

# 老年年金制之剖析與規畫

姚榮齡 徐立忠

在縣市長快要改選的前夕，兩黨對老年年金制展開熱烈的爭辯，不管誰是誰非，凡屬選民，非今日便是明日的老人，加上那些負有扶養義務而天天在生命線上掙扎的下一代，莫不同聲響應，靜候佳音。

本問題的研究，為本學會成立的首要任務，謹就歷年與大陸和國際團體交流所得的知識經驗，扼要申述，就教國人。

## 一、老年年金在社會保險中的重要性

一般而言，社會保險包括(一)老年(二)殘障(三)遺族(四)疾病(五)失業等五種保險給付，但最重要而給付額最大的則為保障老年退休後所得達到一定的水準，而能維持與退休前相當的經濟生活。因為殘障是一種意外的傷害，多半是在發生後一次給付。疾病保險一般是附隨老年年金而給付，退休後未必享有，往往另行公醫制度(如英國)或另定老年疾病保險法律(如美國)，和老年年金制每分別看待。失業救濟在各國往往與就業服務一體化，亦未必置於社會保險範圍。至於老年人，人數既多，生命又日趨延長，其過去對國家社會的貢獻和現在對家庭與社會的影響，更不容忽視。所以不論是建立全面或局部社會安全制度的國家，無不對從勞動力退休者，通過社會保險，按期給付年金。

## 二、老年年金給付的方式與條件

老年給付是繼續按期對過去參加保險的退休者所支付的金額，通常採按月、按季或其他一定期間給付之，而不同於退休金每於退休時一次給付之，其目的在保障本人及其家屬未來長期的生活安全。這種按期給付的優點為：

(一)一次給付易使退休人招致一時或短期浪費耗盡，不符合安全須要，按期給付可使退休人源源不絕獲得收入來源，以免遭遇意外時陷入困境。

(二)年金大部是由雇主負擔，勞工僅負擔少數，且非一次給付，可提高雇主對社會和勞工的責任感，並鼓勵員工長期供職，進而改善勞資關係，促使企業革新。

(三)年金是基金日積月累，為數龐大，可以轉投資於社會和經濟事業，並提高退休者的安全感。

(四)按期給付年金，可緩和政府財力負擔，雖則給付常受通貨膨脹影響而致貶值，但可按經濟指標變動情況適時調整。

年金給付的標準，通常分為兩種型態：一是均等給付制，即所有受給者都可領到同等數額的年金，和被保險人以前的薪資收入多寡無關，如英國、荷蘭

、愛爾蘭等是。另一種型態是所得比例給付制，即按被保險人過去投保薪資的多寡和保險年資的長短而給付，如美國、西德、日本、法國等是。但近年許多國家傾向兩制兼顧，即是採比例給付制的，同時亦訂有最低年金給付額和配偶子女加給等規定。

給付的多寡，每因國而異，一般是在平均薪資的百分之四十至五十之間。惟均須合於較長期間的納費條件，歐洲國家大都定為三十五年或四十年。日本為二十年，美國為四十個保險季。

### 三、企業年金

企業年金是由政府策動企業界委託民間壽險公司或信託投資公司興辦勞工老年年金保險，旨在於公辦的年金保險之外，再同時舉辦私人年金保險，以增加勞工退休後的收入。

歷年各國老年人口呈不斷上昇之勢，造成每年為老年人支付的年金數額大幅增加，國家財政有不勝負荷之虞。加上勞工有提前退休的傾向，不但增加給付，而保險費的收入又相對減少，尤使積存的年金基金面臨壓力。

基於這種趨勢，企業年金在各國因而迅速普及，目前歐美國家退休勞工多半同時享有公私兩種年金收入。日本在一九八一年實施企業年金的企業達百分之四四·七。

企業年金的保險費原則上由企業負擔，但在員工的同意下，也可由勞工分擔。企業負擔的保險費必須全部列入生產成本中，而不列入課稅對象的勞工工資所得中。惟這種年金的給付是以長期在同一企業工作為要件，當勞工轉換工作時，必須解除契約，這不僅侵害了勞工的權益，也阻礙了勞力市場的流動性，為了解決這種技術上的缺失，加拿大等國已採用「可攜年金」(Portable Pension)，使勞工在轉換工作後，仍能享受年金受利益權。

企業年金是一種長期的個人儲蓄，在金融機構的有效運用下，獲得有利的給付保證，退休勞工若能同時獲得社會保險及企業年金的雙重給付，當能安享晚年，勿需子女扶養或社會救助。

### 四、補充或代替年金制的措施

有的國家在未通過社會保險推行年金制之前，或已推行而投保人收入不足時，每採其他特別措施，以安定老年生活：

(一)補充年金：社會保險未必一開始即能擴及全面，可能有一部分國民因故未能投保。在這種情形下，各國對年老退休未曾繳納保險費者，另有養老給付的規定。如美國定有「補充的安全所得」，給予不屬於社會保險範圍的六十五歲以上老人，日本亦有「福祉年金」，以免繳保險費者為給付的對象。瑞典更進一步，所頒「國民基本年金保險法」放寬到：1. 給予所有人民 2. 與以前收入多寡無關 3. 不受有無繳納保費的限制。

(二)社會救濟：名目不一，有老年資助、社會年金等，對老年人按期給予現金，由政府在某項大量收入中支付，如香港政府按月發給老年人約一六〇元港幣。

(三)公共服務：此種服務一般隨同社會保險，以醫藥衛生居多，藉補年金的不足，亦得與社會資助並用，使老年人、殘障者或遺族同時獲得現金和相關的服務。

(四)公共長期基金：在尚未進入社會保險立法的一些開發中國家，為免於老年人長期失去生活保障，每建立這種公共基金，由受僱人以按月所得的百分之幾，與雇主負擔的相對部分，一併存入基金。在有規定的情形發生時（如受僱人年屆退休），即從基金中提撥包括利息在內的一次給付金。

(五)雇主負擔：有少數國家，為保護勞工權益，間或公布一種「雇主負擔法」納入勞工法典，強制雇主對遭遇特定問題或危險的受僱人，如退休、解僱或因工作受傷害等，給予一定數額的現金報酬。不過在大多數國家，這種負擔照例由社會保險取代，以免重複，除非勞工因工作負傷，始得負擔這種義務。

## 五、海峽兩岸對老年人的照顧

我們知道，在實行社會主義的中國大陸，一切行公有制，凡是有業的人，除個體戶外，都視同服務公職，一屆規定年齡，便要退休，由於大陸尚未建立同於西方國家的社會安全或社會保險制度，退休後仍能保障其領到相當的收入，以維持最低的生活，大致如次：

(一)離休幹部：離休係指一九四九年以前為中共出過力的幹部而言，退休後可按月領到與在職時同等的年金。

(二)退休幹部：指一般軍公教人員而言，退休後大約可領到照原薪打八五折至七五折的年金。

(三)退休工人：指在國營或非私營的工廠、商店等企業服務的人員而言，他們退休後可領到較在職時所得打七折左右的年金。

(四)社會老人：指一般孤獨殘障或貧苦無依的老年人，由民政部門同當地政府給予照顧，並按月致送定額的救助金。

上述老年人，同於在職人員，如有疾病，仍得向醫院申請免費治療。同時如無住所，亦得向當地養老機構申請免費居住。

再看台灣，依據估計，領有退休收入之老年人口，不過占老年人口的二〇%，其他八〇%的老人都處在低所得或貧窮階段。所謂老有所養，老有所醫

，只限於軍公教人員，另一人數眾多的階層——勞工，表面上以勞工保險條例為護身符，實際上一旦退休，無論月入或醫療即時中斷，較之大陸退休職工仍享有最低限度的生活和醫療保障，有其均衡上的差距，值得深思。

至於發放老年年金，須費浩繁，實現固有困難，然從全局考量，亦非無法可想。根據專家研究，一般國家年金費用籌措方式有如下列：

(一)較多國家的養老或保險基金，是由職工、雇主和政府共同負擔。一般是企業負擔較多，政府承擔不足的部分。

(二)有的國家養老保險基金只由勞動者和雇主繳納，政府不負擔，如法國、秘魯、印度、印尼等是。

(三)也有一些國家，養老保險基金由企業和政府分擔，勞動者不負擔，如俄國及東歐國家是。

(四)有少數國家的養老保險基金，全由勞動者繳納，政府補其不足而已，雇主則全不負擔，如荷蘭、阿根廷、智利是。

(五)另有少數國家養老保險基金由企業負擔，如阿爾巴尼亞、幾內亞是，中國大陸全民所有制企業亦然。

(六)有的國家養老保險金全由政府負擔，如澳大利亞、紐西蘭是。中國大陸公共和事業機構工作人員的養老金亦然。

老年年金制是社會福利之一環，欲探此一制度之本源，應先了解社會福利制度之基本理念及其發展淵源，才能知悉其脈絡，進而規畫其制度，乃見真章。

## 六、社會福利的基本理念

目前我國台灣地區六十五歲以上之老年人口已達一四七萬人，已進入高齡化社會的體質，社會應怎樣對待這群資深公民，是一個開發國家，高所得國民

所應重視的課題。儘管我們的收入和消費，已達世界一流國家的水準，但我們對於全民所期盼的社會福利制度還停留在起步階段。今天大家非常在意的關心社會福利制度的實施會拖垮政府的財政，增加人民的稅收，而不肯花點心思去思考整個社會的財源分配是否合理，有無減少浪費，重行分配社會資源的打算，一味堅持社會福利會拖垮政府財政的觀念，是相當不合邏輯的說法。

尤有進者，有人把老年年金與社會救助混為一談，此二者固同為社會福利之一環，而其性質與意義則迥然有別，而朝野所爭論的老年年金，似乎並沒有釐清是何性質的產物。揆諸事實，民進黨所創導的老年年金與國民黨所實施的老年生活津貼同屬社會救助性質；而當局所再三強調的，係以我國目前的社會環境與財經狀況為衡量，應以老人、殘障、兒童及低收入戶為優先照顧的對象，把社會福利界定為一些弱勢人群的須要，而沒有考慮到社會的流動，強弱之間沒有定數。這個社會並非強者恆強，而弱者恆弱，所謂三十年河西，三十年河東，貧富之趨，常有變數，今天的窮人也許就是明天的富人，今天的富人也許就是明天的窮人，人無三代旺，古有明訓，今人戒之。因此考慮社會流動的變因，建立長治久安的社會福利制度，乃為古今中外不變真理。

回顧史實，社會福利之興起，乃是社會變遷與人類文明發達之成果，有其歷史軌跡可循，它與社會安全同屬一個時代背景的產物。一九三九年美國遭遇經濟大恐慌，引發許多工廠倒閉，工人失業，引起社會不安與不幸，鑒於此次經濟風暴所引發之社會不幸，朝野警惕，乃先後完成了一連串社會安全法案，冀以保障人民生活，無獨有偶的，英國於一九四一年委託牛津大學校長畢立奇（Beveridge）完成了社會福利法案。這兩大社會立法，雖名稱不同，但其內容，都包括社會保險、公醫制度、家庭津貼和社會扶助等社會立法，冀以保障人民獲致「不虞匱乏之自由（Freedom from want）」。因此，社會福利之興起與實施，非僅以幫助弱勢人群為限，而係基於人類生存之尊嚴，與生活保障命脈之所繫，亦為人類文明光輝之極致。至社會福利所衍生之負面影響，厥為養

成人好逸惡勞之貪惰習性及增加政府財政負擔和一般人民之稅收，此乃關涉到國家的財務政策和社會資源重行分配的技術層面，以及社會風氣之改善等社會文化之革新等作為調整之參據。究其實，社會福利有它的整體性與差別性，整體性的社會福利是全民的，不因經濟差別而歧異，差別性者則為考量各弱勢族群之個體須求而為因應，此乃社會福利體質的完整性、公平性及其科學性之特徵。亦即社會福利理念之所在，我們知其真義，卻不能「因噎而廢食」。

## 七、當前我國社會福利有關老年年金之規畫與建議

衡諸社會變革，今日老人不再是其親族初級團體（Primary Group）中的一分子，而是跨越原有區域而自成一個次級團體（Secondary Group），且已發展出特定的問題與須求，而形成社會學上所謂顯著群體（Significant population），成為一群不可忽視的社會人脈潮流；尤在民主社會裡，輿論與選票成為政黨政治奪權的工具，這一群老年族群的力量，往往是左右政局的動因，成為競選爭奪戰的焦點，於是老人福利也就成為政黨競選的熱門話題了。老人福利中最重要的部分，莫過於保障老年生活，使其免於匱乏的恐懼。保障老年生活莫過於建立年金制度。目前除公、軍、勞保有老年退休給付外，其他約占退休人口八〇%的老人尚未納入年金保障，使其生活倍感困頓，目前政府以生活津貼的方式，解決一些貧困老人的困境，分為：健康老人，低收入戶可領六、七五〇元，中低收入戶三、〇〇〇元；殘障老人低收入戶一一、四〇〇元，中低收入戶七、六五〇元。但這些都是救助性質的短程措施，有損老人人格尊嚴，老人受之不悅，政府給付吃力；何不如改以年金給付方式，使老人取得尊榮，而政府給付輕鬆。吾人規畫以下方案，是解決老年年金的有效對策，值得參考。

## (一) 建立全民制的國民年金制度

受惠對象，包括農民、自營業者及公軍勞保所未及之國民，年滿二十歲至六十五歲屆滿，一律納入此一保險體系。

投保項目，包括：老年年金、殘廢年金和遺族年金三種。政府計畫於八十年實施全民健保，故不必將醫療給付納入此一體系。

年滿二十歲之國民為起保日期，至年滿六十五歲為請領老年給付日期。

鑒於投保對象及受益者有有薪資收入及無薪資收入者（如退休人口），故此一保險可區分為：

1. 納費國民年金：採定率保費制，即按薪資比例繳納一定費率之保費，通常情形，由投保人、僱主、政府共同負擔；無僱主者由投保人與政府共同負擔。繳納保費以二十五年為期，期滿不再續繳，迄六十五歲退休日起，請領老年給付。

2. 福祉國民年金：採定額保費制，在國民年金開始時對無薪資收入者或低收入者為投保對象，其保費完全由政府負擔。迄屆滿六十五歲或已屆滿六十五歲之退休人口可請領老年給付。此一福祉年金，本含有救助性質，故其給付金額，應按主計處公布之最低生活標準給付之。國民年金制度，它所包括的社會意義有兩點：一是全民參與之社會安全保障，本人受惠原則，共同擔負社會責任與社會風險，是一種社會正義的表現，也是本於社會資源再分配的精神，不讓富人專美，也不乞求有錢人的施捨，而能維護老者的尊嚴。二是養兒防老倫理精神的延伸，也就是由年輕人共同負擔老年人的生活支持，而能使老有所養、有所安、有所終，這樣社會自然長幼有序，長者是尙。

由於我國目前已有公、軍、勞保，明年又將實施全民健保，如全部將之整合是件相當困難的事，不如採取分離制方式，各就各位，各成系統，待將來適

當時機再行整合成單一保險制度，將各種保險歸納為一個單一的體系。

## (二) 設置社會福利部統籌處理全國社會福利事宜

至於保險的財務結構，務必由精算而達合理的標準，我們認為國民年金的推行，因須龐大經費，我們不希望增加人民的稅收，也不能增加政府財政赤字，這個意思就是籌辦國民年金應另闢財源，例如以土地增值稅所立之社會福利基金，應全部用於社會福利，不得挪移他用，他如出售公有土地，或以公營事業盈餘充作社會福利財源等，都是最佳方案，總之，廣闢財源，調整社會資源，是平衡社會財富，籌措社會福利基金的上策。因此，這需要一個強而有力的政府組織，我們覺得設置「社會福利部」為統籌處理機構，方可達成此一任務。

## 八、結語

人人都會老，一般所謂老人福利，絕不同於任何其他福利，既非施捨，也非救濟，而是年齡已達到人生第三個階段的老年人，其最低限度的生活費用，應由國家社會通過年金制，予以確切保障。

老年人須要年金，正和另兩個特定年齡階層的須要相當，那就是青年人須要國家社會創辦大量學校讓他們充分就學，中年人須要國家社會創造更多機會讓他們充分就業。老年人別的不要，所要的是國家社會尊重他們一生的貢獻，用各種方式儲備基金，供他們維持最低生活，安享晚年。設被否定，試想退休後全無收入而子女又無力撫養的衆多老年人，怎樣活下去？國家社會能坐視不理嗎？明乎此，實現老年年金制或暫採其他補救措施，還有爭論的餘地嗎？

（本文作者姚榮齡先生現任中華民國高齡學學會理事長；徐立忠先生現任

中華民國高齡學學會秘書長）