

談老人生活津貼與老年年金之規畫

李美玉

壹、前言：

年底縣市長選舉甫經落幕，「老人年金」之話題並未隨選舉完成而靜止，反而有愈演愈烈之趨勢；選前「敬老年金」成爲各縣市長候選人之政見焦點，尤其是民進黨籍縣市長指稱除去享有軍、公、教、勞、農保退休俸及榮民退撫金之老人，不問其生活條件或貧富，一律發給年滿六十五歲以上老人每人每月五千元之說帖最能吸引老人；姑且不論這張「支票」能否在其當選後真正兌現，此一「人人有獎」之說辭似有相當說服力，頗能打動人心。然在激情的口號之下，民衆也許會問天下真的有「白吃」的午餐嗎？其實，社會福利絕對不是

便宜的午餐，更遑論是「白吃」的午餐了！目前許多人連社會保險和社會福利（安全）都分不清楚，只想到福利的好處，很少深入考慮它的成本和負擔問題，承諾的好處一旦變調，將來就很難規畫或改革了。有鑑於此，筆者不揣剪隨藉此篇幅，針對老人生活津貼與老年年金之規畫提出說明，期使大家對社會福利有更深入的關切與思考。

貳、老人生活津貼與老年年金之定義區分：

目前政府保障老人經濟安全之基本政策，是依「兼顧社會正義及財政穩定」原則下積極推動，並採取生活津貼與年金保險制度二種方式逐步規畫實施。

老人生活津貼係屬社會救助性質，在社會公平正義及所得重分配之原則下，經過資產調查為低所得者，發給生活津貼，以加強低所得老人經濟生活保障；至於老年年金係在權利義務對等之原則下，採用保險技術，對於被保險人老年時提供定期性、繼續性的一種長期保險給付，以保障本人及其家屬未來生活安全的一種保險制度。故老人生活津貼與老年年金不論在性質、內容及作法上均明顯不同。

叁、有關開辦中低收入老人生活津貼：

本省為落實推動老人福利工作，奉行政院 連院長於本（八十二）年元月廿四日任台灣省主席時提示訂頒「台灣省中低收入老人生活津貼實施要點」，自八十三年度（八十二年七月一日）起針對年滿六十五歲設籍本省之民衆，無扶養義務人或家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用標準一點五倍，未接受政府生活補助亦未經收容安置者，每人每月給予新台幣三千元的生活津貼。這是政府繼照顧弱勢族群發放「兒童、少年、老人醫療補助」、「自費洗腎病患醫療補助」等福利措施之後又一項新的創舉。由此可見省府 宋主席到任後，即心心念念為全省省民同胞謀取最大福祉，加強辦理各項社會福利措施，積極照顧偏遠地區民衆及弱勢團體；對於老人福利工作之落實推展，更是不遺餘力。

實施之後，有鑒於本（八十三）年度老人生活津貼發放對象及金額仍不能達到全面照顧中低收入老人之生活，省府乃秉持 宋主席指示研擬放寬暨提高金額草案，提報中央並獲行政院 連院長採納，於十月廿一日在行政院院會中宣布，自八十四年度起，對收入低於現行最低生活費用標準一·五倍的六十五歲以上老人，每人每月生活津貼，由現行的三千元增加為六千元；另外，對於

收入在最低生活費用標準一·五倍至二倍間的六十五歲以上中低收入老人，發給每人每月三千元的的生活津貼，屆時受惠老人預估將從目前的三萬多人增至十二萬人左右。上項生活津貼的計算標準，省府是以「最低工資」為參考水平，其實質意義乃在於強調「社會公平」原則；換言之：考量沒有工作收入者所領取之救助金額，永遠不能超過工作收入之工資所得；否則，不分是否貧困困苦一律發放等額津貼，除了造成社會不公平之外，四十多年來「台灣經驗」所塑造積極、奮鬥的國民精神更將從而消失。因此，老人生活津貼的發放必須是審酌政府財政能力，量力而為，其對象應以急需照顧的弱勢族群為優先，並視政府財力再逐步擴大照顧的對象和補助額度；亦即，一個負責任的政府在推展社會福利必須是全面、持續、公平性，同時也要兼顧政府財政負荷與全國人民合理的賦稅負擔，不要使不合理的福利措施，損害到國家經濟的發展與我國固有勞動工作之意願。

肆、有關老年年金保險制度之規畫：

老人福利需求中經濟生活之保障最屬迫切，依據統計得知全世界已有一百三十五個家提供老年給付措施，並大多數皆採年金給付制度，可見老年年金保障制度已成爲當前世界各國社會安全制度發展之共同趨勢。

老年年金保險制度是建立在年輕有工作能力時繳交保費，俟年老退休時領取定期、定額、持續性之現金給付之保險方式辦理；目前已由內政部「國民年金制度研議小組」規畫推動中，而且行政院也將成立跨部會的小組進行規畫。

研議中的「國民年金保險制度」基本模式有全體參加基礎年金「單一制」與部分參加基礎年金「分立制」二種構想，所謂「單一制」國民年金，係指所有國民皆納入基礎年金對象，而後再依其所屬身分參加不同的附加年金，如勞

動者年金、公務員年金、農民年金等，等於一個人有二份年金保險；至於「分立制」國民年金，以受雇者與非受雇者身分進行區分，其中非受雇者一律參加國民年金（亦即基礎年金），受雇者則不參加國民年金，各自加入所屬的勞動者年金、農民年金及公務員年金等，一個人參加一份年金保險。前二者係屬不同體系設計，但皆以基礎年金為準，儘適用對象不同，在給付條件、給付標準、投保金額及給付方式上完全相同。

規畫中的國民年金制度草案目前是朝「基礎年金制」與「附加年金」並行的方向進行，也就是說，所有合於資格的年老國民除了享有基礎年金之外，還將按各職業類群及薪資所得結構，如農民、勞工、公務員……等給予不同附加年金。此項年金制度含有儲蓄互助之功能，與老人生活津貼純屬社會救助性質，只對所得在一定程度以下，由政府編列預算免費提供發放有所不同，卻有互補作用；將來實施之後能將我國現行社會保險制度中之老年給付轉換為年金方式辦理，以彌補一次退休金給付之缺失，務求現行保險中之老年給付能維持老人最低生活安全水準，不致發生退休金運用或投資不當及國民大眾平均餘命延長，一次給付無法充分保障民衆晚年生活所需。惟在老年年金保險制度尚未全面建立之前，未納入保險體系之老人則採生活津貼方式補強其經濟保障。本省八十二年七月一日開辦之中低收入戶老人生活津貼發放措施即為補強措施之一，期在老年年金制度未實施之前保障老人之最低生活水準。

伍、結語：

社會福利國家保護人民對抗貧窮的方式有採取失業救濟，低收入者生活補助、老人年金、醫療保險……等措施，其所需之資金係建構於國家的稅收與保

險費用支付；因此，社會福利不是白吃的午餐，除了不便宜之外，同時因為具有「易放難收」的特質，一旦實施之後，造成許多福利先進國家走上一條「不歸路」。例如：美國社會安全制度是為保障老有所養而設立，曾為世人稱道，但由於制度不完善，經常被人濫用，增加社會負擔；再加上政治人物為了選票不敢增稅，如此一來政府稅收少而支出多，負債成爲必然，所以說美國是世上最有錢的國家，也是世上最窮的政府（負債最多）。

再言目前民進黨於選舉前政見所提發放之敬老年金或敬老津貼，一律齊頭式發放三千、五千或六千元不等之事實一旦造成，除顯然違背政府在推行前述老人福利政策之旨與方針之外，亦將使民衆對政府有雙頭馬車的老人福利政策分歧現象產生質疑，同時對政府所宣示的既定政策失卻信心。更何況如果沒有付出而能享受所謂的「年金」福利觀念形成兌現，將來政府實施老年年金保險制度時如何對那些付費才領年金的老人有所交待？或如何再來進行改革？種種所可能引發的爭議後果，是除了財政困窘之外真正難以面對解決的問題。是故，免付費齊頭式的「敬老年金（津貼）」發放，看似合理，其實隱藏許多不盡合理的情事與危機，除無法維持社會正義、公平、合理之原則外，亦不利於整個企業經濟之發展，此種「福利國」之實施可能種下「懶人國」的誘因種子。

總之，社會福利應是一種階段性及理性的完善規畫作業，必須先評估對總體經濟的影響，再就全體國民之生涯歷程來擬訂政策；目前有許多先進國家在考慮放棄年金，認爲應強調家庭及非政府的角色，不要使過度的社會福利禍延子孫之時，而我們卻過分強調政府在辦理社會福利供應角色的觀念是值得你我來共同省思探討。

（本文作者現任台灣省政府社會處老人福利股股長）