

國民年金保險制度的模式分析

蔡宏昭

壹、國家干預家庭經濟的正當性

市場的不穩定性 (unstability)、社會的不和諧性 (disharmony) 與家計的不安全性 (unsecurity) 提供國家干預的正當依據。國家干預市場、社會與家計的正當性 (legitimacy)，長久以來都有尖銳的爭論。就以經濟學界而言，自由經濟學派與凱恩斯學派就有截然不同的見解。自由經濟學派認為，天下（包括市場、社會與家計）本無事，何必自擾之，而自擾的結果，只會阻礙社會正義 (Social Justice) (Hayek, 1979: 133)。凱恩斯學派則認為，市場、社會與家計絕不可能達成均衡的狀態，必須仰賴國家出面調整，才能維護整體社會的正常運作 (general equilibrium) (Keynes, 1936)。時迄今日，這個爭論依然是學術界的最愛。另一方面，不同的國家對這個議題也有不同的詮釋與作法。就以國家對勞動市場的干預而言，瑞典和德國是採取積極的干預政策；而英國和美國則採取消極的干預政策。我們可從政府勞動市場支出佔 GDP 的比率加以說明，例如

一九九一年，瑞典為三·七五%；德國為二·七三%；英國為一九一%；美國為〇·八四% (OECD, 一九九二，表 2 B 1)。至於國家干預家庭經濟的政策，也可從社會福利支出佔 GDP 的比率看出政府的態度。例如一九八六年，德國為二〇·七%；英國為一五·五%；美國為一二·九%；日本為一一·八% (鄭文輝，一九九三，表 2-1)。

每一個人在自己的生涯規畫中，都會在勞動期累積一些儲蓄，以供老年期的生活所需，這是做為一個人必須履行的責任。問題是有許多社會風險 (social risks)，如天然災害、人為災害、物價膨脹、錯誤經營、失業等，往往阻礙了理想的生涯規畫，不僅使老後生活無所依賴，也會使家庭生活無以為繼。因此，若將家計的不安性完全歸咎於個人責任，似乎不盡情理，社會是應該負擔部分責任。社會責任要如何分攤呢？首先是慈善性的社會組織（或個人）；其次是營利性的企業；最後是公正性的國家。在工業化之前，社會組織（尤其是宗教團體）是最主要的福利提供者；工業化之後

的產業資本主義社會，是以企業為主要的福利提供者；後工業化的福利國家，則由國家取而代之，成為主要的福利提供者。在國家掌握福利資源的趨勢下，社會組織與企業所扮演的福利角色日趨式微，甚至只能在國家的強制與補助下，才能勉強提供。如果把福利國家詮釋為國家獨佔福利主義 (state monopolistic welfareism) 實不為過。在國家獨佔福利主義下，國家與家計的關係逐漸由對等關係改變為從屬關係，易言之，國家直接掌控家庭經濟，即使是安全而且富裕的家計亦受其影響。

國家透過租稅與社會保險費的徵收以及社會扶助與社會保險的給付，直接干預家計，使某些家計獲得利益，而使另一些家計蒙受損失，這就是所得重分配的效果。如果給付與負擔的比率大於一，對家計就有正面功能；如果小於一，就有負面功能。就整體而言，如果正面功能大於負面功能，所得重分配就發揮了效果，國家干預家庭經濟就有正面意義。相反的，如果國家干預家計的結果，卻使半數以上的家計產生負面功能，這種所得重分配政策就有待商榷。根據筆者在一九八八年的分析，當年度我國平均每戶給付與負擔比率，只有第一分位與第二分位所得階層為正（七、一四〇元；五、三四二元），其餘家計均為負（蔡宏昭，一九九〇：二九一—二九三）。如果這個分析正確，我國的所得重分配政策就會遭受極大的阻力，因為有八〇%的家計都會反對國家干預。為了克服這個問題，政府宜從積極的干預政策與消極的干預政策中擇一推動。如果採取積極的干預政策，就必須擴大受益對象，使五〇%以上的家計

享有正面功能；如果採取消極的干預政策，只要進行低所得階層（如第一與第二分位）的正面功能與高所得階層（如第九與第十分位）的負面功能即可，對於中間所得階層（如第三至第八分位），則維持不變的狀態。

同樣的，國家干預個人生涯規畫時，也會產生類似問題。國家以社會保險的方法，強制國民在勞動期繳納保費，而在老年期領取年金。對個人而言，如果年金總額大於保費總額，就有正面功能；就會支持此種制度；否則，就有負面功能，就會反對此種制度。因此，如果國民年金保險制度對大多數的國民都具有正面功能，國家干預個人生涯規畫就具有正當性。如果國民年金保險制度與對少數國民產生利益（年金總額 \vee 保費總額），少數國民蒙受損失（保費總額 \vee 年金總額），而大多數國民既無利益亦無損失（年金總額 \equiv 保費總額），那麼，此種制度也比較容易運作。由於國民年金保險制度一般都有雇主的負擔與政府的補助，對被保險人個人而言，是有益的。但是，雇主負擔與政府補助的最終財源來自家計，也就是由家計來補貼個人的利益，所以個人的利益是來自家計的損失。國民年金保險制度給予個人的利益越多，家計的負擔就越重；對個人的正面功能越大，對家計的負面功能就越高。國家能否在不增加家計負擔的前提下，提高個人生涯的利益，是國家在干預家庭經濟之前，必須仔細評估的問題。

國家對於家庭經濟如果採取積極的干預政策，在不影響家計負擔的前提下，唯一的方法可能是重新調整政府財政支出的結構，也

就是調整消費性支出、投資性支出與移轉性支出的比率。更具體的說，就是降低前兩者的比率，提高後者的比率。一九八六年，福利先進國家社會福利支出佔政府總支出的比率，德國為四四·一%；英國為三三·八%；美國為三五·一%；日本為三五·六%（鄭文輝，一九九三：表二一二）。我國在一九九七年的政府預算中，社會福利支出佔政府總支出的比率只有一三·一%，可見，政府對家庭經濟是採取消極的干預政策。如果政府採取消極的干預政策，理論上應該只進行高所得階層與低所得階層之間的所得重分配，不宜對中間所得階層進行干預。但是，我國的政府社會福利支出卻針對中間所得階層（如果公教人員、榮民及眷屬、勞工、農漁等）進行積極的所得重分配。例如，在該年度的政府社會福利預算中，中央公務人員平均每人所分配的福利利益為七四、〇〇〇餘元；榮民及眷屬平均每人為六六、〇〇〇餘元；軍眷為三六、〇〇〇餘元；勞工為六、〇〇〇餘元；農漁民為五、〇〇〇餘元（蔡煌瑯，一九九六）。至於家計負擔的問題，除了軍人及中小學教師免納個人綜合所得稅之外，軍公教人員的社會保險費負擔比率也較一般受僱者為低。例如一九九三年，總所得高於五三、〇〇〇元的公教人員有二六·四%，一般產業勞工有九·七%，而以五三、〇〇〇元為投保薪者，公教人員只有〇·一二%，一般產業勞工則有二·四八%（朱澤民等，一九九六表七）。在同一所得階層中，製造給付與負擔比率的差距，不僅違反及社會正義的原則，也造成國民對國家干預家庭經濟的反感。

國民年金保險制度是國家干預家庭經濟的具體措施，而其目的是在協助家計改善所得的運用策略，使個人的生涯規畫更有效率。這一點與基於生存權的保障，對無以維生的家計提供的社會扶助制度，在本質上是截然不同的。因此，在規畫國民年金保險制度之時，不僅要考慮到個人與家計的利益，也要考慮到個人與家計的負擔；不僅要考量短期性的利益與負擔的比率，也要考量長期性的總利益（Total benefits）與總負擔（Total contribution）的比率。如果大多數的國民都能從此一制度中，獲得較多的利益，那麼，國家干預家庭經濟才具有服人的正當性。

貳、國民年金保險制度的模式內涵

國家干預家庭經濟的方式很多，一般有社會保險，社會扶助與間接利益（indirect benefits）三種方式。社會保險一般有醫療保險、年金保險、失業保險與職業災害保險；社會扶助一般有資產調查（means-test）、所得調查（income-test）與普遍性（universalism）等三種方式；間接利益則有租稅優惠（vendor arrangement of tax）與利息優惠（vendor arrangement of interest）兩種制度。所謂國民年金保險制度，就是國家以強制方式，將國民納入被保險人，在勞動期間繳納保險費，而在因年老或殘廢而失去勞動能力以及因死亡而致其遺屬喪失生活能力時，按期（週、月或季）提供給付，以保險被保險家計的所得維護制度。雖然每一個國家的國民年金保險制度的政策目標都在保障家庭經濟的安全性，但是，所採取的制度

模式 (system pattern) 卻有很大的差異性 (difference)。根據 The American Heritage Dictionary of the English Language 的解釋，所謂 Pattern 就是做事的準則 (a model to be followed in making thing)。依此解釋，所謂制度模式就是制定制度的準則。每一個國家在制定國民年金保險制度時，都有不同的準則，因而產生了不同的國民年金保險制度。

國家在規畫國民年金保險制度時，至少必須考量下列十二個模式，也就是有什麼準則可供選擇 (what 的問題)：

第一、強制儲蓄的模式——宜採社會儲蓄、團體儲蓄或個人儲蓄？

第二、制度架構的模式——宜採單一制、分立制或雙重制？

第三、經營主體的模式——宜採國家主義、組合主義或混合主義？

第四、適用對象的模式——宜採普遍主義或選舉主義，以及個人主義或家庭主義？

第五、財務方式的模式——宜採常態累積基金制（或儲備制）、修正累積基金制或隨收隨付制（或賦課制）？

第六、給付項目的模式——宜採綜合制或分項制？

第七、給付條件的模式——宜採寬鬆原則或嚴格原則？

第八、給付水準的模式——宜採最低保障、相對保障或最適保障？

第九、保費制度的模式——宜採定額制、定率所得比例制或累

進所得比例制？

第十、財源分擔的模式——宜採雇主負擔、勞雇分擔或勞雇政共同負擔？

第十一、基金運用的模式——宜偏重安全性、流動性、收益性或福利性？

第十二、配合措施的模式——宜與福利年金、企業年金與個人年金如何配合？

在強制儲蓄的模式方面，有些國家（如英國）是採取社會儲蓄的模式；有些國家（如德國）是採取團體儲蓄的模式；有些國家（如新加坡）則採取個人儲蓄的模式。採取社會儲蓄模式的國家，是由國民將保費繳納給國家，並由國家統籌給付，所得重分配的功能較強。採取團體儲蓄模式的國家，是由被保險人和雇主將保費繳納給所加入的年金保險組合，並由該組合決定制度的運作方式，只具有組合成員間的所得重分配效果。採取個人儲蓄模式的國家，則由被保險人及其雇主將保費存入被保險人的特別帳戶，並由國家決定給付方式。

在制度架構的模式方面，有些國家（如英國）是採單一制，也就是由國民保險制度提供均一給付的基礎年金 (basic pension) 與所得比例給付的附加年金 (extra pension)。有些國家（如德國）是採分立制，也就是分屬勞工年金保險、職員年金保險、礦工年金保險、手工業者年金保險、公務人員年金保險、農民老年扶助等制度，由各種不同的年金保險制度提供所得比例的年金給付。有些國

家（如日本）則採取雙重制，也就是由普遍適用的國民年金保險與職業團體的組合年金保險兩種制度所構成，而由前者提供基礎年金，後者提供附加年金。

在經營主體的模式方面，有些國家（如英國）是採國家主義，由國家（中央政府）經營國民年金保險制度。有些國家（如德國）是採組合主義，由職業團體經營組合年金保險制度。有些國家（如日本）是採混合主義，由國家經營國民年金保險制度，而由職業團體經營組合年金保險制度。

在適用對象的模式方面，有些國家（如英國）是採普遍主義，凡完成義務教育者均得加入。有些國家（如美國）是採選擇主義，將年所得在四百美元以下之自營作業者、外國機構的受僱者等排除於強制適用對象之外。關於被扶養的配偶是否享有年金權，成為國民年金保險制度的被保險人，一般國家都採用家庭主義，也就是以被保險人配偶的方式處理，並以夫妻為單位，領取老年年金給付。但是，也有一些國家（如日本）則賦予被扶養的配偶年金權，允許他們加入國民年金保險制度，領取年金給付。

在財務方式的模式方面，一般有常態（或平準）累積基金制、修正累積基金制與隨收隨付制三種。所謂常態累積基金制，是將每人平均給付總額以常態方式課徵保費；所謂修正累積基金制，是以階梯調高保費的方式累積給付所需的基金；所謂隨收隨付制，是以每一年度的保費收入支付該年度的年金給付。國內鄭文輝教授則以個人儲蓄的觀點，提出「個人式階梯費率」，隨著個人勞動所

得的增加，以階梯式調高保險費率（鄭文輝，一九九六）。此種財務方式是以個人儲蓄的模式成為前題，若採社會儲蓄或團體儲蓄模式，就難以實施。一般國家在開辦年金保險制度時，大都採取修正累積基金制，等制度成熟（人口結構穩定）後，再逐漸改採隨收隨付制。

在給付項目的模式方面，一般國家都採綜合給付制，也就是除了老年年金之外，還有遺屬年金、殘障年金以及各種特殊給付（如死亡一次金、配偶津貼等）。有些國家（如美國）是將老年遺屬年金保險（OASI）與殘障年金保險（DI）分開，以獨立的財務制度運作。由於殘障保險為意外事故的保險，與老年遺屬保險的必然事故，在本質上顯然不同，所以理論上年金保險宜採分項前，也就是以不同的財務制度，給付老年遺屬年金與殘障年金。至於一次給付制度，則以普通事故保險因應。

在給付條件的模式方面，一般是以繳納保費期間與年齡，作為給付要件。關於繳納保費的最低期限，從瑞典的無期限（FPI）、法國的三個月、英國的五十週、德國的五年、美國的十年，至日本的二十五年（國民年金），差異性很大。至於給付年齡，大多數國家（如美國、德國、英國、日本、瑞典等）均為六十五歲，但是，一般都規定，在六〇至六十四歲者得領取減額年金（瑞士：六〇至六四；美國六二至六四；德國六三至六四）。至於英國的給付年齡，則採男女差別制（男：六十五歲；女：六〇歲）。一般國家在開辦年金保險制度之初，大都採取嚴格的原則，然後隨著制度的

成熟，再逐漸採取寬鬆的原則。

在給付水準的模式方面，大多數國家都採取所得的相對保障。根據國際勞工組（ILO）第一三二號公約，工作三十年者的老年年金宜為退休前工資的五五%（ILO，一九六七）。目前，大多數國家的年金給付水準大都在六〇%—八〇%之間（吳凱勳，一九九四：二七〇）。英國國民保險基礎老年金則以均一給付的方式，提供最低的生活保障。至於附加老年金，則約為被保險人過去所得的二五%左右。因此，英國國民保險的年金給付是以最低保障的基礎年金與低度相對保障的附加年金，構成最適保障的給付水準。

在保費制度的模式方面，德國在一八八九年制定，一八九一年實施的「老年殘障保險制度」，是以累進費率的方式，將保費分為四級，而累進所得比例費率制度的基礎（*Da wson, 1973: 124-125*）。英國的 *W. Beveridge* 在一九四一年提出的報告，則揭發定額保費制度的精神（*Beveridge, 1942*）。目前，英國國民保險自營作業者的定額部分與任意加入者的保費以及日本國民年金保險第一類被保險人的保費均採用定額制。目前大多數國家的年金保險保費制度大都採用所得比例制度，也就是以所得的一定比率，作為課徵保費的依據。英國的國民年金保險則採用所得比例制度，依一九九三年四月的標準，受雇者週薪在五十六鎊以下部分，費率為二%，五十六—四二〇鎊的部分，則為九%（通用附加年金者），至於雇主為受僱者負擔的累進費率，則分為四·六%、六·六%、

八·六%與一〇·四%。

在財源分擔的模式方面，除少數國家（四國）由雇主單獨負擔之外（吳凱勳，一九九四：二六五），大多數國家都由勞雇分擔保費，而由政府負擔部分給付費用與行政費用。至於勞雇分擔的比率，根據吳凱勳教授的統計，採折半負擔的有二十五國；採一：一·五者有二十九國；採一：三者有十二國，而匈牙利則採一：四·三；前蘇聯採一：二·六；西班牙採一：四·八（吳凱勳，一九九四：二六五）。如果年金保險政策採社會儲蓄模式，雇主的分擔比率較高；若偏向個人儲蓄模式，雇主的分擔比率較低。至於政府負擔的問題，一般說來，年金保險政策的社會化越高，負擔就越重；市場化程度越高，則負擔就越輕。

在基金運用的模式方面，一般決策者所考慮的要素不外安全性（*security*）、流動性（*liquidity*）、收益性（*yield*）與福利性（*welfare*）。如果決策者將年金保險基金視為國家資本，就會採取完全性與福利性的模式；若將其視為民間資本，就會採取收益性與流動性的模式。若要兼顧安全性與收益性，最好的辦法是政府在評估金融市場（含貨幣市場與資本市場）的利率水準（含短期利率與長期利率）之後，以稍高的利率向基金要求融資，但是，必須有一定比率用於社會福利事業。目前，大多數國家社會保險基金的運用方式，不外購買有價證券、政府公債、存入銀行及投資不動產等，但是，基金運用的不當卻屢有所聞。這可能也是先進福利國家將年金保險財務方式由累積基金制改為隨收隨付制的原因之一，也就是縮

小基金規模，以減少基金的不當運用。

在配合措施的模式方面，福利先進國家除了國民年金保險制度之外，一般都有社會扶助的福利年金制度（老年福利年金、遺屬福利年金、殘障福利年金等）、市場福利的企業年金保險以及家庭福利的個人年金保險等。國民年金保險如何與福利年金、企業年金保險與個人年金保險配合，是年金保險政策的一大課題。對於依法不能投保國民年金或無法領取國民年金給付的國民提供福利年金，其必要性的爭論較少，問題是要採普遍主義（*non-means-test*）或選擇主義（*means-test*）以及給付水準該如何訂定（ $<1 <$ 年金保險給付），就會引發不同的見解。如果國民年金保險制度只提供基礎年金，就可以將企業年金作為附加年金；如果國民年金保險制度也提供附加年金（如英國），那麼，該如何與企業年金配合？要採替代方式或互補方式？企業年金的不穩定性要如何克服？這些困難都必須考量。至於個人年金，政府該不該對個人的保費負擔與年金所得採取租稅的優惠措施？優惠的上限該如何訂定才是合理？總之，國民年金保險制度的規畫，除了制度本身的問題之外，配合措施也必須有周延的考量。

參、國民年金保險制度的影響要素

任何社會制度（*social system*）絕非無中生有，而是有脈絡可通的。根據 M. J. Dubnick 的看法，社會上是先有公共問題（*public problems*），才有公共政策（*public policy*），然後才有公共制度

（*public system*），而所謂的公共問題，就是要求使用政府資源的問題（It calls for the use of government resources）（Dubnick, 1983:6）。易言之，必須先有一些公共政策的影響要素存在，才會引發決策者去思考政策和規畫制度。任何公共政策絕非受到單一要素所影響，例如，由家庭經濟的不安全，引發了所得維護政策的關心，而產生了年金保險制度。此一簡單的思考模型（*model*）似乎將經濟不安全、所得維護政策與年金保險制度劃上等號。其實，在投入要素（*input*）方面，並非由單一要素所構成；而在產出要素（*output*）方面，年金保險制度也非唯一的選擇。在探討年金保險政策的影響要素時，除了要考量經濟層面的要素之外，也必須關心社會政策思想、政治層面的要素以及社會層面的要素。如果我們能夠從各國年金保險制度的發展歷史中，去發掘一些因果關係，並歸納出一些發展法則，將有助於了解我國國民年金保險制度的可能模式。本文由於篇幅的限制，無法針對主要國家年金保險政策的影響要素，進行歷史檢證，只能提供幾個可能的影響要素，供讀者參考和指正。

首先，在社會政策思想方面，有兩個思想主流是各國在制定社會政策時，必須面對的選擇。英國劍橋學派（*Cambridge School*）的社會政策思想和德國社會政策學會（*Association of Social Policy*）的社會政策思想，在本質上和策略上有明顯的差異。劍橋學派秉承古典經濟學的自由經濟思想，由 Alfred Marshall, Arthur C. Pigou, John M. Keynes 和 William Beveridge 都是主張自由經濟

制度下的社會改革，而改革的策略就是透過所得重分配的手段，提高社會效用 (Social Utility)。Keynes 的有效需求理論 (Theory of effective demand) 就是要協助家計獲得更高的消費能力，進而誘發投資意願，增進就業水準與國民所得。因此，劍橋學派的社會政策是以家計的生活保障，達成充分就業 (full employment) 的政策目標。另一方面，社會政策學會則融合了古典經濟學與形式社會學 (formal sociology) 的思想，一方面強調國家干預勞動市場的正当性，一方面重視階級利益的協調性。G.V. Schnoller 的倫理國家，勞工保護和階級調和等主張，就是要以一個超越階級的科層制度，去干預勞動市場，提升勞動生產力，促進社會和諧。因此，社會政策學會的基本思想就是要以勞動市場的保障，去達成家計安全與社會和諧的政策目標。這兩種不同的思想為決策者提供兩種不同的政策模式，採用劍橋學派社會政策思想者，可能會以全民性福利的觀點，去規畫社會福利制度；而採用社會政策學會思想者，可能會以勞動者福利的觀點去規畫。這個分析或許可以幫助我們了解國民年金保險制度為何要採取國家主義或組合主義模式？為何要採取普遍主義或選擇主義？為何要採取最低生活保障或相對生活保障等問題。

其次，在政治層面的影響要素方面，政治制度、決策模式、科層結構、代議制度、政黨、利益團體和民意等對年金保險政策都會產生直接或間接以及正面和負面的影響。Theda Skocpol, Ann S. Orloff, Gary Freeman 等學者都十分重視政治要素對福利政策的

影響力 (Skocpol, 1983; Orloff, 1993; Freeman, 1988)，國內的林萬億教授也十分重視政治要素的分析 (林萬億，一九九四)。Thomas R. Dye 曾以六種決策模式，去分析公共政策的影響要素 (Dye, 1972:17-36)。在一個獨裁的政治制度下，獨裁者的思想或許就是制定福利政策的唯一依據，但是，在一個民主的政治制度下，民意可能就是影響福利政策的主要因素。現代國家的政治要素十分複雜，差異性也很大，同樣採行民主政治的國家，在民主政治的運作上可能會有很大不同，影響福利政策的要素可能會有差異，因此，在分析政治要素的時候，必須仔細觀察實際運作的狀況，才能正確掌握因果關係。

再者，在經濟層面的影響要素方面，經濟制度、經濟發展 (技術革新與經濟成長)、經濟的穩定性 (失業與物價膨脹)、政府財政、產業結構、企業組織、工會組織、勞雇關係等都會影響年金保險政策。Clark Kerr 曾以技術革新與社會福利的關係，提出經濟決定理論 (technological determinism) (Kerr, 1971)。Caston V. Rimlinger 是以歷史比較方法，Walter Galenson 是以統計迴歸方法，實證經濟發展與社會福利的關係 (Rimlinger, 1966; Galenson, 1968)。Robert B. Hudson 與 John Creedy 則實證了政府財政與年金保險的相關性 (Hudson, 1979; Creedy, 1982)。一九七〇年代以後連續發生的停滯性膨脹、政府的財政危機以及年金保險財務的惡化，對年金保險政策的轉折具有絕對影響。如果我國目前也有低度經濟成長、物價膨脹、高失業率、政府財政赤字、社會保險財務

危機等困擾要素，福利先進國家年金保險政策的改革方向，就值得我們參考。

最後，在社會層面的影響要素方面，家庭制度、人口結構、階級結構、權利意識，社會組織、社會問題、社會運動等也會影響年金保險政策。日本的原田純孝是從家庭制度，去分析家庭要素與年金保險政策的關係（原田，一九八八）。Harold Wilensky 和 Richard Titmuss 曾研究人口結構與社會福利的關係（Wilensky, 1958; Titmuss, 1958）。Victor George 和 Poul Wilding 曾分析階級結構與社會福利的關係（George & Wilding, 1972, 1976）。Alexander Hicks 和 Watter Korpi 曾分析社會運動與社會福利的關係（Hicks, 1984; Korpi, 1980）。T. M. Marshall 則早於一九五〇年就提出了公民資格（Citizenship）的權利問題與社會福利的關係（Marshall, 1950）。這些研究成果都可作為我們分析社會要素與年金保險政策因果關係的依據。但是，在分析一國的社會要素時，必須特別注意其結構上和運作上的特色，才能了解不同影響程度的原因。

學者在分析福利政策的影響要素時，常有不同的思想觀點與研究方法。有些是以民主主義（democratism）的觀點；有些是以功能主義（functionalism）的觀點；有些是以馬克斯主義（Marxism）的觀點；有些是以整合主義（integrationism）的觀點。至於研究方法，有些是採歷史研究法（historical method）；有些是採統計研究法（statistic method）；有些是採檢視研究法（inspection method）。

我們在分析年金保險政策的影響要素前，可能要對過去的文獻仔細檢討，並發掘可能的缺失，然後再以價值中立（value neutrality）的觀點，進行歷史的檢證工作。

肆、我國國民年金保險制度的可能模式

目前，我國已完成了國民年金保險制度的規畫，但是，內政部的「國民年金保險法立案要點草案」與行政院經濟建設委員會的「國民年金保險制度整合規畫報告」，在內容上仍有差異之處，將來的實施方案會採用何種模式，是個頗值探討的問題。本文基於影響要素的分析，去探討我國國民年金保險制度的可能模式，對於這種可能模式有何利弊，可行性如何等問題，則不予分析。本節將針對我國社會政策思想、政治要素、經濟要素與社會要素的特色，作概括性的探討，並基於此一前提，去分析我國國民年金保險制度的可能模式。

我國的社會政策思想源生於國父的民生主義思想，而落實於一九六四年十一月二十八日中國國民黨第九屆二中全會所通過的「民生主義現階段社會政策」。我國的社會政策思想大致有三個特色：

- 第一、重視國家角色（大有為政府）。
- 第二、以經濟發展為考量，決定對勞動市場的干預。
- 第三、以選擇性（以軍公教、公營事業勞工、百人以上民營事

業勞工以及低收入戶)方式，提供家庭經濟保障。

因此，我國的社會政策思想既不是以保障家庭經濟，達成充分就業的目標(英國型)，也不是以保障勞動市場，達成家計安全的目標(德國型)。我國的社會政策是基於經濟與政治的考量，爲了經濟發展，可以犧牲勞工權益；爲了政府利益，可以犧牲多數國民的福利。這就是我國遲遲未能建立全民性社會福利制度的原因之一。

我國的政治要素，除了未成熟的民主政治、中央集權的科層制度，以及執政黨菁英的決策模式之外，代議制度、利益團體和民意對福利政策的影響力並不很大，因爲執政黨直接控制科層制度與代議制度，間接控制利益團體與民意，重要福利政策都需經過執政黨中央常務委員的討論和決定。因此，執政黨菁英分子的政策理念與利害關係往往是決定福利政策的主要因素。目前，我國的政治要素正處於轉型期，較成熟的民主政治、分權的科層制度、健全的代議制度、民意力量的增進等都逐漸在形成。這些轉變將使我國未來的福利政策由執政黨與在野黨、科層制度與代議制度、社會菁英與民意共同決定。屆時，政府所規畫的福利方案，在經過三C過程(communion, compromise and consensus)之後，或許會改變得面目全非。政治要素的改變將對我國國民年金保險制度的模式有決定性的影響，由科層所研擬完成的規畫構想，可能還要面對嚴厲的挑戰。

我國的經濟要素，在過去高度經濟成長期，由於政府財政的充

裕、工會勢力的壓制及企業阻力的微弱，按理應可大力推展社會福利事業，但是，決策者一向以發展經濟，作爲保障家庭經濟安全，維護勞動市場穩定的策略，所以錯失發展社會福利的良機。目前，我國經濟已邁入穩定成長期，政府財政開始惡化，工會勢力日漸增強，企業阻力也漸趨高漲。這些要素對社會福利發展將構成不利的影響。另一方面，失業率的提高、物價膨脹、勞雇關係的惡化等經濟不穩定的要素，卻增加了國民對社會福利的需求。國家的福利供給意願降低了，而國民的福利需求意願卻提高了，供需之間必然造成失衡的現象，而福利政策的社會成本(social cost)將會不斷膨脹。就以年金保險政策爲例，政府似乎處於被動狀態，只要國會不再炒作，民意就不會重視，政府就可以暫時擱置。

我國的社會要素，與其他福利先進國家相較，除了因民間福利組織(如慈善組織、互助組織等)較少，而有利於國家推動社會福利制度之外，其他社會要素對社會福利制度的發展，並無很大影響。例如，傳統家庭制度、人口結構的不成熟、中產階級(含舊中產階級與新中產階級)比率的偏高、福利權利意識的尚未普及、社會問題(貧、病、懶、髒、愚等)的不嚴重以及社會運動的不活躍等。雖然專家學者經常強調老人經濟需求的重要性，但是，根據行政院主計處的調查，我國六十五歲以上老人認爲需要建立國民年金制度者的比率只有二三·九九%，而二十五歲以上六十五歲以下者的比率也只有二三·〇二%(主計處，一九九四：二一)。可見，從社會要素的觀點而言，我國社會福利制度的發展與社會需求並無

絕對的相關性。

基於上述的原則性分析，我國國民年金保險制度的可能模式，在強制儲蓄的模式方面，可能會採取社會儲蓄模式，因為我國不像英、德、日等國有健全的互助組合制度，而一般國民對信用合作事業亦不具信心，所以團體儲蓄模式的可能性不高。至於個人儲蓄模式，由於政府對非受雇者的補助可能造成財政困難，而且容易造成所得逆分配，所以可能性也不高。但是，隨著個人主義的抬頭，個人儲蓄的呼聲將不容忽視，是否可以制定出一個折衷的辦法，是規畫者可以思考的方向。

在制度架構的模式方面，內政部曾提出單一制甲案（即本文的單一制）、單一制乙案（即本文的雙重制）與分立制三種方案，而行政院經建會則建議採單一制乙案，也就是維持現行公、勞、農保制度，另外建立全民適用的國民年金保險制度。由於既得利益的關係，要廢除公、勞、農保制度恐非易事，若將公、勞、農保改採年金保險，而將其他國民納入國民年金保險，勢將引發公平性與社會性的爭論，所以可能會採行雙重制的模式。

在經營主體的模式方面，由於我國缺乏社會組合主義的運作經驗，所以採行組合主義的可能性不高，因而也不可能採行混合主義模式。根據柯三吉教授的研究，我國的國民年金保險制度仍宜採公辦公營的模式，只要將部分業務委託民營即可（柯三吉，一九九五：七四）。我國的福利科層仍存有強烈的國家主義意識形態，對社會福利私有化常存排斥心態，尤其是攸關全民性，長久性、巨額

性的國民年金保險制度，更不可能委由民間辦理。

在適用對象的模式方面，內政部主張將軍保者及低收入戶排除，而行政院經建會則建議將低收入戶納入（免納保費），但將短期居留之外籍勞工排除。由於我國的低收入戶不多（一九九四年十月，只有四四、四七一戶），由政府負擔保費，並不構成財政上的壓力，所以我國國民年金保險制度的適用對象可能會採取普遍主義模式。由於現行的社會保險均採家庭主義模式（被扶養的配偶是以眷屬身份加入全民健保或享受公、勞、農保的現金給付），在短期內改採個人主義模式的可能性不會很高。

在財務方式的模式方面，由於常態累積基金制的保費負擔偏高，極易造成國民的反彈，為了順利實施，不太可能採行，至於隨數隨付制，由於我國的人口結構尚未成熟，為了避免對後代造成沉重負擔，採行的可能性也不高。內政部和經建會都建議採行修正準備提存制（即本文的修正累積基金制），將來，極可能採行此一模式。

在給付項目的模式方面，目前，內政部和經建會都主張綜合制（老年基礎年金、殘障基礎年金和遺屬基礎年金三種給付），而殘障福利團體則在爭取社會扶助的殘障福利金，此外，職業災害保險亦有改採年金給付之議。如果這三種制度一併實施，實施前已領有殘障手冊者，就適用社會扶助的殘障福利年金；實施後因職災而殘障者，就適用職業保險的殘障年金；實施後因普通事故而殘障者，則適用國民年金保險的殘障年金。我國似乎不太可能以單獨的

財務制度，課徵殘障年金保險費，給付殘障年金，因為雇主和政府都會反對保費的負擔，而行使效率問題也會引發各界的指責。

在給付條件的模式方面，以六十五歲為給付資格年齡，似乎沒有異議。問題是領取年金給付所需的最低年資（含繳費與免納期間）會採取內政部所建議的五年，或經建會所主張的十年，或其他可能的規定？若以年金保險財務的穩定性為考量重點，最低年資應該延長；若從老年經濟保障的觀點考量，最低年資應可縮短。目前，政府因有老年福利年金的政治壓力與中低收入老年生活津貼的財務負擔，基於政府本身的立場，應會縮短年資的規定。至於領取完全年金所需的年資，內政部建議二十五年，經建會則主張四十年，兩者差異甚大，將來宜如何調整，是個頗值觀察的問題。基本上，內政部較重視福利因素，而經建會則較重視經濟因素，但是，以四十年為領取完全年金的年資規定，似乎過於嚴苛，勢必引起爭論。

在給付水準的模式方面，內政部建議以前一年平均每人每月經常性支出（一九九五年為一五、八一五元）的六〇％（八〇％）九、四八九（一二、六五二元），作為完全年金的給付標準，而經建會則主張以前二年平均每人每月消費支出（一九九五年為一二、六〇二元）的五〇％（七〇％）（六、三〇一（八、八二二元），作為完全年金的給付標準。兩者皆採用最低保障的原則。若以經建會的最低給付水準計算，投保十年者只能領取一、五七五元的年金給付，其經濟保障的政策目標已喪失殆盡。如果我國的年金保險制度

採雙重制，國民年金保險的給付水準勢必採最低保障原則，因為公、勞、農保的年金給付將會依循現行制度採所得比例給付，而以最低保障的國民年金與相對保障的附加年金構成最適保障的年金給付。

在保費制度的模式方面，內政部建議採定率所得比例制，也就是採現行社會保險的保費制度，而經建會則主張定額制，且隨給付狀況同步調整。由於定額保費與定額給付（定額完全年金）的制度不具所得重分配的效果，可能引發主張社會保險社會化者的反對，而且對低所得者而言，定額保費可能造成其沉重負擔，勢必有所反彈。因此，定額保費制度的可能性似乎有待觀察。至於累進所得比例制，在目前盛行自由化、私有化和個人化的聲浪中，似無採行的可能。將來，定率所得比例制應是最可能採行的模式。

在財源分擔的模式方面，內政部和經建會都建議採行勞雇政三者分擔的模式，但是前者建議採行現行社會保險方式，由勞雇分擔不同比例之保費，而由政府負擔行政費用以及法定負擔的部分保險費；而後者則主張勞雇折半負擔，政府只負擔部分行政費用，若有必要時，才在給付費用之五分之一範圍內，提供補助。基於傳統社會福利觀念，由勞雇政分擔財源的模式似乎勿庸置疑，問題是勞雇的分擔比率以及政府該補助保費或給付，將是未定之數。由於雇主對社會保險財源分擔的反彈態度日趨激烈，而且若按經建會建議，雇主也要負擔勞工附加年金（退休金）和勞工保險的財源，勢必引發雇主的強烈反對，另一方面，勞工團體的堅持態度也不容忽

視，三者妥協的結果，可能會採取三〇：五〇：二〇的比率（假設），由勞雇政三者分擔保費，政府不再補助給付費用。

在基金運用的模式方面，目前，政府對國民年金保險制度的基金運用方式尚無具體規畫，但是，安全性的考量可能會高於收益性，也就是秉承現行社會保險基金的運用原則，用於購買債券或存於金融機構。由於我國各級政府的債務累積已高達二四、〇〇〇億元，中央政府的債務累積也高達一四、四〇四億元。在一九九七年的政府預算中，有一三·九%（一、六八九億元）用於還債（含本金及利息），較之社會福利支出的一三·一%（一、五九四億元）為高（張啓楷，一九九六）。國民年金保險基金若能用於政府債務，對所得分配政策將有正面功能。決策者若基於政府財政的考量，可能會採取購買政府債券（公庫、國庫券）的基金運用模式。

在配合措施的模式方面，由於我國的企業年金保險制度尚未建立，個人年金保險尚未普及，所以政府在規畫國民年金保險制度時，可能不會思考與企業年金和個人年金的配合問題。規畫者考量的重點可能會集中在社會扶助的福利年金、公務人員與勞工的退休金制度（或農民的離農年金制度）以及公、勞、農保的老年給付（或老年年金制度）等三種制度的配合。由於福利年金已成為熱門的政治議題，對於無法適用國民年金的國民，可能會提供普遍性的老年福利年金、殘障福利年金與遺屬福利年金（勿須 *means-test* 或 *income-test*），而給付水準可能會與國民年金保險最低給付水準相同。至於附加性的社會保險制度，則由銓敘部負責規畫公務人員

的退撫制度；勞動部（或勞委會）規畫勞動者的養老制度；農業部（或農委會）規畫農民的養老制度，並以各自獨立的行政體系營運。由於這些年金保險制度均屬公共年金保險體系，將來，可能由各種附加年金保險制度支援國民年金保險制度的財務（如日本模式）。至於年金保險的保費與給付能否享有租稅優惠？由於現行制度已有每年二四、〇〇〇元以下的保費扣除額，理論上給付就不該再享有租稅優惠，但是，基於政治利益的考量，也有可能採取部分的租稅優惠措施。

基於上述分析，我國國民年金保險制度的可能模式可以歸納如下：

- 第一、以社會儲蓄模式強制國民儲蓄。
- 第二、以雙重制的模式規畫國民年金保險制度。
- 第三、由中央政府經營國民年金保險制度。
- 第四、採普遍適用模式。
- 第五、採修正累積基金制的財務模式。
- 第六、採綜合制的給付項目模式。
- 第七、給付條件將採嚴格原則。
- 第八、給付水準將採最低保障原則。
- 第九、保費制度將採定率所得比例制。
- 第十、財源分擔方式將採勞雇政三者共同負擔模式。
- 第十一、基金運用將偏重安全性的考量。
- 第十二、國民年金保險制度將與社會扶助的福利年金制度以及

各種附加年金保險制度密切配合。

當然，我國的年金保險制度仍需經過周詳的規畫與溝通後方可定案。本文從國家干預的正當性、制度模式與影響要素二個面向，去分析我國國民年金保險制度的可能模式，試圖去解答為何(why)的問題，因為政府目前的規畫方案仍有許多為何的疑點有待澄清。本文雖有許多不明確和不周延之處，但是，對於政策的規畫似乎提供了一個值得省思的方向。

(本文作者現任東吳大學社工系副教授)

本文引用文獻：

行政院主計處 老人狀況調查報告 行政院主計處與內政部合編 一

九九四

朱澤民 鄭文輝 全民健保保費計算方式與分擔比率座談會資料

表七：公勞保被保險人各類所得申報額度人數及佔率 一九九

三 一九九六

吳凱勳 年金保險制度的國際比較 內政部 一九九四

吳凱勳 國民年金保險政策之研究 內政部 一九九五

林萬億 福利國家 歷史比較的分析 巨流圖書公司 一九九四

柯三吉 孫健忠 國民年金公辦民營可行性之研究 內政部 一九

九五

原田純孝 日本型福祉社會論の家族像 東京大學社研編 轉型期

の福祉國家(下) 東京大學出版社 一九八八

張啓楷 各級政府財政危機專題報導 中國時報五月二十日 一九

九六

鄭文輝 我國社會福利支出之研究 行政院研考會 一九九三

鄭清霞 鄭文輝 老年基礎年金財務處理方式 個人式階梯費率之

探討 人口老化與老年照護學術研討會論文 中國人口學會

蔡宏昭 社會福利政策 桂冠圖書公司 一九九〇

蔡煌瑯 社福資源分配不公亟需改善 中國時報(五月七日)

一九九六

Beveridge, William H. Social Insurance and Allied Services, 1942.

(本文考山田雄三監議 社會保險及之關連サービス 至誠堂 一

九六九

Creedy, John, State Pension in Britain, Cambridge University Press, 1982.

Press, 1982.

Dawson, William Harbutt, Bismark and State Socialism, N.Y.:

Howard Fertig, 1973.

Dubnick, M.J. & Barbara A. Bardes, Thinking About Public

Policy, N.Y.: John Wiley & Sons, 1983.

Dye, T. R., Understanding public Policy, New Jersey: Prinice-

Hall, 1972.

Policy Analysis, University of Alabama Press, 1976.

Freeman, Gary, Voter, Bureaucrats and the State: on the Auton-

- omy of Social Security Policymaking, in G.P. Nash(eds) Social Security: the First-half Century, the University of New Mexico Press, Ch.6, 1988.
- Galenson, W., Social Security and Economic Development: A Quantitative Approach, Industrial and Labor Relation Review, Vol.21, No.4, 1968.
- George, Victor & Paul Wilding, Social Values, Social Class and Social Policy, in Social and Economic Administration Vol. 6 No.3, 1972.
- George, Victor & Paul Wilding, Ideology and Social Welfare, London: RKP, 1976.
- Hayek, F. A., Law, Legislation and Liberty, Vol. I. II. III, the University of Chicago Press, 1979.
- Hicks, A. & D. Swank, On the Political Economy of Welfare Expansion: A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960 ~ 1970, Comparative Political Studies, Vol. 17 No.1:81-119, 1984.
- Hudson, Robert B., The Greying of the Federal Budget and Its Consequences for Old-age Policy, the Geontologist Vol. 18, No.5:428-459, 1979.
- Kerr, Clark, Postscript to Industrialism and Industrial Man, Industrial Labor Review, Vol. 103 No.6 1971.
- Keynes, John, The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936. (本文參照 Joan Robinson (eds), After Keynes, Basil Blackwell Oxford, 1973.)
- Korpi, Walter, Social Policy and Distributional Conflict in the Capital Democracies, Western European Politics, Vol. 3, No. 3:291-316, 1980.
- Marshall, T.H, Citizen and Social Class, Cambridge University Press, 1950.
- OECD, Monitoring Labor Market Developments in Employment Outlook, Ch.z:41-115,1992. (本文出自鄭文輝教授所撰「各國失業保險政策之探討」一文)
- Orloff, Ann S., The Politics of Pensions, the University of Wisconsin Press, 1993.
- Rimlinger, Caston V., Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective, in Journal of Economic History Vol.16, 1966.
- Skocpal Theda Vision and Method in Historical Sociology, Cambridge University Press, 1984.
- Titmuss Richard, Essay on the Welfare State, London: Allen & Unwin, 1958.
- Wilensky Harold & Charles Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare, NY: Russell Sage, 1958.