專題論述

我國國民年金制度的規劃背景與內涵

蕭玉煌

壹、前言

近年來國民年金議題廣受國內各界討論與關注，甚至成爲朝野政黨的選戰訴求重點。而爲因應我國高齡化社會的來臨，政府亦積極規劃建立國民年金制度，然而衡諸先進國家實施年金制度的經驗，OECD多數國家爲紓緩近幾十年來公共年金支出大幅成長的壓力，紛紛致力於年金制度的改革與調整(OECD,1988)。反觀我國，在當前政府財政收支狀況嚴峻之際，如何規劃適宜我國國情的國民年金制度，俾於保障國民老年經濟安全之際，使政府財政不致陷於困境，並使國民年金成爲可長可久的全民性、發展性制度，應屬當務之急。

貳、我國規劃國民年金的必要性

一、我國高齡人口比例快速增加

由於醫療保健技術進步及生活水準提高，使得國人平均壽命延長，導致老年人口佔總人口的比例逐年遞增，形成嚴重人口老年化現象。根據聯合國的定義，一個地區的六十五歲以上人口比例超過七%時稱爲「高齡化社會」。根據此一標準，民國八十二年九月我國已邁入高齡化社會，當時我國高齡人口一四七萬人，占總人口七%（白秀雄，民八十三）。復從行政院經濟建設委員會(民八十九)統計資料來看，我國六十五歲以上老年人比率及人數，民國八十九年時爲八．六%(人數爲一百九十二萬三千人)，估計到民國一〇一年時，我國六十五歲以上人口比率將達一〇%以上(人數預估爲二百四十四萬八千人)，民國一二二年將上升爲二〇%以上(人數預估爲五百二十五萬二千人)，從一〇%上升到二〇%所需的時間僅二十一年，遠較歐美國家的五十至八十年爲快。雖然人口老化是一社會現象，非必然爲一社會問題，如未積極訂定妥適的政策才會產生老人問題，因此，爲因應我國高齡人口快速增加，老年經濟安全之保障已成刻不容緩的課題。

二、我國家庭成員相扶持功能減弱

由於社會結構的改變，我國由農業社會蛻變爲工業社會，促使大家庭制度逐漸解體，復因近年國人生育率下跌，子女數大幅減少之情況，子女的奉養也呈現力不從心。目前我國雖然仍有近半數的老人依賴子女供養，但子女供養比率逐年下降，靠本人或配偶收入養老的比率大幅上升，且隨著子女數的減少和家庭觀念的改變，個人除須在年輕時爲老年生活經濟來源預作準備外，且有賴政府角色的適度介入，以提供更完整的福利支持網絡。

三、我國現行老年經濟安全保障體系不足

我國現行老年經濟安全保障體系雖包括公、軍、勞保老年給付，以及其他各項老年津貼(中低收入老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與)，惟尚不足以提供所有國民老年生活保障，且現有制度也存在不公平問題：

（一）參加公、軍、勞保者，由於公、軍、勞保轉換，年資無法銜接，造成老年給付偏低，且因退休給付部分採一次給付，容易因個人運用不當或通貨膨脹，造成老年貧窮，無法提供老年長期穩定的經濟安全保障。

（二）未參加公、軍、勞保者(含參加農保者)，未有老年經濟安全保障。

（三）領取中低收入老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與之六十五歲以上國民，由於申領人數日益增加，政府財政支出負擔沉重，且身分取向之津貼不公平，未享有津貼者紛紛要求比照。

參、我國國民年金的法源基礎

一、憲法

我國憲法將社會安全列爲國家的基本政策之一，憲法第一百五十五條明文規定，國家爲謀社會福利，應實施社會保險制度。而憲法增修條文第十條亦明定，國家應重視社會救助、福利服務、社會保險等社會福利工作，對於社會救助等救濟性支出應優先編列。據此，足以說明社會安全制度的建立與實施，在我國已成爲國家對國民應負的基本責任。因此，政府乃於民國三十九年在臺灣創辦勞工保險，繼之有軍人保險、公務人員保險、私立學校教職員保險，以及農民健康保險等先後開辦，對於特定國民提供了基本上的經濟安全保障，惟如何以上列各種保險爲基礎，擴大爲全民的經濟安全保障制度，以符合憲法精神，實爲今後政府規劃建立國民年金制度的主要課題。

二、社會福利政策綱領

社會福利政策綱領係依據憲法促進經濟與社會均衡發展之原則而訂定，目的在使就業安全達成自助、社會保險邁向互助、福利服務提昇生活品質等，以期逐步建立社會安全制度。根據社會福利政策綱領之基本原則第六點規定：「規劃各類社會保險，本財務自給自足、不浪費、不虧損之原則，建立完

整之保險體系，以保障國民之基本生活及健康。」又社會福利政策綱領之實施要項其中社會保險部分更明白規定，建立國民年金保險制度，以保障老年、身心障礙者及遺屬之生活。因此，相關機關(內政部、行政院經濟建設委員會)爰積極研究規劃國民年金制度，並蒐集世界各國實施經驗及評估對社會經濟制度之影響，以爲決策之參考。

三、老人福利法

依據老人福利法第十六條規定：「老人經濟生活保障，採生活津貼、特定照顧津貼、年金保險制度方式逐步規劃實施。前項年金保險之實施，依相關社會保險法律規定辦理。」據此，生活津貼、特別照顧津貼部分，政府已先後完成規劃並實施「中低收入老人生活津貼」及「中低收入老人特別照顧津貼」，因此爲使老人經濟生活獲得更完善的保障，積極規劃建立國民年金制度，實爲政府責無旁貸的工作。

肆、年金的類型

「年金」係指一種定期性持續給付的金額，可按年、按季、按月或按週給付，只要是定期、持續給付的金額，都可稱爲年金。在年金制度的領域裏，有關年金的種類除依保險事故別而分有老年年金、殘廢年金及遺屬年金等三種劃分外，對於三種年金給付水準的處理與規劃，又可依其保障程度及職業別而有所謂基礎年金(Basic Pension)與附加年金(Additional Pension)的設計。此外，亦可依財源籌措方式劃分爲稅收制、社會保險制、公積金制，或依財務處理方式劃分爲隨收隨付制、提存準備制。茲就上述各種年金類型，分別說明如次：

一、依保險事故別區分

(一)老年年金：

所謂老年年金，係指被保險人加入老年年金保險已滿一定期間而到達一定年齡，或依法退休時所發給的定期性繼續保險給付而言，此種年金爲一種終身年金型態。由於老年保險兼具保險與儲蓄雙重意義，故被保險人須符合某種給付條件後，始能具有領受老年年金的資格。(柯木興，民八十七)

有關老年年金的給付條件，一般而言，各國對於領受老年年金的基本條件，除規定被保險人必須繳納一定期間的保險費爲基本條件外，通常不外規定須具有給付年齡(benefit age or pensionable age)與退休調查(retirement test)等兩項爲要件，所謂給付年齡係指在保險的關係下，規定被保險人須符合領受老年年金條件的最低開始給付的年齡而言；至於退休年齡(retirement age)，乃指勞工依法已停止從事正規及實際有酬的活動，並正式退出勞動市場的年齡而言(劉脩如，民六十六)。雖然有些國家規定被保險人必須兼具上列兩項條件才有領受老年年金的資格，惟有些國家則規定不必以退休調查爲給付要件。

關於老年年金的給付方法，通常有二種型態：即一爲均等給付制(flat rate)，即對所有受給者均可領受相同均等的年金，它與被保險人以前的薪資無關。另一爲所得比例制(earnings related system)，即按被保險人過去投保薪資的多寡及保險年資的長短而異。前者旨在保障最低生活費用，後者則須考慮到被保險人老年退休後及其勞動期間的生活水準，而反映其年金給付標準。因此，均等給付制較重視社會適當性，而所得比例給付制較強調個人公平性，但近年來，各國政府均訂有最低年金額及配偶子女加給等規定，使採所得比例制者亦偏重社會適當性。(柯木興，民六十九)

(二)身心障礙年金：

所謂身心障礙年金係指被保險人身體遭遇永久全部或局部無法從事有酬活動至一特定限度所提供的定期性繼續保險給付而言。由於被保險人發生身心障礙事故時，勢必已喪失工作能力，而這種工作能力的喪失有些成爲永久性或因傷病接受醫療後仍繼續存在而未能痊癒者，因此身心障礙顯然與傷病有密切關聯。

關於身心障礙年金的給付條件，主要有二：一爲國家法律所定的身心障礙條件，二爲必須符合最低資格期間的規定等。目前多數國家對身心障礙的界說，通常依據被保險人喪失工作能力達一定百分比爲認定標準。至於身心障礙年金對資格期間的規定通常較老年年金爲寬，一般規定被保險人曾繳納保險費若干年(三年或五年)即可具有給付的資格。至於身心障礙年金的計算方式通常與老年年金相同，均依被保險人的投保金額百分比來計算其年金額。

(三)遺屬年金：

所謂遺屬年金，實係死亡年金的別名。因爲被保險人本人死亡時，其本人不可能直接領受此項給付，均由其家屬請領，用以保障受扶養遺屬的未來生活。事實上，此處所指遺屬包括寡婦或鰥夫，或受扶養子女，以及其他依賴其生活的直系親屬在內。

有關遺屬年金的給付條件，通常規定被保險人必須在死亡時已繳納一定期間保險費，或死亡時已成爲年金受給者爲其要件。此外，對寡婦與孤兒年齡亦有規定，通常規定孤兒超過一定年齡，或寡婦再婚後即停止發給。至於遺屬年金的給付標準，通常係依被保險人死亡時年金的百分比計算，目前多數制度規定寡婦年金爲被保險人死亡時年金的百分之五十至七十五間，對鰥夫年金的標準亦同寡婦年金；其次，孤兒年金則因雙親是否全部死亡，可分爲全孤者(full orphan)與半孤者(half orphan)兩種，其中全孤者較半孤者多出百分之五十至百分之一百的年金。(柯木興，民八十七)

二、依保障程度區分

(一)基礎年金：

所謂基礎年金或稱爲基本年金，簡單而言，係指政府爲保

障國民於老年退休或到達一定年齡時，對於符合給付條件者所提供其基本經濟生活安全的一種年金型態而言。一般而言，基礎年金的特點爲：(1)旨在避免貧窮、保障最低生活水準，(2)舉凡老年國民皆有老年年金受益權，不論其一生中是否曾就業，(3)給付型式主要爲定額年金。（周麗芳，民八十八）因此，基礎年金係屬基本層次的保障，由於涉及社會集體連帶的觀念，其所需成本宜由社會全體共同承擔，並課以國家最終的保障責任。(王正，民八十八)

(二)附加年金：

所謂附加年金係指在社會保險年金制度中除提供老年基礎年金外，有些國家的制度尙依被保險人投保薪資及保險年資等因素訂定所得比例給付制度，以維持受僱勞工較適當的老年生活水準，或依被保險人扶養眷屬加給其年金額，此等措施一般稱之爲附加年金。因此，附加年金的特點爲：1.旨在保障老年人享有退休前的生活水準，2.係以曾在勞動市場就業的老人爲給付對象，3.年金給付額度與薪資所得高低及工作年限多寡有關。由於附加年金係維持一般平均水準(或工作期間水準)的生活保障，故已不純是國家的責任問題，而應由雇主及個人，在其工作期間，依其努力程度共同達成之。

三、依財務處理方式區分

(一)隨收隨付制(pay-as-you-go)：

實施隨收隨付制的基本原則是，在某一段期間內收取的保險費係用以支付同時期內所需支付的給付，因此，並無累積基金的必要。(許振明，民八十八)由於隨收隨付制強調世代契約，由當期就業人口繳交保險費來維持當期老年人口的年金支出，至於目前工作世代於日後退休時，其年金再由下一世代就業人口來支撐。因此，在隨收隨付制下，就業人口的財務負擔深受下列因素影響：人口結構的改變、勞動市場結構的調整、進出就業市場平均年齡的改變、生產力的不同、年金給付額度的調整、經濟成長率的變動等。當不同世代間上述條件的差異愈大時，代際財務負擔的移轉效果將愈大。（周麗芳，民八十八）

惟年金制度之給付內容與方式若有差異，採行之隨收隨付制即可能有很大不同：

1.確定給付的隨收隨付制：在確定給付制下，年金給付係依據事先於法令中明訂之給付公式，於個人符合給付條件時，按個人之受雇年齡(years of employment)以及某一期間內之薪資決定之。其中「給付公式」具有舉足輕重的地位。大致而言，在隨收隨付的制度設計下，若採用確定給付制，其給付將由未來的勞動人口負擔，故可以預期，費率勢將不斷攀昇，形成一代比一代負擔沉重的不均衡世代移轉作用。

2.確定提撥的隨收隨付制：確定提撥制係指事先明定個人參加年金制度期間之保險費(或提撥金)(periodic contribution)金額，經累積並終而決定其最後之給付之制度方式(World

Bank,1994)因此，確定提撥的隨收隨付制則係指個人於符合年金給付條件時，依據其已累積繳交之保險費(或提撥金)之多寡，並視當時所收取之保險費(或提撥金)水準等比例分配於年金受益人的制度方式(Reynaud,1995)。

(二)完全提存準備制(full funding)：

所謂完全提存準備制，係指對於未來老年給付所需費用事前均完全予以提存準備，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性。完全提存準備方式亦可區分爲確定給付與確定提撥之完全提存準備兩種：

1.確定給付的完全提存準備制：與確定給付的隨收隨付制相似，確定給付的完全提存準備制亦依賴給付公式提供參加者某一事先訂定的年金給付水準，惟兩種制度最主要的差異在於確定給付的完全提存準備制有一準備金，而且視給付水準決定準備金之多寡。

2.確定提撥的完全提存準備制：採行此種方式，通常須先確立提撥方式與內涵，並將提撥之款項投資於資本市場，給付則視投資收益及原提撥之多寡而定。亦即，此種制度方式，個人係於年輕時將提撥金存入個人帳戶先行儲蓄，至退休後，該儲蓄即形成個人退休金的來源。

(三)部分準備提存制(partial funding)：

部分準備提存制係完全提存準備與隨收隨付制之折衷，故保有一定水準的責任準備金，但並未完全提存準備，遇準備金不足支應老年給付支出時，則須逐步提高其保險費。(許振明，民八十八)

四、依財源籌措方式區分

(一)稅收制

指年金之給付係採普遍式或全民式制度(universal or demogrant program)的社會津貼方式或社會救助方式辦理者，其主要是以居住條件或所得調查的方式，而由國家一般稅收爲其財源。故其理論基礎主要建構在社會資本與保障允諾的概念上，因此老人經濟保障的責任落在政府身上。此種制度之財務管理一般採確定給付或隨收隨付型態。

(二)社會保險制

係指政府應用保險技術，採用強制方式，對於全體國民或多數國民遭遇老年、身心障礙或死亡事故時，提供保險給付，以保障其本人或遺屬最低收入安全。故此種制度兼具社會性與保險性的雙重性格。其基本的理論基礎乃建立在社會連帶責任(social solidarity)的自信、互信理念上。一般而言，其特質爲：

(1)被保險人間的自助與互助行爲，財源來自保險費與租稅；

(2)被保險人必須先盡繳納保險費之義務後，始能享受保險給

付的權利；(3)年金給付金額以被保險人過去之保險年資爲依據；(4)基礎性的年金財務無法以商業性之精算方式處理，若有虧損(風險)則由政府最後承擔，因此財務管理採確定給付或部分提存或隨收隨付方式處理；(5)領受老年年金給付時，不需資產調查；(6)年金給付額之決定在於假定需要(presumed need)，並以平均需要(average need)或共同需要決定金額。(王正，民八十八)

(三)公積金制

所謂公積金制通常係指依照政府規定由勞雇雙方依勞(員)工薪資所得按月提撥一定百分比充當公積金，採本金加利息儲存的一種強制儲蓄制度，而每一勞(員)工均設有其個人帳戶，在發生特定事故時，可從本身帳戶中請領其本息，以應需要。故其理論基礎建構在儲蓄、折舊(人力)及薪資的概念上，因此財源主要由個人及雇主承擔。此種制度之財務管理一般採確定提撥或完全提存的型態。

伍、世界各國年金制度比較

一、就財源籌措方式比較

(一)稅收制

由於稅收制係由一般稅或開闢特定稅目之稅收支應，不另對受益人收取費用，故符合公平、效率的優良租稅環境乃爲實施稅收制的先決條件，目前實施稅收制之國家有加拿大、丹麥、紐西蘭、澳大利亞等約三十國，其中給付方式採全民津貼者有六國，採資產調查者有二十四國。稅收制之優點爲(1)性質單純，行政成本低；(2)開辦時凡符合合格年齡或資格條件者即可領取。惟稅收制之缺點爲(1)受益與負擔無直接關係，對總體經濟與工作意願影響最大；(2)財務負擔完全轉嫁給下一代，且隨人口結構老化，後代子孫之負擔將日益增加；(3)無法解決現行老年經濟安全保障體系不公平之問題。

(二)社會保險制：

由於社會保險制係以權利義務對等原則，由被保險人及雇主分擔保險費，於發生保險事故時，請領給付，故民眾強烈的生命共同體及社會連帶責任企圖心則爲實施社會保險制的先決條件，目前實施社會保險制之國家有美、英、法、德、日、韓等約一五八國。社會保險制之優點爲(1)維持權利義務等的基本精神；(2)兼顧個人公平性與社會適當性；(3)費率負擔適中；(4)整合現有各種社會保險及福利津貼，促進社會公平。惟社會保險制之缺點爲(1)制度設計較爲複雜；(2)行政成本較高；(3)個人公平性與社會適當性較會引起爭議。

(三)公積金制：

由於公積金制是以受雇者爲主，由勞、雇雙方按月依薪資

比例提撥到個人之基金帳戶，退休時一次或定期支領基金帳戶內之本利，故具有健全發達的資本市場以及充分就業的勞動市場則爲實施公積金制的先決條件，目前實施公積金制之國家有新加坡、墨西哥等約二十六國。公積金制之優點有：(1)給付水準與負擔完全相關，對總體經濟與工作意願影響最小；(2)政府財政負擔低。惟公積金制之缺點爲(1)開辦初期費率較高；(2)提存準備易受通貨膨脹影響，且基金運用責任大；(3)爲求社會公平，現行公、軍、勞保亦須轉換。制度變革太大。

二、近年各國年金制度發展趨勢

(一)以基礎年金、職業年金及自願性保險與私人儲蓄構成多層次保障：

由於多數國家之年金制度均存在許多問題，世界銀行乃針對各種弊端，提出一套年金制度的建議，該建議之主要理念爲：(許振明，民八十七)

1.老人經濟保障制度應採多層次之體系(multipillar system)，更精確的說，應可考慮採行三層老年經濟保障體系(three pillars of old age income security system)：(1)第一層：係爲強制性公營層次，此一層次僅以消除老年人之貧窮和保障各種不確定之風險爲目標，而爲達此層次所得重分配之目的，世界銀行主張以量能課徵之「稅收」爲主要財源；(2)第二層：爲強制性民營層次，係以儲蓄爲主，由於個人已可由第一層制度獲得基本的保障，故第二層不再有所得重分配之機制，個人由第二層獲得之給付完全取決於其繳費之有無及多寡；(3)第三層：爲自願層次，由於已有第一及第二層次之強制年金制度，民眾老年經濟生活已可獲得相當之保障，故第三層次係以自願參加爲原則。

2.老年經濟保障制度應具備重分配(redistribution)、儲蓄(saving)及不確定風險之保障(coinsurance)等功能。

3.「重分配」功能旨在消除貧窮，提供基本生活保障；「儲蓄」則係用於均衡個人不同人生階段之所得；至於「不確定風險之保障」功能，旨對老年時期各種意外事故(如身心障礙、死亡等)提供經濟保障。

4.爲使制度有效發揮預定功能，「重分配」與「儲蓄」之功能應以不同制度加以區隔，但「不確定風險之保障」之功能可存在每一制度內。

5.發展老人經濟保障制度，不應妨礙經濟之發展，而應兩者並重。

(二)年金財務處理因應人口老化，逐漸由隨收隨付制改爲部分提存準備制：

由於「隨收隨付制」的財源籌措是以納稅的「能力」大小爲課徵依據(亦即所謂能力原則)，因此使得年金的給付領取與相對應的繳費之間，無論是同代間或代際間，其關聯性薄弱，因此，隨收隨付制本身具有濃厚的「福利」特質。反觀「提存準備制」之財務規劃，其課徵邏輯爲「受益」原則，受益者爲

被保險人本身，因此納費者之繳納意願較高，故其基金型的年金性質較近似於「保險」而非「福利」。一般而言，採行隨收隨付制的結果，制度創立後的第一代受保障者因無需承擔上一代的給付責任，故獲益最大，但隨著制度之日臻成熟以及人口之老化，其後的世代負擔將日益增加，且對勞動市場之扭曲作用亦將逐漸擴大。因此，爲因應人口老化問題，近年來各國年金財務之處理，逐漸由隨收隨付制改爲部分提存準備制，使其兼具「福利」及「保險」二種特質。

(三)年金逐漸委由民間金融保險機構經營管理，提升效率及獲益性：

基金之運用，通常應考慮其安全性、收益性、流動性及福利性等四個原則，而年金基金之運用，尙須兼顧其長期性與世代移轉的特性。近年來，由於各國年金財務處理，逐漸由隨收隨付制改爲部分提存準備制，使年金制度往往可累積相當龐大的基金，故基金的有效運用便成爲健全保險財務之首要課題，也因此，爲提升年金基金運用之效率及獲益性，各國年金基金均逐漸委由民間金融保險機構經營管理。

陸、我國國民年金制度之規劃

一、原先規劃內容：

根據行政院經建會八十八年底所提「國民年金制度規劃報告」，國民年金制度之規劃內容爲：

(一)採社會保險方式辦理，財務處理以部分提存準備(Partial Funding)制爲本。

(二)公、軍、勞及農保之調整：

1.已原則決定採「業務分立，內涵整合」方式辦理，但長期而言，應在此一基礎上，繼續研議逐步統一各保險體制，成立全部整合的單一國民年金制度。

2.所謂「業務分立，內涵整合」係指現行公教、軍、勞及農保維持現行業務運作，但須配合國民年金制度調整，於國民年金制度開辦後，公教、軍、勞及農保被保險人，得在三年內選擇留在原保險體系，或改參加具有國民年金內涵之新制，或加投國民年金保險；其他無公、軍、勞及農保之二十五至六十四歲之國民則一律強制參加國民年金保險。

(三)保險給付：

1.全額年金標準：開辦時按前二年平均每人每月消費支出五十五—六〇%訂定，若第一年開辦爲八、七〇〇元，第二年起按消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整。

2.給付項目：包括老年年金、障礙年金、遺屬年金及喪葬津貼。

3.被保險人於繳費期間死亡或開始請領老年年金給付後於短期內死亡，法定遺屬不符或僅短期符合請領遺屬年金給付資格者，可領回其自繳保費本利和扣除已領給付之一次給付。

(四)保險費：

1.開辦第一年依全額年金給付標準一〇%訂定，第一年開辦，約爲八七〇元，次年起保費與給付連動調整。

2.政府一律補助二〇%，但對於沒有雇主分擔保費而所得較低者則提高補助至四〇%；低收入戶由政府全額補助自付保險費部分；身心障礙國民自付保險費部分，重度以上全額補助、中度補助二分之一、輕度補助四分之一。

(五)財源籌措：

1.經費需求：依行政院經濟建設委員會預估，政府在開辦初期因有保費補助及津貼雙重負擔，開辦當年國民年金增加之財務需求爲二三〇—二八〇億元，民國一〇〇年時爲一一九—一二五億元，至民國一二〇年時財務需求金額達最低，政府財務負擔降爲負七六—一一九億元。

2.經費來源：依據行政院經濟建設委員會規劃建議，國民年金保險以保險費爲主要財源。至於政府負擔部分，短期內先以發行公益彩券所獲盈餘支應，開辦初期如有不足，可由國民年金保險之保險給付準備金或其他基金先行墊借，長期再以營業稅加徵附加捐百分之二十作爲固定財源。但銀行業、保險業、信託投資業、證券業、短期票券業及典當業之納稅義務人不包括在內。

(六)相關配套措施：

爲配合國民年金制度之開辦，依據行政院經建會原先規劃原則，政府將以循序漸進方式整合現有公、軍、勞、農保等社會保險體系及「中低收入戶老人生活津貼」、「老年農民福利津貼」等老人津貼方案，以解決現行各項福利津貼分歧與不公平之問題。

二、未來國民年金制度之重行規劃

（一）由於新政府已自八十九年五月二十日成立，未來國民年金制度若由行政院經建會原擬規劃之「保險制」，改採「稅收制」，且以公民身分而非以職業類別爲單位，則因涉及制度內容之變更，且所需之經費多寡及經費來源亦不相同，因此政府有必要重行規劃國民年金制度，並審愼研議其財源籌措方式。

（二）爲因應新政府對國民年金之主張及民間反應，並爲加速國民年金之重新規劃，政府經邀集學者專家就國民年金制度未來可能之規劃方向進行大體討論，並彙整出甲、乙、丙、丁四個版本（國民年金保險版、平衡基金版、社會保險制修正版、國民年金保險配合建立個人退休儲蓄帳戶版）(行政院經濟建設委員會，民八十九)，茲分別說明如次：

1.國民年金保險版(甲案)：即舊政府執政時期之規劃案，以社會保險辦理國民年金。

2.平衡基金版（乙案）：此版本即爲稅收版，即不辦保險，改設平衡基金，以全民提撥（即徵稅方式）取代向個人直接收取保費。亦即以營業稅附加一個百分點，作爲國民年金的

主要財源，間接向全民收取年金費，不向個人收費。

3.社會保險制修正版（丙案）：此版本爲甲案之修正版，亦屬保險制，即開辦國民年金保險，但全額年金水準降爲以每人每月消費支出五十％爲標準，並取消原案中給付水準低於前二年消費支出的五成即調高保險費之規定，如此即可降低給付與保險費。此外，另以特定財源設立（平衡）基金照顧未能加入社會保險體系者。

4.國民年金保險配合建立個人退休儲蓄帳戶版（丁案）：此版本部分類似新加坡之公積金制，並賦予保險內涵。即開辦國民年金保險，制度架構同「社會保險制修正版」，每人每月提撥全額年金十％爲費用，其中八〇％撥入個人儲蓄帳戶，二〇％撥入公共保險帳戶。保險風險發生時由個人儲蓄帳戶先行支付，不足部分再由公共保險帳戶支應。

（三）惟經與學者專家討論結果，行政院經建會又提出國民年金儲蓄保險案、全民提撥平衡基金案規劃內容，繼續與社會各界溝通，尋求共識。

柒、結語

雖然今日臺灣地區之老年經濟安全尚未普遍構成嚴重問題，然在人口老化趨勢下，老年經濟之保障對於邁向高齡化社會的臺灣地區乃是無可避免的「結構性」社會福利需求。針對老年經濟安全之福利需求，諸多先進國家均採年金制度爲相應之保障制度。然而，此一劃時代、攸關全民福祉的社會福利制度，從政治上的主張轉而進入政府研擬細部規劃階段，有關其制度設計及財務規劃之理念究應採保險制或稅收制，卻一直擾攘不休，爭議不止。事實上，就本質而言，無論政府是徵收「租稅」抑或收取「保險費」，皆是全體人民的負擔。

綜觀西歐國家自八十年代以來，由於一連串經濟、人口暨社會結構的劇烈變遷，造成了國家財政的重大負擔，因而開始一連串有關福利國家危機、緊縮或再造的討論。因此，正當我國積極進行國民年金制度規劃之際，面對西歐國家的此種局面，更應使我們警覺到，任何社會福利制度的規劃，必須一開始就儘可能把國際上的發展趨勢，周詳的併入考慮，以收他山之石可以攻錯之效，俾使我國的國民年金制度成爲可長、可久的福利制度。

（本文作者現任內政部社會司司長）

◎參考書目：

王正　國民年金保險與相關津貼救助制度配合之研究　臺北　內政部　一九九九　頁五，二九

行政院經濟建設委員會（國民年金制度規劃指導小組）　國民年金制度規劃報告簡報　臺北　一九九九　頁三

行政院經濟建設委員會　國民年金保險、平衡基金、社會保險

制修正案、國民年金保險配合建立個人退休儲蓄帳戶案比較分析　臺北　二〇〇〇　頁三—二十一

白秀雄　我國國民年金制度建構之探討　老年年金制度相關論著彙編　臺北　內政部　一九九四　頁七二

柯木興　社會保險與公積金制度之比較　社會保險年刊第五期　臺北　中國社會保險學會　一九八〇　頁七三

柯木興　社會保險　臺北　中國社會保險學會　一九九八　頁一六九及頁一七五—一七六

周麗芳　年金制度之財源籌措　年金制度及其法律規範　臺北　國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心　一九九九　頁二二八及頁二三一—二三二

許振明　商業保險與國民年金配合之研究　國民年金制度委託研究報告彙編　臺北　行政院經濟建設委員會　一九九八　頁一二—一六

許振明　主要國家退休基金管理制度之比較　我國各種長期社會性基金管理及運用專題研究彙編　臺北　行政院經濟建設委員會　財務處　一九九九　頁六二—六四

劉脩如　我國勞工保險年金制度之研究　臺北　中國社會保險學會　一九七七　頁一二

OECD (1988), Reforming Public Pension, Paris.

World Bank, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, New York, Oxford University Press, 1994, p.83.

Reynaud, E., Financing Retirement Pensions: Pay-as-you-go and funded systems in the European Union,, International Social Security Review, Vol. 48, No.3-4 1995, p.47.