

老人的經濟保障政策與年金保險制度

蔡宏昭

壹、老人經濟貧困的形成因素

資本主義市場制度不僅改變了總體的社會結構，也影響了個體的生活內涵。幾乎每一個政府都在致力富裕社會的建立；幾乎每一個個人都追求生活品質的提升，然而卻幾乎每一個政府都在面臨政治的不穩定與財政的危機；也幾乎每一個個人都面對生活的不安與生命的威脅；年輕的一代在為激烈競爭而

苦惱；年老的一代則在為生活費用而煩憂，這就是富裕社會中的貧困。在此種生活環境下，現代人既難在退休前累積足夠的生活資金，也難在退休時獲得合理的退休給付，而退休後則越來越難獲得子女的扶養。造成這種老人經濟貧困的因素很多，至少可從下列幾方面加以探討。

第一、物價膨脹的威脅——資本家在商品市場上常破壞價格等於邊際成本（ $P=MC$ ）的均衡原理，對商品價格進行剝削，因而造成了物價膨脹，使勞動者（等於消費者）的勞動報酬遭受侵蝕。尤其是不動產價格的飆漲，更

使勞動者以畢生之積蓄換取小小的容身之處。在物價膨脹的威脅下，老人的生活資金更易受到侵蝕，幾無因應之力。

第二、就業環境的惡化——資本家也常在勞動市場上破壞工資等於勞動邊際產值（ $w = VMP$ ）的均衡原理，對勞動價格進行剝削，因而造成了低廉工資，使勞動者漸難支應日益高漲的生活費用。另一方面，由於勞動市場的激烈競爭，常使職業能力較弱的勞動者失去就業機會，造成失業人口的增加。一般老人在勞動市場的競爭能力更弱，工資水準更差，根本無法從勞動中獲得生活的保障。

第三、儲蓄能力的降低——政府爲了協助企業發展經濟，常在貨幣市場中破壞均衡利率的原理，壓低利率水準，以降低企業的資金成本，因而造成了低利率的現象，使儲蓄者未能獲得合理的資金報酬。另一方面，一般勞動者的房屋貸款和消費貸款的利率則有偏高的現象，因而造成了貸款者的沉重負擔，而削弱儲蓄的能力。一般老人因在退休前無法儲蓄足夠的生活資金，而極易陷入貧困。

第四、投資風險的增加——由於資本市場的投機性越來越高，投資風險也越來越大，尤其是不善於投資理財的勞動者，常因錯誤的投資而血本無歸。一般老人常以生活費用的小額資金從事資本市場的投資，有時爲了高利也會從事地下經濟活動，一遇風險就會陷入生活的絕境。

第五、平均壽命的延長——存活年數的增加使年老後生活所必需的資金大幅提高，如果在退休前沒有充分準備，就難以支應年老後生活的開銷。另一方面，平均壽命的延長也意味不健康期間的增加。老人慢性病的普及不僅增加了老人的醫療費用支出，也耗費了龐大的社會醫療資源。如果活得久，卻活得不健康，就容易造成經濟的貧困。

第六、退休制度的不備——退休制度是爲了促進勞動市場新陳代謝而

設計的，相對的必需給予退休者合理的生活保障，才能發揮制度的功能。但是，一般企業（尤其是中小企業）卻只知強制退休，而不支給退休金；有些企業雖然支給退休金，卻以一次給付的方式斷彼此長久的合作關係。因此，一般老人都在沒有退休金或微薄一次金的狀況下，勉強度日。

第七、扶養意識的低落——個人主義與功利主義的流行不僅沖淡了人與人的關係，也削弱了父母與子女的關係。另一方面，工業化和都市化的結果，使三代同堂的傳統家庭日趨瓦解。於是，親情的疏離益形惡化，扶養的意識逐漸低落；養兒不再防老，沒錢不再是夢。這種社會趨勢使老人必需仰賴自己的力量生活，若無充裕的生活資金，晚景將會十分淒涼。

貳、老人經濟保障的政府角色

由於資本家在各種市場的剝削，使一般勞動者難以累積充分的老後生活資金。在企業和家庭都無法依靠的情況下，退休老人只有要求政府出面解決，提供必要經濟保障。政府對老人經濟保障的措施最早是採社會救助的方式，也就是只對貧困的老人（必需經過實力調查）提供生活扶助，是屬於事後救濟的措施。其後，爲了事前預防老人的貧困而採社會保險的方式加以保障。最後，由於老人人口的遽增與保險財務的困難，而採人力運用的政策，試圖將老人再度送入勞動市場，以減輕政府的負擔。其實，這些措施都不是治本之道，因爲只要政府默許甚至協助資本家在市場制度中進行剝削，老人的經濟貧困就永無解決之日。因此，健全的老人經濟保障應涵蓋下列四種對策。

第一、市場干預政策——市場制度的失敗（Market failure）造成了衆多的依賴人口，而福利國家似乎永無止境的在收容這個爛攤子。政府疲於奔命的結果，卻是貧困依舊，甚至越加惡化。解決這個問題的最佳對策就是對市

場制度進行正義的干預，也就是要以均衡原理（equilibrium theory）維護市場機能的正常運作。具體的作法就是要在商品市場上保護消費者，使其不受商品價格與品質的剝削；要在勞動市場上保障勞動三權（組織工會權、集體協商權與爭議行為權），使勞資雙方能以平等立場協商勞動報酬；要在貨幣市場上維護均衡利率，保障儲蓄者的資金報酬；要在資本市場上保障投資者的安全，減少投資風險。若能如此，市場制度就可以健全，勞動者的經濟生活就可以受到保障。

第二、社會救助政策——在多元化的社會結構與差異性的個人行為下，再健全的市場制度也難以保證個人的經濟活動。對於一些社會弱者，政府必需以社會救助的方式提供必要的生活扶助，尤其對於因年老而退出勞動市場的貧困老人，政府更是責無旁貸，必需扮演保障者的角色。政府必需透過合理的實力調查，裁定真正的需求者，避免假性需求者瓜分福利資源。老人生活津貼的支給標準必需考量實際的經濟狀況（而非統計資料）合理制訂，以充分保障貧困老人的經濟生活。對於不健康的貧困老人，政府除了應提供免費的醫療保健服務之外，也必需提供傷病津貼，以解決其額外的生活負擔。

第三、社會保險政策——社會保險是針對預期風險，透過社會互助的保險方式，對被保險人提供給付的社會政策。社會保險對因年老而產生的經濟風險（economic risk），是以綜合保險的老年給付方式提供一次給付，或以分項保險的年金保險制度提供年金給付。由於一次給付易於遭受物價膨脹的侵蝕和資金運用不當的風險，而喪失經濟保障的功能，所以先進國家在一百多年前即採用老年年金保險制度，在一定的投保期間內繳納保險費，而在年齡達規定標準時，按月支給老年年金給付。目前，已有許多國家實施全民年金保險制度，也就是將二十歲以上的國民全部納入年金保險的適用範圍，而在年老時支給老年年金給付。

第四、人力運用政策——傳統上，老人人力運用政策均以退休老人為對象，協助他們再就業，但是，由於老人一旦退休即易喪失工作意願，而不積極參與政府的老人人力運用計畫，所以效果不佳。有效的老人人力運用政策至少應該涵蓋高齡勞動者轉業訓練、繼續僱用的獎勵措施及退休老人再就業計畫等三種措施。政府宜對退休前的高齡勞動者（如五十五歲）施以轉業訓練，使其在退休後即能再就業或自行創業。政府對於繼續僱用已達退休年齡員工之企業，宜制定獎勵辦法（可以失業保險基金提供獎勵），使老人能在熟悉的環境裡繼續工作。此外，老人人力運用政策應該包括職業訓練、就業輔導、就業形態的開發（如部分工時、在宅勞動等）、就業市場的開始、僱用單位的輔導等措施，要以綜合性的老人人力運用計畫有效推動老人的再就業。

叁、老年年金保險的制度內涵

國家老年年金保險制度是為保障國民因年老喪失工作能力時所需的經濟生活而設計的。有些國家（如德國和法國）是依職域設置獨立的年金保險制度；有些國家（如英國、瑞典、日本等）則採全民共保的基礎年金保險和依職域投保的附加年金保險之雙層制；有些國家（如美國）是以社會安全稅支付老年年金保險。每一個國家的制度形態均有差異性，但是，制度的基本內涵卻是大同小異。一般國家的老年年金保險制度均涵蓋下列十一個基本內涵。

第一、保險者是政府或政府委託之互助團體。有些國家是由一個機關統籌辦理；有些國家則分由不同的行政機關管理。

第二、被保險人是一般國民。有基礎年金保險的國家是將某一年齡以上之國民全部納入，而採獨立制的國家則以該職域成員為適用對象。有些國家是以個人為投保對象；有些國家則將被保險人所扶養的配偶納入。

第三、保險費的計算基準有採實際所得制，有採投保所得（薪資）制，有採上下限的所得制。一般大都採取有上下限規定的投保所得制。

第四、保險費率一般有定額制（flat system）、定率制（ratio system）和累進制（progressive system）三種。定額制是被保險人必需繳納等額的保險費。定率制是根據被保險人的所得（或投保所得）課以一定比率的保險費。累進制則對高所得者課徵較高比率的保險費。一般大都採取定率制，但是，實施基礎年金保險的國家則採取定額制。

第五、保費負擔若有雇主者是由勞資雙方共同負擔，而一般是採折半負擔的方式。至於無雇主者則由被保險人與政府共同負擔，而前者的負擔比率一般均較後者為高。

第六、給付條件一般是以投保期間與年齡作為給付的必要條件。由於國家老年年金保險的給付是終身年金，所以一般都需要投保一定期間（如十年、二十年或二十五年以上），並繳納保險費，才能具備申請資格。此外，也必需達一定年齡（如五十五歲、六十歲或六十五歲）以上，才具給付條件。但是，在制度開始實施時，年齡已超過投保資格者，一般均有縮短投保期間的過渡措施。至於男性和女性的給付條件是否一致，則視該社會之習慣而有不同之規定。

第七、給付水準的計算基準有採受雇者的平均工資、被保險人的平均投保所得（或薪資）或每人平均可支配所得等形態。國際勞工組織（ILO）第一三一號公約是採被保險人退休前的工資，作為計算給付水準的指標（投保三十年者百分之五十五）。目前，一般先進國家的老年年金給付水準都在受雇者平均工資的百分之六十以上。

第八、給付方式有按週、按月、兩個月一次或按季給付的次數年金；有按期首或期末給付的日期年金；有投保期滿後就開始給付的即時年金；有必需達到一定年齡才能給付的等待年金。

第九、年金類型若依給付原因分有老年年金、殘障年金和遺屬年金等；若

依給付金額分有完全年金、增額年金和減額年金和轉換年金等；若依給付期間分則有終身年金、限期年金和確定年金等；若依給付內容分則有定額年金、所得比例年金和補充年金等。

第十、財務方式基本上有隨收隨付制（pay-as-you-go system）和累積基金制（reserved funding system）兩種；後者則有一次累積方式、常態累積方式和修正（或階梯）累積方式三種。

第十一、政府補助有補助保險費、給付費用和行政事務費用三種方式。國家年金保險制度的行政事務費用一般均由政府全部負擔。至於保費補助和給付補助大都採取定率補助的方式。

肆、我國國民年金保險制度的規畫方向

目前，政府有關單位正在研擬或已研擬完成國民年金保險制度、勞動者年金保險制度、公務員年金保險制度及農民年金保險制度等國民年金保險制度，而行政院研究發展考核委員會也正委託專家學者進行我國國家年金保險制度的研究。將來，最高決策者將如何整合這些個別的方案，成為一個理想的國家年金保險制度，的確需要高度的政治智慧與國民的普遍支持；否則，全民年金的理想目標將難以實現。當前，制度整合的最大課題就是要採單層制或雙層制的问题，因為限於現行制度間的利害關係與技術層面的短期性困難，全國統一的單一制可能難被採用。所謂單層制，就是公務員、勞工和農民均有其獨立的年金保險制度，而其他非受雇者的國民則納入國民年金保險制度。所謂雙層制，就是將二十歲以上六十歲以下之國民全部納入國民年金，提供定額的基礎年金給付，另外，公務員、勞工和農民的年金保險制度則提供所得比例的附加年金給付。單層制和雙層制各有其利弊，若從制度的普遍性、公平性與多重保障的觀點而言，雙層制是優於單層制，但是，若從行政效率、財務結構與既得利益

者的利害關係而言，單層制是比較可行的。根據我國公共政策決策方式的慣例以及民間政治權力運作關係的趨勢加以分析，筆者認為，採取單層制的可能性將會高於雙層制。本文就以單層制的原則，對各種不同制度的規畫方向提供下列淺見，作為關心人士的參考。

第一、在國民年金保險制度方面，最需考量的就是將農民納入適用對象的問題。雖然行政院農業委員會已擬妥農民年金保險立案要點，但是，基於社會政策所得重分配與保險財務健全化的考量，除非政府有決心作長期性的大力補助；否則，是十分危險的。因此，政府宜將農民納入國民年金保險制度。其次，在財務制度方面，保險費宜採有上下限規定的所得比例制；給付宜採定額加所得比例的雙層制；財務採修正累積基金方式；基金運用宜放寬民間運用的比率。最後，為了貫徹年金保險制度一元化的目標，國民年金保險制度的保費負擔與給付水準應與其他受雇者年金保險制度相同或接近，不宜有太大差距。

第二、在勞動者年金保險制度方面，當前最大的難處就是現行勞工保險老年給付如何改採一次給付的問題，例如，準備金的不足、一次給付的年金化以及舊制的存廢等。對於已具給付條件者，政府必需負起給付責任，由國庫直接撥補（雖然現行勞工保險條例第六十九條規定，應由省府撥補，但是，基於省府財政的現實考量，可由中央為其解決）。對於未具給付條件者，可以減成方式計算投保期間，再計算年金金額（若繼續支給一次給付，不僅不公平，也違反年金保險制度的政策目標），也就是通算制度的採行。勞動者老年年金保險制度一旦實施，現行勞工保險條件就必需廢除，勞工保險被保險人除已具給付條件者外，應一律轉入新制。其次，將企業退休金社會化和年金之後所設計的附加年金保險制度，是否與由勞工保險轉換而成的基礎年金保險制度合併成勞動者年金保險制度，是一個頗值考量的問題。基於社會政策的公平性與

財務管理的效率性，筆者強烈主張，基礎年金與附加年金應合併成勞動者年金保險制度，並以定額部分（基礎年金）與所得比例部分（附加年金）的給付結構支給老年年金。最後，在職年金制度亦應一併規畫，因為隨著平均壽命的延長與就業形態的改變，老年年金受領者的再就業將會逐漸增加，若不採有就業所得限制的在職減額年金制度，就可能出現所得逆分配的不合理現象。

第三、在公務員年金保險制度方面，首先是制度的整合問題，基於同一雇主和執行公共業務的考量，軍人、公務員、公立學校教職及公營事業單位員工等納入同種社會保險制度。易言之，現行公務人員保險法的養老給付宜改採年金給付，並擴大適用對象。至於非現行公務人員保險法的被保險人，則可以合理的通算制度將其納入。其次，現行公務人員退休撫卹制度亦宜改採年金保險制度，並與公務員養老年金合併成統一的公務員年金保險制度（後者為基礎年金，前者為附加年金）。最後，公務員年金保險制度的保費負擔與給付水準宜與其他國家年金保險制度相同或接近，以避免官民差距的不平等待遇。

第四、在年金稅制的規畫方面，在實施國民年金保險制度時，政府必需付出極大的代價，例如，勞工保險準備金的撥補，電腦連線系統（online system）的建立、行政事務費用、對各種國家年金保險制度的補助等均需鉅額的資金。這些費用勢必無法從中央政府的一般預算中支出，而必需另謀財源。為了因應此一趨勢，筆者建議，政府宜課徵特定目的的年金稅（或福利稅）。至於該以所得稅、資產稅或消費稅的形式課徵？筆者認為，消費稅應是較為適當的，因為所得稅會將負擔集中在勞動世代上，易於影響工作意願；而資產稅由於稅制的不健全，可能造成不公平與逃漏稅，所以由全民負擔的消費稅可以發揮負擔小稅收多的功能，應是較為可行的。

「本文作者現任東吳大學社會工作系副教授」