

我國國民養老年金之規劃構想

蔡宏昭 著

學歷：日本早稻田大學經濟學碩士

美國華盛頓大學經濟學碩士

現職：淡江大學經濟學系副教授

行政院經濟建設委員會研究員兼
組長

著作：社會福利的經濟理念

英美日社會福利政策與措施

醫療福利政策

老人福利政策

生活經濟學

生活水準理論與生活保護措施

中華民國社區發展研究訓練中心 印行

序 言

社會保險是社會政策的基本措施，而年金保險則是社會保險的重要體系，尤其是養老年金保險更是年金保險不可或缺的制度。因此，在規劃國民養老年金保險制度之時，必須探討社會政策、社會保險與年金保險等背景問題的本質，並分析主要先進國家的實施現況，在充分掌握理論與實務的資訊之後，規劃構想才具有健全的基礎。

國民養老年金保險是以全體國民為對象的經濟保障制度，所以必須以總體觀點從事規劃，不僅要考慮受雇者，也要考慮非受雇者；不僅考慮單一制度的合理性，也要考慮整體制度的公平性。

雖然政府正在進行各種養老年金保險制度的初步規劃，但是，並沒有基於社會政策的總體性考量，而任由勞工、公務人員、軍人及農民等的行政主管單位各以其本位立場規劃其獨立的年金保險制度。這種規劃方法不僅違反社會政策的原則，也會增加制度整合的困難，很可能造成難以挽救的結局。

本規劃構想是針對上述理念加以設計，基本上是以社會政策的理論作為基礎，去探討年金保險的內涵與外國制度，再根據規劃原則，將國民養老年金保險分為受雇者養老年金，受雇者退休年金與非受雇者養老年金三種制度，

每一種制度再分為適用對象、保險機關、投保薪資、保費負擔、給付條件、給付標準及保險財務等七個項目個別加以規劃。最後，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，去分析本規劃構想的可行性，並提出六項原則性的建議。

目前，我國尚未建立明確的社會福利政策與健全的社會福利法制，政府所推動的社會福利措施，大都以補破網的方式或政治妥協的結果加以制訂，不僅扭曲了社會政策的本質，也造成了福利資源的浪費。正值舉國上下熱烈討論「國家建設六年計劃」之際，社會福利界或許應該提出一個「福利國家建設計劃」，以社會福利政策的理論與實務為基礎，去規劃一個涵蓋健康保障、經濟保障與福利服務三大體系的福利國家計畫。

本文所規劃的國民養老年金保險，只是國家年金保險制度的一環而已，將來，還需要規劃殘障年金與遺屬年金，同時，也要推動民間的年金保險。唯有國家年金保險、企業年金保險與個人年金保險都能健全化和普及化，年金保險制度才能真正落實，國民的經濟生活才能獲得充分的保障。

如果政府有決心實施國民養老年金保險制度，就必須成立一個超部會的規劃小組進行規劃。本文只是初步的規劃構想，而非具體的執行方案；只可供作關心人士的參考，未能成為制訂政策的依據。本文疏陋之處仍需學界先進指正改進。最後，仍要感謝中華民國社區發展研究訓練中心

的協助出版與邱明祥先生的悉心編校。

蔡 宏 昭 謹 識

八 十 年 三 月

我國國民養老年金之規劃構想

目 錄

第一章	社會政策的形成與理論	1
第一節	資本主義的本質	1
第二節	社會政策的形成	3
第三節	社會政策的理論	5
第四節	社會保險的特性與機能	8
第二章	年金保險的本質與內涵	12
第一節	年金保險的本質	12
第二節	年金保險的財務方式	14
第三節	年金保險的保費計算	16
第四節	年金保險的給付水準	23
第三章	英美德日的國民養老年金保險制度	26
第一節	英國的國民養老年金保險制度	26
第二節	美國的國民養老年金保險制度	29
第三節	德國的國民養老年金保險制度	31
第四節	日本的國民養老年金保險制度	34

第四章	我國國民養老年金保險制度的實施條件與規劃原則	39
第一節	我國實施國民養老年金保險制度的必要性	39
第二節	退休金制度的年金化與社會化	43
第三節	規劃構想的一般原則	47
第四節	規劃構想的具體原則	51
第五章	我國國民養老年金保險制度的規劃構想	57
第一節	受雇者養老年金保險制度	57
第二節	受雇者退休年金保險制度	62
第三節	非受雇者養老年金保險制度	66
第四節	本規劃構想的可行性與建議事項	71

我國國民養老年金之規劃構想

第一章 社會政策的形成與理論

第一節 資本主義的本質

資本主義的本質是在尋求國家主義(nationalism)的解放(liberalization)與生產技術(production technology)的革新(innovation)，也就是在自由放任(Laissez-faire)的經濟體制下，透過機器(machinery)與人力(manpower)的有效使用，達成生產的極大化，並藉由市場的均衡原理(market equilibrium)，達成交易的公平化。經濟學之父亞當史密斯(Adam Smith)在其名著「國富論」(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)強調，愛己(self-love)和利己(self-interest)乃人類真正的本性，但是，在正義之法(law of justice)的維護下，愛己就會尊重他人，利己卻不會侵犯他人利益。所謂正義之法就是自然之法(natural law)，也就是維護自然秩序的依據。這隻看不見的手(an invisible hand)維護了人與人、人與物、人與自然之間的均衡狀態。在任何市場中，供需的自然法則會使價格和交易量趨於均衡，而任何人為的干預都會破壞這種均衡，所以個人的責任是各

盡所能各取所應得，而非不當利得或不勞而獲；政府的責任是維護自由市場的運作，而不是破壞自由市場的機能，這就是資本主義所追求的理想社會。

然而，經過七十年（一七六〇年至一八三〇年）自由化和產業革命所締造出的資本主義社會，卻造成了嚴重的市場失敗(market failure)與社會衝突(social conflict)。由於完全競爭市場(pure competition market)根本無法達成，正常利潤(normal profit)的長期均衡狀態根本無法實現，企業所追求的目標就是經濟利潤(economic profit)的極大化。爲了達成此一目標，在無法影響商品價格的條件下，只有採取降低生產成本的手段，而最重要的生產因素——勞力就是降低成本的必然對象，於是，產生了勞動價值的剝削。另一方面，由於自然競爭，資源控制、技術專利或政府授權等因素，自由市場逐漸形成寡佔(oligopoly)，甚至獨佔(monopoly)的現象，於是，造成了商品價格的剝削，以不合理的高價，創造經濟利潤。此外，在生產主義政策下，企業毫無顧忌地破壞自然，獲取必要的生產資源，於是，產生了自然環境的剝削。這些剝削扭曲了資本主義的本質，使資本主義淪爲無產階級的牢獄社會。

勞動價值的剝削激發了勞動階級的反抗，造成了勞資雙方的對立；商品價值和自然環境的剝削激發了無產階級的反抗，造成了階級的衝突，於是，勞工運動，農民運動、社會運動便不斷擴大，對立日趨尖銳。政府以阻礙社會安定與經濟發展爲名，對各種社會運動採取壓制手段的結果，

卻引發了國民與政府的對立，甚至產生爆動和革命的事件。面對這種社會趨勢，政府不得不採取勞工立法(labor legislation)和社會改革(social reform)等措施，改善勞資關係和府民關係。

第二節 社會政策的形成

社會改革的第一階段是勞工立法。最早制定的勞工立法就是英國在一八〇二年制定的「學徒健康及道德法」(Health and Morals of Apprentices Act)，也就是最早的工廠法。這個以木綿工廠學徒為對象的工廠法，除了禁止一天十二小時以上的勞動及夜間工作之外，還規定有關飲食、服飾、宿舍、作業環境的衛生管理及教育訓練等。工廠法經過多次修正而日漸充實，同時，因各國相繼採用而日漸普及。

社會改革的第二階段是勞動權的保護，也就是勞工組織及相關權利的立法。英國在一七九九年制定的「禁止團結法」(Combination Act)，在各界的爭取下，終於一八二四年廢除，但是，最早的工會法卻遲至一八七一年才制定。關於勞資爭議的調解，英國是在一八九六年制定「調解法」(Conciliation Act)由政府任命適當人選，調解或仲裁勞資糾紛，至於爭議行為的合法化，英國則於一九〇六年制定「勞動爭議法」(Disputation Act)，允許和平的罷工行為；並免除民事的損害賠償責任。工會的組織權、交涉權及爭

議權就構成了今日的基本勞動權。

社會改革的第三階段是社會保險的實施。最早的社會保險是德國在一八八三年制定，一八八四年實施的疾病保險，這種保險是以僱用五十人以上員工的企業及其員工為對象，由勞資雙方共同負擔保險費，並對傷病之被保險人提供醫療給付。其後，德國又陸續實施職業災害保險（一八八五年實施）與殘障及養老保險（一八八九年實施）。英國於一八九七年制定勞動災害補償法，一九〇八年制定養老年金法，一九一一年制定國民保險法。法國則於一八九四年制定礦工殘障及養老保險法，一八九八年制定工業及航運勞動災害補償法，一九一〇年制定一般殘障及養老保險法。最初，社會保險的適用對象是以勞工為主，後來才逐漸普及於全體國民。英國在一九一二年七月實施的健康保險亦允許非受雇者以任意方式加入，而一九一五年制定的寡婦、孤兒及老年年金保險法(Widows, Orphans and Old Age Contributory Pension Act)也於一九三七年修正後，允許自營作業者以任意方法加入。因此，在一九二五年時，社會保險已奠定了健康保險，勞動災害保險、失業保險及年金保險四個體系。

社會改革的第四階段是福利國家社會政策的實現。一九四二年，貝弗里其(Sir William Beveridge)所提出的「阻礙復興的五大巨人」(Reconstruction Problems: Five Giants on the Road)論文中，列舉貧窮(wants)、疾病(disease)、無知(ignorance)、污穢(squalar)及懶惰(idleness)為五大惡，必須

以社會政策加以克服，例如，以社會安全政策(social security policy)克服貧窮，以保健政策(health policy)克服疾病，以教育政策(education policy)克服無知，以住宅和環境政策(housing and environment policy)克服污穢，以僱用政策(employment policy)克服懶惰。於是，這五大政策就成爲社會政策的基本體系。第二次世界大戰之後，社會政策行政開始分立，內涵也大幅充實，例如，僱用政策擴大爲勞工政策，由勞動部掌管，住宅政策由住宅局掌管，環境政策由環保局掌管，教育政策由教育部掌管，保健政策和社會安全政策則由衛生及社會安全部掌管（目前，英國已將衛生部和社會安全部分開）。由於福利服務(welfare services or personal services)日趨重要，有些國家都把衛生保健、社會安全及福利服務構成社會福利體系(social welfare system)，並由統一的主管單位負責（例如，美國的衛生及人群服務部）。先進國家大幅充實社會福利制度的結果，終於奠定了福利國家的基礎。

第三節 社會政策的理論

一八七三年，德國在一群新歷史學派經濟學家的主導下，成立了社會政策學會，標榜以社會政策的方法邁向一個共同之善(common good)的社會。這個學會在一八七三年至一九三六年遭希特勒解散的六十二年間，對社會政策理論有極完整的研究，也引發了激烈的爭論。一般說來，有

下列四個主要派別。

第一、以席孟勒(G.V. Schmoller) (註一) 爲首的倫理經濟主義社會政策，一方面反對資本主義的利己主義與自由放任，一方面也反對社會主義的革命主義與獨裁統制，而主張透過正義分配(justice distribution)的手段，矯正資本主義的缺失。所謂正義分配，是國民經濟生活倫理與國家權力倫理的結合，易言之，就是以國民互助的倫理與國家保護社會弱者的倫理，從事所得和資產的重分配。席孟勒反對古典學派的自然法則或自然秩序，而重視法與道德對國民經濟生活的影響。他認爲，由精神倫理的共同意識所制定的法與道德，才是維護市場經濟與國民生活的主要工具，而政府的責任就是根據這種法與道德，維護國民生活的總體秩序。如果這種法與道德能夠建立和貫徹，一個共同之善的理想社會必能實現。

第二、以華格納(A. Wagner) (註二) 爲首的國家主義社會政策，強烈反對資本階級過度獲取所得與資產，也反對將勞力視爲商品，而主張以政府的權力強行干預。他認爲，社會政策是爲了去除分配過程中各種弊端的行政手段，政府應透過租稅方式和社會保險方式，進行所得重分配。爲了制衡資本階級，重要產業、公益事業和不從事生產的土地必須國有化；爲了保護弱勢勞工，勞工立法必須充實，社會保險必須擴大，同時，爲了貫徹社會政策的目的，官僚體制必須建立。華格納爲俾斯麥(O.E.L. Bismarck)的社會政策提供了理論的基礎，對德國的社會政策產生了深遠的

影響。

第三、以布蓮達諾(L. Brentano) (註三) 爲首的自由主義社會政策，一方面肯定自由經濟學派所秉持的利己主義，一方面支持工會運動的合理性，而主張以工會力量制衡資本家，並透過自由市場的機能，獲得合理的勞動報酬，同時，以改善勞動條件，促進經濟效益。不過，他所認同的工會是由高級熟練勞工所組成的職業工會(craft union)，而不包括不熟練、懶惰、沒有能力、甚至專搞社會主義運動的勞工，因爲只有高級熟練勞工才有自己的思想立場，才具有自由的商品販賣者的資格，才能促進經濟的效益。布蓮達諾認爲，工會的合法化不僅可以調整勞力市場的供給與需求，而且可以保護勞工，使其免受資本家的剝削。他進一步主張，由工會制定保護勞工和社會保險的法案，再交由政府實施。布氏的思想深受英國職業工會運動的影響，也對英國社會政策的形成產了作用。

第四、以韋伯(M. Weber) (註四) 爲首的科學主義社會政策，嚴格區分經濟學方法論的實證(positive)與規範(normative)的原理，主張社會政策應排除當爲(what ought to be)的規範原理，而以存在(what it is)的實證原理加以分析。韋伯認爲，社會政策的方法有三個課題，第一是檢討政策目的與政策手段之間的適當性，第二是求證政策結果的正、負面意義，第三是糾正實踐者的價值理念與政策目的之間的矛盾。韋伯希望藉由客觀的經驗科學，重新探討資本主義的經濟法則，並對社會政策的合理性定位。他批判歷史

學派以資本主義的經濟法則去判定社會政策的當爲，是缺乏科學原理的謬誤，而以國民生活共同之善爲社會政策的目的，更是不重視社會學方法論的結果

第一次世界大戰之後，德國社會政策學會的理論探討漸由經濟學轉移至社會學，於是，以社會政策邁向社會主義的自然成長論大行其道，赫曼(E. Heimann)（註五）甚至主張，社會政策是資本支配與財物秩序的反對原理，是克服資本主義邁向社會自由的必要手段。結果，社會政策學會終在希特勒反社會主義的政策下遭致解散的命運。

第四節 社會保險的特性與機能

社會保險是政府爲了預防國民事故而造成貧窮所採取的保險制度，是社會政策最重要的一環。易言之，社會保險是以保險原理達成社會政策目的手段。所謂保險原理，至少有三個條件；第一是風險率的測定，那是根據過去的統計數字，作規則性的風險發生率的預測，也就是所謂的大數法則(law of large number)。第二是準備基金的累積，也就是累積保險費，支應保險給付。第三是財務收支的平衡，也就是根據給付水準計算保險費，只要風險率的測定正確，財務收支必能平衡。社會保險雖然是社會政策的一環，但是，必須貫徹保險原理，才能健全運作，所以與社會救助的本質是完全不同的。

社會保險雖然採用保險原理，但是，畢竟是社會政策

的一環，應具有社會政策的特殊機能，所以與民間保險的本質是顯然不同的。社會保險的特性至少必須具備下列三個要件：

第一、社會性——包括政府主導（由政府辦理）、社會連帶（由被保險人、企業和政府三者共同承擔風險）、強制加入（風險較低的國民亦應加入）、所得重分配（含垂直式所得重分配與水平式所得重分配）（註六）及最適保障（依保險費的負擔程度決定給付水準）。

第二、公平性——包括單一選擇（社會保險制度越少越好，最好讓每一個國民都只有一種選擇）、保險費的公平負擔〔即相同所得者應繳納相同的保險費，較高（或較低）所得者應繳納較高（或較低）的保險費〕及給付的公平性（除均一給付之外，應包括所得比例給付，但是，所得應有上限的規定）。

第三、效率性——包括保險費繳納的效率（例如，誠實申報投保薪資、按時繳納保險費等）、行政效率（包括人員素質、作業績效、電腦化等）、收支平衡的效率（風險率增加或給付率提高時，應能迅速提高保險費）、基金運用的效率（宜由政府以較高的利率水準保證運用，以確保準備基金的穩定作長）。

社會保險對於國民經濟生活、勞力市場、資本市場、社會安定及經濟穩定均具有正面的作用，不僅可以達成社會政策的目的，也可以促進經濟政策的效果，茲扼要說明於后：

第一、在國民經濟生活方面——在資本主義的工資與物價制度下，勞動階級一旦遭逢傷病、殘障、失業、年老或死亡，就極易陷入貧窮的境地。這些非自願性的貧窮因素，必須在國家的保障下才能克服，社會保險就是針對這些貧窮因素設計的國家保障制度。在這種制度下，國民經濟生活便能獲得確實的保障。

第三、在勞力市場方面——若無社會保險的保障，勞動者在遭逢貧窮因素時，極易因無法維生而耗損，勞力供給就極易受到影響，所以社會保險對勞力的維護具有很大的作用。其次，勞力的品質在社會保險的保障下，可以獲得提昇。最後，社會保險可以讓勞動者產生心理的安全感，一方面可以培養勞動者的創新、冒險和鬥志，一方面也可以加速勞力市場的新陳代謝。這兩種功能均能提高勞動生產力。

第四、在資本市場方面——資本累積是經濟發展過程中的必要手段，而社會保險就是累積社會資本的重要措施，尤其是採用累積基金方式的社會保險制度（如年金保險），資本累積的功能更大。社會保險基金的運用（含公共投資與民間投資）對僱用水準與國民所得的影響是十分明顯的，另一方面，社會保險給付對於有效需求與經濟成長也是不容忽視的。

第五、在社會安定方面——造成社會不安的主要因素就是階級對立（資產階級與無產階級的對立，高所得階級與低所得階級的對立），而社會保險的所得重分配效果能

夠縮小所得差距，緩和階級對立。此外，府民對立所造成的社會不安，亦能透過社會保險的福利作用加以平息。

第六、在經濟穩定方面——失業與物價膨脹是經濟不穩的兩大因素，而僱用保險（綜合失業給付、訓練輔導及勞工福利等多重目標的社會保險制度）對降低失業率有直接的影響；年金保險則可加速勞力市場的新陳代謝，對解決失業問題亦有幫助。物價膨脹時，勞動報酬增加，社會保險的保險費就會提高，就可以控制部分需求拉升的物價膨脹(demand-pull inflation)。

第二章 年金保險的本質與內涵

第一節 年金保險的本質

社會保險基於保障國民經濟生活的立場，對於因年老或殘障而失去勞動能力以及因死亡而使其遺屬喪失生活依據的被保險人，應提供必要的保障。在保險技術尚未發達以前，是以一次給付的方式，提供老年、殘障及死亡給付。但是，在物價膨脹十分激烈的現代社會裡，一次給付極易遭受物價膨脹的吞噬，而無法充分保障被保險人的生活、如果被保險人從事不當的投資，一次給付金極可能在短期內完全泡湯。此外，生活水準不斷提高，一次給付金只能保障基本生活，難以提昇被保險人的生活水準，易使被保險人陷入相對貧窮(relative poverty)。尤其是平均壽命延長的結果，益使一次給付金無法保障長期生活之所需。在一次給付方式無法適應時代需要的背景下，按期支付的年金保險制度(annuity assurance system or pension assurance system)便應運而生。年金保險是以老年年金給付為主體而以殘障年金和遺屬年金為客體的保險制度，也就是以被保險人到達老年年齡之後的生活保障為主體，而以為因故殘障

或意外死亡而提供的生活保障為客體。因此，年金保險是以必然會發生的事故（年老和自然死亡）為主要考慮因素的保險(assurance)制度，而非以偶然發生的事故（傷病、殘障、失業、意外死亡等）為考慮因素的保險(insurance)制度。就社會整體來看，每一年度年老和自然死亡的發生率是十分穩定而且容易預估，所以每年所需的費用也可以掌握。例如，六十歲退休的老人平均有二十年的存活年數，如果每年支給定額年金，就可以算出平均每人所需的年金額，如果考慮物價膨脹、生活水準、平均餘命等的變動，就必須加以調整年金額。如果完全年金(full annuity)的投保年數為二十五年，那麼，平均每人每年所需的保險費就可以計算出來，當然，如果考慮工資增加率，利率變動率、人口增減率等因素，就必須適於調整保險費率。

年金保險的類型很多，若依經營主體分類，有由政府經營的國家年金(public annuity)；有由企業或由企業組成的年金保險基金以及由企業委託保險公司或信託投資公司所經營的企業年金(industrial annuity)；有由個人自己投保而由保險公司或信託投資公司經營的個人年金(individual annuity)。若依被保險人服務期間分類，有服務一定年數（如二十五年）後給付的未來服務年金(future service annuity)；有凡現在具有服務資格者，不論其服務期間長短均可給付的現在服務年金(current service annuity)；有未具被保險人資格的服務期間亦得計算的過去服務年金(past service annuity)。若依年金金額分類，有按規定期間（如二十五年）

繳納保險費而支給的完全年金；有在規定退休年齡之前提早退休而支給的減額年金 (reduced annuity)；有追溯過去服務期間計算年金給付的轉換年金 (transitional annuity)。若依給付期間分類，有給付至死亡止的終身年金 (life annuity)；有在一定期間內（如十年）給付，領取人若死亡就不再支付的限期年金 (finite annuity)；有在一定期間內給付，領取人若死亡仍繼續支付其遺屬的確定年金 (definite annuity)。若依給付內容分類，有均一年金 (float annuity)，所得比例年金 (income proportion annuity) 及補充年金 (supplementary annuity) 三種。若依給付方式分類，有按週、按月或兩個月一次給付的次數年金；有按期首或期末給付的日期年金；有年金契約期滿後即開始給付的即時年金；有必須到達規定年齡才開始給付的等待年金 (deffered annuity)。若依給付原因分類，則有年年金 (old age annuity)、殘障年金 (disability annuity) 及遺屬年金 (survivors annuity) 三種。

第二節 年金保險的財務方式

年金保險的財務方式頗為複雜，基本上可以費的性質分類為基本費用財務方式與附加費用財務方式兩種。基本費用就是年金給付的原資金，其財務方式基本上有隨收隨付方式 (pay-as-you-go system) 和累積基金方式 (reserved funding system) 兩種。所謂隨收隨付方式是以每一年的預算支付每一年的給付，除了必要的危險準備金之外，勿須

累積任何基金。問題是，實務上必須先徵收保險費之後才能支付給付，所以財務收支無法在同一年度獲得平衡，通常都採用五年內或十年內平衡的方式，同時，爲了因應意外性給付，通常都備有危險準備金。這種財務方式至少有三個優點，第一是財務單純，勿須複雜的精算與基金的管理；第二是制度開始實施即可給付，勿須長期的累積期間；第三是可以避免鉅額基金的不當運用與物價膨脹的侵蝕，所以自一九二五年以後，歐美先進國家均逐漸改採隨收隨付方式，只保留固定的累積基金，而以稅收支應。

所謂累積基金方式是以累積基金的方式作爲年金給付的費用，一般有一次累積方式、常態保費累積方式與階梯保費累積方式三種。一次累積方式有退出時年金現值累積方式(terminal funding method)、加入時年金現值累積方式(initial funding method)和完全累積方式(complete funding method)三種；常態保費累積方式則有加入年齡方式(entry age normal method)、到達年齡方式(attained age normal method)、個別常態保費方式(individual level premium funding method)與綜合保費方式(aggregate cost method)四種。退出時年金現值累積方式是被保險人在退出保險時，將未來年金給付現值之總金額一次累積。加入時年金現值累積方式是被保險人在加入保險時，將未來年金給付現值之總金額一次累積。完全累積方式是以基金利息支應年金給付加以計算之一次累積方式。加入年齡方式是以制度成立時新加入者的最低年齡或平均年齡作爲基準，將年金給付所需

費用除以加入期間，以計算保險費的方式，而較高齡者就必須另繳特別保險費。到達年齡方式是按被保險人的年齡計算年金給付比，再按其金額計算保險費。個別常態保費方式是按被保險人的年齡計算加入期間，再以標準年金給付計算保險費。綜合保費方式是以全體被保險人全部退出領取年金給付的期間為基準，將未來年金給付費用計算常態保險費。階梯保費方式又稱修正累積基金方式，是以階梯式調整保險費的方式累積年金給付費用的財務方式。

至於附加費用的財務方式，亦有隨收隨付方式和累積基金方式兩種，後者則分為有限償還方式和永久償還方式；永久償還方式又分為凍結償還方式和修正式隨收隨付方式。所謂有限償還方式是在確定期間內有計畫的償還過去債務；所謂永久償還方式是無限期償還過去債務的方式；所謂凍結償還方式是只付利息不還本金的償還方式；所謂修正式隨收隨付方式是考慮利息與加入人員增加率（即預定利率減人員增加率），再乘以債務額，作為償還的額度。

第三節 年金保險的保費計算

年金保險保險費的徵收基準除特別的約定方式外，有均一制(float system)、所得比例制(income proportion system)與累進制(progressive premium system)。所謂均一制是相同保險費的制度，與個人所得的高低無關。就社會政策的觀點而言，這種保費制度根本沒有所得重分配的功能，所以

一般公辦年金保險均未採用。所謂所得比例制是先決定一定的保險費率，再乘以被保險人的薪資所得，以計算該被保險人的保險費。這種制度一般又分為無上限方式與有上限方式，前者是所得越高保費越高，而且沒有上限；後者是所得超過某一上限後，保險費就不再提高。所謂累進制是所得越高保險費率越高的制度，一般又分為保險費率無限方式與保險費率有限方式，前者是隨所得的增加以累進方式課徵保險費，而且沒有累進率的上限；後者是有累進率的上限，所得超過某一水準後，保險費率即不再增加。

在計算保險費之前，必須慎選財務方式。財務方式的不同無關年金保險的總費用，只是在時間上分配負擔的方法有所不同而已。其次，必須掌握有關的統計資料，例如退出率、死亡率、預定利率及薪資增加率等。這些統計資料常有變動的情況，一般都有安全加成，尤其是民間的年金保險，如果利率為百分之六·五，那麼，公辦年金保險的預定利率就採用百分之五·五，而民間年金保險就採用百分之四。

爲了掌握投保人數與給付人數，各年齡層的殘存人數就必須正確估算，所以生命表的資料極爲重要；否則也可以按下列的計算方法加以推估。

設 l_x = ○歲的生存餘命
 \dot{e}_x = x 歲的平均餘命
 \ddot{e}_x = x 歲的年初平均餘命
 l_{x+1} = 各年齡層殘存人數

$${}^n e_x = \frac{\sum_x^w l_x}{l_x}$$

$$= \frac{l_x + l_{x+1} + \sum_{x+2}^w l_x}{l_x}$$

$$= 1 + \frac{l_{x+1}}{l_x} + \frac{\sum_{x+2}^w l_x}{l_x}$$

$$\therefore \frac{\sum_{x+2}^w l_x}{l_x} = {}^n e_x - 1 - \frac{l_{x+1}}{l_x}$$

$$\begin{aligned} \sum_{x+2}^w l_x &= e_x^n l_x - l_x - l_{x+1} \\ &= l_x (e_x^n - 1) - l_{x+1} \dots \dots \dots (1) \end{aligned}$$

$$\text{再 } {}^n e_{x+1} = \frac{\sum_{x+1}^w l_x}{l_{x+1}}$$

$$= \frac{l_{x+1} + \sum_{x+2}^w l_x}{l_{x+1}}$$

$$l_{x+1} = \frac{l_{x+1} + \sum_{x+2}^w l_x}{e_{x+1}}$$

$$l_{x+1} \left(1 - \frac{1}{e_{x+1}}\right) = \frac{\sum_{x+2}^w l_x}{e_{x+1}}$$

$$\frac{l_{x+1}}{e_{x+1}} (e_{x+1} - 1) = \frac{\sum_{x+2}^w l_x}{e_{x+1}}$$

$$l_{x+1} = \frac{\sum_{x+2}^w l_x}{e_{x+1}} \dots \dots \dots (2)$$

(1)代入(2)

$$l_{x+1} = \frac{l_x (\ddot{e}_x - 1) - l_{x+1}}{\ddot{e}_{x+1} - 1}$$

$$= \frac{l_x - (\ddot{e}_{x-1})}{\ddot{e}_{x+1} - 1} - \frac{l_{x+1}}{\ddot{e}_{x+1} - 1}$$

$$l_{x+1} + \frac{l_{x+1}}{\ddot{e}_{x+1} - 1} = l_{x+1} \left(1 + \frac{1}{\ddot{e}_{x+1} - 1} \right)$$

$$= \frac{l_x}{\ddot{e}_{x+1} - 1} [(\ddot{e}_{x+1} - 1) + 1]$$

$$= \frac{l_x - (\ddot{e}_x - 1)}{\ddot{e}_{x+1} - 1}$$

$$l_{x+1} \cdot \ddot{e}_{x+1} = l_x (\ddot{e}_x - 1)$$

$$l_{x+1} = \frac{l_x (e_x^v - 1)}{e_{x+1}^v}$$

其次，預定利率也十分重要，因為那是計算現值的重要依據。所謂現值是某一金額經過一段期間並扣除利息之後的金額，一般是用下列公式計算：

設 $V =$ 現值

$U =$ 某一金額

$a_{ni} =$ 現值率

$i =$ 預定利率

$$a_{ni} = \frac{1}{(1+i)^t} \dots\dots\dots (1)$$

$$V = U \times a_{ni} \dots\dots\dots (2)$$

例如，預定利率為百分之六，二十五年的現值率為，

$$a_{ni} = \frac{1}{(1+0.06)^{25}} = 0.233$$

那麼，十萬元二十五年的現值為

$$V = 100,000 \text{元} \times 0.233 = 23,300 \text{元}$$

不同的財務方式有不同的保費計算方法，本文僅以均一保險費和所保險費兩種方式加以說明。第一是隨收隨付方式的均一保險費，可用下列公式加以計算：

$$\text{每人年度保險費} = \frac{\text{年金給付金額} \times \text{給付人數} \times 1 \text{ 年的現價率}}{\text{投保人數}}$$

所謂給付人數是指各給付年齡層（如六十歲至一百歲）殘存人數的總和。假設年金額為十萬元，給付人數為二十萬人，投保人數為三百萬人，利率為百分之六，那麼，每人年度保險費即為六、二八七元（註七）。第二是隨收隨付的所得比例保險費，可用下列公式以計算：

$$\text{年度保險費率} = \frac{\text{平均年金給付金額} \times \text{給付人數} \times 1 \text{ 年的現值率}}{\text{投保人員年度總所得}}$$

第三是累積基金方式的均一保險費，其計算方法為：

$$P_x = \frac{N_x}{D_x}$$

P_x = 保險費率

U_x = 年度給付支出現值（即年給付金額 × 給付人數 × 現值率）

D_x = 投保人數現值（即投保人數 × 人口現值率）

第四是累積基金方式的所得比例保險費，其計算方法如下：

$$P_x = \frac{N_x}{Y_x}$$

Y_x = 投保人員的所得現值（即投保人數 × 平均所得 × 所得現值率）

第四節 年金保險的給付水準

由於民間年金是基於契約內容給付，並無社會性因素的考慮，所以本文僅以公辦年金保險作為探討給付水準的依據。年金保險的給付水準一般是根據幾個主要指標加以訂定。第一是扶養意識，由於家庭、社會、就業等結構的變化，家庭對於無法自立生活成員（如老人、殘障者或遺屬）的扶養意識與能力日漸降低，年金保險應在無家庭扶養的假定下，訂定適當的給付水準。第二是儲蓄率，由於高度的經濟成長造成了高度的物價膨脹，個人在勞動期間的儲蓄常受侵蝕，而難以維持老後的生活需要，所以年金保險不宜以高儲蓄率為由降低給付水準。第三是醫療保健，由於醫療費用是老人、殘障者等的最大負擔，如果沒有健全的保健服務制度或健康保險制度，年金給付就必須酌於提高。第四是生活水準（或消費支出），由於老人、殘障者等的消費支出高於一般人的平均消費支出，所以年金給付應高於平均消費支出水準。第五是工資水準，如果年金給付水準與退休前工資水準的比率偏高，就可能增進人類的惰性；如果比率偏低，就難以保障被保險人的生活，所以國際勞工組織(ILO)第一三一號公約規定，工作三十年者的老年年金為退休前工資的百分之五十五。

年金保險宜採均一制還是所得比例制也是頗值探討的問題。根據貝佛里其的報告(Social Insurance and Allied Services, 1942)，社會保險的年金給付宜採均一制，因為社會

政策只在保障平均而且必要的最低生活，平均以上的消費支出應屬個人責任，由個人以儲蓄或民間保險方式加以保障。問題是，均一的最低給付完全忽視了個人的生活原則 (subsistence principle)，無差別的把被保險人推入貧窮的陷阱，幾乎喪失了保險的意義，而淪為社會救助的對策。另一方面，如果採取所得比例制，則所得越高給付就越多，也會喪失所得重分配的意義，而趨向民間保險的性質。因此，最適當的方法應是採取混合制，也就是在年金給付中採取部分均一給付和部分所得比例給付，這樣就可以兼顧社會的公平性與保險的效率性。混合制中的均一給付宜採最適保障原則 (optimum security principle)，也就是以生活水準的最適量加以訂定，而所得比例給付的調整率宜視均一給付的高低而定，如果均一給付偏高，調整率就必須調低；否則就必須調高。

年金給付的最大敵人就是物價膨脹，所以給付水準必須隨物價波動加以調整，這就是所謂的自動調整制 (slide system)，自動調整制的基本指標 (basic indicators) 有三，第一是物價指數 (price index) (註八)，一般都採用都市消費者物價指數，而且通常都在百分之三左右調整一次。第二是工資指數 (wage index)，一般是採用製造業的工資指數，而且年金指數 (annuity index) 通常都高於工資指數。第三是生活費指數 (living cost index)，一般是採用平均家庭消費支出的增加率作為調整年金給付的依據。至於自動調整制的實施方式，則有政策性調整方式、半自動調整方式及自動

調整方式三種。所謂政策性調整方式是在有必要時才以立法方式調整；所謂半自動調整是符合法律上所規定之條件時以行政手續以加調整；所謂自動調整方式是符合法律上所規定之條件時，無須立法措施或行政手續即自動調整。

第三章 英美德日的國民養老年金保險制度

第一節 英國的國民養老年金保險制度

英國的國民保險(National Insurance)是綜合性的社會保險制度，提供失業給付、醫療給付、生育給付、殘障年金、退休年金及寡婦給付（含一次給付、年金、母子津貼及兒童加給等）。凡完成義務教育者均得加入國民保險，但是，按其職業性質可以分爲受雇者(employees)、自雇者(Self-employed earners)與任意投保者(voluntary contributors)三種(註九)。

國民保險的養老年金給付提供了基礎年金(basic retirement pension)與附加年金(extra retirement pension)；基礎年金是採均一給付方式，附加年金則是所得比例方式，所以後者又通稱爲「國家所得相關年金方案」(State Earning Related Pension Scheme = SERPS)。被保險人如果同時參加企業年金保險（但給付水準必須高於SERPS）或個人年金保險，就可以不必參加附加年金，只繳納契約外(contractured out of SERPS)保險費，領取基礎年金給付。政府爲了鼓勵國民投保企業年金和個人年金（註十），除了保險費可以扣抵所得稅之外，凡國民保險的被保險人在由附加年金轉

投個人年金保險後五年內，由國民保險基金提供相當於個人年金保險費百分之二的補助。就長期觀點言之，附加年金給付將漸為企業年金和個人年金所取代，國民保險的退休年金將成為均一給付的基礎年金。

一九八九，國民保險的保險費分為四種，第一是參加基礎年金和附加年金之被保險人，其週所得在四十三英鎊以下者，勞雇均不需負擔保險費；週所得在四三至七四·九九英鎊者，勞雇各負擔百分之五；週所得在七五至一一四·九九英鎊者，勞雇各負擔百分之七；週所得在一一五至一六四·九九英鎊者，勞雇各負擔百分之九；週所得在一六五至三二五英鎊者，勞方負擔百分之九，資方負擔百分之一〇·四五。（上限為三二五英鎊）第二是參加基礎年金之被保險人，其週所得在四十三英鎊以下者，勞雇均不需繳納保險費；週所得在四三至七四·九九英鎊者，雙方各負擔百分之三；週所得在七五至一一四·九九英鎊者，勞方負擔百分之五，資方負擔百分之三·二；週所得在一一五至一六四·九九英鎊者，勞方負擔百分之七，資方負擔百分之五·二；週所得在一六五至三二四·九九英鎊者，勞方負擔百分之七，資方負擔百分之六·六五；週所得在三二五英鎊以上者，勞方負擔百分之七，資方負擔百分之一〇·四五。（勞方的所得上限為三〇五英鎊）第三是自雇者被保險人，分為定額部分和所得比例部分兩種保險費，年所得在二，三五〇至五，〇五〇英鎊者，每週保險費為四·二五英鎊，年所得在五，〇五〇至一六，九〇〇英鎊

者，另繳百分之六·三的保險費。第四是任意投保者，每週必須繳納四·一五英鎊的保險費。

被保險人在其工作期間有百分之九十的年數，每年均繳納或依法免納五十週之保險費者，在年達六十五歲（男性）或六十歲（女性）而退休時，即具有領取退休基礎年金給付之資格，但是，年齡達七十歲之男性與六十五歲之女性，不論有否退休，在符合保險費繳納條件時，亦可領取退休基礎年金。至於未能符合保險費繳納條件者在到達年齡條件時，亦能領取減額之退休基礎年金。退休附加年金只以繳納附加年金保險費之受雇者為給付對象，自雇者和任意投保者均被排除。

退休基礎年金每週的給付金額單身為四三·六英鎊，夫妻為六九·八英鎊，年齡在八十歲以上者則加給二五便士。退休附加年金（一九七八年實施）的給付金額為平均投保薪資的百分之二五，但是，平均投保薪資低於下限者則不予給付。

國民保險的財務方式是採用隨收隨付方式，也就是保留部分危險準備基金，每年調整保險財務的方式。每年以工資增加率、失業率、預定利率、給付費用的變動及政府補助的水準等為指標，依保險數理調整保險費率與投保薪資的上下限。一般說來，投保薪資的下限與單身者的退休基礎金額相當；投保薪資上限約為下限的七倍，平均薪資的一·五倍。自一九八九年四月起，政府已不再對國民保險基金給予補助（註十一）。

第二節 美國的國民養老年金保險制度

美國的老年、遺屬與殘障年金保險 (Old Age, Survivors And Disability Insurance = OASDI) 對被保險人因退休、死亡或殘障等事故時，提供老年、遺屬和殘障三種年金給付。凡民間企業的受雇者和雇主以及年所得在四百美元以上自雇者均為強制投保對象。聯邦公務人員、地方公務人員、鐵路員工、所得未達標準之家庭勞動者、農民、自雇者以及外國機構之受雇者均為任意投保對象，但是，一九八四年以後上任之聯邦公務人員與國會議員、未加入公務人員年金制度之總統、副總統及國會議員則有投保 OASDI 的義務。外國人必須在美國居住五年以上，且有工作報酬的證明者才能申請投保。

美國的社會安全稅 (Social Security Tax) 有老年及遺屬保險 (OASI)、殘障保險 (DI) 及住院保險 (HI) 三種，由勞資折半負擔的方式繳納保險稅。在一九九〇至一九九九年間，勞資雙方個別負擔的保險稅率為 OASI 百分之五·六，DI 百分之〇·六，HI 百分之一·四五，合計百分之七·六五（勞資雙方合計為百分之一五·三）。一九八九年，社會安全稅的課稅所得上限為年所得四八，〇〇〇美元，平均每季為一二，〇〇〇美元。

被保險人至少繳納了四十季的社會安全稅，在年齡達六十二歲時，即可領取減額退休年金給付，但是，在一九

五一年已超過二十一歲者，則至少必須繳納與一九五〇年至退休前一年之年數相同季數的保險稅，才具有領取資格，例如，一九五一年為四十歲者至六十一歲退休止有二十一年，則至少必須繳納二十一季的保險稅。如果六十五歲才退休，可以領取完全年金給付；如果六十六歲才申請，則可領取增額年金給付。

退休年金給付的計算，是先算出被保險人在投保期間內的年均所得月額(Average Indexed Monthly Earnings = AIME)，計算時最低所得的五年可以免算，這是計算所有社會安全給付的基礎。根據 AIME 再計算個人的基本給付金額(Primary Insurance Amount =PIA)，其計算方式如下：

- 1.AIME 最初三三九美元的百分之九〇。
- 2.三四〇至二〇四四美元的百分之三二。
- 3.超過二〇四四美元部分的百分之一五。

計算 PIA 的基準金額是根據每年平均所得的變動加以修訂，一般是以平均所得的百分之四一計算（最低所得分位約佔百分之五七～五八，最高所得分位約佔百分之二七）。一九八九年，平均 PIA 為七〇〇美元。

六十二歲退休者可以領取 PIA 百分之八〇的減額年金；六十五歲退休者可以領取 PIA 金額的完全年金；六十六歲退休者則可領取完全年金加 PIA 百分之三的增額年金。此外，領取退休年金後繼續工作者，每增加二美元的工作所得，就減少一美元的退休年金給付，工作所得超過一定上限時，就停止支給退休年金給付。未滿六十五歲者的工作

所得上限為六四八〇美元，六十五至六十九歲者為八八八〇美元，七十歲以上者則無上限規定。OASDI的給付是採用自動調整制，在每年十二月，按生活費用的變動狀況調整年金給付金額，但是，信託基金的準備金低於一定水準時，調整率是以物價膨脹率或工資增加率較低的一方為基準加以調整。

OASDI雖採社會安全稅的方式，但是，由於累積基金大幅增加，而且保險稅是按階梯式調整，所以應屬修正累積基金方式。一九八八年底，OASI信託基金已累積了九六九億六千萬美元，DI信託基金也累積了七二億七千萬美元，（註十二），兩者合計達一〇四二億三千萬美元，相當於聯邦政府每年一千億美元左右的預算赤字。由於聯邦政府的財政預算涵蓋社會安全財務的盈餘，所以聯邦政府實際的預算赤字應為名目赤字的兩倍。至於社會安全基金的運用，亦引起極大的爭議。反對者認為，鉅額的基金會影響有效需求，造成景氣衰退；贊成者則認為，基金應擴大運用範圍（包括證券投資、公共投資、高科技產業的投資及人力投資等），以提昇產業結構和勞力品質，促進經濟成長與國民所得。為了防止基金的無限增加，聯邦政府已預定從二〇〇〇年起，調低OASI的保險稅率，由目前的百分之五·六降為百分之五·四九。

第三節 德國的國民養老年金保險制度

德國的國家年金保險制度有勞工年金保險、職員年金保險、礦工年金保險、手工業者年金保險及農民老年扶助等五種制度，每一種制度的投保資格、保費負擔、給付條件與給付水準各不相同，保險機構也互異（註十三）。前四種制度提供老年年金、遺屬年金、殘障年金、復健給付、結核病給付等；農民老年扶助則提供養老津貼、農地轉讓年金及復健給付等。勞工年金保險是以受雇勞動者為主要對象，包括一般勞工、船員、學徒、幫傭及其他無法投保年金保險之自雇者。職員年金保險是以管理階層的職員、事務性職員、藝術工作者、教育工作者、社會工作員、保健員、助產士等為強制投保對象。礦工年金保險是以從事礦業有關之礦工及職員為適用對象。手工業者年金保險與農民老年扶助是以手工業者和農民為投保對象。各種年金保險制度的被保險人大都為強制投保者，但是，喪失投保資格者在過去十年內曾繳納六十個月以上保險費者，得任意繼續投保。

勞工年金保險和職員年金保險的基本保險費由勞資雙方各負擔投保薪資的百分之九·三五。礦工年金保險的保險率則由勞方負擔百分之九·三五，資方負擔百分之一五·一。手工業者年金保險的保險費為每月六〇六馬克。農民老年扶助的保險費為每月一八七馬克。勞工和職員年金保險投保薪資的上限為月額六三〇〇馬克。失業者的保險費是由政府負擔百分之七五，原雇主負擔百分之二五。被保險人若繳納附加保險費，就可以領取附加年金給付，但是，

附加保險費不得超過基本保險費。

被保險人繳納保險費滿一八〇個月，男性年齡達六十五歲，女性和礦工年齡達六十歲時。就具有領取老年年金給付的資格。老年年金給付是依下列公式計算：

$$R = B \cdot r \cdot J \cdot F$$

R = 年金金額

B = 退休前三年的年均投保薪資

r = 給付乘數（勞工和職員年金保險為〇・〇一五；
礦工年金保險為〇・〇二五）

J = 投保期間

F = 被保險人在投保期間內的平均投保薪資佔全體
被保險人平均薪資的比率

就以一九八九年七月的給付條件為例，投保勞工或職員年金保險四十五年者，退休時可以領取月額一七二七・四馬克的老年年金給付（註十四）。至於手工業者年金保險和農民老年扶助，係採均一保費與均一給付制，就以農民養老津貼為例，每月單身為四〇四・九馬克，夫妻為六〇七馬克。每一年度的各種年金給付係根據前一年度平均薪資的增加率自動調整。

德國的年金保險財務係採年度平衡的隨收隨付方式，每一年都保有相當於一個月支出的準備金，如果連續兩年準備金都低一個月的水準，就必須調高保險費率或保險費。政府對於各種年金保險制度均有不同的補助措施，勞工和職員年金保險給付以外的費用由政府補助；礦工和手工業

者年金保險收入（含保費和利息）無法支應給付的部分也由政府負擔；農民老年扶助的年度赤字亦由政府補足。爲了改革年金保險財務，德國政府曾於一九八九年提出「一九九二年金改革法」（RRG 1992），其主要改革原則有二，第一是維持由後代負擔的保險制度，第二是由政府、被保險人及受益者公平負擔費用；而具体的改革措施有六，第一是自一九九二年起調高保險費率，至二〇一〇年達百分之二一至百分之二一·五，第二是提高政府補助，由目前的百分之一四·五提高至百分之一九·五，第三是提高所得稅負擔比率，第四是廢除保險費的免納期間，第五是修改子女加給水準，第六是年金給付年齡的彈性化（在六十二至六十八歲之間自由選擇）。德國的年金保險財務在經濟成長與年度平衡兩個條件下顯得十分穩定，但是，人口結構的老化與給付水準的提昇卻對年金保險財務構成極大威脅，一旦景氣衰退，失業率增加，年金保險即有斷炊之慮。爲了年金保險財務的長期穩定，社會主義者認爲，應採用租稅方式的基礎年金；自由主義者則主張，應擴大企業年金與個人年金，前者重視國家責任，後者則重視企業和個人的責任。總之，傳統的年金保險制度已面臨了非改革不可的局面，其未來的發展頗值注目。

第四節 日本的國民養老年金保險制度

日本的年金保險制度有國民年金保險、厚生年金保險、

國家公務員等共濟組合、地方公務員等共濟組合、私立學校教職員共濟組合、農林漁業團體職員共濟組合等六種制度。國民年金保險制度的被保險人分爲強制投保對象與任意投保對象兩種，前者分爲三類，第一類是二十至六十歲的自營作業者，第二類是厚生年金保險之被保險人和共濟組合之會員，第三類是厚生年金保險和共濟組合的被保險人或會員所扶養之配偶（二十至六十歲）；任意投保對象則包括在國內無居所者、學生及六十至六十五歲未領老年年金者。厚生年金保險制度的被保險人也分爲強制投保對象與任意投保對象兩種，前者指受僱於長期僱用勞動者之事業單位（即適用單位）者；後者指受僱於非適用單位者及滿六十五歲但未具領取老年基礎年金資格者。國家公務員共濟組合的被保險人爲中央政府公務人員，但是，國營鐵路（JR）、電信電公社（NTT）及菸草專賣公社等國營企業員工另有單獨的保險制度，而不加入國家公務員共濟組合。地方公務員共濟組合的被保險人爲地方政府公務員、私立學校教職員共濟組合的被保險人爲私立學校教員與職員。農林漁業團體職員共濟組合的被保險人爲農業組合、林業組合、漁業組合等團體之職員。

國民年金保險的保險費爲第一類每月八，四〇〇日圓，第二類和第三類由厚生年金和共濟組合支付必要之給付，被保險人若每月多繳四百日圓，就具備領取附加年金的資格。厚生年金保險的投保薪資標準由八萬至五十三萬日圓，分爲三十級，而保險費是由勞資雙方折半負擔，保險費率

男性爲百分之六·二，（勞資合計百分之一二·四）女性爲百分之五·九五，（勞資合計百分之一一·九），礦工和船員爲百分之六·八，（勞資合計百分之一三·六）。國家公務員共濟組合的保險費率爲薪資的百分之一五·二；地方公務員共濟組合爲百分之一八·四；私校教職員共濟組合爲百分之一〇·四五，由勞資折半負擔。農林漁業團體職員共濟組合的投保薪資由八萬至四七萬日圓，分二十八級，保險費率爲百分之一三·四，亦由勞資折半負擔。

老年年金給付方面，限於篇幅，本文僅以國民年金保險和厚生年金保險爲例加以說明。國民年金保險的被保險人在投保二十五年，在滿六十五歲時，具有領取老年基礎年金的資格，給付金額按下列公式計算：

$$666,000 \text{ 日圓} \times [(\text{繳納保費月數} + \text{免納保費月數} \times 1/3) \times (\text{可能投保月數} \times 12)]$$

此外，亦有配偶加給年金（依配偶年齡而異，越年輕給付金額越少）與附加年金（每月二百日圓）。厚生年金保險的被保險人在具有領取老年基礎年金資格時，開始領取老年厚生年金，其給付內容分爲所得比例年金給付與扶養年金給付，前者依下列公式計算（註十五）：

$$\text{平均投保薪資月額} \times \text{年齡係數} \times \text{厚生年金保險投保期間月數}$$

除上述金額外，另按下列公式計算加給金額：

$$(\text{1388 日圓} \times \text{年齡乘數} \times \text{厚生年金保險投保期間月數}) - (\text{國民年金保險老年基礎年金} \times \text{厚生年金保險投保期間月數})$$

數)

投保厚生年金保險二十年以上之被保險人，在領取老年厚生年金時，若有依其扶養之配偶或子女時，亦得領取扶養年金給付（註十六）。厚生年金保險的被保險人若在六十歲退休，可以領取減額的特別老年厚生年金給付，其給付內容包括定額部分與所得比例部分，前者係按下列公式計算：

$(2603 \text{日圓} - 1388 \text{日圓}) \times \text{投保期間月數}$

後者的計算公式如下：

$\text{平均投保薪資月額} \times \text{年齡係數} \times \text{厚生年金保險投保期間月數}$

日本的國家年金保險財務係採累積基金方式，以保險費、利息與政府補助為主要要財源。政府除了負擔行政事務費用之外（註十七），還負擔國民年金保險老年基礎年金給付費用的三分之一、厚生年金保險在一九六一年三月以前給付費用的百分之二十、國家公務員等共濟組合在一九五六年七月至一九六一年三月間給付費用的百分之一五·八五、私校教職員共濟組合和農林漁業團體職員共濟組合在一九六一年三月以前給付費用的百分之一九·八二。在一九八八年底，各種年金保險制度總共累積了六八兆六千億日圓的基金，由資金運用部以優惠利率借入後，大部分用於改善國民生活水準所必要之公共建設。為了健全國家年金保險財務，日本政府曾於一九八九年提出下列幾項改革方案：

第一、提高保險費率、降低給付水準及延長開始給付年齡。

第二、縮小各種制度間的差異，力求平等。

第三、強制二十歲以上在學學生投保國民年金保險。

第四、擴大企業年金保險制度的功能，加強厚生年金基金的自立性與效率性。

這些改革方案是否能夠順利實施，仍是今後日本政府有待突破的難題。

第四章 我國國民養老年金保險制度的實施條件與規劃原則

第一節 我國實施國民養老年金保險制度的必要性

壹、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」(註十八)，以十六歲以上工資勞動為投保對象，在其年齡達七十歲以上時，支給年金給付。英國亦於一九二五年制定「寡婦、孤兒及老年年金保險法」(Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pension Act)。目前，有一三〇個國家實施養老年金制度，而大多數均採社會保險方式(註十九)。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。

貳、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，而一般民眾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（註二十）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。

參、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，我國的外幣資產已高居世界第一位（註二十一）。然而，國民所得分配不均的現象卻逐年惡化，吉尼係數(Gini Coefficient)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（註二十二）。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（註二十三），有百分之七十四的民眾認為，我國貧富差距問題嚴重或非常嚴重。爲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。

肆、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，而且購買者大多爲高所得者，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。

伍、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（註二十四）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，我國的儲蓄率為百分之二七·五五，相當於一九六七年日本的水準，而目前日本只有百分之一二·七，歐美先進國家則在百分之十以下（註二十五）。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。

陸、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（註二十六）；六十五歲以上男性老人就業率為百分之二，女為百分之〇·七（註二十七）；扶養率為百分之五二（註二十八），住院老人每月平均醫療費用為四〇，一八七元（註二十九）；在四十二年至七十八年間，平均每年

物價上漲率為百分之六·五（註三十）；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百分之五三·七，平均消費支出(Average Consumption)則佔百分之五六（註三十一）。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，爲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。

第二節 退休金制度的年金化與社會化

壹、退休金制度的特質

對大多數工資勞動者而言，退休金制度是維持老後經濟生活的主要依賴，尤其在社會保險老年給付水準偏低的社會裡，其重要性更爲顯著。在探討退休金制度的年金化與社會化之前，退休金制度的本質應有澄清的必要。首先，從雇主與勞工的爭論分析，雇主認爲，退休金是雇主的恩惠贈與，可依勞工對企業的貢獻程度與企業的財務狀況酌於支給；而勞工卻認爲，退休金是勞工的遞延工資，在勞工退休時，雇主應以一次清償的方式發給勞工（註三十二）。經過長期的爭論，遞延工資理論終於獲得普遍的共識。基於這種理論的精神，退休金應以所得比例的方式一次給付，因爲不同的退休金源自不同的工資；不同的工資則源自不同的勞動生產力，而在終止勞動契約時，雇主應以一次清償的方式償還工資。其次，從企業與政府的爭論分析，

企業認為，退休金制度是企業內勞務管理的一環，與政府毫不相關；另一方面，政府卻認為，企業福利應屬社會政策的一環，應配合政府政策共謀福利水準的提昇。目前，歐美先進國家均已將退休金制度納入社會安全制度的一環，以補助社會安全給付的不足。爲了配合國家年金保險制度，企業紛紛將退休金制度改爲企業年金保險制度，並採用限制所得比例給付（有上限所得規定之給付），限制退休金與個人工資水準的必然關係，以配合所得重分配的社會政策功能。儘管如此，退休金仍具有下列幾個特質：

第一、由勞資雙方議訂，並非全體勞工都適用。

第二、保險方式、保費負擔、給付方式、給付水準各不相同，但是，不能超過政府的上限規定。

第三、大都採取有限的保障（即確定年金），較少採取終身年金。

第四、必須設置個人帳戶(personal account)，並採取通算年金(portable pension)，或退出一次給付。

貳、退休金制度的年金化

退休金制度改採年金保險制度，理論上對勞資雙方都有好處，但是，制度的規劃必須十分周延，否則，對勞資雙方都可能產生不利的結果。理論上，企業年金保險對雇主有下列幾種好處：

第一、可以穩定勞資雙方關係，促進勞資關係的和諧。

第二、可以履行企業對員工的生活保障責任。

第三、可以獎勵員工長期就業。

第四、可以促進退休制度正常化，暢通人事管道。

第五、可以預估勞務成本，穩定企業經營。

第六、可以運用年金保險基金。

第七、可以要求員工負擔部分保險費。

第八、可以避免員工任意要求提高給付。

另一方面，對勞工而言，亦有下列幾種好處：

第一、可以獲得長期的生活保障。

第二、可以避免一次給付金的不當運用。

第三、可以提高勞動生產力與勞動報酬。

第四、可以運用勞工保險基金充實勞工福利措施。

第五、可以維護貨幣的實質價值，避免物價膨脹的侵蝕。

參、企業年金保險制度的社會化

企業年金保險制度可由企業成立保險基金自行運作，也可以委託保險公司或信託公司運作，也可以由企業聯合設置保險基金共同運作，但是，爲了貫徹企業年金社會化的功能，也可以由政府設置保險基金統一運作。由政府管理企業年金，並不意涵由政府負擔事務費用或負責財務虧損，而是便於統一運作，發揮更高的經營效率以及促進給付的公平性，提高社會政策的功能。企業年金社會化的結果，至少有下列幾個優點：

第一、過去服務債務的計算。在投保企業年金保險之前的服務債務，若採一次給付的退休金方式，不僅會增加雇主負擔，對年輕勞工而言更是不公平，有違社會政策的原則。若由政府統一管理，一方面可由雇主一次或分期繳納按投保薪資計算之勞工過去服務債務，而減少雇主負擔；另一方面，勞工可以確實領取過去服務債務，而且沒有世代間的不公平給付，完全符合社會政策的精神。

第二、通算制度的採行。勞工自願性轉換工作時，若無法領取該得的退休金，不僅不合理，也違反了社會政策的原則，所以必須由政府統一辦理，採行通算制度加以計算。如果新工作的投保薪資低於舊工作的投保薪資，也可以允許被保險人自行負擔加以補足；如果勞工離職後不再工作，也可以凍結方式支給減額年金，而不支給退出一次給付，以貫徹社會政策的精神。

第三，經濟保障水準的提昇。國家年金保險制度的基礎保障與企業年金保險制度的附加保障，構成了老人經濟保障的水準。如果基礎保障水準偏低，附加保障水準就必須提高；如果基礎保障水準固定，附加保障水準的提高就是經濟保障水準的提昇。企業年金社會化的結果，不僅有利經濟保障水準的調整，也可以促進老人生活水準的提昇。

肆、實施企業年金保險制度的條件

企業年金保險制度的實施必須基於勞工、雇主與政府三者的共識與支持，否則，就難以順利實施。如果勞工一

味要求給付的提高，雇主只是要求負擔的減輕，政府則不肯承擔責任，那麼，企業年金就難以實施，若勉強實施，則後果堪憂。一般說來，實施企業年金保險制度至少必須具備下列幾個條件：

第一、勞資關係，例如，團體協商要正常運作、勞資關係要和諧、勞資雙方態度要一致等。

第二、經濟條件，例如，穩定的經濟成長、企業規模的大型化、工資水準的提高等。

第三、社會保險制度，例如，健康保險、失業保險、職業災害保險及年金保險都必須充實。

第四、優惠稅制，例如，保險費的優惠稅制與給付的優惠稅制等。

第五、監督系統，例如，法律的規範、資訊系統、企業的監督等。

第三節 規劃構想的一般原則

壹、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。

貳、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百分之八十委實偏高。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。如果非受雇者負擔百分之五十以下，不僅不公平也不合理。

參、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。

肆、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裡，最適保障的水準就較高。養老年金給付水準如果偏高，一者會影響儲蓄意願，造成資金的短缺，二者會誘發早期退休，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，為其平均薪資的百分之五十五。如以投保二十五年為完全年金所需的投保期間，那麼，給付標準約為平均薪資的百分之四十六（註三十三）。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，給付標準約為平均薪資的百分之三十（註三十四）。七十八年度，我國受雇者平均每月薪資為二五，三一八元（註三十五），以百分之三十計算的結果為七，五九五元。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百分之三十訂定。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給付。

第四節 規劃構想的具体原則

壹、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為年金保險，而以獨立的財務制度重新運作，並統一名稱「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」，強制僱用單位為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，作為我國國民養老年金保險制度的體系。

貳、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制度。為了貫徹所得重分配的社會政策目標，具有投保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。

參、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。

肆、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，其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資雙方共同清償，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與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，卻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。

伍、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（註三十六）。

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給付年齡，基於勞基法的規定，男性和女性均應訂為六十歲。

陸、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。

柒、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，務必加重政府負擔，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

採取修正累積基金方式，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應採行年金稅的方式。

捌、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夠順利推動，受雇者、非受雇者和雇主所繳納的附加年金保險費，應享有定額的優惠稅制。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。

第五章 我國國民養老年金保險制度的規劃構想

第一節 受雇者養老年金保險制度

壹、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（註三十七）。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，使具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。

貳、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。

參、投保薪資

除軍保外，勞保、公保與教保的投保薪資應予統一規定，以維護社會政策的公平原則。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。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，爲一五，二五〇元，第二十級爲二四，二五〇元。第二十一級起適用一千五百元級距的結果，爲二五，七五〇元，而第三十級爲三九，二五〇元。如此，投保薪資上限約爲下限的四倍，故投保薪資宜分爲三十級。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。

肆、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險費負擔辦法。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爲一談。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。

伍、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）下限爲十五年，上限爲四十年，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。

陸、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，再乘以投保年資率和調整率，其計算公式如下：

$$\left(\text{全體被保險人平均投保薪薪資} \times 0.3 \right) \times \text{投保期間月數} / 300 \times \text{調整率}$$

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）百分之一。因此，投保四十年（上限）者的調整率為〇·八五，投保十五年（下限）者的調整率為一·一。若以七，五九五元作為均一給付標準（註三十八），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。

柒、保險財務

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。

第二節 受雇者退休年金保險制度

壹、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僱或受僱於無退休制度之雇用單時，該帳戶仍繼續保留。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。

貳、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制度監理委員會」，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、民營雇用單位

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。

參、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制度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止，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。

肆、保費負擔

由於退休金制度是由僱主單方面負擔，所以理論上受雇者退休年金保險制度的保險費應由僱主全額負擔。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，如果僱主的退休年金保險費負擔超過退休金負擔，勢必引起僱主的反對，而使退休年金保險制度窒礙難行，所以僱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

均薪資二五，三一八元計算，退休金最高為四十五個基數，即雇主的退休金負擔最高為一，一三九，三一〇元。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），就是雇主每一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，佔平均薪資的百分之九·三八。因此，如果受雇者退休年金保險的保險費率在百分之九·三八以下，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年金標準偏高，而成爲勞資爭議的主因，所以受雇者退休年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，最適當的方法是由雇主負擔百分之七十五，受雇者負擔百分之二十五。基於折半負擔的社會保險原則，勞雇各增加負擔百分之二十五，似可解決這個問題，而且目前公保被保險人負擔百分之三十五的保險費，勞保被保險人則負擔百分之二十，的保險費兩者平均的結果也接近百分之二十五。至於退休金年金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年金保險的意願，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。

伍、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為六十歲。凡未達六十歲而退休者，一律不支給退休年金。受雇者退休年金保險的投保期間，下限為十年，上限為四十年，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。至於受雇者退休年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。

陸、給付標準

受雇者退休年金保險的給付標準，可以被保險人平均投保薪資乘以百分之三十，再乘以投保年資率和調整率，其計算公式如下：

$$\left(\text{被保險人平均投保薪資} \times 0.3 \right) \times \text{投保期間月數} / 240 \times \text{調整率}$$

如果投保期間為二十年，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。由於投保期間的上限為四十年下限為十年，所以投保四十年者的調整率為〇·八，投保十年者的調整率為一·一。若以二萬元作為某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僱主所繳納的保險費總額另附利息之一次退休給付，因為退休金為延付工資，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。

柒、保險財務

在開辦受雇者退休年金保險制度之初，被保險人及其僱主必須清償過去的服務債務，並以此作為基金，開始給付退休年金。基金若不是以支應退休年金給付，得向金融機構貸款，政府不必補助。受雇者退休年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。受雇者退休年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。退休年金保險基金的運用要比養老年保險基金更富彈性，運用範圍宜更為廣泛，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。

第三節 非受雇者養老年金保險制度

壹、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（含僱主、自營作業者、無業者、失業者等），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，且非為受雇者年金保險之年金給付領取者為對象；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）或失業者為對象。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。被保險人身分轉換為受雇者時，亦應轉投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（註三十九），而且單人戶是衡量個人勞動所得的最適指標。

貳、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銓敘部的相關單位合併。

參、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(註四十),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。第二十一級起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。

肆、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百分之五十，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百分之五十，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百分之七十，這與目前農民健康保險制度的政府負擔比率相同。被保險人若要申請百分之七十的政府補助，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。

伍、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。

陸、給付標準

非受雇者養老年金保險的給付標準應與受雇者養老年金保險相同，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，再乘以投保年資率和調整率，其計算公式如下：

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

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）百分之一。因此，投保四十年（上限）者的調整率為〇·八五，投保十五年（下限）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。

柒、保險財務

在開辦非受雇者養老年金保險制度之時，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。

第四節 本規劃構想的可行性與建議事項

壹、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」，辦理非受僱者養老年金保險。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僱者養老年金保險，將個別的退休年金保險合併成受僱者退休年金保險，並將非受雇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而解決。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，合計為一三，五九五元；非受雇者的養老年金則為六，〇〇〇元。同年度，我國平均每人每月最終消費支出為六，六〇五元（註四十一），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。由於適用勞基法事業單位的提撥比率只有百分一〇·六三，而且提撥率為平均薪資的百分之二下限，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，再由勞方負擔百分之二十五，雇主當無拒抗的理由。若以目前一二，六六七元的平均投保薪資和百分之五的保險費率計算，雇主一年只要負擔五，七〇〇元的退休金債務（註四十二），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，所以開辦受雇者養老年金保險時，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。

貳、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，希望政府能夠儘速成立一個超部會的「全民年金保險制度規劃小組」，從總體系加以規劃，以符合全体國民的利益。

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」能夠成立，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會複雜化，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、文件製作、諮詢指導等服務。

參、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，而社會保險則成為社會政策中最重要的一環。社會保險制度經過一百多年的演進，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，所需經費也最為龐

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裡，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。如果政府只因為財政理由而反對實施，如果勞資雙方只因為保費負擔的問題而阻礙實施，如果個人只因為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。本文分為社會政策的形成與理論、年金保險的本質與內涵、英美德日的國民養老年金保險制度、我國國民養老年金保險制度的實施條件與規劃原則以及我國實施國民養老年金保險制度的具體構想等五個主題加以探討分析，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：席孟勒的主要著作有《十九世紀德國工業簡史》，一八七〇年及《認識中產階級》，一八七九年等。
- 註 二：華格納的主要著作為《社會性財政政策與社會性租稅政策》，一八八七年。
- 註 三：布蓮達納的主要著作有《現代工會》，一八七二年與《工廠勞工問題》，一八八二年等。
- 註 四：參閱韋伯者《認識社會科學與社會政策的客觀性》，一九〇四年。
- 註 五：赫曼著《資本主義的社會理論－社會政策理論》，一九二九年。
- 註 六：蔡宏昭著《社會福利政策－福利與經濟的整合》，桂冠圖書公司，一九九〇年七月，五九～六四頁。
- 註 七： $(100,000 \times 200,000 \times 0.943) / 3,000,000 = 6,287$
- 註 八：消費者物價指數有都市消費者物價指數、農村消費者物價指數、受雇者家庭物價指數及非受雇者家庭物價指數等四種。
- 註 九：但亦有人分類為第一類(Class 1)、第二類(Class 2)、第三類(Class 3)、第四類(Class 4)。
- 註 十：蔡宏昭著《社會福利政策》，一〇七頁。
- 註 十一：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，二三六頁及二四〇頁。

註十二：Social Security Bulletin, Vol. 52 No.9, September, 1989。

註十三：一九九〇年社會保障年鑑，二五〇頁。

註十四：同註十三。

註十五：年齡係數係按年齡的不同計算，最低為四十歲的百分之七·五，最高為五十九歲的百分之一百。

註十六：同註十三，八四頁。

註十七：私立學校教職員共濟組合和農林漁業團體職員共濟組合的行政事務費用由政府部分負擔，其餘國家年金保險制度的行政事務費用則由政府全部負擔。

註十八：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。

註十九：詹火生譯《各國社會安全制度要覽》，台閩地區勞工保險局，一九八八年，九頁。

註二十：蔡宏昭著《生活水準理論與生活保護措施》，中華民國社區發展研究訓練中心，一九九〇年。

註二十一：一九九〇年十月，我國的外幣資產包括外匯存底七四〇億美元，黃金五十八億美元及摺注拆放市場美元四十億，總共達八三八億美元。第二位的日本則有八二六億美元。

註二十二：行政院主計處編《中華民國台灣地區七十八年個人所得分配調查報告》，一九九〇年，九頁。

- 註二十三：廿一世紀基金會編《台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。
- 註二十四：儲蓄率 = 儲蓄金額 / 可支配所得，即 $s = S / Y_d$
- 註二十五：參閱 United Nations ,Yearbook of National Accounts Statistics ,1990.
- 註二十六：行政院主計處編《中華民國統計年鑑》，一九九〇年，一〇三頁。
- 註二十七：行政院主計處編《台灣地區人力運用調查報告》，一九九〇年，一七頁。
- 註二十八：蔡宏昭著《老人福利政策》，桂冠圖書公司，一九八九年，一三頁。
- 註二十九：參閱一九九一年一月二日中國時報。
- 註三十：Taiwan Statistical Data Book, 1990, p.181
- 註三十一：同註二十二，一一九頁。
- 註三十二：參閱蔡宏昭著《勞工福利政策》，桂冠圖書公司，一九八八年，一七六～一七八頁。
- 註三十三： $0.55(25/30)=0.458$
- 註三十四： $0.458(2/3)=0.305$
- 註三十五：行政院主計處編《中華民國七十八年台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。
- 註三十六：同註二十七，男性就業率為百分之一一·五，女性為百分之五·二。

註三十七：勞動基準法第二條。

註三十八：在平均投保薪資 = 平均薪資的前題下，乘以〇・三計算。 $25,318 \times 0.3 = 7,595$

註三十九：同註二十二，一三四頁。

註四十： $128,863 \div 12 = 10,739$

註四十一： $(336,874 \div 4.25) \div 12 = 6,605.37$

註四十二：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百分之四至七。若以百分之五計算，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： $(12,667 \times 0.05) \times 0.75 \times 12 = 5,700.15$

参 考 文 献

1. Alen, 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《社会政策の謎；社会政策批判の方法》，ぎょうせい，一九八九年。
7. 中原弘二著《现代社会政策论》，九州大学出版会，一九八七年。
8. 社会保障研究所编《アメリカの社会保障》，《イギリスの社会保障》，《西ドイツの社会保障》，东京大学出版社，一九八七年，一九八九年。
9. 厚生省年金局企画课编《各国の年金制度》，厚生出版社，一九六八年。
10. 健康保険組合联合会编《社会保障年鉴》，东洋经济新

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《高齢化社會の設計》，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》，台閩地區勞工保險局，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。

本中心已出版之「社會工作人員訓練叢書」目錄

1. 廖榮利 會談技術
2. 廖榮利 督導技術
3. 林萬億 社會團體工作
4. 吳就君 家族治療理論與實務
5. 蔡漢賢編 志願服務的理論與實務
6. 李保悅 心理動力的基本原則與精神病理會談的關係
7. 趙幼勤 特殊教育與社區發展
8. 蔡漢賢 從職業道德的重要性論如何建立我國社會工作人員專業守則
9. 饒穎奇 老人服務
10. 王培勳等編 ... 中華民國臺灣地區社會福利資源手冊
11. 廖榮利等著 ... 臺灣的貧民——社會學與社會工作面的探討
12. 鍾敬民等著 ... 社會科技小組教學法之研究
13. 廖榮利等著 ... 臺灣的社會工作教育
14. 王培勳 從社區工作的涵義及做法論我國的社區發展工作
15. 莊文生編 社會工作督導之原則與技術
16. 饒穎奇編著 ... 老人福利
17. 徐學陶主編 ... 社會工作實務探討
18. 徐學陶主編 ... 明日社區青年
19. 許敏桂 社區家庭水電修護訓練教材

20. 本中心 志願服務工作手冊
21. 本中心 團康活動彙編 —— 從促進人際關係
來增進生活情趣
22. 蔡漢賢 社區與社區發展
23. 蔡漢賢等 看圖認識會議規範
24. 蔡漢賢 民主素養與會議規範
25. 本中心 社區發展的回顧與展望
26. 本中心 大專學生社會服務論見選輯
27. 王麗容 社工員與里幹事角色重複與否的研析
28. 訓練組編 助人最樂服務最榮 —— 七十七年度
社會服務志願工作人員訓練實錄
29. 蔡漢賢 中華民國社會行政的成長與探析
30. 蔡漢賢等著 ... 世界主要國家社會行政機關簡介
31. 詹火生 社會福利工作方案評估方法概論
32. 李保悅 美國聯邦政府對民間福利機構獎助之
研究
33. 蔡漢賢 推展老人福利的架構與做法 —— 為
夕陽黃昏抹上彩霞
34. 蔡宏昭 社會福利的經濟理念
35. 李保悅 美國社會工作督導系統之研究
36. 訓練組編 運用傳播媒體推展社會福利
37. 李保悅 臨床社會工作會談的理論與實務
38. 蔡宏昭 英美日社會福利政策與措施
39. 蔡宏昭 生活水準理論與生活保護措施
40. 陳素卿譯 退休老人志願工作計畫
41. 蔡宏昭 我國國民養老年金之規劃構想
42. 鄭淑燕 兒童福利新課題之探究



社會福利標誌圖意說明：

兩手交握，象徵全民同心，政府與民間協力共同致力於社會福利，四瓣心形酢漿草置於右手掌中象徵秉持愛心、信心、恒心、耐心，可產生源源不絕的動力與無窮的希望，而左邊三個圓圈則為社會工作個案、團體、社區三大工作方法，綜合而言，社會福利工作，應本信念與方法，並匯成愛心，溫馨社會。

