙人口等。考量通貨膨脹以及生產力進步等因素，使得消費水準不斷調升造成給付水準及支出不斷調高，此種制度往往財政負擔也愈來愈重。由於確定給付制考量之重點在適當生活水準之維持（例如職業年金保障退休後生活；國民年金保障老年生活），因此合理保費之繳納及政府承擔風險為確定給付制之基本設計理念。一般而言，兩種制度

(給付制與提撥制)在社會保險與民營退休金體系內均適用之，惟所對應之意識型態是不同的。通常在第一層保障的社會保險體制裡(例如國民基礎年金)大都採用確定給付制，而屬於第二層保障的職業年金體制裡，大都兩制擇一採行或雙層制混合並行。

由於基礎年金的社會性意涵非常強烈，屬於「基本」生活的保障，就財政倫理而言，政府負最後財務責任。換言之，政府承擔全部生活保障的風險，因此其財務結構的屬性為確定給付制。其次就職業年金而言，退休金的給付乃在維持退休後「適當」之生活水準。從理論上檢視對應之財務屬性，發現確定給付制與確定提撥制均能滿足此項要求，惟制度的選擇必須有「配套」之條件配合。例如資本市場是否健全，產業與企業組織之特性等，各項條件均影響能否維持適當之生活。

參、影響國民年金財務規劃之環境

國民年金的財務規劃無論採確定提撥制或確定給付制，均將受到勞動市場中勞動者的行為與決策，資本市場中年基金對資金的結構及報酬率變化，以及商品市場中產業結構的轉型等因素的影響。除了前述經濟因素外，其他如政治因素和社會因素等(例如福利意識、人口結構、家庭變遷、政黨政治等)也都會影響到國民年金的財務特質，因此問題往往顯得非常複雜難以掌握。

年金之財務屬性與年老後經濟生活之保障，關係非常密切。一般而言，DB型的保障(無論就範圍與程度)較DC型為佳，但財政

責任較重。現在就影響年金整體環境之結構性因素加以檢視，希望能進一步瞭解財務規劃之內涵與定位。若就影響未來老人經濟安全之結構性因素而言，其中，人口因素層面所包括之影響因素主要包括人口結構、平均餘命及出生、死亡、罹病率等；經濟因素層面則包括有產業結構、經濟體系、租稅措施、通貨膨脹率、老年健康照護費用及其他社會性支出等；至於影響退休經濟安全的社會因素主要有福利意識的興起、家庭結構與功能等。以下便就前列之主要結構因素，進一步加以說明。

一、技術進步的風險

工業化社會帶來生產技術的進步與機械化自動生產的規模，加速生產過程中淘汰年老勞工的速度，使老人喪失其主要所得來源。在以第一級產業(農林漁牧業)為主的社會裡，老人不僅擁有生產技能，也擁有生產工具，具有支配經濟生活的權力。同時農業社會退休年齡或退休型態的界定並不很明確，使得退休制度不易推動。可是，在以第二級產業(製造業)為主的社會裡，老人逐漸喪失生產技能和生產工具，個人支配經濟生活的能力漸受剝奪。在以第三級產業(資訊服務業)為主的社會裡，大多數的老人會完全喪失生產技能和生產工具，並使經濟生活的獨立自主性連帶喪失。目前，我國從事第三級產業的人口比率已超過百分之五十，正朝向高科技資訊化社會邁進。這種輸贏立判(winner takes all)產業結構的改變已對中高齡乃至老年經濟人口之勞動參與和經濟生活保障構成

了巨大的影響，預期未來此一影響勢將愈趨強烈，老人經濟保障網的建構也愈趨重要。同時，工業革命的結果加快了經濟的成長與繁榮，進而提高整體社會消費能力與水準。當人們的生活改善時，則往往傾向於老年時亦能夠維持既定的生活，因此富裕的社會往往伴隨著經濟安全的強烈需求。就此而言，歐洲早期年金制度的產生乃屬於結構性與功能性的歷史自然演進過程，而非意識型態的主導結果。

二、家庭結構變遷的風險

農業社會養兒防老的觀念在工業社會已逐漸被自立更生的觀念所取代。工業化和都市化的結果，使年輕人口集中於都市，而使老年人口留在鄉村。於是，在都市裡形成了核心家庭，而在鄉村裡形成了老人家庭。另一方面，核心家庭一旦開始分化，就會形成一個老人家庭和數個核心家庭。如此循環演變的結果，三代同堂的傳統家庭將逐漸為老人家庭和核心家庭所取代。另外，根據預估，由於生育率的持續降低，老人平均子女數也將由目前的三人以上，下降至二〇三〇年代的二人以下。雖然退休老人的生活費用，不完全都由子女或勞動人口來負擔，但據歷年老人生活狀況調查顯示，老人的主要生活費用來源約有六成的比例乃來自子女。隨著未來平均子女數的下降，老人所擁有的子女數將減少。其子女無法像以往老人的子女一樣，聚合兄弟姊妹之力以提供適足的經濟來源，家庭內資源轉移能力趨於薄弱，致使老年經濟風險相對提昇。同時我們從總

體面檢視生產者與退休者的比例，從一九九五年的七·九將降至二〇二五年的三·八，顯示整體社會之扶養能力亦大幅衰退。在這種趨勢影響下，政府必須為未來之老人於年輕時未雨綢繆，預為老年後之經濟生活保障規劃。

三、生命週期資源配置的風險

由於生活水準與醫療技術的不斷提昇，退休後老人的平均壽命也不斷延長。臺灣地區民國四十年男性零歲時的平均餘命為五三·一歲，女性為五七·三歲；至民國五十八年，女性零歲時的平均壽命首次超過七〇歲；至民國七十三年，男性零歲時的平均壽命達到七〇歲；民國八十四年，男性零歲時的平均餘命為七一·九歲，女性為七七·八歲。換句話說，在民國五十八年以前，活不到七〇歲是一平常的現象，但現在對一般男性而言，在七〇歲以前逝世的人便是早逝，而對女性而言，更是七十八歲以前逝世便是早逝。可見平均壽命的延長，不僅意謂著大多數的人可以活得更加久，而且活到老年的人，他們預期的壽命也更長。但平均餘命的延長將導致退休後時期的增長，及相對風險的提高。人們勢必在勞動期間積蓄更多的資產，或者以年金的確定給付領取方式以因應年老後生活的費用，否則，平均餘命的延長將帶給老人更大的經濟風險與壓力。同時，老年人對抗風險（所得變動）的能力弱於年輕人。由於年輕時面對所得發生不可預測變動（風險），有較長的時間緩衝調整，而老年人則否。就此而言，經濟生活的保障對老年人顯得非常重要。

四、物價波動的風險

經濟高度成長的結果，締造了一個高所得、高物價的社會。人們獲得了高額的薪資，卻也必須支付昂貴的物價。在一個通貨膨脹快速的社會裡，第一種受害者是沒有所得的人，第二種是只有少額所得的人，第三種是有固定所得的人。除了少數經營事業、從事高薪勞動或仰賴資產收入者的老人外，大部分的退休老人分屬於受害的三種類型。換言之，有些是孤苦無依，有些是低薪勞動，有些是靠領取一次給付者或退休金利息生活的人，屬於市場經濟下的受害者。這些老人在快速通貨膨脹下，幾無招架之力，只有無奈的忍受高物價的侵蝕。如果沒有將一部分風險經由社會化處理轉移政府承擔，或是其他更妥善制度化之年金式確定給付經濟保障措施，這些老人之經濟風險將難以降低。

五、相對弱勢的對象

經濟持續成長的結果，生活水準將會不斷提昇，社會資本將會日趨充實。生活水準提昇後所帶來的影響並不完全是正面的，其中比較凸顯的是它導致了相對貧窮的產生；同樣的，社會資本的充實也造成了相對剝奪的現象。所謂相對貧窮，是由於退休老人所得相對偏低而無法享有社會上平均水平的生活；所謂相對剝奪，是由於老弱病殘的原因而無法公平使用社會資源，使其生活受到剝奪。無可置疑的，退休老人若無適當的所得保障（社會承擔部分風險），

使用社會資本的能力較一般人弱，屬於容易陷入相對貧窮與相對剝奪的對象。

六、儲蓄意識與能力的降低

生活水準的提昇與社會福利制度的充實也會降低個人的儲蓄率，減少退休後老年生活的安全準備。這種現象至少有四個原因，第一是通貨膨脹造成實質所得減少，也扼殺個人從事長期儲蓄的欲望；第二是稅賦和社會保險負擔的加重，減弱個人的儲蓄能力；第三是生活水準的提高所造成的消費支出的增加，第四是分期付款信用的大力提倡，加速消費者對耐久消費品的購買，自然也減弱儲蓄能力。就時間趨勢觀之，我國儲蓄率的降低是不爭的事實，代表個人年老後對抗經濟風險的能力降低，此種「趨勢變化」的現象值得我們密切注意，如下表所示：

表一 歷年家戶儲蓄率

年份	儲蓄率(%)	年份	儲蓄率(%)
一九九〇	二九·七二	一九九四	二九·四一
一九九一	三〇·五三	一九九五	二七·八八
一九九二	三〇·九七	一九九六	二六·八一
一九九三	三一·一一	一九九七	二六·五二

資料來源：行政院主計處。

七、老人照護的風險

除生活費外，照護和醫療費用是最主要的老人消費支出項目，尤其在老人保健制度尚未建立的社會裡，醫療支出更是老人經濟生活的重擔。目前的醫療水準，雖能控制或延緩慢性疾病，卻無法根除，造成老人罹病率相當高。相對的，總體老人的照護費用也不斷上昇。目前國內老人除中低收入戶透過救助體系和健保的有限居家護理給付外，幾乎所有長期照護費用均由老人自行負擔。住進養護中心者，每月均需負擔三—四萬元，住進護理之家者，每月約需負擔五—六萬元。由此可見，退休後老人面對的財務風險較一般年輕人為高，接受照護的沈重財務負擔，對其身心和家庭均形成不可承受之重。就此而言，年金保險制度的規劃乃成爲繼健康保險制度後重要的福利政策，不但可減輕老人長期照護財務上一部分負擔，並有利未來長期照護保險制度之推動。

八、政治解嚴與經濟發展互動之衝突

早期，歐洲各國年金制度起源於職業福利制度之延伸，通常伴隨著職業身分的取得。由於工業化的生產方式促使勞動力朝向商品化的發展（脫離農業活動的去商品化型態），形成工會及政黨組織（例如工黨）的興起與演變。同時工業化的形成過程當中，透過規模經濟（economic scale）的效應，使得經濟資源的配置有集中化的現象。近年來，我國政治解嚴（政治市場資源的分配由獨佔性轉變

爲獨佔性競爭形勢），一人一票民主政治發展的結果，使得政治權利的分配與經濟權利的分配，產生不對稱失調現象，引發不少的爭議與衝突。就此而言，政治民主化與經濟的發展具有先天性的矛盾與衝突因素存在，各項福利制度的建立（某種形式而言資本家必須付出費用以維持社會穩定）乃爲化解社會衝突動盪不安的解決方式之一。同時爲因應勞動力商品化後，老年生活的保障，年金制度乃成爲社會安全制度重要的一環。

九、資本市場的發展

雖然人是理性的，我們都知道將來會老，因此事先都會有所儲蓄。惟由於個人實際壽命的長短沒有人能夠事先知道，因此對於未來仍然充滿不確定因素，老年時期消費水準往往小於其財富總額，平均約保留三分之一左右財富存量。國民年金保險的開辦能夠消除此部分的不確定性風險，使得確定給付性質的老年年金將可提高退休者的消費水準（效用）。傳統上，養老資源往往是透過家庭移轉（所謂養兒防老），面對著極高風險與不確定性。近年來資本市場的蓬勃發展，尤其是金融市場與年金市場的興起，使得資源在不同時間點的配置（現在VS未來）不但容易而且有效率。就此而言，現今政府規劃國民年金保險的環境遠較傳統農業社會時代成熟。除此之外，政府辦理強制性的國民年金制度還能夠解決交易成本（transaction costs）以及逆選擇等問題（adverse selection problem）產生。由於外在整體經濟環境變遷以及資本市場的複雜交易過程，

使得個人不容易判斷及選擇適當的理財規劃，交易成本限制了個人的自我安排（老年生活）能力。同時，逆選擇問題產生的現象是健康狀況較差的人往往不會參加年金市場（private annuity market）的保險，缺乏風險分攤的機制，降低私人年金市場資源配置效率。就此而言，由政府辦理強制國民參加的基礎年金保險制度，就時空環境而言，有其必要性與合理性。

十、福利潮流的推演

社會的福利意識往往反映在政府的福利政策上，回顧我國過去的社會福利發展史，曾經歷過三個階段。1. 福利萌芽期（民國三十二年—五十九年）：此時期政策目標主要是配合經濟發展所需，以及維繫政府體制運作所需的人力，殘補式的社會福利為其主要的特色；2. 福利確立成長期（民國六〇—八〇年）：推動小康計畫對貧窮作戰，同時也通過社會救助、老人、與身心障礙等福利三法，並且確立社會福利包括社會保險、社會救助、福利服務等，福利意識漸漸啓蒙受到社會普遍的關注；3. 福利擴張期（民國八〇年迄今）：此階段主要確立了普遍式、制度化的各項福利發展方向，具體呈現在全民健康保險、失業保險乃至一系列的福利相關措施上。近年來，福利意識的興起普遍受到重視乃立基於公民權、社會權等民眾對於基本的資源配置生存保障理念上。面對著意識抬頭及福利擴張的環境，老人生活安全維護的三大支柱：醫療、生活、照護，希望能夠透過適當的保險得到保障的呼籲是可理解的。

由以上的分析可知，未來老人因產業結構的改變，容易退出勞動市場，喪失所得來源，當是形成其經濟不安全的主因。再加上社會結構的轉變、通貨膨脹的壓力、儲蓄率的降低與健康情形未隨壽命之延長而相對提昇，亦均是導致老年經濟風險的相關結構因素。基於此種風險不僅是個人性的，亦屬於整體社會性的所謂社會風險，因此除了個人（包含雇主）應負相當責任外，政府對老人的生活保障責任也是不可避免的。就財務意涵而言，個人與雇主的責任反映在費率的分攤上，政府的責任主要反映在給付水準的保障上。

肆、老人年金財務性質之釐清與定位

年金性質的認定與財務規劃的擬訂關係非常密切，不同性質的年金將對應不同的財務原則。釐清規劃中的我國老人年金之屬性將有助於財務制度的規劃。目前有關年金性質之概念有四種不同的假說，現分別說明如下：

一、儲蓄的概念

生命週期儲蓄行為之探討屬總體經濟消費函數（理論範疇），但真正將此理論加以系統化者首推Modigliani教授等人。彼等的理論重點有二：(1)個人在人生的消費過程中，其所得流程乃呈拋物線狀，即在早年（剛進入勞動市場的年輕員工）與晚年（年邁或退休員工），因生產力低，而所得較低；但在中年，生產力高，其所得

可達頂峰。在另一方面，其消費流程卻呈遞增再略遞減的直線，亦即勞工在早年是淨負債者，中年多屬儲蓄者，而晚年是儲蓄的使用者。(2)個人消費函數除考慮效用極大化外，尚與個人的年齡結構有關，故能導出老人為儲蓄使用者的結論。Modigliani教授的主要論點在於強調消費者作長期的儲蓄與消費決定時，通常會將其終身所得適當分配到每一期去消費和儲蓄，使其終身總效用達到極大化。故個人的消費與儲蓄乃取決於個人一生勞動所得與實質財富。

顯然地，生命週期儲蓄說認定勞工的所得流程呈拋物線狀，為維持其最適消費水準，以利老年退休後生活的需要，應將勞動期間的所得提存部分，透過某種機制（例如國民年金制度）的建立予以儲蓄，備供老年生活資源所需。就儲蓄說而言，國民年金的提存以及保費之繳納應由被保險人負擔，同時財務原則一般採完全準備的確定提撥制。

二、資本折舊概念

所謂折舊概念乃為一種使用者付費的理念，旨在將人類科技知識等所累積的資本，亦即所謂社會資本或人力資本（human capital）比喻如廠房或機械的成本一樣。廠房或機械既因長期損耗而需折舊，則整個社會的生產以及雇主長期僱用員工亦因年老後賺取所得能力喪失，而需由政府及雇主給與相當於充分折舊的退休金。換言之，使用社會資本以及人力價值費用——國民年金，與廠房機械的成本分攤——折舊，二者對政府及雇主而言，均為生產上所需負擔的

成本，尤其前者尚具有社會意義，而為政府及雇主對年邁員工無可旁貸的責任。從社會資本的角度檢視政府以「租稅」的方式提撥（補助）年金費用，具有代際間社會連帶責任之意涵。換言之，租稅乃代際間資源配置之流通管道，透過政府以繳納租稅的移轉機制，下一代支付享受上一代智慧財產之代價。就折舊說而言，國民年金的提存以及保費之繳納應由政府及雇主負擔，同時對應之財務原則為部分提存準備的確定提撥制。

三、延期工資概念

近年來，延期工資概念已普遍為學術界所接受，以進一步補充上述資本折舊概念有關雇主的部分。所謂延期工資概念，係指勞工對現金工資增加與退休金制度二者間具有選擇，若選擇後者時，則視年金給付為雇主支付勞工的一種延期工資。顯然，此一概念已將退休金給付視為工資的一部分。換言之，無論是現金工資或退休金給付延期工資，均為雇主僱用勞動的要素成本。如此，雇主對退休金給付的給與，乃取決於商業上競爭與人事管理上的需要。其旨在認定雇主為提高生產力及利潤，理應負責保護勞工退休後的生活安全，亦即基於一種商業策略的概念。至於雇主對其員工退休金應給與多少，則完全視其員工對公司所貢獻經濟利益多寡而定。顯然，退休金制度的建立為一種雇主管理上的主權，其基本動機直接或間接地對雇主產生經濟利益。事實上，延期工資概念較能符合雇主經營管理上的需要，又能對勞工所得作時間上的再分配。就延期工資

說而言，年金的提存以及保費之繳納應由雇主負擔。

四、保障允諾的概念

此種概念屬於一種社會性的去商品化定義，為公民權（或社會權）理念的延伸與展現，並非建構於商品化的契約關係。換言之，前述三種概念是從強調權利義務對等市場邏輯的角度來定位老人年金的性質，而允諾（promise）的概念則是從社會契約的角度詮釋年金的本質。事實上，無論是儲蓄說或薪資說，其根本的目的亦在保障老年的生活。惟此種保障有部分是建構在完善且發達的資本市場基礎上，並且本人承擔某種程度的風險。保障允諾的概念才是真正能落實老人年金的意涵，由政府負擔並補充資本市場不足之處。保障本身含有（社會）同代間或代際間連帶責任的考量在內，同時弱勢者不必負擔任何費用，因此確定給付為其財務設計主要原則，風險由政府承擔。同時給付水準亦將隨著（或參考）物價或薪資調整。

綜上所述，「儲蓄」、「折舊」、「薪資」、「允諾」四者構成國民年金財務特質的基本內涵，其中前三項主要反映在保費結構上，第四項則同時反映在費用與給付結構上。換言之，我國目前規劃中的年金制度規定保費的繳納被保險人需負擔百分之二十（性質類似一種強迫儲蓄）；雇主負擔百分之六十（性質類似延期工資及人力資本折舊）；政府負擔百分之二十（性質類似社會資本的折舊）。至於國民年金給付面的設計則與消費水準連動，反映最低生

活保障的機制（性質上則是一種允諾的實現）。就此而言，目前規劃的年金制度財務設計理念、原則以及方向等，大體上是朝社會保險方向規劃。至於未來可能發生潛在的財務問題，主要原因是所訂的費率過低（其中個人所繳納之保費約為給付的十分之一）無法反映未來人口結構老化真實精算成本所致。檢視政府規劃報告綜合版的簡報（十六頁），顯示其中就將來年金總的給付費用（成本）分攤比率設定為本人（十％）、政府（十％）、雇主（三十％）、後代子孫（五十％）。換言之，部分成本（約有一半）是由下一代子孫所負擔，代際間的公平性探討，仍得繼續努力。

最後就財務規劃之意識型態而言，除了前述社會保險制外，尚有稅收制（一般採確定給付型態）與公積金制（則採確定提撥的型態）之不同理念。前者之理論基礎主要建構在社會資本與保障允諾的概念上，老人經濟保障的責任落在政府身上；後者則建構在儲蓄、折舊（人力）、及薪資的概念上，因此財源主要由個人及雇主承擔。我們知道不同的財務理念往往需要搭配不同的配套條件，例如民眾強烈的生命共同體及社會連帶責任企圖心則為實施「社會保險制」的先決條件；符合公平、效率的優良租稅環境乃為實施「稅收制」的先決條件；具有健全發達的資本市場以及充分就業的勞動市場則為實施「公積金制」的先決條件。就此而言，從財務面檢視，究竟適合我國本土化合理的老人經濟安全保障財務制度應為何？其中牽涉的公共選擇因素非常複雜，惟現階段考量經濟人與社會人二種不同角色的平衡及意識型態的釐清是非常重要的。

伍、財務之自助與互助責任

有關老人經濟安全保障之年金制度，就權利義務而言，究竟可以用「純粹保險」的方式、「租稅移轉」的方式、或是混合的方式——社會保險來辦理呢？純粹保險（亦為商業保險）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，此亦為確定提撥制精神。換言之，商業保險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，新加坡的公積金制度為典型的代表作。我國目前某些特定族群例如原住民、身心障礙者等由於平均餘命較短，某種程度而言公積金制或附加商業上的平安險對其較為有利。

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以及風險的分攤，例如在職人口與退休人口的再分配等。此時，社會連帶責任的他助原則透過政府運作的機制顯現，福利性質濃厚，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，此亦為確定給付制特性。無工作者或所得較低之弱勢者，較為贊成以此種方式保障其老年生活。國民年金制度若採社會保險方式辦理，由於性質上介於「純粹保險」與「租稅移轉」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，權利與義務間平衡點的斟酌值得深入考量。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。

政府對年金財務角色之適當責任，即在說明前述純粹保險與租稅移轉之間的取捨。目前政府有關國民年金制度的財務規劃原則，係採社會保險、自助互助的方式辦理。惟「自助」與「互助」之間的適當取捨關係以及財務風險分攤等問題，目前這方面理論文獻上的研究，仍相當不足，值得將來再深入分析。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。國民年金財源籌措適合我國本土化特有考量，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，亦即私人保險的性質愈濃，財務上屬DC型態；反之，去商品化代表福利的特性愈明顯，財務上屬DB型態。一般而言，基礎年金保險去商品化特質往往高於私人年金，政府權責角色的規範因此較為明確重要。

陸、代結論

老人經濟安全保障制度除了基礎年金之外，職業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。

保障老年生活的國民年金財務結構、屬性、種類等雖然五花八門有各種不同的組合，不過誠如前面所討論的大致上可歸類為兩大類型，即為確定提撥制和確定給付制，以及將來可能的新發展所謂的雙層混合制第二種類型。基本上，確定提撥制在理念上屬一種（強制性）儲蓄型態；確定給付制在理念上屬所得（生活）保障型態。前者政府責任有限負擔輕；後者政府責任無限負擔重。前者著重市場機制；後者強調社會責任。不過其中我們要注意的是，如果

確定提撥制的年金給付屬於一次金（lump sum）型態，則就定義上嚴格而言此並非所謂的老人年金，只能說是一種儲蓄金。因為一次給付金額的領取以及花費均有可能在短期發生，並不能真正「保障」老年退休後生活。

由於確定提撥制國民年金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，可能反而成爲不安全的干擾來源，這是我們要注意的。至於確定給付型的國民年金規劃，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」之規模應爲何？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，年金之財務結構往往受到政治、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）給付不中斷爲原則，否則將以提高費率（微調）因應。

（本文作者現任國立中正大學社會福利研究所教授）

參考文獻：

- 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
- 行政院經建會國民年金制度規劃報告簡報（綜合版） 臺北 行政院
經建會 一九九九
- Aaron, H. J., Barry P. B., and G. Burtless, (1989)"Can America Afford
to Grow Old?" in *Paying for Social Security*. Washington, DC: The
Brookings Institution.
- Badway, R., M. Marchand and P. Pestieau,(1992)"Pay-as-you-go Social
Security in a Changing Environment." Dieter Bos and Sijbren
Cnossen (eds.) , *Fiscal Implications of Aging Population*, Berlin:
Springer Verlag.
- Bodie, Zvi, Alan J. M., and R. C. Merton. (1988)"Defined Benefit ver-
sus Defined Contribution Pension Plans: What Are the Real Trade-
Offs?" In Zvi Bodie, John B. Shoven, and Davis A. Wise, eds., *Pen-
sions in the U.S. Economy*, pp. 139-60. Chicago, IL: University of
Chicago Press.
- Borre, O., and E. Scarbrough,(1995) *The Scope of Government*. Lon-
don: Oxford University Press.
- Browning, E. K.(1979)"The Politics of Social Security Reform." Edited
by C. D. Campbell in *Financing Social Security*. Washington, D.C.:
American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Dasgupta, P.(1989) Positive Freedom, Markets and the Welfare State, in
Helm (ed.) *The Economic Borders of the State* ch5, London:
Oxford University Press.
- Hayek, F. A.(1976) *The Mirage of Social Justice*. London: Routledge.
- ILO,(1989) *From Pyramid to Pillar*. Geneva: ILO.
- Kotlikoff, L. J. and A. Spivak,(1981) The Family as An Incomplete
Annuity Market. *Journal of Political Economy* 89 (April) : 372-91.
- Peacock, A.(1991) *Welfare Philosophies and Welfare Finance*, in
Thomas (ed.) *The State and Social Welfare* ch2, London: Long-
man.