

# 我國國民養老金之規畫構想

蔡宏昭

## 壹、我國實施國民養老年金保險制度的必

### 要性

#### 一、世界潮流

早在一八八九年，德國即根據俾斯麥（O. E. L. Bismarck）的社會政策制定了「殘障及老年保險法」（註一），以十六歲以上工資勞動者為投保對象，在其年齡達七十歲以上時，支給年金給付。英國則於一九〇八年制定「老年年金法」，並於一九二五年制定「寡婦、孤兒及老年年金保險法」（Widows' Orphans' and Old Age Contributory Pension Act）。目前，有1110個國家實施養老年金制度，而大多數均採社會保險方式（註二）。因此，養老年金保險制度不僅是世界潮流，也是現代國家社會福利政策中十分重要的一環。我國的社會保險早在民國三十九年三月開辦勞工保險時，即提供老年等綜合給付項目，迄今已歷四十年，除了增辦多種受雇者社會保險制度外，在每一種制度的運作上並無重大改革，尤其是老年給付長久以來均採低水準的一次給付方式，根本無法保障退休老人的生活。面對世界潮流與國內趨勢，我國社會保險制度實有全盤改革的必要，而國民養老年金保險更需要及早規劃實施。

#### 二、福利意識的抬頭

第二次世界大戰之後，資本主義社會莫不致力於福利國家的建設，而一般民衆的福利意識亦不斷高漲。對國民提供生、老、病、死、傷、殘、貧等保障，不僅是政府必須履行的責任，也是國民當然享有的權利。尤其是老人的福利政策和福利權利，更是普受各國政府和老人的重視。目前，我國的老人福利，

除了社會保險老年給付與福利服務措施之外，老人保健服務制度和養老年金制度均尚未建立，而低收入老人的生活扶助也因資格條件太嚴，扶助水準偏低，而未能充分保障（註三）。在老人福利意識日益抬頭之時，健全老人福利制度將是政府的當務之急，而關係老人生活保障的養老年金保險制度更是政府責無旁貸的要務。

#### 三、所得重分配的必要

民國六十年代和七十年代的高度經濟成長將我國帶入了富裕社會之林，我國的外幣資產（註四）已高居世界第一。然而，國民所得分配不均的現象逐年惡化，基尼係數（Ginie Efficient）自民國五十九年的〇·二九四，民國六十九年的〇·二七七，上升至民國七十八年的〇·三〇三（註五）。如果考慮逃漏稅的因素，所得分配不均的現象已逐漸構成嚴重的社會問題。根據二十一世紀基金會的報告（註六），有百分之七十四的民衆認為，我國貧富差距問題嚴重或非常嚴重。為了防止此一問題的惡化，政府實有進行所得重分配的必要，而社會保險（尤其是年金保險）就是所得重分配的必要手段。養老年金保險的功能不僅可以促進世代間的所得重分配，也可以促進垂直式（即高所得階層對低所得階層）的所得重分配，對改善目前的貧富差距問題具有正面的作用。

#### 四、資本累積的必要

經濟成長是任何時代的任何社會都在追求的目標，但是，在追求經濟成長的過程中，必須兼顧社會的均衡與生態的均衡。目前，政府正在推動國建六年計畫，需要鉅額的經費，其中，約有三分之一必須仰賴政府公債。由於公債利率高於貨幣市場利率，而且購買者大多為高所得者，所以鉅額公債極易加速貧富差距的惡化，違反社會均衡的原理。如果運用年金保險基金推動國家建設（

尤其是社會建設），不僅有利於資本的累積，也可以促進所得分配的公正。

## 五、儲蓄率的降低

從先進國家的實例看來，歷經高度經濟成長之後，國民的儲蓄率（註七）便會逐漸降低，其原因至少有五。第一是低度經濟成長所造成的實質所得減少。第二是公共支出的增加所造成的稅負提高。第三是社會保險財政的惡化所造成的保險費負擔的加重。第四是生活水準的提高所造成的消費支出增加。第五是住宅價格的高漲所造成的負儲蓄的增長。由於儲蓄率的降低和實物性資產的增加，一般家庭的金融性資產便會逐漸減少，所以在退休之後，一般老人所擁有的生活資金便會逐漸缺乏。民國七十八年，我國的儲蓄率為二七·五五%，相當於一九六七年日本的水準，而目前日本只有一二·七%，歐美先進國家則在一〇%以下（註八）。由此看來，儲蓄率的降低將是無可避免的，老人的經濟保障是必須加強的，而養老年金保險制度是有必要實施的。

## 六、老人經濟生活的貧困

造成老人生活貧困的主因，第一是平均壽命的延長，提高了老後生活所需的費用；第二是就業率的降低，減少了老人的所得；第三是扶養比率的低落，使老人喪失了生活的依靠；第四是醫療支出的增加，加重了老人的生活負擔；第五是物價膨脹的惡化，侵蝕了老人的積蓄。七十八年度，我國男性的平均壽命為七一·九歲，女性為七七·一歲（註九）；六十五歲以上男性老人就業率為二%，女性為〇·七%（註十）；扶養率為五二%（註十一），住院老人每月平均醫療費用為四〇、一八七元（註十二）；在四十二年至七十八年間，平均每年物價上漲率為六·五%（註十三）；六十五歲以上老人家庭的可支配所得（Disposable income）只佔全體家庭平均可支配所得的五三·七%，平均消費支出（Average consumption）則佔五六%（註十四）。這些統計數據應足以證明我國老人經濟生活貧困的原因與實況，為了分擔老人經濟生活的責任，政府實有必要實施養老年金保險制度。

## 貳、規劃構想的一般原則

### 一、總體規劃的原則

規劃任何社會保險制度都必須基於社會政策的立場，也就是要基於社會正義與總體利益的原則加以規劃。總體規劃的目標是在追求一個公平合理的制度，而不是要建立一個全國統一的制度。在國家年金保險制度上，英美的統一制度與德日的分立制度並無絕對的優劣，各國努力的方向都在尋求公平的保費負擔，合理的給付水準與有效率的財務方式。在規劃我國的國民養老年金制度時，首先，必須成立一個超部會的專案研究小組綜合規劃，而不應該由內政部、勞委會、銓敘部、國防部等相關部會個別規劃。其次，必須決定採取統一制度還是分立制度，如果統合較符合總體利益，就採取統一制度；如果現行制度已無法統合，就必須採取分立制度。最後，必須基於公平原則進行規劃，在統一制度下，必須重視受雇者與非受雇者之間的公平性；在分立制度下，必須重視各種不同制度之間的公平性。

### 二、共同責任的原則

社會保險需由政府、企業與被保險人共同負責，分攤費用，才能維護保險制度的運作。在政府責任方面，可以依政府的財政狀況，負擔事務費用，貧民和失業者的保險費，較低所得階層的部分保險費或部分給付費用。一般說來，採取統一制度的國家不負擔事務費用，而由保險財務中支出；採取分立制度的國家則負擔全部或部分事務費用。大多數的國家對於貧民是採社會救助的方式保障，而不將其納入年金保險，所以不必負擔其保險費。由於保險費是按所得的高低繳納，低所得者的負擔較輕，理論上政府可不必給予補助，但是，非受雇者因無雇主負擔保險費，實務上應由政府負擔其部分保險費。如果政府已負擔事務費用和部分保險費，就不必補助給付費用。在企業責任方面，基於社會責任或管理策略，都應該分攤其員工的社會保險費。一般說來，大多採取折半

負擔的方式，而我國企業所負擔的八〇%委實偏高。在個人責任方面，繳納保險費是投保社會保險的當然義務，問題是，個人的負擔比率應如何制訂才合理呢？如果勞資雙方為折半負擔，非受雇者與政府之間亦應折半負擔。如果非受雇者負擔五〇%以下，不僅不公平也不合理。

### 三、健全財務的原則

爲了健全社會保險財務，必須採行物價膨脹、給付水準與保費負擔三位一體的原則。如果物價上漲了，就必須提高給付水準；給付水準提高了，就必須調高保費負擔。調整保費負擔有二個方式，第一是調整投保薪資（或所得）的上下限，第二是調整保險費率，如果工資增加率高於物價膨脹率，只要調整投保薪資（或所得）的上下限即可；如果工資增加率低於物價膨脹率，除了調整投保薪資（或所得）的上下限外，還應調高保險費率。在投保薪資上下限差距偏低，且有以多報少的情況下，調整投保薪資要比調整保險費率，更符合社會政策的公平性。因此，當保險財務發生虧損時，應先考慮投保薪資的調整，再考慮調整保險費率。至於年金保險的財務方式，由先進國家的經驗看來，在年金保險制度尚未成熟之前，宜採累積基金方式，在成熟之後，再改爲修正式隨收隨付方式，也就是保留一定金額的累積基金，再採年度平衡的隨收隨付方式。

### 四、最適保障的原則

社會政策是在提供國家的最適保障，所以社會保險只要能夠提供最適保障的養老給付，就已達成了社會政策的基本目標。所謂最適保障，並非維持生命的基本費用，而是根據該社會的生活水準所訂定的最適生活費用。在一個較高生活水準的社會裏，最適保障的水準就較高。養老年金給付水準如果偏高，二者會影響儲蓄意願，造成資金的短缺，二者會誘使早期退休，造成勞力的不足，所以國際勞工組織第一三一號公約建議，投保三十年有配偶被保險人的老年年金水準，爲其平均薪資的百分之五十五。如以投保二十五年爲完全年金所需

的投保期間，那麼，給付標準約爲平均薪資的四六%（註十六）。如果只考慮被保險人個人的給付，而以三分之二的標準計算，那麼，給付標準約爲平均薪資三〇%（註十七）。七十八年度，我國受雇者平均每月薪資爲二五、三一八元（註十八），以三〇%計算的結果爲七、五九五元。養老年金保險開辦之後，平均投保薪資必然提高而接近平均薪資的水準，所以目前我國社會保險養老年金給付率宜以平均投保薪資的三〇%訂定。至於非社會保險的養老給付標準，則應以所得比例方式計算，但是，基於所得重分配的考量，應限制給付金額的差距，所以所得比例年金宜以被保險人投保薪資乘以給付率，再乘以調整率計算。以均一方式訂定的基礎給付加上以所得比例方式計算的附加給付，就是最適保障的養老年金給付。

### 參、規劃構想的具體原則

#### 一、制度體系的原則

基於現行社會保險制度的難於整合，規劃全國統一的國民養老年金保險制度似無可能，而必須採行分立的制度。在基本架構上，現行的勞保、公保、私校保與軍保宜將其老年給付改爲年金保險，而以獨立的財務制度重新運作，並統一名稱爲「受雇者養老年金保險制度」，此外，必須實施「非受雇者養老年金保險制度」。這兩個制度就構成了我國國家年金保險制度的基本體系。至於現行退休金制度，可由政府以財團法人方式，成立「受雇者退休年金保險基金」，強制僱用單位爲其受雇者投保退休年金保險。如果軍公教人員的退休金制度無法納入受雇者退休年金保險基金，就可以將該基金改成「企業年金保險基金」。因此，本文就以受雇者養老年金保險、受雇者退休年金保險及非受雇者養老年金保險，作爲我國國民養老年金保險制度的體系。

#### 二、適用對象的原則

受雇者養老年金保險制度的適用對象，應將勞保、公保、私校保及軍保的

被保險人全部納入。受雇者退休年金保險制度的適用對象，初期應以軍公教人員及適用勞基法的勞工納入，但是，應以受雇者全部納入為終極目標。非受雇者養老年金保險制度的適用對象，應以二十歲至六十四歲的非受雇者為被保險人，但是，未能參加受雇者養老年金保險的受雇者亦得以參加非受雇者養老年金保險。為了貫徹所得重分配的社會政策目標，具有投資資格者均應強制參加國民養老年金保險制度，以達成全民皆年金的理想境界。

### 三、保費負擔的原則

基於高所得高負擔的公平原則，投保薪資（或所得）上限至少應為下限的四倍。若以現行勞保投保薪資下限九、七五〇元為基準，上限應調至三九、〇〇〇元。其次，各種年金保險制度被保險人的保費負擔亦應力求公平，理論上，相同所得的國民應該負擔相同的保險費，至少差距不宜過大。由於受雇者均有雇主（含政府）分擔保險費，非受雇者亦應由政府分擔保險費，這是社會政策的原則，也是政府的責任。至於分擔比率，應以折半負擔為宜。受雇者退休年金保險制度的保險費，基於勞資的勞動契約關係，應由勞資雙方議訂分擔比率。

### 四、過去服務債務的原則

現行勞保、公保、私校保及軍保的被保險人，在轉換成年金保險時，與過去的投保年資應予計算，而以轉換年金的方式給付。目前享有退休金制度的受雇者在轉換成受雇者退休年金保險制度時，其過去的服務債務應由勞雇雙方共同清償，而以投保年資計算年金給付。如果過去服務債務以一次給付支給，將會造成不公平的現象，例如，某甲投保勞保三十年和受雇者養老年金保險十年，如果平均投保薪資為二萬元，退休時就可領取九十萬元的勞保老年給付及其完全年金差距不大的減額年金；而某乙投保受雇者養老年金四十年，則只能領取完全年金。又如某甲適用一次退休金十五年和投保受雇者退休年金保險二十五年，如果退休時的平均薪資為三萬元，就可領取九十萬元的一次退休金及完

全年金；而某乙投保受雇者退休年金保險四十年，却只能領取與完全年金差距不大的增額年金。因此，實施受雇者年金保險制度時，過去服務債務應予合併計算。

### 五、給付年齡的原則

養老年金保險的給付年齡宜統一為男性六十五歲，女性六十歲，其理由如下：

第一：老人福利法的年齡規定為六十五歲。

第二：先進國家的養老年金給付年齡以男性六十五歲，女性六十歲居多。

第三：在六十歲至六十四歲之間的生活費用可以個人儲蓄支應，而且就業率也較高（註十九）。

第四：基於保險財務理由，給付年齡有必要延長。

現行勞保條例的給付年齡男女有別，養老年金保險的給付年齡亦應不同。至於退休年金保險的退休年齡，基於勞基法的規定，男性和女性均應訂為六十歲。

### 六、給付標準的原則

社會保險的年金給付標準（含受雇者與非受雇者的養老年金保險）是以維持被保險人的基本生活費用為目的，非社會保險的年金給付標準則是以維持被保險人的過去所得比例為目的，所以前者宜以均一方式訂定，後者宜以所得比例方式計算。年金給付標準也必須考慮投保期間的長短與所得重分配的問題，所以計算出來的均一給付和所得比例給付，都必須再乘以投保年資率（投保期間佔完全年金投保期間的比率）與調整率。投保期間越長（或越短），調整率就越低（或越高），尤其在投保薪資的上下限差距調高為四倍之後，更需以調整率限制高薪者的年金給付，以免造成所得逆分配。非受雇者雖無退休年金保險制度，但可投保個人年金保險，其保險費在一定限額內可以免稅，甚至獲得政府的部分補助，所以具有附加年金保險的性質。

## 七、財務方式的原則

從先進國家年金保險財務的發展趨勢看來，累積基金方式已漸為隨收隨付方式所取代，其背景大致有三，第一是有長期的累積經驗。第二是保險財務發生虧損。第三是年金財務已臻成熟階段。目前，我國均不具備這些條件，而且若採隨收隨付方式，勢必加重政府負擔，在政府財務短缺，全民健康保險開辦在即之時，實不宜採取隨收隨付方式。因此，在規劃我國國民養老年金保險制度之時，宜採修正累積基金方式，以階梯式調整保險費，以健全保險財務。至於是否適於採取年金稅的方式實施國民養老年金制度，答案是否定的，因為就現況而言，我國實難實施全國統一的年金制度；其次，現行的勞保、公保、私校保及軍保均有老年給付，而勞基法亦有退休金制度，不宜再實施以全民為對象的基礎年金制度；最後，在所得上限下，以固定稅率課徵年金稅的結果，中低所得者的負擔會重於高所得者，有違租稅公平原則。因此，我國的國民養老年金制度不宜採行年金稅的方式。

## 八、配合措施的原則

為了充分保障國人的老後經濟生活，除了國民養老年金之外，仍需仰賴企業退休年金及個人年金。就受雇者而言，若將受雇者養老年金視為基礎年金，受雇者退休年金（或企業年金）就是附加年金；對非受雇者而言，若將非受雇者養老年金視為基礎年金，非受雇者個人年金就是附加年金。如果政府要將受雇者的基礎年金和附加年金納入社會政策體系，就應該將非受雇者的基礎年金和附加年金也納入社會政策的體系。為使附加年金保險制度能够順利推動，受雇者、非受雇者和雇主所繳納的附加年金保險費，應享有定額優惠稅制。因此，在規劃國民養老年金保險制度之時，附加年金保險制度的優惠稅制應配合規劃。為了貫徹租稅的公平性，年金給付所得應納入個人綜合所得中，並繳納所得稅。此外，為了順利執行年金保險業務，應及早規劃建立電腦化作業網路，培訓必要之專業人材。由於全國性資訊系統的建立費時甚久，必須列入國家建

設最優先的施政目標，否則，全民皆年金的美夢可能無法在本世紀內實現。

## 肆、受雇者養老年金保險制度

### 一、適用對象

勞工養老年金保險制度的被保險人應包括所有受雇主僱用從事工作獲致工資者（註廿），依此定義，無一定雇主、自營作業者（不論有否參加職業團體）、實際從事勞動之雇主等均不應納入適用對象；另一方面，現行勞保條例對於僱用員工人數的規定應予修正，使其有勞工身分者均能參加勞工養老年金保險。公務人員養老年金保險制度的被保險人應包括所有受僱於政府機關從事公務者。如果政府不將編制外之僱用人員納入公保體系內，就必須將其納入勞保體系內，並適用勞動基準法。至於不具公務人員資格之公立學校教職員，宜與私立學校教職員合併成「教職員養老年金保險」，以維護社會政策的公平原則。教職員養老年金保險的被保險人應包括所有公、私立學校所聘僱之教師與職員。至於學校附設之工廠、醫院、農場、銀行、商店等單位之僱用人員，則宜納入勞保體系，並適用勞動基準法。軍人養老年金保險的被保險人應包括現役之軍人。至於退役軍人及軍事單位之僱用人員，則應納入勞保體系。

### 二、保險機關

在中央社會保險局尚未成立之前，勞工養老年金保險宜由勞工委員會（或勞動部）為主管機關，以勞工保險局為承保機關，並由勞工保險監理委員會負責監督與審議事項。公務人員養老年金保險宜由銓敘部為主管機關，中央信託局為承保機關，並由公務人員保險監理委員會負責監督與審議事項。教職員養老年金保險宜由教育部為主管機關（教職員並非公務人員，不宜由銓敘部主管其保險事宜），並委託中央信託局為承保機關，而由教職員保險監理委員會負責監督與審議事項。軍人養老年金保險宜由國防部為主管單位，並委託中央信託局為承保機關，而由軍人保險監理委員會負責監督與審議事項。

### 三、投保薪資

除軍保外，勞保、公保與教保的投保薪資上限至少應為下限的四倍。由於薪資不斷提高，第一級級距可提高為五百元，每十級再調高五百元。若以現行勞保投保薪資下限為九、七五〇元計算，薪資在一〇、二四九元以下者，應投保第一級的九、七五〇元；薪資在一〇、二五〇至一〇、七四九元者，應投保第二級的一〇、二五〇元。依此計算，第十級的投保薪資為一四、二五〇元。而第十一級起適用一千元級距的結果，為一五、二五〇元。第二十級為二四、二五〇元。第二十一級起適用一千五百元級距的結果，為二五、七五〇元，而第三十級為三九、二五〇元。如此，投保薪資上限約為下限的四倍，故投保薪資宜分為三十級。基本工資調整時，投保薪資下限應予調整，而上限也應相對調整。

### 四、保費負擔

除軍保之特殊規定外，勞保、公保與教保的保費負擔應予統一，由勞資雙方折半負擔。由於受雇者養老年金制度是新開辦之社會保險制度，可不必延續現行制度的保費負擔辦法。如果政府要減輕公教人員負擔，可以調薪方式提高被保險人的負擔能力或以專案方式補助學校，千萬不要把保險費與薪資混為一談。至於保險費能否享有稅的優惠，基於政府財政的理由與所得重分配的考量，都不適宜採行，尤其在健康保險、職災保險、失業保險和年金保險各自獨立和投保薪資上限大幅調升之後，社會保險的保險費金額會大幅增加，若採優惠稅制，將會影響政府稅收，造成所得逆分配。

### 五、給付條件

除軍保外，勞保、公保與教保的給付條件亦應予統一規定，投保期間（繳納保險費期間）下限為十五年，上限為四十年，而二十五年即可領取完全年金。基於所得重分配的考量，社會保險年金給付的差距不宜過高，所以投保期間

應有上、下限的規定。凡投保期間在二十五年以上者，可領取增額年金；而二十五年以下者，可領取減額年金。給付年齡應以男性六十五歲，女性六十歲為宜，但是，船員、礦工等特定被保險人應另予規定。凡年齡未達六十五歲而退休者，則不支給養老年金，被保險人可以退休年金和個人儲蓄支應此一期間之生活費用。至於目前投保勞保、公保、私校保及軍保的年資，可以減成方式處理，因為同屬社會保險制度的轉移，過去的投保年資應予計算，但是，由於被保險人過去並未繳納年金保險費，所以不能完全計算，而應予減成計算，例如，以三分之二年計算一年時，投保勞保十五年的年資，可以換算成投保年金保險十年。

### 六、給付標準

受雇者養老年金保險的給付標準，可以全體被保險人平均投保薪資的百分之三十訂定均一給付，然後以投保年資率調整率，其計算公式如下：

$$\left( \text{全體被保險人平均投保薪資} \times \text{投保期間月數} \right) \times \text{調整率}$$

如果被保險人的投保期間為二十五年，調整率為一，投保期間每增加（或減少）一年，調整率就減少（或增加）百分之一。因此，投保四十年（上限）者的調整率為一·一。若以七、五九五元作為均一給付標準（註廿一），那麼，投保二十五年者可領取七、五九五元的完全年金，投保四十年者可以領取一〇、三二九元的增額年金，投保十五年者可以領取五、〇一三元的減額年金。至於投保十五年以下者，則只能領取被保險人自己繳納之保險費總額另附利息之一次養老給付，而雇主所繳納的部分應不予計算，因為那是對社會保險制度的分擔。

### 七、投險財務

在開辦受雇者養老年金保險制度之初，勞保、公保、私校保及軍保目前所累積的基金應全部移作養老年金保險基金，因為現行社會保險制度的給付內容

包括生育、傷病和醫療等健康保險給付以及殘廢、老年和死亡等生活保險給付，前者屬於健康保險制度體系，後者則屬於年金保險制度體系；前者的保險財務為隨收隨付方式，在健康保險制度獨立時，應另設新的基金運作，後者的保險財務則具有累積基金性質，現存基金應屬該種給付之準備金，所以在開辦年金保險制度時，應將其移入年金保險基金。這個基金是要支應制度成熟（開辦後二十五年）前，投保現行社會保險之年金給付，若有不足，應由政府補足。政府應負擔全部行政事務費用，但是，不負責保險財務的虧損。保險財務收支發生虧損時，若投保薪資結構合理，就必須調高保險費率。年金保險基金的運作關係保險財務至鉅，除了購買政府債券之外，政府應以保證利率運用基金，從事各種社會建設，以增進受雇者的福利。

## 伍、受雇者退休年金保險制度

### 一、適用對象

凡依法辦理退休制度之公、民營雇用單位必須為其員工（含軍人）投保受雇者退休年金保險；依勞資雙方同意辦理退休制度之公、民營雇用單位，亦得以任意方式投保。受雇者退休年金保險制度需為被保險人設置終身使用的個人帳戶，被保險人在轉換雇用單位或職業時，必須繼續使用該帳戶；被保險人中途停止受雇或受僱於無退休制度之僱用單位時，該帳戶仍須繼續保留。因此，受雇者退休年金保險制度的適用對象，是以受僱的事實與退休制度的有無為條件，缺一就不具投保資格。

### 二、保險機關

理論上，受雇者退休年金保險制度應由民間財團法人的方式設置，但是，為了貫徹退休金社會化的目標，而將勞工、公務人員、教職員及軍人均納入統一的制度內，以方便被保險人的轉換，充分保障被保險人的利益，所以最好由政府機關統籌辦理。由於涉及公務人員、教職員及軍人等被保險人，所以宜由

中央信託局成立「受雇者退休年金保險基金」，並設置「受雇者退休年金保險監理委員會」，負責監督與審議。監理委員必須包括勞工、公務人員、教職員及軍人等被保險人代表、公民營僱用單位代表及專家學者，以提高委員會的公正性。中央信託局應廣設各地區的分支機構，以方便業務的執行。

### 三、投保薪資

理論上，受雇者退休年金保險制度屬於勞資關係，政府不應干預，但是，基於社會政策的考量，而將其社會化，所以應由政府統一規定。受雇者退休年金保險的投保薪資標準應與受雇者養老年金保險的標準相同，上下限也應一致，而且同一被保險人投保受雇者退休年金保險的投保薪資，亦應與投保受雇者養老年金保險的投保薪資相同。因此，受雇者退休年金保險的投保薪資標準應由九、七五〇元起至三九、二五〇元上，共分三十級。當受雇者養老年金保險的投保薪資標準調整時，受雇者退休年金保險的投保薪資標準亦應同步調整。

### 四、保費負擔

由於退休金制度是由雇主單方面負擔，所以理論上受雇者退休年金保險的保險費應由雇主全額負擔。但是，由於退休年金保險係定期給付的長期保險，與一次支給退休金在本質上完全不同，保險費負擔會因給付水準的提高而逐漸加重，如果雇主的退休年金保險費負擔超過退休金負擔，勢必引起雇主的反對，而使退休年金保險制度窒礙難行，所以雇主的保費負擔應以不超過退休金負擔為宜，而超過的部分就必須由受雇者負擔。若以七十八年度的平均薪資二五、一三九、三一〇元。若不考慮利息因素，此一金額除以四十（受雇者退休年金保險的上限投保期間），就是雇主每年必須繳納的退休年金保險費。那麼，雇主每個月必須繳納二、三七四元的年金保險費，佔平均薪資的九·三八%。因此，如果受雇者退休年金保險的保險費率在九·三八%以下，應由雇主全額負擔；如果超過這個標準，其超過部分就必須由受雇者負擔。由於現行勞基

法的退休金標準偏高，而成爲勞資爭議的原因，所以受雇者退休金保險的保費負擔實有調整的必要。若採勞雇折半負擔，不僅會遭致受雇者的反對，理論上也不合理，最適當的方法是雇主負擔七五%，受雇者負擔二五%。基於折半負擔的社會保險原則，勞雇各增加負擔二五%，似可解決這個問題，而且目前公保被保險人負擔三五%的保險費，勞保被保險人則負擔二〇%的保險費，兩者平均的結果也接近二五%。至於退休金年保險費是否可享稅的優惠，理論上，雇主負擔的部分應全額免稅，以加強雇主爲員工投保退休金保險的意願，但是，被保險人負擔的部分則不應免稅，因爲退休金保險費係屬個人儲蓄，不應給予優惠稅制。

## 五、給付條件

由於勞基法的強制退休年齡不分性別均爲六十歲，所以給付年齡應不分性別規定爲六十歲。凡未達六十歲而退休者，一律不支給退休金。受雇者退休金保險的投保期間，下限爲十年，上限爲四十年，而投保二十年者即可領取完全年金，投保期間高於二十年者可以領取增額年金，低於二十年者可以領取減額年金。至於受雇者退休金保險開辦前的服務債務，只能計算同一僱用單位的過去服務年資，並以過去平均投保薪資計算保費債務，由勞資雙方以一次或分期的方式清償。清償之後，過去的服務年資就可以併入投保期間計算。

## 六、給付標準

受雇者退休金保險的給付標準，可以被保險人平均投保薪資乘以三〇%，再乘以投保年資率 and 調整率，其計算公式如下：

$$\text{（被保險人平均投保薪資} \times 0.3 \text{）} \times \frac{\text{投保期間月數}}{120} \times \text{調整率}$$

如果投保期間爲二十年，調整率爲一，投保期間每增加（或減少）一年，調整率就減少（或增加）一%。由於投保期間的上限爲四十年下限爲十年，所以投保四十年者的調整率爲〇·八，投保十年者的調整率爲一·一。若以二萬元作

爲等被保險人的平均投保薪資，如果投保二十年，就可以領取六、〇〇〇元的完全年金，如果投保四十年，就可以領取九、六〇〇元的增額年金，如果投保十年，就可以領取三、三〇〇元的減額年金。至於投保十年以下者，可以領取被保險人及其雇主所繳納的保險費總額另附利息之一次退休給付，因爲退休金爲延付工資，屬於個人儲蓄，如果未達年金給付條件，應將其繳納之保險費和利息退還被保險人。

## 七、保險財務

在開辦受雇者退休金保險制度之初，被保險人及其雇主必須清償過去的服務債務，並以此作爲基金，開始給付退休金。基金若不足以支應退休金給付，得向金融機構貸款，政府不必補助。受雇者退休金保險制度的財務完全自給自足，政府基於社會政策立場，只負責行政事務費用就已足夠。受雇者退休金保險制度亦應採取修正累積基金方式，當收支發生不平衡時，就必須調整保險費率。退休金保險基金的運用要比養老年金保險基金更富彈性，運用範圍宜更爲廣泛，並應保留部分基金，提供投保企業的融資，增進投保企業的利益。

## 陸、非受雇者養老年金保險制度

### 一、適用對象

非受雇者養老年金保險制度的被保險人包括強制性適用對象與任意適用對象，前者是以居住於中華民國地區之非受雇者（含雇主、自營業者、無業者、失業等），年齡在二十歲以上，六十四歲（含六十四歲以下，年所得依民國七十八年度水準在一二八、八六三元（單人戶農家平均可支配所得）以上者，且非爲受雇者年金保險之年金給付領取者爲對象；後者則是以年所得在一二八、八六三元以下之非受雇者，未能投保受雇者養老年金保險之受雇者（如臨時工、部分工時者）或失業者爲對象。因此，非受雇者養老年金保險的被保險

人包括農民、漁民、雇主、店東、個人計程車司機、開業的醫師、律師、會計師、臨時工、部分工時者、失業者、家庭主婦學生等。農、漁民被保險人應指派實際從事農、林、漁、牧業者，而非以農、漁會會員為要件。受雇於農、林、漁、牧業團體之受雇者應投保受雇者養老年金保險，但是，臨時性之農、漁業受雇者則應投保非受雇者養老年金保險。被保險人身份轉換為受雇者時，亦應轉投保受雇者養老年金保險。關於所得的限制，是基於社會保險的防貧（非救貧）意義及個人的付費能力；而以單人戶農家平均可支配所得作為所得下限的標準，是因為農民所得是所有職業中最低者（註廿二），而且單人戶是衡量個人勞動所得的最適指標。

## 二、保險機關

在中央社會保險局成立之前，非受雇者養老年金保險宜由內政部為主管機關，中央信託局為承保機關，並設置「國民養老年金保險監理委員會」，負責監督與審議事項。以目前內政部社會司社會保險科的人力，絕難主管責任艱鉅的國民養老年金保險，所以宜將其分為「國民養老年金保險科」（簡稱年保科）與「國民健康保險科」（簡稱健保科），前者主管非受雇者養老年金保險，後者主管非受雇者健康保險（目前有農民健康保險、民代及村里鄰長健康保險及低收入戶健康保險）。年保科與健保科的人員編制應擴大，才能順利執行業務。將來，中央社會保險局成立後，此二科將與勞委會與銜銜部的相關單位合併。

## 三、投保所得

非受雇者養老年金保險制度的投保所得標準，宜以月額一〇、七四〇元為下限（註廿三），以受雇者養老年金保險制度的上限投保薪資標準為上限。第一級級距亦從五百元開始，每十級再調高五百元。年所得在一三四、八七九元以下者，應投保第一級的一〇、七四〇元；年所得在一三四、八八〇至一四〇、八七九元者應投保第二級的一一、二四〇元。依此計算，第十級的投保所得

為一五、二四〇元，而第十一級起適用一千元級距的結果，為一六、二四〇元，第二十級為二五、二四〇元。第二十一級適用一千五百元級距的結果，為二六、七四〇元，第三十級為四〇、二四〇元。這個標準與受雇者養老年金保險的投保薪資標準極為接近，完全符合社會保險的公平原則。單人戶農家平均可支配所得變動時，投保所得標準的下限亦應予調整，而上限也應相對調整。

## 四、保費負擔

由於受雇者養老年金保險制度的保險費是由勞資雙方以折半負擔的方式共同負擔，非受雇者養老年金保險制度的保險費亦應由被保險人與政府共同負擔。但是，由於非受雇者除中等所得階層之外，還涵蓋高所得階層和低所得階層，如果高所得階層給予補助五〇%，不僅沒有必要，也違反所得重分配的政策原則；如果低所得階層只給予補助五〇%，則不僅使其無力負擔保險費，也違反所得重分配的政策原則。因此，對於年所得在一百萬元以上之高所得者，政府可以不必補助，而由其負擔全額保險費，但是，對於年所得低於一二八、八八〇元者，政府的保險費補助比率宜提高為七〇%，這與目前農民健康保險制度的政府負擔比率相同。被保險人若要申請七〇%的政府補助，必須經過所得調查 (income test) 核准後，才能取得優待資格。由於受雇者養老年金保險的保險費未能享有稅的優惠，所以非受雇者養老年金保險的保險費也不能享有優惠稅制。

## 五、給付條件

非受雇者養老年金保險制度的給付條件應與受雇者養老年金保險制度相同，投保期間的下限為十五年，上限為四十年，而投保二十五年者可領取完全年金；給付年齡為男性六十五歲，女性六十歲，未達給付年齡者不支給年金給付。投保期間在十五年以下者，在達給付年齡時，只能領取其個人所繳納保險費總額附加利息之一次給付。被保險人不按期繳納保險費達三次者，強制退保，

不得領取年金給付，但是，出國期間的投保資格可以保留。在開辦非受雇者養老年金保險制度時，年齡已達五十歲之非受雇者，因未能投保，須由政府實施非保險之福利年金，但是須將其納入社會救助體系（或老人福利體系），與國民養老年金保險制度無關。

## 六、給付標準

非受雇者養老年金保險的給付標準與受雇者養老年金保險相同，以全體被保險人平均投保所得的百分之三十訂定均一給付，再乘以投保年資率 and 調整率，其計算公式如下：

$$\left( \text{全體被保險人平均投保所得} \times 0.3 \right) \times \frac{\text{投保期間月數}}{300} \times \text{調整率}$$

如果被保險人的投保期間為二十五年，調整率為一，投保期間每增加（或減少）一年，調整率就減少（或增加）一%。因此，投保四十年者的調整率為〇·八五，投保十五年者的調整率為一·一。如果全體被保險人的平均投保所得為二萬元，均一給付為六千元，投保二十五年者的年金給付為六千元，投保四十年者的年金給付為八、一六〇元，投保十五年者的年金給付為三、九六〇元。

## 七、保險財務

在開辦非受雇者養老年金保險制度時，政府不必提撥準備基金，因為給付是在開辦十五年後才開始支付，十五年內已可累積相當金額之基金。開始給付後若發生虧損，應調高保險費率，政府不必補助，因為調高保險費率的結果，政府的保費負擔自會增加，不必另予補助。非受雇者養老年金保險的行政事務費用應由政府全額負擔，其財務運作應維持自給自足。基金的運作應基於安全、高利和福利的原則，由政府統籌運用。

## 柒、本規劃構想的可行性與建議事項

### 一、可行性的探討

本規劃構想的可行性至少可從制度體系、保費負擔、給付水準、通算制度，過去服務債務清償及基金移轉等六個方面去探討。在制度體系的可行性方面，本構想基於全民健康保險制度的規劃方向，認定全國統一制度之難以採行，而主張採取分立制度。因此，第一階段是將現行勞保、公保、私校保及軍保的老年給付改為年金給付，稱之為「基礎年金」，如果可能，就將私校保改為教職員保險，並將公立學校教職員納入。第二階段是在勞保、公保、教職保及軍保體系內，成立「退休年金保險基金」，辦理附加年金保險。第三階段是在中央信託局內，成立「國民養老年金保險基金」，辦理非受雇者養老年金保險。第四階段是配合中央社會保險局的成立，將勞保、公保、教職保及軍保的養老年金保險合併成受雇者養老年金保險，將個別的退休年金保險合併成受雇者退休年金保險，並將非受雇者養老年金保險納入中央社會保險局。目前，各種社會保險制度均在規劃基礎年金與附加年金事宜，受雇者的養老年金保險和退休年金保險均無問題，而制度整合的問題，則可因中央社會保險局的成立解決。因此，目前最需克服的是非受雇者養老年金制度的規劃與實施。

在保費負擔的可行性方面，主要的爭論焦點有二，第一是勞資雙方的分擔比率，第二是非受雇者與政府之間的分擔比率。行政院會已通過，基礎年金和附加年金的保險費各由勞方負擔百分之三十，由資方負擔百分之七十，兩者合計的分攤率為六比十四。本構想基於理論分析的結果，受雇者養老年金保險費宜由勞資雙方折半負擔，受雇者退休年金保險費宜由勞方負擔百分之二十五，由資方負擔百分之七十五，兩者合計的分攤率為七、五比一三·五，較有利於資方，可行性可能更高。至於政府對非受雇者養老年金保險費的分攤率，如果受雇者養老年金保險採勞資折半負擔的方式，就應該採百分之五十的負擔方式，這不僅可行而且必要。

在給付水準的可行性方面，本構想基於投保薪資上限提高至下限的四倍以

及開辦年金保險後的平均投保薪資必然接近平均實際薪資兩個較切實際的假設上加以規劃。依七十八年度的薪資和所得水準，受雇者的平均基礎年金為七、五九五元，平均附加年金為六、〇〇〇元，合計為一三、五九五；非受雇者的養老年金則為六、〇〇〇元（註廿四）。同年度，我國平均每人每月最終消費支出為六、六〇五元，上述年金給付水準應為最適的基本保障。

在通算制度的可行性方面，首先，是在同一保險制度內的通算問題，也就是社會保險老年給付改採年金給付時的通算以及暫時中斷時的通算。本構想建議以減成計算方式處理，不僅合理而且可行性也高。其次，是不同保險制度的通算問題，也就是不同退休年金保險制度之間的通算，本構想主張設置受雇者退休年金保險基金，以同一個人帳戶處理，只要受雇者退休年金保險制度能夠統合，通算問題就可以解決。

在過去服務債務清償的可行性方面，主要的困難是過去服務期間的退休金能否清償。由於目前適用勞基法事業單位的提撥比率上只有一〇·六三%，而且提撥率為平均薪資的二%（下限），所以一旦實施退休年金保險，要雇主清償過去服務期間的退休金恐非易事。但是，在勞基法一定要貫徹的原則下，以平均投保薪資清償退休金，再由勞方負擔二五%，雇主當無抗拒的理由。若以目前一二、六六七元的平均投保薪資和五%的保險費率計算，雇主一年只要負擔五、七〇〇元的退休金債務（註廿五），不僅要比支付一次退休金要減輕很多，而且實際負擔也不重，可行性甚高。

在基金移轉的可行性方面，目前，符合請領勞保老年給付者達三十八萬九千餘人，約需七五〇億元的給付費用，而勞保累積基金只有四三九億元，還不足以支付老年給付，所以開辦受雇者老年年金保險時，現行各種社會保險的基金應全部移作年金保險基金。由於年金給付並非一次給付現存基金應足以支付八個月的給付費用。

## 二、建議事項

為了順利推動國民養老年金保險制度，下列六項建議似可作為規劃時的參考。

第一：規劃委員會的設置——目前，我國國民養老年金保險制度的規劃，是以勞保和公保為主，分別由勞委會和銓敘部負責規劃，彼此之間缺乏對理念的共識，也缺乏統一的標準，遑論有為非受雇者規劃之年金保險制度。如此發展的結果，將會重蹈全民健康保險制度的規劃難題，所付的代價將更為昂貴。因此，希望政府能够儘速成立一個超部會的「全民年金保險制度規劃小組」，從總體面加以規劃，以符合全體國民的利益。

第二：年金保險財務的獨立——我國社會保險所採行的綜合保險方式宜早日結束，以建立一個以健康保險、失業保險、職業災害保險及年金保險為體系的社會保險制度，這不僅順應世界潮流，也符合保險財務的健全原則。

第三：受雇者退休年金保險制度的統合——在中央社會保險局成立之前，受雇者退休年金保險擬由現行社會保險制度個別規劃，這是不得已的事，但是，如果「全民年金保險制度規劃小組」能够成立，就應該在規劃時，將各種退休年金保險制度加以統合。

第四：年金保險法規的制定——在規劃國民養老年金保險制度時，年金保險法規亦應列入研修範圍。受雇者養老年金保險法（宜分別制定勞工養老年金保險法、公務人員養老年金保險法、教職員養老年金保險法及軍人養老年金保險法），受雇者退休年金保險法（勿須個別制定）及國民養老年金保險法等基本法規應及早制定。

第五：年金保險資訊系統的建立——國民養老年金保險制度必須配合資訊系統的建立，才能順利推動。本構想建議將年金保險資訊系統列入國家六年計畫中，儘早建立完整體系，以加速達成全民皆年金的理想目標。

第六：社會保險專業代理人制度的建立——社會保險制度健全之後，相關法規，必要手續及權利義務關係等都複雜化，必須仰賴專業人員，才能保障被保險人的權益，所以必須建立社會保險專業代理人制度，提供申請、報告、文件制作、諮詢指導等服務。

### 三、結 論

資本主義在分配制度上的失敗，產生了社會政策的必要性，而社會保險則成爲社會政策中最重要的一環。社會保險制度過一百多年的演進，已經構成了健康保險、失業保險、職業災害保險與年金保險四個體系，其中，以健康保險與年金保險對國民生活最具影響，所需經費也最爲龐大。我國的社會保險制度雖已實施了四十年，但是，整體制度仍未健全，失業保險和年金保險都尚未實施。究其原因，並非沒有實施的必要，也非沒有實施的條件，而是決策者仍然深陷經濟成長的陷阱裏，深信經濟成長就是國民福祉；效率生產就是促進經濟成長的唯一途徑，忽略了資源分配對生產效率與國民福祉的重要性。

國民養老年金保險制度不僅是個人對老後生活的安排措施也是這一代勞動人口對資深國民應盡的安養責任，於私是一種義務，於公是一種權利。如果政府只因爲財政理由而反對實施，如果勞資雙方只因爲保費負擔的問題而阻礙實施，如果個人只因爲小小的負擔而拒絕投保，就短期而言，全體國民都會蒙受損失，就長期而言，企業和政府也會遭受其害。

目前，政府已經確定實施年金保險制度的決心，並已進行初步的規劃。然而，各界對政府所草擬方案，在認知上仍有差距，在態度上仍有對立，而全國性的國民養老年金制度則尚未形成政治氣候，更無專責單位從事規劃工作。有鑑於此一問題的重要，筆者乃以社會政策的觀點，對我國實施國民養老年金保險制度，提出規劃構想。本文分爲我國實施國民養老年金保險制度的必要性，退休金制度的年金化與社會化、規劃的一般原則、規劃的具體原則、受雇者養老年金保險制度、受雇者退休年金保險制度、非受雇者養老年金保險制度等七

個主題加以探討規劃，並提出建議事項。本文仍屬初期的構想階段，不周延之處甚多，所以只希望提供有關單位參考，而不敢奢望成爲決策的依據。

今後，國人必須面對的問題，已不是該不該實施國民養老年金保險制度的問題，而是應如何規劃一個健全的國民養老年金保險制度的問題。全民皆年金的理想是全民共同的期望，也是個人、企業和政府的共同責任，大家必須合力去規劃、推動和維護，才能使這個制度真正落實，國民福祉才能真正提昇。

### 註 釋

註一：厚生省年金局企劃課編《各國の年金制度》，厚生出版社，一九六八年，一二九—一三〇頁。

註二：詹火生譯《各國社會安全制度要覽》，臺灣地區勞工保險局，一九八八年，九頁。

註三：蔡宏昭著《生活水準與生活保護措施》，中華民國社區發展研究訓練中心，一九九〇年。

註四：一九九〇年十月，我國的外幣資產包括外滙存底七四〇億美元，黃金五十八億美元及挾注拆放市場美元四十億，總共達八三八億美元。第二位的日本則有八二八億美元。

註五：行政院主計處編《中華民國臺灣地區七十八年個人所得分配調查報告》，一九九〇年，九頁。

註六：廿一世紀基金會編《臺灣地區一九九〇年經濟滿意度民意調查分析報告》，一九九一年一月。

註七：聯聯社：《聯聯社：可支配收入》 $(即 S = \frac{S}{Yd})$

註六：參閱 United Nations, Yearbook of National Accounts Statistics, 1990

註九：行政院主計處編《中華民國統計年鑑》，一九九〇年，一〇三頁。

註十：行政院主計處編《臺灣地區人力運用調查報告》，一九九〇年，一七頁。

註十一：蔡宏昭著《老人福利政策》，桂冠圖書公司，一九八九年，一三頁。

註十二：參閱一九九一年一月二日中國時報。

註十三：Taiwan Statistical Data Book, 1990, p. 181

註十四：同註十一，一一九頁。

註十五： $0.55 (35/30) = 0.458$

註十六： $0.458 (2/3) = 0.305$

註十七：行政院主計處編《中華民國七十八年臺灣地區薪資與生產力統計年報》，一九九〇年，一七七頁、一七九頁。

註十八：同註十七，男性就業率為一一·五%，女性為五·二%。

註十九：勞動基準法第二條。

註二十：在平均投保薪資等於平均薪資的前提下，乘以〇·三計算。

$25,318 \times 0.3 = 7,595$

註廿一：同註一，一三四頁。

註廿二： $128,863/12 = 10,739$

註廿三： $(336,874/4.25)/12 = 6,605.37$

註廿四：根據行政院勞工委員會估算，勞工附加年金保險（即勞工退休年金保險）的保險費率為平均投保薪資的四一七%。若以五%計算，雇主一年要負擔的退休金債務為五、七〇〇元，其計算方式如下：

$(12,667 \times 0.05) \times 0.75 \times 12 = 5,700.15$

### 參考文獻

- 1 Allen, E. T, Melone, J. J. & Rosenbloom, J. S., Pension Planning, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1981.
- 2 Lee, Phil & Raban, Colin, Welfare Theory and Social Policy,

Sage Publications, London, 1988.

3 Marshall, T. H., Social Policy, Hutchinson, London, 1984.

4 McGill, D. M., Fundamentals of Private Pensions, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1984.

5 Social Security Programs Throughout the World, U. S. Government printing office, Washington D., C. 1987.

6 渡部恒夫著，《社會政治の謎》：社會政策批判方法，ぎょうせい一九八八年。

7 中原弘二著，《現代社會政策論》，九州大學出版會，一九八七年。

8 社會保障研究所編，《アメリカの社會保障》，《イギリスの社會保障》，《西ドイツの社會保障》，東京大學出版社，一九八七年、一九八九年。

9 厚生省年金局企劃課編，各國の年金制度，厚生出版社，一九六八年。

10 健康保險組合連合會編，《社會保障年鑑》，東洋經濟新報社，一九九〇年。

11 庭用範秋著，《保險學》，成文堂，一九八九年。

12 古川俊之著，《高齡化社會の設計》，中央公論社，一九八九年。

13 柯木興著，《社會保險》，中國社會保險學會，一九九〇年。

14 蕭麗卿撰，《英美兩國老年年金給付制度之比較研究》，臺灣地區勞工保險局，一九九〇年。

15 柯木興著，《我國勞工保險老年給付改採年金制之研究》，國彰出版社，一九八七年。

16 蔡宏昭著，社會福利政策，桂冠圖書公司，一九九〇年。

17 蔡宏昭著，勞工福利政策，桂冠圖書公司，一九八八年。

18 蔡宏昭著，老人福利政策，桂冠圖書公司，一九八九年。

19 蔡宏昭著，醫療福利政策，桂冠圖書公司，一九八九年。

20 蔡宏昭著，生活經濟學，遠流出版公司，一九九一年。