

我國老年年金制度建構之探討

陳琇惠

壹、前言

隨著二十世紀社會的快速工業化、城市化，新的社會問題與福利需求隨著進步而萌生；同樣的老人問題，也因社會結構的變遷與家庭功能的變易而改變了防治的方法，往昔賴以養老、育幼的家庭、鄰里、宗親的力量，也因功能減退而式微。人們依賴家庭安度一生幾屬不可能。因此，政府本著為大多數民眾謀最大幸福的施政目標，保障個人的生存、工作、受益權遂為潮流趨勢所必須。

老年年金制度的建構，從去年十月間縣市長選舉時喊出「敬老津貼」、「敬老年金」而喧嚷一時，各有所持，不止演變為福利取向的爭議，且進而成為社會大眾關心矚目的焦點，得失所及關係我國未來社會安全制度成敗之所繫。從先進

國家的發展經驗，工業化與都市化與老年經濟安全有著「必然因果關聯」，甚至直指老年年金制度為維持老年所得安全不可或缺的制度。

老人福利的落實，繫於精神面與物質面需求之能否配合與滿足而定；以有遠慮無近憂來規畫完整老年年金制度，是達成物質面中經濟安全要項之一。唯有收入有保證，才能生活無匱乏，生命有尊嚴。但收入的維持，傳統的方式已面臨挑戰，家族親朋的照顧早已式微，子女奉養也呈現力不從心，縱有積蓄也難免會遭貨幣貶值之痛，針對此種狀況，益發深信配合世界潮流建立我國老年年金制度的必要性。

貳、問題探討

一、從人口結構日漸老化看建立老年所得保障制度的必然性

綜觀世界人口發展，愈是現代化國家，愈快到達高齡社會，以美國為例，一九〇〇年，六十五歲以上人口僅佔總人口百分之四，到了一九九〇年就躍升為百分之十二。聯合國以六十五歲以上人口佔總人口逾百分之七以上作為國家是否邁入高齡化的標準，台灣地區於八十二年九月已正式邁入高齡化國家之林（註一），以目前國內總生育率維持不變，行政院經建會推估，二十年後，至民國一百零二年時，六十五歲以上老人佔總人口數將增為百分之十九，四十年後，至民國一百二十二年時將更增為百分之二十一。一，老年依賴比則由現行百分之九·七，增加為百分之十八·三、百分之三十五·八六（即由每十個青壯年負擔一個老人到每三個青壯年負擔一個老人）（註二），而依世界各主要國家人口高齡化速度（六十五歲以上人口比率由七%上升至十四%所需年數）而言，法國最長需要一百二十五年（一

八六五—一九九〇），瑞典次之爲八十五年（一九八〇—一九七五），再次爲美國七十年（一九四五—二〇二五），英、德二國同爲四十五年（一九三〇—一九七五），而我國（一九九三—二〇一八）與日本（一九七〇—一九九五）同爲二十五年。因此我國雖剛剛邁入高齡化國家，但人口老化速度與其他國家比較起來，過程最短，來勢最快，值得及早因應（註三）。

二、從家庭結構改變看建立老年所得保障制度的急迫性

家庭養老雖是我國傳統老年保障的型態，但隨工業化，都市化的發展家庭結構日趨縮小，行政院主計處八十一年老人狀況調查資料顯示：傳統依賴子女奉養晚年生活之老人日漸減少，老人經濟來源來自子女之比率已由民國七十五年的百分之六十六降至八十年之百分之五十二。特別是一九八〇年代中期以後，生育率快速下降並跌入所謂人口替換水準以下，對我國現行「家庭養老」保障制度產生更不利的影響。（註四）人口老化對家庭養老制度的主要影響在於老年人的成年子女大幅減少，老年所能依賴的家庭資源相對減少，尤其是生育子女低於替換水準的父母，可能僅有一子或一女或無子女以爲依恃，自身儲蓄

，或社會安全移轉勢必爲主要來源（註五），證之美、日、德、加拿大亦復如此。此外，高齡婦女問題應予重視，德國三個老人中就有二個是女性，老人中有半數以上是寡婦（註六）。依據內政部八十一年人口統計台閩地區男生平均餘命爲七一·七八、女性爲七七·一九；而通常兩性婚姻，女性平均年齡又較男性小六歲左右，也就是概括的說：一般婦女到高齡平均約有十二年的獨居生活，婦女老年的問題會比男性更嚴重，又婦女之經濟來源來自子女之比率高達百分之六十九，成年子女數的減少，更增加高齡婦女經濟來源之不確定性及問題嚴重性（註七）。就女性老年人來說，其貧窮女性化的趨勢，尤其明顯。（註八）

三、從老人經濟來源不確定性看建立我國老年所得保障制度的重要性

個人在就業謀生階段，自發性的養老儲蓄，所屬團體的互助組織以及社會性的儲蓄保障制度有無與健全與否，對養老生活費用的籌措，有絕大的影響及決定性的作用，除此之外，老人本身的健康狀況，個人餘命，社會提供老人就業環境，以及經濟波動，通貨膨脹等因素，在在使老人生活的安定程度受到相當的衝擊，也是決定能否

獲得確切生活保障的關鍵所在。（註九）

老人的收入，大多是少或接近無，依行政院主計處調查八十年十月至十二月，老年生活費用主要來自自己或配偶之比率，則呈逐年提昇，較七十五年增加一二·九五%，升達四二·七%，其中以來自本人退休及保險給付最多佔一五·八七%。因此，我們不能不相信，傳統家庭扶養或個人儲蓄已無法獲得安全的經濟保障，大多數的先進國家都相繼設立社會安全制度，使用社會移轉來彌補私人儲蓄之不足（註十）。保障，爲維持老後尊嚴的生活，一套完整而持續值得信賴的制度，必須及早籌謀。基本上，老年人付出幾十年的黃金歲月，貢獻社會，到老自有基本人權——生存權，可以主張回饋，老年所得保障制度正是扮演著滿足此一需求的社會安全制度，申言之，以社會安全制度提供之保障較依賴子女、親友的奉養或個人自我的儲蓄更能達到適切與安定的保障目的。（註十一）

四、從現行老年所得保障制度之不足看建立我國老年年金制度的必要性

一九七二年，Cogwill和Holms提供現代化理論(Noderization Theory)的學說，根據此一理論，老人地位和社會現代化的程度呈負相關的關係

。(註十二)今天工業社會，一般的收入是「由手到口」，除了「有土有財」的老人外，面對的地位低，收入少，支出多，而政府對老人經濟安全的照顧除列冊有案之低收入戶由政府負責提供生活津貼外，就是對退休公教人員勞工等提供老年（養老）給付一次制。在目前一百四十餘萬老人中，享有政府免費救助之低收入老人約佔二·一%，業由政府舉辦公保、勞保老年給付者約四四·七%，其餘約五一%無任何保障。由於公保老年給付平均約九十二萬餘元（並非退休法內退撫制），勞保老年給付約三十萬元，金額不高，且為一次給付制，保障不足，易受通貨膨脹而貶值，或因投資運用不當而耗盡，不易發揮確切保障退休後經濟生活的功能，而且面對無法預知的未來，因此不得不讓人思考（一）如何讓老人們擁有固定收入無飢寒（二）除社會保險年金外，是否尚有其他年金。

五、從世界潮流趨勢看建立我國老年年金制度的可行性

所謂老年年金制度係指對年滿六十五歲以上老人按月（季或週）提供繼續性老年給付而言，其型態有二，一為保險年金，財源來自保險費，以納費互助方式，年輕有工作繳納保費，年老無

工作時領年金；二為福利年金，財源來自稅收，不需付費，年滿六十五歲以上即可享領，有不分貧富一體適用者，也有限定以經濟條件在一定標準以下者。先進國家大多以實施保險年金為主，一九九〇年已有一百四十八個國家較五十年前一九四〇年的三十三國增加一〇五個國家，目前已實施老年給付之國家除我國與黎巴嫩二國採行老年一次給付外，其餘一三六國均實施老年年金保險。保險年金以保障範圍不同計分二種，一為基礎年金（Basic Pension）以保障基本生活所需為主；一為附加年金（Additional Pension）以滿足適當生活所需為主（註十三），基礎年金通常為第一層保障，附加年金為第二層保障。基本上，年金保險是將個人儲蓄轉為社會儲蓄，鼓勵少壯努力，使年金不僅具有社會意義外還有經濟意義，這是其他福利制度難望其項背者，因之，值得採行。

參、基本策略

從老人經濟需求內外因素，探討老人需求的本質，再佐以年金保險的理論及國外的實施經驗，作為建構我國老年年金制的基石。其策略如圖所示（請參見下頁）。

肆、目標模式

在我國建立老年年金制度，必須以老人的實際需求出發，借鑒國外的經驗教訓，以保障老人的基本生活為目標，建立以自我保障為主，輔之以政府和雇主支持的社會保險和家庭保障相結合的年金體系。

一、基本原則

- (一) 互助原則：立基於民生主義社會安全互助之理論，而非社會主義一致性僵化的假平等，也非資本主義適者生存的高度競爭。
- (二) 強制原則：以強制參加方式，俾符大數法則，制度易推展。
- (三) 基本保障原則：提供最低生活保障並反應生活水準的變動。
- (四) 自給自足原則：財務收支平衡為先。
- (五) 給付權利原則：以繳納保費滿一定期間以上才可領取給付為要件。
- (六) 專權統一原則：集中規劃，分散經營，以提高效率。

(因素互動)

外在因素	內在因素
政治環境	平均餘命
經濟環境	健康狀態
租稅政策	教育程度
退休制度	婚姻狀況
通貨膨脹	所得情況

(需求保障)

年 金 保 險 理 論
永久所得說 (the permanent income hypothesis)
人生歷程儲蓄說 (the life-cycle hypothesis of saving)
恩給酬庸代謝說 (the business expediency concept)
人力折舊說 (the human depreciation concept)
延期工資說 (the deferred wage concept)

現 行 保 障 制 度
一 各種保險制度
二 各種救助津貼措施

主要國家年金保險制度
德國 英國 美國 瑞典 加拿大 日本

(建制特色)

1. 普遍原則	6. 重分配原則
2. 強制原則	7. 最低保障原則
3. 繳費原則	8. 給付權利原則
4. 收支平衡原則	9. 薪資限制原則
5. 共濟互助原則	10. 社會適當原則

建 構 我 國 老 年 年 金 保 險 制 度	
實施方式	保費負擔
制度類型	承保機構
實施對象	投保單位
給付標準	財務處理
給付項目	基金運用
給付條件	年資通算

二、目標模式

(一) 政府扮演著強制性、規範性、社會正義性立法者角色。

雇主扮演著扶助性、照顧性、工資遞延性協同者角色。

家庭扮演著志願性、關懷性、親情扶持性支持者角色。

個人扮演著責任性、義務性、相互照顧性自助者角色。

(二) 老年年金制度目標模式：(註十四)

從政策取向、政策目標、保障類型及達成手段等加以研析如左：

三、制度內涵

(一) 實施方式：基礎年金以全體國民同享基本老年生活保障。

附加年金以按不同職業團體特性分別規畫不同需求的年金保障。

(二) 實施對象：年滿十五歲至未滿六十五歲者。

(三) 給付項目：老年基礎年金、老年附加年金。

(四) 給付條件：參加保險滿一定期間以上，而年滿六十五歲者。參加保險期間有以十五年計，二十五年計，三十年計，四十年計等，以二十五年居多。

(五) 給付標準：以滿足基本生活所需為前提。

(六) 保險費：以本人繳納為主，政府或雇主負擔一定合理比例。

(七) 財務處理：以修正準備提存的方式，以免累積龐大基金，管理運用不易。

(八) 承保機構：提昇效率，減少組織人力，以作業資訊化來替代。

(九) 實施步驟：以基礎年金保障為先，再擴及附加年金之保障。

(十) 現制轉變：公、勞保現有老年一次給付制轉為年金制。

伍、預期成效

為生民立命，為高齡長者收入安全樹立新體制，是年金制度的真諦。際此經濟社會變遷劇烈的時期，如果不及早作前瞻性的遠慮，就必然因遲緩而有近憂，年金制度的實施，其所得貢獻，可自近、遠、明、隱四方面來說明：

就近的成效言：

政策取向

個別取向

共通取向

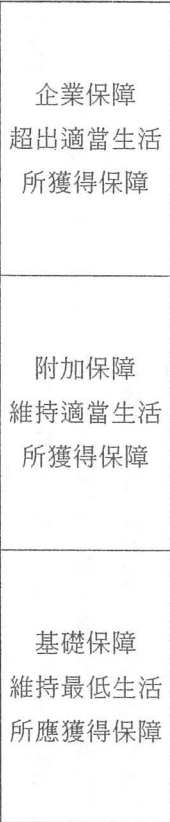
政策目標

保障類型

第三層保障

第二層保障

第一層保障



達成手段

主要：儲蓄、企業提供保障
次要：私人保險(自購)

主要：職業老年保險
次要：私人保險(自購)

主要：老年年金保險
次要：社會救助(福利年金)

(一)劃一不同保險的年金給付方式與標準。

(二)高齡老人在不久期間內可獲得收入保障。

(三)將補救式的社會福利措施邁向開創性福利措施。

就遠的成效言：

(一)建立完整老年所得保障制度，以提供持續、安全、適切的保障。

(二)漸次建立完整年金保險體制，老人可擁有基礎年金及附加年金二層保障。

(三)健康維護、福利服務、經濟保障三者並行而不悖。

就明的成效言：

(一)本自助互助的原則，防堵了福利資源的浪費。

(二)因年金制度的成就，加速失業保險的建立，社會安全制度因之落實。

(三)年金制度的可行性固有考量，整體制度的公平性亦將循之所達。

就隱的成效言：

(一)由社會的功能擴及經濟功能，鼓勵與引導民眾為日後安全，在青壯時願辛勤工作。

(二)從勞動意願的提昇，促成了民族勤勞習慣的恢弘。

(三)從創造開拓的人生觀來引發社會風氣的端正。

陸、結語

補救於既成，預防於未有，在工業化引來新社會問題之前，預作挽補，而在推行過程中融入福利倫理，民眾在取予之間，有了新的價值觀，看起來也許只是收入的保障，生活的提昇，無形的卻是在保障民眾安全之餘，萌生對國家的認同與向心，將無形的國力蘊藏在每個國民心中，整個年金制度呈現出，為保障民眾權益而規畫；為增進整體福利而發展，獲得不只是維持收入，擁有尊嚴；而是經濟發展，社會發展相輔相成，安和樂利兼有的福利制度的呈現。

(本文作者現任內政部社會司社會保險科科長)

附註：

- 註一：內政部統計月報 八十二年九月。
- 註二：建構我國國民年金保險制度建議書 內政部 頁三 八十三年二月。
- 註三：吳凱勳 年金保險制度國際比較 先進國家老年年金保險系列演講座談會 頁三 八十二年十二月。
- 註四：陳寬政 國民年金長期財務均衡與人口

變遷 國民年金保險制度系列演講會 頁三 八十三年一月。

註五：同註四 頁五。

註六：同註三 頁二。

註七：蔡漢賢 為高齡長者活得無憂而規畫 中華民國社區發展研究訓練中心 頁八

十七 民國八十一年八月。

註八：詹火生 國民年金制度之社會觀 年金制度座談會 頁二 民國八十三年三月

註九：同註三 頁二。

註十：詹火生與吳明儒 西歐社會安全制度發展之分析 社會安全問題之探討 頁五 民國八十二年。

註十一：同註三 頁四。

註十二：蕭麗卿 高齡社會的老年年金制度 頁五 民國八十三年四月。

註十三：柯木興 社會保險 中國社會保險學會 頁一四一 民國八十一年八月。

註十四：張志銘 從德國社會保險實施經驗探討我國老年所得保障制度的發展方向 先進國家老年年金保險系列演講會 頁十三 民國八十二年十一月。