

年金制度

與

福利制度的整合

林淑萱譯

一般而言，美國和其他許多國家的社會政策均具有局部發展趨勢的特質，此種特質與社會息息相關，並逐漸影響決策本身，其中尤以政治事務為然。任何特定地區的社會政策，於早期推行過程中通常具有局部改變的特質，例如所得維持制度，政府擔當所得再分配的任務，通常假設將原先實際的分配給予「綜合調整」(grand departure)。但經過初期調整後，許多複雜的問題常接踵而至，如(一)社會、政治、經濟與人口的變遷；(二)不可預期的政策實施結果；(三)倡導社會政策所附加反應出的社會變遷與不可預期的結果。綜合上述諸問題，將產生一連串改革性的社會政策，而顯示其局部或片斷發展的特質。

福利制度與年金制度的演變

Wilensky & Lebaux 認為社會政策的制定，乃因應工業化後引發的人類問題。鑑於所得安全所受威脅的性質與程度已有改變，故工業化的經濟保障需求的基本假設為連帶責任。局部發展的制度對上述假設的支持，顯見其係由所得受限的福利制度與所得取代退休制度二者演變而來。

一般而言，福利領域裏需要引起決策者注意的是認同於特別的經濟需求與立法需求，通常這些均涵蓋於分類的福利制度中，經由社會普遍的判斷，而逐漸臻於制度化，同時，重要的公共救助制度亦不斷增加。事實上，任何一項附加的制度均為達成社會、政治的協調，惟其若仍停留於一般性的社會法規相互協調的階段，則顯然因應各項改革的制度均受到限制。

不論採用現金給付或實物給付方式，基本上合理的實物給付是為補償某些社會所必需的財貨或服務的匱乏（如住宅、醫療照護與充足的飲食）；換言之，實物給付亦顯示政府機構內決策者所欲限制或引導給付的方向。

大多數福利制度的目標，因公共救助等存在而受限制，此乃由於公共措施不僅能填補低收入者的福利需求，而且亦可補救現行政策可察覺的缺失。一般而言，吾人很少留意某一制度較適合採用現金或實物給付，亦經常忽略新舊制度間的交互影響。惟任何一個新制度的運作，皆迥異於其他制度，故應視其為一獨立實體而加以評鑑、衡量與評判。

美國於一九三五年通過社會安全法案 (Social Security Act)，係世界上最早創制社會安全法案的國家，其依循福利制度的演變途徑，對於老年退休者提供現金給付，俾保障其晚年的基本生活安全，為美國的政治與社會史上開創新里程碑。同時，該法案制訂後，聯邦政府才深切瞭解為解決少數人最低所得安全的需求問題，乃是大家共同的責任，故連帶責任的觀念已普遍被接受。

蓋福利制度的建立，乃因應於滿足大多數低收入者、殘廢者等立即性的需求，而社會安全制度的建制，亦因應於無力或不願意透過家庭網絡或動用個人積蓄，以維持晚年的生活。至於私人企業年金則旨在補助社會安全制度退休給付的不足，俾多數退休者能維持基本的生活水準。惟大多數社會安全執行者往往忽視私人年金與社會安全年金二者的交互作用關係，故年金制度的統合問題仍有待努力。

以美國為例

卡特政府於一九七七年擬訂美國福利制度的改革計劃，以「較佳的就業與

所得方案」(PBT) 代表一系列福利制度的改革提案。雖然在一九六〇年代末期各項福利制度間已明顯存在設計上的闕失，但急切需要改革的政策仍屬少數。鑑於大家逐漸體會到目前的福利制度無法達到預期目標的原因，這股改革的原動力終於導致許多新福利制度（包括現金給付及實物給付）的產生，基本上急需改革的如所得維持制度等亦相繼建立。

一般而言，所得維持制度的廣泛目標即是透過公平原則，提供一適當的現金給付，以維護社會所偏好的價值，例如家庭的穩定、工作的保障，行政效率與經費間的相互協調等，且不論所提供給付金額的多寡，其所欲達成的目標總是一致的。

一九六〇年代末期以來，美國許多的福利制度對個別的個體常提供多重給付 (multiple benefit)。而根據美國國會裏的財政政策委員會研析一系列的報告後發現：多重給付的現象實為一九六〇年代早期五年內各種制度所具有的特色，同時，多重給付的經費大多來自於個人的所得，故比起其他的制度對所得的限制較少。此外，多重給付的產生與自動給付資格有關，即不必經過資產調查等一些繁瑣的手續，其給付資格係依據其他的制度，例如美國醫療保健制度的保障對象（目前包括六十五歲以上的老年退休者、鐵路退休員工，以及未滿六十五歲的殘障者，或腎臟病患者等），因而廢除單獨決定給付資格的辦法。

惟依據財政政策委員會多次開會研討分析的結果，發現多重給付存有若干有待改革的流弊，至其特色主要如左：

- (一) 多重給付的領取者大多為窮人；
- (二) 多重給付的分配，因許多相關的制度和其總值而產生相當大的變異；
- (三) 某些重複的給付比其他的給付更容易發生；

(四) 多重給付的適當性或許是給付金額分配的作用；

(五) 多重給付可能會由所得分配而造成收入的競爭；

(六) 有些窮人能領取給付，反之，有些窮人則完全無法領到給付。

簡言之，大家已共同意識到目前的福利制度是不公平的，有些制度給予的給付不適當，其具有不被大家所期待的社會與經濟誘因，而且極端複雜與缺乏行政效率。雖然這些福利制度不論是獨立的或是共同的，其中交互作用的純粹結果，旨在達成高度協調的目標。

此外，老年人領取老年給付亦產生多重現金給付的問題。其理由有二：

(一) 有些制度的給付標準係依據其他的給付，例如，美國的企業年金計畫乃依據社會安全制度的退休所得標準而給予給付額，其計算給付的公式也公開採用之。

(二) 給付資格乃依據以往的工作條件，但個人也可能依據其他的制度而獲得年金給付的資格，例如，美國的公務人員享有特別的年金資格，同時依此資格可享有社會安全的年金給付。

目標達成的問題

給付領受者由社會安全制度外的其他制度領取的給付存有所得適當性相當的不公平，例如，在美國退休員工於民營企業年金計畫的保險範圍即有年金不公平的現象。雖然民營年金保險於美國近年來已有相當的成長，但根據統計，一九七五年時只有百分之四二的人參加該項保險，亦即納入該保險的勞動人口尚未達到總人口的二分之一（不包括分享利潤的計畫）。

退休所得不公平的現象十分普遍，甚至於加入企業年金計畫的勞工之間也存有此種情形。其理由是民營企業年金的保障範圍，並不保證作為社會安全的

補助年金一直至勞工退休為止。一九七四年的受僱員工退休所得安全法案 (ERISA) 是政府為大多數於退休時未領取民營企業年金的勞工而制訂的。其內容如下：(一)企業破產及其年金制度；(二)已離職勞工的年金保險費；(三)給付資格的限制與享有服務的條件。至目前為止，很少人知道 ERISA 改進上述問題的成效如何。美國的社會安全署於退休史研究中發現：納入民營年金保險的勞工中，在他們漫長的工作期（一九七二年他們已完全退休沒有收入）無法獲得私人年金給付的只占少數（大約只有百分之二十八的男性及百分之四十五的女性沒有領取該給付）。

大家已公認衡量退休給付最適當的標準之一是年金替代率 (pension's replacement rate)，亦即退休給付佔退休前平均所得的比率：一般而言，該比率為平均所得的百分之六五至八十，用以保障勞工退休後的生活。根據這項給付標準可證明許多研究中所顯示的退休人員間所得的不公平。例如，美國社會安全署對近二年來（至一九七〇年六月底止）新的受益人調查結果發現：社會安全給付絕對是不夠維持退休勞工的基本生活之需求，甚至於加上私人年金的補助仍然是不夠的。但由退休史研究中發現：對已婚的夫婦而言，如能同時領取社會安全及民營企業的年金給付，將比只領取社會安全年金者更容易維持退休前的生活水準。

改革的某些觀點

針對退休員工間收入的差異所導致的不公平，作者提出下列改革建議：民營企業員工——不論其是否加入私人年金，但於退休時無法領取私人年金者，通常其退休後的生活水準較領得社會安全及私人年金的雙重年金者為低。針對此問題某些政策分析家已建議一種全面性混合年金制度 (Universal

mixed pension system)，即將所有的員工均納入私人年金的保障範圍，以彌補保險的關失。不過，有些政策分析家指出，全面性混合年金制可能在財務方面受限制。

鑑於全面性混合年金的財務負擔將受到限制，故仍有些人主張透過提高給付水準來推展社會安全年金的任務，此種措施將將減弱民營企業年金承擔的任務。不過放寬社會安全給付條件的結果，勢必要籌措新的財源以支應巨額的支出，將導致民間資本累積的誘因效果之爭論。

也許對所有改革的方案而言，其重要的問題是對適當給付的定義曖昧不明——除非對社會安全的任務已有較明確的定義，即改變民營企業年金的補助性給付之任務，作為退休者所得的保障且為唯一的全民保險制度。不過，一般人認為社會安全制度目前所承擔的任務不是很明確，這種說法是相當合理的。事實上社會安全制度是提供退休者適當的所得，以保障其退休後的生活安全，故任何改革提案的必備條件之一是釐清其任務。

因此，在現存的制度下，欲提供給老年人經濟生活的保障必須事先要有計畫。即使採混合年金制度，私人年金的給付水準也不能完全不受社會安全年金給付水準的影響。不過，這兩種給付形態係由不同的決策單位執行之。

作者認為，吾人較以往更清楚體認到加速連繫各種計畫的任務，尤其是社會安全制度，乃是相當重要的。光是運用曖昧的語彙如「最低適當性」或「基本保障」對政策的擬定而言是不夠的。若每一個制度的任務或標準有一致性，則制度間可以達成較佳的統整。目前所得維持制度的領域裏，其分析工具與統計知識已足以處理這些問題所賦與的政治任務，故吾人應加速建立統合性的社會安全制度。

本文譯自：Allan Borowski & James H. Scholz, "Integration of Pension and Welfare Programs," 社會保險年刊，民國六十八年。