

# 臺灣老年所得保障制度的演變與發展

陳琇惠

## 一、前言

1948 年世界人權宣言第 25 條第一項規定，人人有權享受為維持其本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住屋、醫療和必要的社會服務；在遭遇失業、疾病、身障、死亡、「老年」等其他不可抗力的情況下喪失謀生能力時，有權獲得保障。

「老年」是一種生理上的必然現象，是生命變遷的過程，亦是生命的時間歷程。也關乎年齡，由於年齡有不同的象徵意義，可能代表生活機能的強弱、心理情緒轉變的差異，「老年」並非一個絕對的標準，而是一個相對的概念，最重要的特徵是老年所引起的生理活動機能上的自然衰退，進而導致工作能力及所得的減低的過程。

所得安全的本質，係指不管現在或未來，均能確實滿足其基本需要的心理狀態，基本需要包括食、衣、住、醫療或其他必需品的需要，當一個人可以相對確定

其基本需要被滿足時，內心就會產生安全感，換言之，一個人的所得愈多，就可以得到越高的安全感。而在提及所得安全時，有以下幾個觀點值得探討：所得必須持續性(income must be continuous)，所得之持續性在於保障未來經濟之需求會被達成，如果所得會損失或明顯地減少，則經濟安全是被威脅的；所得(income)是指真實所得(real income)。「真實所得」指可利用金錢去購買所需之服務。真實所得的增加，才可確保經濟安全；所得(income)指超過貧窮(poverty)或維生的水平（陳琇惠，2001，2007，2010）。

老年所得保障制度係指民眾因退休離開職場、或因老年無法工作，導致收入中斷時所提供之所得保障措施。依 2010 年「美國社會安全署」所出版的「世界各國社會安全要覽」(social security throughout the world)的分類可將所得保障措施分為四大類型：職業相關制、普及制、資產調查制及其他類型(Social Security Administration, 2010)。其性質分別為：職業相關

制為社會保險制度，其特性以「強制繳費」為前提，透過「風險分擔，納費互助」之機制，對民眾於老年時提供的定期性老年給付，以保障其基本經濟安全，其財源來自保險費；普及制為社會津貼制度，其特性以「身分資格」為前提，屬於法定權利，不分貧富，凡符合條件資格者，一律享有年金給付之權利，不需繳納任何費用，財源來自政府稅收；資產調查制為社會救助制度，其特性以「資產調查」為前提，個人或家庭資產需經調查符合資格者，始享有救助的權利，亦不需繳納任何費用，財源來自政府稅收（陳琇惠，2010）。

臺灣老年所得保障制度，最早源自於1945年社會救濟法，針對貧苦無依的老人所提供之院內救濟金及院外救濟金兩項（陳琇惠，2010）。此種低度所得保障的制度，持續維持近50餘年，殆自1993年由於政治的解嚴，民主的選舉，政黨的競爭，才開啓老年所得保障議題的論辯與研議。延宕遲滯發展五十餘年的老年所得保障制度，至此進入了迎頭趕上的時期，各種老年所得保障的議題與建議，不僅為政黨首要政見，民間社福團體的倡議，亦不曾停歇，政府機關相關的主管部會，如內政部、行政院勞工委員會、行政院農委會及行政院經建會，在行政院院長的指示之下，開始了各種職業人口群老年所得保障制度的研議與規劃，並列為優先施政重點。

自1993年開啓老年所得保障制度的論辯之後，1995年實施老年農民福利津貼，1998年全面實施中低收入戶老人生活津貼，2002年實施敬老福利津貼及原住民

敬老福利津貼，2004年實施勞工退休金，2008年實施國民年金，2009年實施勞保年金，至此臺灣涵蓋社會保險、社會救助及社會津貼三大體系之老年所得保障制度，於焉建立完整的保障體系。

10餘年來，臺灣老年所得保障制度發展中，國民年金制度之規劃與立法工作一再延宕，老年福利津貼制度的提早實施，有那些背後的政治與環境因素？勞保年金與國民年金制度未能整合的關鍵所在？對未來整體臺灣老年所得保障制度有那些影響？均值得作一檢視。本文將先就臺灣老年所得保障制度建構的歷程與變革加以研析，再就臺灣所得保障制度的架構與內涵及相關問題進行探討，最後就國際新策略與新路徑提出建議與意見。

## 二、臺灣老年所得保障制度建構的歷程與演進

關於臺灣老年所得保障制度建構的歷程與演進，最早源自於1945年社會救濟法，對貧苦無依之老人所提供之院內救濟及院外救濟兩項。院內救濟係指將無依老人送入住於救濟院內免費提供包括居住、生活、飲食、醫療、休閒等方面需求的最低保障，對於入住於救濟院內之老人，每月尚提供數百元不等之零用金，以供其日常生活之支出。對不願進住救濟院所老人，則提供院外救濟金，以金錢補助方式提供其獨立外住時所需支出之用。此即為臺灣最早對貧苦無依老人所提供現金補助型態之所得保障制度的濫觴。

1980年代社會救助法訂頒之後，提供

低所得老年現金給付，採低度保障型態，以第一款低收入戶老人，即無收入，無恆居，非靠救助無法生活之老人為對象，按月發給相當於最低生活費標準之家庭生活補助費，至第二、三款低收入老人或頻臨於低收入戶邊緣之老人，則無任何現金補助型態之所得保障制度，此種僅對第一款低收入老人所提供之現金補助措施，其保障的人口群相當稀少，約僅占 65 歲以上老人人口之 0.0001%。此項低度所得保障制度，持續維持相當長一段時間。

關於老年年金的議題之倡議，早在 1990 年初，內政部在「老人福利法修正草案」中已列入老年年金，且草案亦經政務委員審查通過並提院會審議，但在院會審議時，當時財政部部長卻說：「我贊成，但沒有財源」，院長就做「再研究」的裁示，老年年金就這樣無疾而終（蔡漢賢，2011）。

1991 年的國民大會選舉，民進黨挑起「社會權」入憲之爭，雖然失敗，但已宣示社會福利成為選舉中重要政見的時代來臨。1992 年底的立法委員選舉，民進黨拋出福利國的議題，試圖炒熱選情；而立委候選人蘇煥智更在台南縣以「老人年金」為政見，具體而微實踐福利國主張，獲高票當選。接著，1993 年澎湖縣第 11 屆縣長補選，民進黨籍的高植澎主打「老人年金」每月 3 千元政見而當選；激發了 1993 年底縣市長選擇，民進黨全面以「老人年金」作為共同政見的誘因，承諾老人每月可領取「老人年金」5 千元。且於 1994 年提出「國民年金法草案」，藉以建立完整的

國民年金制度。民進黨打的如意算盤是藉「老人年金」（老人津貼）施壓立法院儘速通過「國民年金法」（林萬億，1995）。

執政的國民黨警覺到「老人年金」是有迫切的需要性，1993 年 7 月率先開辦「中低收入戶老人生活津貼」以為回應，規定凡 65 歲以上老人，其家庭平均所得在社會救助法規定的最低生活費用標準 1.5 倍以下的老人，每人每月可領取生活津貼 6 千元。由於宣導不夠，且資產調查從嚴，手續繁瑣，導致申請者不多，第一年只發放 3 萬餘人。1994 年 7 月起放寬「中低收入戶老人生活津貼」的發放資格，將原先的最低生活費用標準 1.5 倍，提高到兩倍。1995 年 1 月 1 日起，再放寬到 2.5 倍以下的老人，每人每月可領取生活津貼 3 千元。在 1995、96 年發放人數均超出預訂的 22 萬人，主因在省市長選舉期間，政府以行政命令要求地方政府簡化申請手續，並放寬審核標準，甚至有「先發後審」的情形（李明璁，1996；孫健忠，1997）。

當國民黨政府推出中低收入戶老人生活津貼，及民進黨大力推動老人年金制度的同時，建立的老年農民經濟生活保障的呼聲也響起。於是，1995 年 3 月 1 日立法院審議農民健康保險條例修正案時，部分來自農業縣分的立委提案增列核發老年農民津貼之修正條文。1995 年 3 月行政院決策官員說「絕不接受每個月 3 千元的老農津貼，行政院必須有擔當，導正「救助」與「保險」不可混為一談」，接著在同年 5 月 4 日行政院第 2429 次院會時院長提示略以：本院所提「老年農民福利金暫行條例」

草案，大幅修改內容，使得老農福利金的發放，將漫無標準，造成政府財政的沉重負荷，本人必須在此強調：「政府一向堅持國家財政的穩定與健全。對少數弱勢團體及亟待救助的個人，主管部門有實質的協助辦法，應該讓民眾充分瞭解，不能爲了少數部分的利益而損及整體全面利益，政府應該幫助需要照顧的同胞，但也要顧及社會公平正義原則，絕不宜流於無限制的浪費偏頗」等。不料，仍受不了立法院的壓力，開始鬆口說：「老農津貼可併同 65 歲以上中低放入老人補助方案一併考量」，但立法院在老農派立委選票導向下，堅持不調保費，要在農保條例中加列老農津貼，並且在 1995 年 3 月報章訪問中公開承認說，就算誤將「福利」與「保險」混爲一談，也要「將錯就錯」(蔡漢賢，2011)。

不敵農民走上街頭的示威抗議，終於在 1995 年 5 月 19 日制定「老年農民福利津貼暫行條例」，據以發放老年農民福利津貼，發放對象爲年滿 65 歲且參加農民健康保險年資合計 6 個月以上之農民，每人每月 3 千元，領到死亡之當月止。2004 年總統選舉競爭激烈之下，各政黨均希望獲得農村人口選票，於是，執政的民進黨，於 2003 年 12 月 4 日推出提高老農津貼的給付額度，國民黨、親民黨也樂觀其成。於是，在高度共識下，立法院通過自 2004 年 1 月起由原每月 3000 元提高爲 4000 元。2006 年老農福利津貼標準再次調高爲 5000 元。2008 年總統大選，兩黨還是不敵農民選票的壓力，以極其快速的方式完成修法，自 2007 年 7 月 1 日起將津貼標準再

次調高爲每人每月 6000 元(行政院農委會，2007)。使得老農福利津貼標準成爲現行津貼標準中最高者。

2000 年，政黨第一次輪替，民進黨取得執政權，爲落實民進黨籍候選人陳水扁先生的社會福利政見之一「三三三安家專案」，其中包括 65 歲以上老人，在國民年金施行前，每人每月可領 3 千元福利津貼。即積極兌現此項政見，希望 7 月 1 日開始發放。行政院於是草擬「敬老福利津貼暫行條例」送立法院審議，受益對象排除了接受政府收容安置者、領取退休俸、養老給付、生活津貼及前一年綜合所得 50 萬元以上，房屋、土地值 5 百萬以上者均不得申領，發放一年多後，立法院朝野黨團又協商決定自 2003 年 7 月 1 日起，讓已經領取勞保老年給付及軍公教退伍或養老保險給付的 65 歲以上老人，也能領取每月 3 千元的敬老津貼。同年，還通過原住民敬老福利津貼，對年滿 55 歲以上原住民，同樣發給福利津貼每人每月 3000 元(國史館臺灣文獻館，2006)。

老年福利津貼的變化，凸顯了政黨競爭的政治性意味，以及政府對老人經濟安全缺乏整體性的政策規劃(王永慈，1999)。隨著津貼的擴張，政府財政負擔的增加，以及人口高齡化社會來臨，平均餘命的延長，國民年金制度的建制，終於露出了一線曙光。

歷經 15 年長期的規劃，我國國民年金法終於在 2007 年 8 月 8 日公布，2008 年 10 月 1 日實施，將全民納入公共年金的保障體系。2008 年 8 月 13 日修正勞工保險

條例，將老年給付與失能給付改為年金化，並自 2009 年 1 月 1 日起實行。至此，臺灣地區 65 歲以上老年人口依法均享有各種不同形態所得保障制度。

完整的老年所得保障制度之分工功能，「資產調查制之社會救助制度」係為最

後之一道防線；「普及制之社會津貼制度」是為實現公民地位權利；「職業相關制之社會保險制度」則是實現社會連帶相互保障。此三種制度在臺灣均已建立相關保障措施，提供已滿 65 歲老人之基本經濟安全（詳如表 1）。

表 1：臺灣老年所得保障制度發展一覽表

項目	年別	法規	修正年別	備註
社會保險	1958	勞工保險條例	1968、1972、1979、 1988、1995、2000、 2001、2003、2008、 2009	2008 增列年金給付
	1958	公務人員保險法		1999 整合私立學校教職員保險條例改為公教人員保險法
	1999	公教人員保險法	2007	
	2004	勞工退休金條例	2008	
	2007	國民年金法	2008	
社會津貼	1995	老年農民福利津貼暫行條例	1998、2000、2002、 2003、2005、2007	
	2002	敬老福利津貼暫行條例		2008 併入國民年金法
	2002	原住民敬老福利津貼暫行條例		2008 併入國民年金法
社會救助	1980	社會救助法	1997、2000、2005	
	1998	中低收入老人生活津貼發給辦法	1999、2000、2002、 2004、2007、2008	

資料來源：作者依現行法令自行整理。

### 三、臺灣老年所得制度的架構與內涵

#### (一)臺灣老年所得保障制度的架構

臺灣老年年金制度，係以「社會保險制度」預防老年貧窮風險，作為主要保障體系；「社會津貼制度」提供普及式的「福利津貼」作為次要保障體系，就功能的分

工而言，社會保險制度是實現社會連帶相互保障，普及式的津貼制度是實現公民地位的權利，此兩種制度在臺灣係以職業人口為對象來建立相關的所得保障體系，提供老人的基本經濟安全。

臺灣現行社會保險制度，係屬多元化社會保險體制，為不同職業團體分別設立社會保險體制，學理上稱為俾斯麥模式 (Bismark model)，此種模式為保障更多國民之生活，大多逐漸擴大投保對象或擴大眷屬給付，以達到「全民」保障為目標 (陳琇惠，2007)。但臺灣在建構社會保險制的老年年金制度時，曾試圖建立全民性普及的老年年金制度，但在整合的過程無法建

立共識，特別是勞工團體的反對，認為整合將會影響到勞保的財務問題，亦有可能連帶拖垮國民年金的財務，再加上考量年資及投保薪資整合上的困難 (黃全慶，2010)。因此形成了臺灣在老年年金制度上劃分為就業相關與未就業相關兩種體系，勞工保險老年年金給付，屬於就業相關社會保險制度；未參加其它就業相關保險制度者，則成為國民年金體制的保障對象。至於同屬年金給付形態的社會津貼制度，則僅為老年農民福利津貼制度。另其餘需經資產調查，始享有津貼補助性質之社會救助制度，則不在本文討論的範圍。臺灣的老年年金制度架構，詳如圖五：

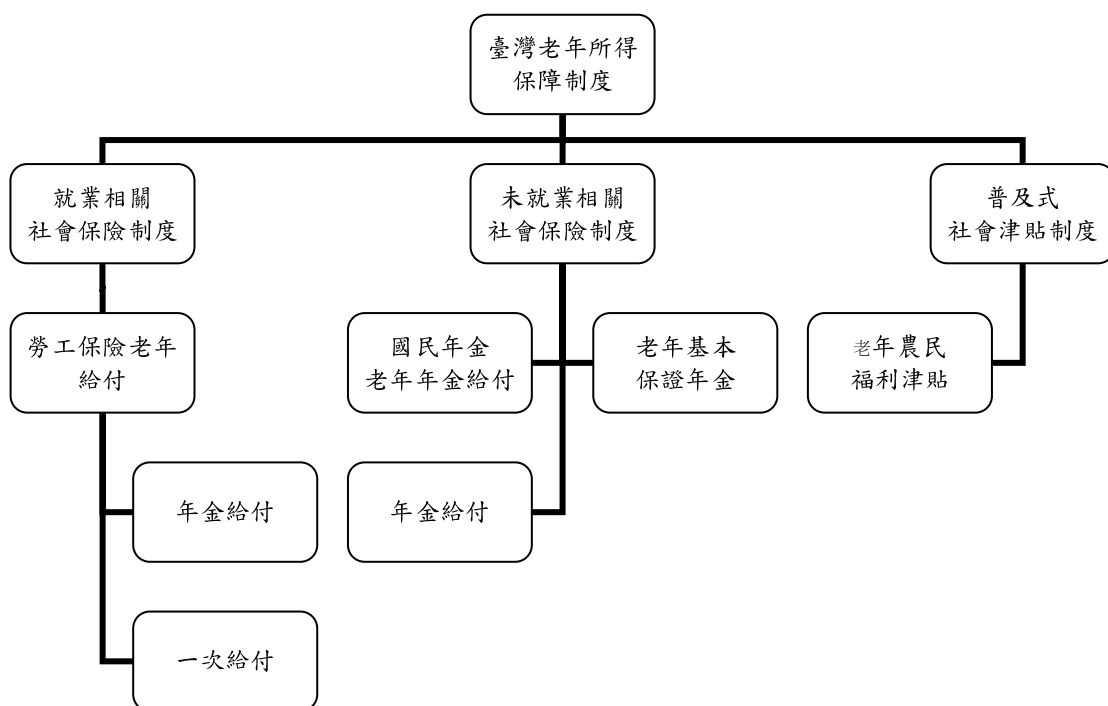


圖 5：臺灣老年所得保障制度架構

## (二) 臺灣老年所得保障制度的內涵

關於臺灣老年年金制度的內涵，將分社會保險年金制度與社會津貼的年金給付，分別探討如下：

### 1. 就業相關的社會保險年金制度－勞工保險老年年金給付內涵

勞工保險係在職保險，保障對象為年滿 15 歲以上、60 歲以下，實際從事工作並獲得報酬維生之勞工，應由其雇主或所屬的團體或機構為投保單位參加勞工保險為被保險人。按勞工保險原採一次金給付方式，給付種類包括：生育、傷病、殘廢、老年、死亡等給付，勞保年金施行後，除了將「殘廢給付」名稱改為「失能給付」外，失能、老年及死亡三種給付增加按月發給之給付方式，即「老年年金」、「失能年金」和「遺屬年金」三種給付項目，茲將老年年金的給付之「請領要件」、「給付標準」等相關內涵敘述如下：

(1)請領要件：為保險年資合計滿 15 年，年滿 60 歲者；年金施行前有保險年資者，如符合現制老年給付請領條件者，可選擇一次請領老年給付或年金給付，經保險人核付後，不得變更；請領年齡採逐步提高機制，自年金施行之日起，第 10 年提高 1 歲，其後每 2 年提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。

(2)給付標準：依下列兩種方式擇優發給：A.平均月投保薪資 $\times$ 年資 $\times$ 0.775%+3,000 元；B.平均月投保薪資 $\times$ 年資 $\times$ 1.55%。舉例來說當勞工保險年資為 15 年，其平均月投保薪資\$31,000，按上述兩

種不同公式計算：(A)  $\$31,000 \times 0.775\% \times 15 \text{ 年} + \$3,000 = \$9,604$ ；(B)  $\$31,000 \times 1.55\% \times 15 \text{ 年} = \$7,208$ 。勞工可依二種不同公式分別計算其老年年金給付之多寡而作選擇。若以此例，則選擇第一式對勞工較為有利。

(3)展延年金與減額年金：A.展延年金：被保險人符合老年年金請領資格者，每延後 1 年請領，依原計算金額增給 4%，最多增給 20%；B.減額年金：被保險人保險年資合計滿 15 年，惟尚未符合老年年金請領年齡條件者，得提前請領老年年金，每提前 1 年，依原計算金額減給 4%，以提前 5 年請領為限。

(4)保險費率與投保薪資：A.保險費率：7.5~13%；B.投保薪資：由投保單位按被保險人之月薪資總額，依投保薪資分級表規定，申報之。

### 2. 未就業相關的社會保險年金制度－國民年金保險老年年金給付內涵

國民年金保險之參加對象，係為未參加任何就業相關保險保障者，如家庭主婦、失業者、無業者、學生或其它自由職業者。2007 年立法通過「國民年金制度」，2008 年 10 月 1 日已正式施行，所提供之保障以「老年年金給付」為主，「身心障礙年金給付」、「喪葬給付」及「遺屬年金」為輔，僅就「老年年金給付」相關重要內容敘述如下：

(1)年齡要件：以年滿 65 歲為要件。

(2)年金給付：有兩種計算方式，可由被保險人自行擇定：A.（月投保金額 $\times$ 保險年資 $\times$ 0.65%）+3,000；B.（月投保金

額 $\times$ 保險年資 $\times$ 1.3%)。舉例來說，林先生 65 歲退休時，保險年資 15 年，平均月投保金額 \$17,280，年月可領多少？(A)  $\$17,280 \times 0.65\% \times 15 \text{ 年} + \$3,000 = \$4,685$ ；(B)  $\$17,280 \times 1.3\% \times 15 \text{ 年} = \$3,370$ 。選擇第一式較為優。B.老年基本保證之資格限制：年滿 65 歲，設有戶籍，最近 3 年每年居住國內超過 183 日；未領有社會社福津貼，未經政府收容安置，未領有各種退休金。最近一年個人綜合所得總額未達 500,000。個人所有土地房產價值未達五百萬元以上者；給付標準：每人每月 \$3,000 至死亡為止。

(3)保險費：A.保險費率：6.5~12%；

B.投保金額：第一年依勞工保險投保薪資分級表第一級定之。第二年起，依中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達 5%時，依該成長率調整之；C.保險費分擔：低收入戶：政府全額補助；身心障礙者：極重度、重度，由政府全額補助、中度者補助 70%（自付 30%）、輕度者補助 55%（自付 45%）；家庭經濟弱勢者：分為二類，第一類政府補助 70%（自付 30%）、第二類政府補助 55%（自付 45%）；其餘民眾：政府補助 40%（自付 60%）。

茲將勞保與國保老年年金給付內涵之差異，比較詳如表 2：

表 2 勞保與國保老年年金內涵比較一覽表

類別 項目	勞保老年年金	國保老年年金	比 較
年齡	60 歲（2018 年調整至 61 歲；2026 年調整至 65 歲）	65 歲	勞保受限於現制 60 歲可請領老年給付的規定，採年齡逐年延後的措施；國保則完全依老年法定年齡 65 歲為標準，如就單純年齡要件而言，國保較符合國際趨勢。
保險費率	7.5~13%	6.5~12%	國保較勞保減少 1%，保險費率的訂定，有無依照精算結果待商榷。
年金給付	A.（平均月投保薪資 $\times$ 年資 $\times$ 0.775%）+3,000 元 B.平均月投保薪資 $\times$ 年資 $\times$ 1.55%	A.（月投保金額 $\times$ 保險年資 $\times$ 0.65%）+3,000 B.月投保金額 $\times$ 保險年資 $\times$ 1.3%	年金給付率國保較勞保少.0125%，惟其計算公式相符，預留未來整合的空間，但給付率差異的理由為何？未見任何的精算依據。
投保金額	依投保薪資分級表規定	第一年依勞工保險投保薪資分級表第一級定	國保採定額制；勞保依被保險人實際投保薪資而訂。



類別 項目	勞保老年年金	國保老年年金	比 較
		之；第二年起，依中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達 5% 時，依該成長率調整之	

### 3. 普及式社會津貼制-老年農民福利津貼

臺灣制度式普及式社會津貼型態之老年給付，係開始於 1995 年 5 月，以年滿 65 歲之老年農民，並已參加農民健康保險，且參加年資合計滿 6 個月以上者為對象，不設定排富條件，每人每月發給新台幣 3 千元，其間經六度不斷修正（1998、2000、2002、2003、2005、2007）擴大受益對象將漁會甲類會員納入，給付標準由每人每月 3 千元提高至每人每月 6 千元，是目前臺灣社會津貼（補助）標準中調幅比率及標準最高者。

老年農民福利津貼制定之產生，有其政治與社會背景因素。在政治的因素方面，老年農年福利津貼，成為臺灣農業縣市地區所有選舉候選人的競選政見，特別是農業縣人口以老年人口所佔比率偏高，易影響選舉結果。因此，在政治選舉議題之操作下，普及式老農津貼，其受益對象或給付標準等均不斷在擴張與提高。至於社會因素，則是臺灣在就業相關之社會保險老年給付中，獨漏職業為農民之老年保障，以致當大量農民邁入老年之後，又適逢農業式微，農業收入低落，老年農民的所得保障問題，成為迫切待解決的社會議題，於是，促成普及式老年農民福利津貼

之制度的形成。其主要內涵如下：

(1)資格對象：老年農民，年滿 65 歲，申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計 6 個月以上者或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計 6 個月以上者。

(2)給付標準：自 2007 年 7 月 1 日起每月新台幣 6 千元，發放至本人死亡當月止。

(3)給付權利：請領老年福津貼之權利，不得作為扣押、讓與、抵銷或供擔保之標的。

(4)經費分擔：政府全額負擔，中央及直轄市各負擔百分之五十。

## 四、臺灣老年年金制度相關問題的探討

有關臺灣老年年金制度相關問題的探討，分就社會保險老年年金制及社會津貼老年年金制，分別探析如下：

### (一) 社會保險老年年金制

#### 1. 國民年金等同於無工作者年金

在我國社會保險制度中，國民年金保險係自全民健康保險之後，另一個非以職業為取向之「全民性」的保險制度，但卻非立基於「全民性」之社會保險制度，而

是以「未就業人口」為主，如家庭主婦、無業、失業或就學等人口為主之，「無工作者」為主的社會保險制度；將「國民」等同「無工作」者易會產生弱勢者相互取暖（陳琇惠，2010），弱體自保疑慮，無法達成風險分擔、所得重分配及保險互助的效果（李思慧，2009）。

2.國民年金保險採行定額保費制，忽略了「量能原則」與「平等原則」

臺灣現行的國民年金保險制度保險費率係採均等費率，第一年之保險費率為6.5%，也就是說在保險費繳交的設計上，完全不考慮被保險人之收入多寡，一律繳納同額保險費，此舉雖有利於行政作業，然卻忽略「量能原則」與「平等原則」，若依照現行國民年金保險制度之均等費率而言，一個月入數十萬的攤販與一個可能連基本生活都有問題的國民，兩者皆必須繳交相同之保險費，此種一視同仁的作法，與我國憲法上所追求的實質平等甚有落差，再者，社會保險係以一危險共同體一起分擔風險，再藉由保險費徵收，去達到重分配之效果，國民年金採定額保費，難以達到社會保險風險互助的效果（李思慧，2009）。

3.國民年金給付係數的不合理性

按年金給付計算公式，在老年年金給付雖訂有A、B兩式，即A式=月投保金額 $\times 0.65\%$  $\times$ 投保年資+3000元，B式=月投保金額 $\times$ 投保年資 $\times 1.3\%$ 。A式是屬於過渡期間的計算公式，如以B式為主，即表示，國民年金之給付係數1.3%，如按開辦時對加保年齡從25歲至64歲，即加

保年資從1年至40年，估算其可領取給付金額與自付保費總額之比，其比值呈現極大差距，最高比值為繳費年資1年，比值高達78.4，其後按年資增長，逐年下降。加保年資在5年以下者其自付保費與申領給付之比值均在20以上，顯示本益比，利得高，反之，加保年資越長者，越不利，加保年資在25年以上平均在3左右，固然如此差距之比值係在解決短期加保者其給付金額不低於基本保證年金的問題所致，但差距如此鉅大，造成加保對象內在結構上給付率的不公平，如此給付係數之不合理，證之國民年金保險費被保險人收繳狀況，得之本益比最高年齡組為57歲至64歲，其繳費率亦為各年齡組最高者，反之，本益比值最低年齡組，其繳費率相對最低約為44%，顯見給付係數之合理性，會影響繳費率高低（陳琇惠，2010）。

4.國民年金保險採柔性強制加保的問題

按國民年金以民眾自行繳交保費的社會保險作為核心，這是種公民參與的觀念，表示個人長遠的福祉不能期待政府的施恩，而應透過自己主動參與來創造。國民年金以社會保險方式反應每個人主動角色，激發了做為社會成員個人的主動性與責任感，國民年金由於考量到民眾繳費能力，採柔性強制加保，對不繳費者、不參加者，不允以強制要求，日後若有保險給付需求者允以補繳保費與利息方式，取得保險的資格，此種作法最大潛在風險就是允許規避繳費之義務，造成長期保費收繳偏低（陳琇惠，2010）。

5.國民年金保險與勞工保險老年年金給付計算不一，形成被保險人口不正常的流動，影響國民年金制度的健全

勞保老年年金給付標準，採 A、B 兩式，與國民年金相同 A、B 兩式，勞保年金的 A 式， $A \text{ 式平均月投保薪資} \times \text{年資} \times 0.775\% + 3000 \text{ 元}$ ，B 式為平均月投保薪資  $\times \text{年資} \times 1.55\%$ ；國民年金 A 式 = 月投保金額  $\times 0.65\% \times \text{投保年資} + 3000 \text{ 元}$ ，B 式 = 月投保金額  $\times \text{投保年資} \times 1.3\%$ ，因此，如同樣參加保險年資 20 年，領取年金期限亦為 20 年，其投保金額相同時，所領取的年金金額將相差 40 餘萬元，難怪在國民年金施行之初，大多數民眾皆想盡辦法以職業保險公會加入保險，以獲取較高的經濟保障，實施國民年金兩年以來，被保險人口逐年減低，造成保險人口不正常的流動，間接影響國民年金制度的健全。

6.國民年金政府負最後支付責任的問題

國民年金之財務，依國民年金法第四十九條規定由政府負最後支付責任；顧名思義及民眾之年金給付權，政府負最後保證責任。此舉對民眾給付的確保，名義上是有維護，惟實質上將因違背社會保險財務自給自足的原則，使國民年金基金財務監督體系，國民年金基金支付風險預警制度，國民年金基金財務管理方式等，攸關國民年金制度穩健運行的體制，被忽略或不受重視。以目前國民年金基金管理委員會之組織，為政府相關單位代表組成之臨時性任務編組，其獨立性、機動性、專業性皆有不足，能發揮多大的功能，令人堪

慮。

## (二) 社會津貼老年年金制

臺灣老年年金制度，由於發展較晚，因此，制度規劃之初，即需解決現有已老或將老之老年人口群的所得保障問題，現行迫於情勢，倉促發展之「老年農民福利津貼」、「敬老福利生活津貼」、「原住民敬老福利生活津貼」3 種新制，以及原有的「中低收入戶老人生活津貼」等，分為普及式、選擇式兩種，重疊性高。其中，「敬老福利生活津貼」、「原住民敬老福利生活津貼」已併入國民年金體系內，成為老年基礎保證年金及原住民老年保證年金兩類，將逐漸落日。惟普及性的「老年農民福利津貼」，依然持續維持，給付標準是現行各類津貼中最高的，為每人每月 6,000 元。自 1996 年開辦實施至 2009 年止，已使用政府經費預算達 4,206 億元（勞保局，2010）。由於，農民保險與國民年金保險脫鉤，因此，該制度將繼續維持下去，形成全部人口中獨有農民，不必盡任何義務，即享有免費福利津貼的保障，公平性待商榷。

## 五、結語－新策略與新路徑

有關老年所得保障制度的理論基礎，特別強調：福利國家不只是為消滅貧窮而存在，更應該提供個人的保險保障與維持一定水準的平衡消費 (consumption smoothing)。而平衡消費的目的，在於調整現在勞動者的消費水準，預估未來老年退休後能維持一定消費水準的永久所得準

備，而此種以平衡消費的方式來達到平衡所得（即永久所得）的目的即是老年所得保障的精髓所在（柯木興、林建成，2002）。老年所得保障的目標主要有四點（Barr, 1992）：確保人生消費平衡；以風險分散的觀點來應付退休後平均餘命年數的不確定性；預防老年人的貧窮；透過公共年金制度的實施，使所得重分配的效能充分呈現。

2005 年世界銀行(The world bank)提出「老年所得保障改革方案」，建議老年所得保障的目標在於提供適當、可負擔、永續性、健全四大目標(Holzmann & Stiglitz, 2005; Holzmann & Hinz, 2005)。OECD 國家對於年金改革的措施，及共同改革驅動力，皆在增強公共年金制度的財務永續經營(OECD, 2007; Fultz, 2004)。

年金改革有四個主要面向，第一為財務面：如何使這一代剛入勞動市場的勞動者，其未來的年金給付權利，並不會比上一代勞動者來得少？第二為分配面：如何減低不同投保對象之間給付的差距？第三為結構面：如何使公共年金與私人年金重新取得平衡？第四為提高工作誘因：鼓勵民眾延長工作期間(OECD, 2007)。

改革的內容，不外從下列幾個方向著手(Hill, 2007; OECD, 2007; Social Security Administration, 2008)：延後老年年金付請領的年齡；調整保險年資核計年金給付計算方式；調整以過去工作所得基礎的計算方式；改變年金給付指數調整公式；連結年金給付與遞增中的生命預期；提高可申請年金給付最低合格年齡；延後退休繼續工作者，增加年金給付誘因；實施確定提

撥制及個人儲蓄帳戶制；建立財務自動調整機制。

簡而言之，改革路徑有二，第一條路徑：逐漸減低公共年金特別是完全賦課制(pay-as-you-go)所佔保障水準比率，並且以個人儲蓄帳戶制以補充所降低之保障水準；第二條路徑：調整公共年金所得保障水準比率，結合志願性個人退休年金，以補充公共年金的不足。

諸多年金制度的改革路徑，皆在解決年金財的壓力，但 Flutz (2004)研究指出：無論何種型態的年金體制不敵人口老化的威脅；換言之，確定給付及確定提撥制皆無法扭轉人口老化的壓力。他認為此種挑戰必須另覓其他途徑解決，其主要解決方法在增加未來生產力，擴大經濟規模，使減少中的勞動力提高生產貨物與勞務的生產量；就業市場政策應創造就業機會使勞動者延長工作年限；年金的主要策略，在於延長老年勞動者繼續留在勞動市場期間；另在移民政策中，鼓勵有生產力的人口移入。

茲對臺灣老年年金制度的未來，提出幾點發展的新策略與新路徑，如下：

### **(一)推動積極的老年就業政策，減少老人對年金之依賴與後代負擔**

依據經建會之推估（經建會，2006），我國工作年齡人口（15 至 64 歲），由 95 年之 1,637 萬人（占總人口 71.9%），增至 104 年之 1,724 萬人高峰後將開始下降，至 115 年降為 1,568 萬人(68.1%)，至 140 年更下降為 1,025 萬人，僅占總人口 55.2%。

若同時考量勞動力參與率於 76 年達 60.93%高峰後，呈緩步下降之趨勢（93 年底降為 57.66%），則我國未來勞動力萎縮之情形恐怕更為悲觀。事實上，歐盟或鄰近的日本，對於勞動力萎縮之發展，均紛紛提出評估與對策，歐盟鼓勵推動之「積極的老年措施」，旨在提高生活品質，加強或維持個人身心健康，降低對年金與醫療服務之依賴與支出，頗值得我國參考採行。各種相關措施包括：加強終身學習、延長工作年數、逐步退休、鼓勵退休後積極參與活動等。我國應推動積極的老年就業政策，以提高中高齡者就業率為目標，除加強老年勞工的職業訓練、維護勞工安全與健康、引進新工作設施、調整工作時間外，並應延後退休年齡、推動以賦稅與福利增加工作誘因等策略。

提高中高齡者就業率，可增加老人經濟自主能力，減少對年金之依賴，後代子孫因世代移轉所致之負擔將相對減少（蕭麗卿，2006）。

## （二）建立公開與透明的長期財務管理機制

臺灣各類社會保險之保險基金管理機制，缺乏透明機制，精算報告束之高閣，從未真正及時調整，潛藏債務龐大，將來年金之財務管理機制，如仍維持現行做法，隨著人口快速老化，問題將非常嚴重，應於制度開辦之始，即儘速仿照德日等國經驗，設立獨立超然專家諮詢委員會，每年度提出精算報告，並建立網路公開透明機制，包括年度基金收入、支出，提存準備金額，基金運作之收益，被保險人人數

與預領年金給付之計算機制等。

為確保老年年金財務穩健運作，應研議新設一套完整年金基金財務風險控制的機制包括保費收繳風險控制、基金運用風險控制、基金運用風險補償機制、投資運用組合監管機制。另亦須設置基金財務監督機制包括內部管理機制、建立內部審計制度、收支兩條線管理以及會計監督機制；至於外部監督則包括主產機關之監督，相關主管機關的監督，以及社會監督等。另亦考量設置外部獨立審計監督機制。定期公開揭露財務收支情形。方能確保年金財務之健全運作。並免重蹈現行各類社會保險財務赤字之弊病。

## （三）建立自動調整機制，以因應政治與經濟風險

政治與經濟週期的風險，是年金制度的運用中最易面臨的風險，亦是最難以有效避免的風險。對如何避免政治干預的風險，在國民年金法保險費專章中已有明定保險費率逐年調整的機制，能否依法執行，如期隨時保險費率，值得觀察。

2008 年全球金融風暴，對主要先進國家年金財務造相當大的影響，而為了解決經濟危機所造成年金財務的失衡，各國採取諸多改善財務的作法。瑞典年金財務改革新制，以自動調整機制，設定平衡率，以年金給付的債務作為分母，緩衝基金（及其收益）+ 保費收入（及其資產）作為分子。其公式為【緩衝基金（及其收益）+ 保費收入（及其資產）/ 年金給付的債務 = 平衡率】，當平衡率為負數時，表示財務

失衡，負債高於資產，即開始啟動自動調整機制，包括調降年金給付調整指數、調高保險費率，直至平衡率再次平衡為止。當然，自動調整機制中顯示財務立即的警訊，除以調降給付或調高保費予以因應外，亦以提振就業率，增加保費收入的穩定，作為財務平衡的重要改革支柱(Sunden, 2009)。臺灣的國民年金制度，在因應未來政治與經濟風險，類此瑞典年金財務改革之自動調整機制，允宜儘速建立，才能在短期上解決經濟與財務的上下波動，長期上解決人口結構的老化，並避免政治干預而產生不可預期的風險。

#### (四) 研議老年年金給付年齡之延後，以因應人口老化風險

人口急劇老化，平均餘命延長，為世界各國共同面臨的趨勢。臺灣社會高齡化歷程較主要先進國家為快，臺灣老人人口占總人口之比率從 10% 上昇至 20% 所需年數為 20 年，美國為 62 年，德國 57 年，英國為 80 年（行政院經建會，2008；United Nations, 2006）。至於臺灣國民零歲平均餘命，與世界主要國家比較，與美國相當，比歐洲先進國家約低 1~3 歲，就亞洲鄰近國家觀察，則高於中國大陸、馬來西亞、菲律賓，而低於日本、新加坡與南韓（內政部，2007）。各國在面對人口高齡化及平均餘命的延長，對年度財務面所造成的壓力，所採取的策略為調整延後請領老年年金給付之年齡。英國(2006)白皮書揭示 2044 年政府公辦之年金保險制度及其申領年金給付之年齡將逐步由 65 歲調整至

68 歲；德國老年年金給付之請領年齡，自 2012 起至 2029 年，逐步將申領年齡由 65 歲提高至 67 歲，並要求至少要繳足五年的保費，而且 1964 年以後出生者，其老年年金給付年齡一律延長至 67 歲；挪威的老年年金給付年齡已全面延長至 67 歲，且各國對女性請領老年年金給付年齡，原定比男性提早之規定，均逐漸修改為與男性一致，且逐步調整為 65 歲(Social Security Administration, 2008)。臺灣國民年金制度，其中老年年金給付年齡訂為 65 歲，女性無例外規定，與男性採一致標準，符合世界潮流趨勢。但面對人口日益老化與平均餘命延長的事實，各國所採取的延後申領老年年金給付之年齡之作法，值得參考。並應針對平均餘命延長的趨勢，及早規劃逐年漸近調整延後老年年金給付年齡之作法，以因應未來人口老化所造成的風險。

總體而言，臺灣老年所得保障制度的涵蓋面，已擴及全部年滿 65 歲以上人口，並以「社會保險制度」對未滿 65 歲者，以年輕的時候參加各類社會保險，以預防老年貧窮的發生；對已年滿 65 歲者則以「社會救助制度」及「社會津貼制度」，給予老人經濟的保障，目前約有 95% 以上，老年人口獲得各種保險、救助及津貼的照顧；就給付面而言，社會保險制度之給付型態已年金化，社會救助制度及社會津貼制度，按月給付亦是年金化，就給付面而言，老年經濟生活的保障，堪稱已符合先進國家年金化的潮流趨勢，雖然，仍有小部分勞工保險舊制一次給付及公教養老給付一

次性給付，但該一次性給付型態已隨年金新制的推行，逐漸減少落日。但老年年金制度的兩大體系，社會保險制度與社會津貼制度，政府的財政負擔皆非常沉重。老人的社會津貼制，已併入國民年金制度內，但由於社會保險年金制度，採低費率

政策，以致財務赤字龐大，潛藏債務負擔沉重，將是臺灣老年年金制度永續經營的最大隱憂。

（本文作者陳琇惠現為東海大學社會工作系助理教授）

## 參考文獻

- 王永慈(1999)。臺灣兩項全國性老人津貼的評估。輔仁學誌，29：46-60。
- 內政部委託研究報告(2009)。國民年金業務及財務監理制度之研究。臺北：內政部。
- 內政部(2007、2008、2009)。社政年報。臺北：內政部。
- 朱建勳(2010)。我國國民年金制度立法發展過程分析：否決者理論觀點。朝陽科技大學社會工作學系碩士論文，台中縣。
- 行政院勞委會勞工保險局(2010)。勞工保險統計。臺北：勞保局。
- 行政院勞委會勞工保險局(2010)。國民年金與勞保年金的簡介。臺北：勞保局。
- 行政院農業委員會(2007)。老農福利津貼暫行條例。臺北：行政院農委會。
- 林萬億(1995)。福利國。臺北：前衛出版社。
- 李思慧(2009)。我國國民年制度的分析與檢討。銘傳大學法律學系碩士論文，臺北市。
- 李明聰(1996)。國家機器、政治轉型與社會福利—以老年年金的議題的發展為例。國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 柯木興、林建成(2002)。從社會安全的功能交替談可攜式年金的崛起，2010年3月18日取自 <http://www.npf.org.tw/post/2/6607>。
- 陳琇惠(2000)。慎於始 成於終—國民年金制度建構方向。社區發展季刊，91，95-108。
- 陳琇惠(2007)。臺灣國民年金制度規劃的發展與挑戰—一項艱鉅社會工程的構築。社區發展季刊，116，85-97。
- 陳琇惠(2009)。國民年金永續發經營之道—永不停止的改革。論文發表於劉輝男（主持人），國民年金的時代意義與未來挑戰。中華救助總會、國立中正大學社會福利學系聯合舉辦之「中華救助總會社會福利論壇」學術研討會，嘉義。
- 陳琇惠(2009)。老年年金給付年齡之趨勢初探。社區發展季刊，125，56-65。
- 陳琇惠、林奇璋(2010)。銀髮族經濟安全與財務規劃。臺北市：華都文化事業有限公司。
- 陳琇惠(2010)。國民年金永續發經營之道—永不停止的改革。保險經營與制度，9(1)，103-126。

- 孫健忠(1997)。臺灣社會津貼實施的初步分析。《社會政策與社會工作學刊》，4(2)：5-41。
- 國史館臺灣文獻館(2006)。《臺灣全志 卷九 社會志・社會福利篇》。南投市。
- 蔡漢賢、李明政(2011)。《社會福利新論（第三版）》。臺北：松慧。
- 蕭麗卿(2006)。由國民年金制度的爭議與難題談我國老年經濟保障制度的建立。《立法院院聞月刊》，34(10)。
- Barr, N. (1992). Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. *Journal of Economic Literature*, 301-356.
- Fultz, E. (2004). Pension reform the EU accession countries: challenges, achievements and pitfalls. *Social Security Review*, 57.
- Hill M, (2007), Pensions, The policy press. U. K.: University of Bristol.
- Holzmann R., and Hinz R., (2005), Old Age Income Support in the 21st Century, World Bank.
- Holzmann R., and Palmer E., (2006), Pension Reform, World Bank.
- OECD (2007). Pensions at a Glance: public policies across OECD countries. 2007-edition.
- OECD (2009). Pensions at a Glance: Special Edition: Asia / Pacific.
- Social Security Administration (2008). Social Security Programs throughout the world, Asia and the Pacific, ISSA.
- Social Security Administration (2009). Social Security Programs throughout the world, Europe, ISSA.
- Sunden, A. (2009). The Swedish Pension System and the Economic Crisis, Center for Retirement Research at Boston collage.