台灣年金制度基本保障規劃

鄭清霞
中正大學社會福利學系副教授

摘　要

年金體系的財務永續性以及退休給付的適足性(adequacy)是年金政策改革的重點，其兩者之間的平衡更是主要挑戰。年金結構體系各層次各有其不同的功能，第一柱年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。台灣 2013 年的年金改革討論，有不少研究提到應該建立均一基本年金給付水準，有助於社會團結與制度間的通算整合。Rejda（1999）認為社會安全制度的給付並不需提供充分的所得替代率，而只是提供基礎的給付水準即可。本文主要目的在於探討台灣老年生活的基本保障水準的設定原則，以及給付水準的設定標準，並進一步探討制度間一致性的給付條件，希望能夠勾勒未來年金制度基本給付水準整合的可能規劃樣貌。

壹、研究源起與目的

不論是理論抑或現實，老年期是生命週期中貧窮風險最高的一個階段，而且相對於其他生命週期階段，老人貧窮是最具不可逆轉性的事件，老年人一旦落入貧窮，死亡往往就是最可能的脫貧管道，也因此，如何降低老年落入貧窮風險遠比討論如何協助老年貧困者，更具積極與重要性。從個人的角度來看，老年年金有兩個目的（Barr and Diamond, 2006；2010）：1.個人生命週期的所得重分配。2.保險功能（壽命不確定、身心障礙、遺屬等其他保險給付）。若從政府的角度則有兩個目的：1.降低貧窮，改善老年貧窮率。2.所得重分配，給予低所得者較高的所得替代率。除此之外，尚可能有其他的目的，例如：經濟發展、提高儲蓄率等。

OECD（2013）指出，年金結構體系各層次各有其不同的功能，第一層年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。第二層年金主要目的在於「保險」，要達到與退休前所得相關的目標生活水準。立基於重分配、保障基本生活水準為目的且由公共提供的年金制度主要有三種型式。首先，是資產（資源）調查式的標的給付（Resource-tested or targeted plans），提供經濟弱勢退休者較高給付，而相對給予經濟優勢退休者較低的給付。主要的判準在於其他所得或資產。第二種型式是基礎給付（Basic schemes），這是以均一給付型式或以工作年數（非以薪資記錄）為給付計算條件的年金給付。第三種是最低年金給付（Minimum pensions），不同於資源調查的型式，最低年金的資產調查項目不在於像儲蓄這類的所得，而是針對那些在所得相關年金制度中，無法累積太多積點而導致給付水準偏低者，給予最低年金（OECD，2013）。

我國目前除勞工保險及國民年金保險出現有類似老年基本保證年金之規定（分別為每月 3,000 元及 3,500 元）外，其他年金制度尚無此設計，而其主要功能在於制度轉換期間與過去的福利津貼相互銜接，目的並不在於基本保障。2013 年的年金改革討論，有不少研究提到應該建立普及式的基礎年金（鄭清霞等，2013）。為符合個別層級的年金制度目標，並同時必須兼顧個別年金層級間的發展與配合，給付水準應是考量「年金制度的各項規劃要素」以及「不同年金制度間相互搭配」的相對性標準，而不僅僅只是達到各種經濟安全保障層次的絕對性標準（鄭清霞，2002）。Rejda（1999）認為社會安全制度的給付並不需提供充分的所得替代率，而只是提供基礎的給付水準即可。然而，老年生活的基本保障應該根據什麼原則來設定？制度間一致性的給付條件為何？其金額水準設定的標準何在？最後，年金制度的基本保障，與社會救助制度之關係為何，尚待進一步研究討論。為此，本文主要目的在於探討台灣老年生活的基本保障水準的設定原則，以及給付水準的設定標準，並進一步探討制度間一致性的給付條件，希望能夠勾勒未來年金制度基本給付水準整合的可能規劃樣貌。

貳、老年年金給付的適足性討論

給付「適足性」（adequacy），是年金制度的中心目標，究竟什麼是老年給付的適足性呢？OECD（2013）明白揭示，適足性很難定義，當其應用到社會給付時，其本身就承載了政治性。退休所得狹義定義是足以支應老年資源的絕對最低水準。廣義的定義則是指，透過一個政治性的範圍，其足以應付老年貨幣性與非貨幣性的需求；最後，最廣義的定義則是足以維持其退休前的生活水準。國際勞動組織（International Labour Organization，ILO）討論老年年金給付適足性則指出，適足性其實決定於下列因素：(1)個人與國家應如何分攤老年經濟安全的責任、(2)對於貧窮與弱勢者應提供何等支持與重分配、(3)跨世代間社會團結的程度(ILO，2014：90)。世界銀行(the World Bank Group)則指出適足性的兩個層次定義，適足性是指絕對水準（預防貧窮）以及相對水準（所得替代）。年金制度除了提供可信賴的工具進行大多數人的生命週期所得重分配之外，給付應能夠足以讓全體退休者免於絕對水準的老年貧窮(Holzmann&Hinz，2005）。歐盟則認為適足性應該包括幾個元素：(1)退休收入可以維持合理生活水準、(2)以該世代及世代間社會團結與公平為精神、(3)不會造成公共財政不穩定或未來世代負擔過重（Social Protection Committee，2001；European Commission，2005）。

換言之，當我們要設定適足性水準，或評估退休給付的適足性時，端看我們使用哪一種定義。若根據最狹義定義，通常使用絕對與相對的標準來衡量老年所得貧窮，物質剝奪與社會排除風險則用以衡量較為廣義的適足性。Myles(1989)提出老年年金給付水準的三個原則：安全性、適足性、需求性，第一個原則「所得安全」，意涵著維持退休前生活水準，年金給付要能補償因退休所失去的部分所得，而可以維持退休前的生活水準（Palme，1990）。其衡量指標為所得替代率。計算替代率的分母，可以是最後的薪資水準、調整過之整體工作期間平均薪資水準等。「維持退休前生活水準」的論述，應注意到此非維持退休前的所得才能做到此目標。因為退休生活的交通或與工作相關的支出已經大幅降低；且必須注意，高中低所得者為維持其退休前生活水準所需的所得替代率並不相同，低所得者所需的所得替代率高於高所得者。而且，維持退休前的生活水準所需的所得替代率，應該是各柱年金給付來共同承擔，而非僅是基礎保障給付的責任而已（OECD，2013）。

但對於那些低所得者,維持退休前所得水準等於是讓他們繼續處於貧乏狀態，所以應以第二個原則所得適足性較為恰當，意指給付水準乃是與先前所得無關連的適當水準。但實際水準的設定，恐屬於政治或道德判斷的範疇，通常與傳統對於貧窮的定義有關，其變異性頗大（Myles，1989）。換言之，絕對或相對貧窮門檻通常立基於家戶預算，且個別國家的一籃法所涵蓋的項目或金額也可能不同，例如：暖氣支出（OECD，2013）。

不過，漸漸地「所得適足性」內涵也反應民主觀點的平等概念，意涵公民可以分享社會產出以獲致與大眾相當水準的生活。據此，低所得者的所得替代率應高於高所得者。第三個分配原則是需求原則，該原則容易與適足性原則相混淆。事實上,「適足性」原則是指高所得與低所得者之間的垂直重分配;「需求性」原則是指水平的重分配，例如：身心障礙者與非身心障礙者之間。適當性原則與需求原則都是為促進平等，可能會部分違反繳費與給付密切連結的市場公平原則（Myles，1989）。

其次是適足性水準的衡量，Holzmann&Hinz（2005）指出強制性年金的所得替代率大約是 40%。低所得者又需要較高的所得替代率。高所得者需要較低的所得替代率。平均替代率若超過 60%，制度恐怕難以長期存活，因為其所需要的繳費率恐無法負擔。而本研究主要重點在於基本適足水準的探討，測量對照工具宜以社會整體指標為主，例如：平均薪資等。

用薪資作為一個對照點來衡量的所得替代率，通常用來決定或呈現退休所得用以維持什麼樣的生活水準。所得替代率的分子通常是年金給付，但分母則因其適足性內涵而有所不同。倘若是以個人退休前薪資為分母計算而得的所得替代率，是用以個人觀點來表達適足性，若以平均整體薪資為分母，所得替代率係以社會觀點來呈現適足性。大部分國家提供老年人社會安全網給付，例如標的年金、基礎年金或最低年金，用來預防或減輕貧窮，並保障繳費者有最低給付。這些做法均傳達了國家對於退休所得適足性的策略（OECD，2013）。

換言之，所得替代率是衡量適足性的主要方法，主要有兩種，由年金給付的減貧功能（Poverty relief）出發，是以平均薪資為分母，顯示老年人透過年金給付可達到的生活水準，相當於工作人口生活水準的比例。也輝映了年金給付的減貧

效果。其二是由生命週期所得重分配功能（Consumption smoothing）出發，給付水準相對於個人退休前所得水準，以顯示年金給付的生命週期所得重分配效果（Barr，2013）。根據國際經驗，適足性定義需要立基於制度建構理念、世代正義等因素，而有其差異性；且強調不同層柱年金的分工，例如：第一柱年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。第二柱年金主要目的在於「保險」，要達到與退休前所得相關的目標生活水準（OECD，2013）。

參、基礎保障給付條件與水準的設定

基本保障給付資格與水準主要涉及幾個相關議題：

一、給付資格碰到的兩個主要問題，繳費與非繳費；資產調查與非資產調查

繳費式基礎年金（Contributory basic pension），給予有全額繳費紀錄的年金受領人均一給付年金。或比例式地按其繳費紀錄給予減額年金。非繳費式普及年金（ noncontributory universal pension）是指受領資格立基於公民權益（居住年數）而不是來自於繳費紀錄（Barr and Diamond，2009）。即便是非繳費式普及年金，雖然不用繳費，但仍必須受限於居住年數的要求，低於全額年金的年數要求者，通常有比例遞減的處理，故仍會發生年資偏低而給付水準過低的問題。繳費制年金因其事先繳費，屬於應得權益模式，通常不需經過資產調查。會需要經過資產調查的通常是稅收制非繳費式年金或者是為了搭配年金制度而有的類似社會救助的輔助措施，例如加拿大的保證所得津貼。

二、個人公平性與勞動動機

年金給付最終必須能在市場上換得財貨與服務才有其意義與功能，故 Holzmann & Hinz（2005）指出，年金制度的設計或其改革措施，必須確認年金給付對未來產出有請求權，為此，年金制度的設計必須能對未來經濟產出發揮貢獻度，例如：有助於經濟成長，並減低其對於資本市場與勞動市場的扭曲或干擾。如果基本年金給付與投保年資連結性強，可以彰顯個人公平性，但後續遇到的問題是恐有部分人口因失業、照顧等因素，而無法累積年金積點，而導致最夠給付水準偏低問題。配套措施則是必須因應無能力繳費問題。

如果給付與繳費連結性較弱，可以有普及的適足性，但必須面對個人公平性

問題，參與保險年資的長短若與給付水準無太大相關，恐有戕害制度參與誘因，不願意累積投保年資的問題，也惡化了財務健全性。英國的公共年金以繳交所得相關保費為主，但給付水準的計算則採取定額給付，給付僅與個人的繳費年資有關，而不與其繳費金額相關，雖然若干程度忽略個人公平性，但卻發揮基本經濟保障效果，並兼收所得重分配的效益。但稅收制雖不要求繳費，卻以居住年數為基本要求，保險制的給付水準雖與所得連結較低，但仍強調投保薪資，而問題是如果勞工無法取得足夠的繳費年資，其年金給付水準仍然偏低，如果給予低繳費年資過於優厚的給付率，則恐降低勞工投保繳費的誘因。過去英國曾經實施非繳費式的最低所得保障（MIG），但後來以資產調查式的保證津貼取代，主要是避免戕害勞動動機以及鼓勵勞工自我儲蓄(鄭清霞等，2014)。

最低給付年金主要的目的是去保證退休後的最低生活水準。在發展中國家，最低年金主要對象是針對那些低所得者，希望能夠發揮減貧效果。在已開發國家，最低年金主要是去保證或提供補充性所得以符合最低的生活水準。但最低年金可能產生一些副作用，主要因為他可能降低持續工作的動機，特別是在其繳費年資屆滿其最低年金要求時。其效果的強弱則與法定給付資格以及最低年金的給付額多寡有關。也就是工作薪資與最低年金給付額之間的關係（Neumark and Powers，2005；Jiménez-Martın，2014）。已經有資料顯示非預期年金額的增加對於勞動市場參與的負面影響（Danzer，2010）。Dethier et al.（2010）檢視18個拉丁美洲國家最低老年年金的減貧效果與與財務成本，研究結果也顯示普及性的最低年金可以有實質的減貧效果。這些制度的優點在於誘因、外溢效果與行政簡單。但普及式有其高的財務成本，財務成本受到其給付年齡、平均餘命、給付金額、資產調查效果以及其國家財力的影響(鄭清霞等，2014)。

三、基本保障的內涵

誠如上述對於適足性的討論，其指涉的內涵有廣義與狹義之間的光譜。大約有兩個主軸，首先是基本保障與維持退休前生活水準，我們將基本年金定調為基本保障功能。其次是多元所得或單一所得，如果將基本年金定位為維持老年基本生活的唯一所得來源，則給付水準將與社會救助水準有若干連結；如果定位為多元所得來源，則不必然與社會救助水準連結，端賴其所欲發揮的功能，例如：滿足哪些消費項目的哪個水準？沒有絕對的金額或價值觀，主要是必須與繳費能力、

財務負擔同步進行討論。Rejda（1999）以美國為例，OASDI提供最低所得保障以對抗經濟風險，傳統上美國認為個人必須為自己經濟安全負責，政府只是提供最低保障，是多元所得來源的概念。何謂最低保障呢？有三個特色：首先，一個極端的觀點是最低保障必須低到幾乎看不見。第二，但另一個極端卻指出最低保障必須足以提供一個舒適的生活水準，且不依賴其他所得來源。第三，居中的觀點是最低保障聯合其他所得收入必須上大部分的人都可以有合理生活水準。若有其他無法符合的需求，則仰賴社會救助制度。

四、其他影響老年生活資源的因素（住房、財富或公共服務）

一個老年人每個月究竟需要多少花費呢？也就是其經濟不安全風險的來源有哪些？事實上端看政府提供哪些社會安全制度。除了年金之外的現金與非現金給付（OECD，2013）。例如：生病的時候是不是有健康保險、政府是否提供失能者長期照護服務？甚至於交通運輸系統的優惠以及公共住宅等，這些都會影響基本生活費用的設定。換言之，除了貨幣性所得之外，稅賦、資產、實物給付等均會影響老年人的經濟狀況（Schulz，2001）。

五、財務持續性、財務可負擔性與給付適足性的取捨

可負擔性是指制度應該在個人與社會財務能量的可負擔之內，且不過份地抵換其他社會或經濟的必要支出，或導致不可防禦的財政結果（Holzmann & Hinz，2005）。可持續性係指在合理假設之下，制度的財務清償性可維持在可預見的將來都沒有問題（Holzmann & Hinz，2005）。財務可負擔性是給付適足性的另一個限制條件，若以完全提存準備的觀點分析，要多少水準的年金保障，就必須相對提撥多少，完全反映成本。但如果是以隨收隨付為基礎，因為成本由後代負擔，故容易忽略成本面而造成較為寬裕的給付水準，為此，財務永續性與代際公平性是一個關鍵性指標。

肆、基本保障給付水準的設計

一、給付公式的設計

目前臺灣的勞工保險或國民年金保險有兩種給付公式，首先是以常數項保證其基本給付水準，約為 3,500 元，主要是沿襲年金制度開辦時已經存在的敬老津貼

等，為制度銜接而有的設計，給付水準並沒有經過基本保障這個制度目的的連結與討論。第二種給付公式是平均投保薪資乘上年資再乘以給付率（accrual rate），並沒有針對不同的投保薪資水準有不同的給付率的設計，原則上以個人公平性為依歸，沒有特別的所得重分配效果。但制度的給付率並不相同，也造成民眾技巧性選擇勞工保險投保的結果。為整合各制度有一個相同的基本年金給付水準設計，並希望發揮若干所得重分配效果，以下導引兩個主要計算公式。

◎公式一：

以業務分立、內涵整合的原則，各保險均有一致性的基本年金給付，無論勞工保險或公教保險，基本年金投保金額均以國民年金投保金額為基準（W1），其餘的部分（W2）為該保險附加年金投保薪資。目前 W1 是以 17280 元進行設算。考量可能有些國民因若干因素無法累積至 40 年年資，故在基本年金部分區分為兩種給付率（C1 與 C2），給予前 20 年較高的給付率（C1），而超過 17280 元部分，給予 C3 的給付率。

$$w_1 * (c_1 * Y_1 + c_2 * Y_2) + w_2 * (c_3 * Y)$$

w_1：基本投保薪資

w_2：總平均投保薪資 W 減去基本投保薪資 w_1

W：總平均投保薪資 $W = w_1 + w_2$

c_1：第一階段給付率

c_2：第二階段給付率

c_3：第三階段給付率

Y_1：第一階段年資，最高 20 年

Y_2：第二階段年資，總年資 Y 減去 Y_1

Y：總年資。$Y = Y_1 + Y_2$

假設一個勞工投保 40 年，最後計算而得的平均保險薪資為 37,280 元，假設基本投保薪資是 17,280 元，第一階段給付率 1.75%，第二階段給付率 1.45%，第三階段給付率 1.2%。

$$17280 * (1.75\% * 20 + 1.45\% * 20) + 20000 * (1.2\% * 40)$$
$$= 11059 + 9600 = 20659$$

假設一個勞工投保 40 年，最後計算而得的平均保險薪資為 17,280 元，假設基本投保薪資是 17,280 元，第一階段給付率 1.75%，第二階段給付率 1.45%。

$$17280 * (1.75\% * 20 + 1.45\% * 20)$$
$$= 11059$$

表一：三階段給付率的給付額試擬

平均投保薪資	w1	c1	y1	c2	y2	w2	c3	y3	給付額	平均給付率
37280	17280	1.75	20	1.45	20	20000	1.2	40	20659	1.39
25000	17280	1.75	20	1.45	20	7720	1.2	40	14765	1.48
17280	17280	1.75	20	1.45	20	0	1.2	40	11059	1.60
平均投保薪資	w1	c1	y1	c2	y2	w2	c3	y3	給付額	平均給付率
37280	17280	1.55	20	1.3	20	20000	1.1	40	18650	1.25
25000	17280	1.55	20	1.3	20	7720	1.1	40	13246	1.32
17280	17280	1.55	20	1.3	20	0	1.1	40	9850	1.43

資料來源：本研究整理。

◎公式二：

仍以業務分立、內涵整合的原則，各保險均有一致性的基本年金給付，無論勞工保險或公教保險，基本年金投保金額均以國民年金投保金額為基準（W1），其餘的部分（W2）為該保險附加年金投保薪資。目前 W1 是以 17,280 元進行設算。但在給付率方面較公式一為簡化，基本年金部分給付率為 C1，而超過 17,280 元部分，給予 C2 的給付率。

假設一個勞工投保 40 年，最後計算而得的平均保險薪資為 37,280 元，假設基本投保薪資是 17,280 元，第一階段給付率 1.55%，第二階段給付率 1.2%，則年金額約為 10,714 元（基本年金）加上 9,600 元（附加年金），總計約為 20,314 元（請參考表二）。

$$w_1 * (c_1 * Y) + w_2 * (c_2 * Y)$$

$$17280 * (1.55\% * 40) + 20000 * (1.2\% * 40)$$
$$= 10714 + 9600 = 20314$$

表二：二階段給付率的給付額試擬

平均投保薪資	w1	c1	w2	c2	Y	給付額	平均給付率
37280	17280	1.55	20000	1.2	40	20314	1.36
25000	17280	1.55	7720	1.2	40	14419	1.44
17280	17280	1.55	0	1.2	40	10714	1.55
平均投保薪資	w1	c1	w2	c2	Y	給付額	平均給付率
37280	17280	1.4	20000	1.2	40	19277	1.29
25000	17280	1.4	7720	1.2	40	13382	1.34
17280	17280	1.4	0	1.2	40	9677	1.40

資料來源：本研究整理。

二、給付水準的討論

針對制度整合的務實性來說，國民年金的給付水準應可作為討論的第一個提案，根據目前的投保薪資每月 17,280 元設算[1]，投保 40 年可以獲得的每月年金給付約為 17280*40*1.3%=8,986 元。這個水準大約是接近共居家戶老人消費性支出第 1 個十等分位平均值 9019 元（鄭清霞等，2014），換言之，年金給付水準可以讓共居家戶老人消費性支出的消費水準滿足於第 1 個十等分位平均值。從另一個方向比較，這個水準約是共居家戶主要七項消費支出的第 4 個十等分位平均值 8,981 元(鄭清霞等，2014)。亦即，這個年金給付水準可以讓共居家戶老人滿足食衣住行醫療等七項支出，大約在第 4 個十等分位平均的消費水準。其次是引用勞工保險的計算方式，17280*40*1.55%=10,714 元，年金給付水準可以讓共居家戶老人消費性支出的消費水準滿足於第 2 個十等分位平均值 11,313 元。從另一個方向比較，這個水準約是共居家戶主要七項消費支出的第 5 個十等分位平均值 10,351 元。相關更詳細的模擬與對照表請參考表三與表四。

[1] 月投保金額是計算保險費及各項給付金額的基準，在國民年金施行第 1 年，以勞工保險投保薪 資分級表第一級（當時為 17,280 元）為月投保金額；第 2 年起，於消費者物價指數累計成長率達 5% 時，即依該成長率調整。目前月投保金額仍維持為 17,280 元。消費者物價指數是以主計總處公布之前 1 年 10 月至該年 9 月底為止 12 個月之平均消費者物價指數認定。當物價指數較上次公告調整月投保金額時之指數，累計成長率達 5% 以上時，就按該成長率調整。(資料來源：勞工保險局(2014)國民年金月投保金額及保險費率。檢索日期：2014.10.12。http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=PLKv2esZQlo%3d.)。

表三：不同給付率、年資的給付水準模擬

投保薪資	C1	年資	給付水準
17280	1.55	40	10,714
17280	1.50	40	10,368
17280	1.45	40	10,022
17280	1.40	40	9,677
17280	1.35	40	9,331
17280	1.30	40	8,986
17280	1.55	35	9,374
17280	1.50	35	9,072
17280	1.45	35	8,770
17280	1.40	35	8,467
17280	1.35	35	8,165
17280	1.30	35	7,862

說明：2013 年工業與服務業平均每人每月薪資為 45,644 元，10,714 元約為 23.47%，7,862 元約為 17.22%。

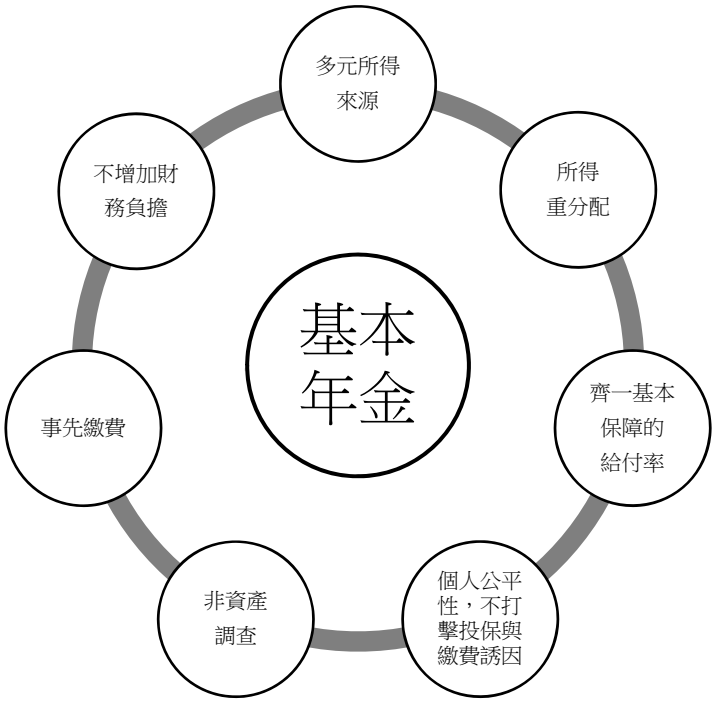
表四、不同給付水準對照可達到的消費水準

投保薪資	C1	年資	給付水準	消費水準			
				指標	家戶型態	等分位	金額
17280	1.55	40	10714	七項支出	獨居	3	10119
				七項支出	共居	5	10351
				七項支出	全體	5	11083
				消費性支出總計	獨居	1	10036
				消費性支出總計	共居	2	11313
17280	1.4	40	9677	七項支出	獨居	3	10119
				七項支出	共居	5	10351
				七項支出	全體	4	9507
				七項支出	僅與配偶同戶	3	9522
				消費性支出總計	全體	1	9295
				消費性支出總計	僅與配偶同戶	1	9838
				消費性支出總計	共居	1	9019
17280	1.3	40	8986	七項支出	全體	4	9507
				七項支出	共居	4	8981
				七項支出	全體	4	9507
				消費性支出總計	全體	1	9295
				消費性支出總計	共居	1	9019

說明：消費性支出消費性支出指的是以下十二項家庭消費的合計，分別是「食品及非酒精飲料」、「菸酒及檳榔」、「衣著鞋襪及服飾用品類」、「住宅服務、水電瓦斯及其他燃料」、「家具設備及家務維護」、「醫療保健」、「交通」、「通訊」、「休閒與文化」、「教育」、「餐廳及旅館」、「其它消費」等十二類。七項主要支出包括：食品、衣著、住宅服務水電瓦斯及其他燃料、家具設備及家務、醫療、交通、通訊。

伍、結論與建議

由年金給付的減貧功能（Poverty relief）出發，是給付適當性的狹義定義，強調保障最低的生活水準，所得替代率通常以平均薪資為分母，這個給付水準因其強調最低保障，通常會被拿來與貧窮線做比較。然貧窮線通常以家戶為單位，社會救助是社會福利體制的最後一道防線，臺灣貧窮線縣市標準不同，其他國家則多以需求設算貧窮線標準；再者基於多元所得來源理念，年金制度的最低保障不必然與社會救助貧窮線水準有關，但仍必須回應最低保障金額所欲發揮的經濟安全功能為何，換言之，這個給付水準究竟回應哪些消費項目或哪個消費水準。更重要的是，基本給付水準的設定，並非絕對標準，而需考量數個因素包括：繳費或非繳費、是否進行資產調查、基本保障內涵、老年生活資源(健保、長照、住宅、公共服務)個人公平性、勞動參與動機、所得重分配、財務永續性、財務可負擔性(請參考圖一)。主要制度設計建議如下：



圖一：臺灣基本年金的設計原則

一、以多元所得來源概念為前提，建構以各社會保險制度通用之基本年金，搭配社會救助制度的老年經濟安全基本保障體系

老年人口的減貧策略較難透過教育、訓練等勞動市場策略來達成，通常是直接給予移轉現金。老年年金與社會救助分別屬於預防性以及事後救濟方式，每個國家都是搭配使用。由於我國除老年農民福利津貼外，所有的老年經濟安全保障制度均為保險制，為有利於社會團結、制度通算整合，建議以社會保險為制度模式，建立各制度一致性的基本年金給付規則與水準。在社會救助方面，各國社會救助系統的功能互有強弱，多是以多元所得來源理念，搭配與需求評估設算的貧窮線相較，於社會救助系統補足差額，而臺灣先以畫定的貧窮線衡量是否符合資格，然後福利給付全有全無的做法，較容易衍生爭議。未來可進行整體性改革。

二、基本年金給付水準約為平均薪資的 20%上下

在事先預防的老年年金體系中，基本年金的給付水準互有高低，就國際經驗看來，相關國際間類似基本保障概念的年金水準大約在平均薪資的 20%上下(鄭清霞等，2014)，約可做為一個對照標準。

三、以「重分配」、「事先繳費」為原則建構給付條件與給付水準的給付公式，針對投保薪資與給付率有兩個建議：

◎公式一：二階段投保薪資、三階段給付率

$$w_1 * (c_1 * Y_1 + c_2 * Y_2) + w_2 * (c_3 * Y)$$

w_1：基本投保薪資

w_2：總平均投保薪資 W 減去基本投保薪資 w_1

c_1：第一階段給付率

c_2：第二階段給付率

c_3：第三階段給付率

Y_1：第一階段年資，最高 20 年

Y_2：第二階段年資，總年資 Y 減去 Y_1

Y：總年資。$Y = Y_1 + Y_2$

◎公式二：二階段投保薪資、二階段給付率

$$w_1 * (c_1 * Y) + w_2 * (c_2 * Y)$$

w_1：基本投保薪資

w_2：總平均投保薪資 W 減去基本投保薪資 w_1

c_1：第一階段給付率

c_2：第二階段給付率

Y：總年資

公式一與公式二均沒有採用原來 3,500 元常數項(排富)的處理方式，主要是因為這個設計是為了制度過渡與銜接，並非考量基本保障，3,500 元恐也離基本保障水準過遠。若在社會保險制度中，繼續以常數項處理，且提高金額，恐將降低投保誘因，不利於保險財務。若以稅收融通而有均一基本年金。如何擬出各個制度間相同的基本老年年金給，則必須清楚規畫長期財源，現階段仍以各個老年經濟保障制度間的整合為原則付水準，主要在於第一階段投保薪資與給付率均相同。公式一考量較低投保年資者的基本保障問題，故給予前面年資較高的給付率，但也容易造成降低投保意願的問題。公式二則較為簡潔，僅有兩段給付率，第一階段投保薪資建議參照國民年金投保薪資水準，給予較高給付率(C1)，可發揮基本保障與所得重分配效果，高於國民年金投保薪資的部分，再給予第二階段給付率。

四、不增加個別保險的財務負擔

個別保險制度相互協調出通用的第一階段給付率；第二階段給付率則因個別制度的財務狀況與所得重分配程度而有不同，原則上不加重財務負擔，需進行財務精算與民眾溝通。

五、排除累積保險年資的不利因素

無論是公式一或公式二，未來應該在年資積累階段應該參酌各國經驗，針對不利於年資累積的風險，例如：失業、照顧(失能者或兒童)等，給予年資積點，或有其他方式協助其保費繳交。

參考文獻

鄭清霞（2002）。我國老年經濟安全制度給付水準之探討。保險專刊，第 18 卷第 2 期，頁 168-190。

鄭清霞、王靜怡、李佩芳（2013）。《年金制度世代負擔公平性之研究》。行政院經建會委辦研究計畫結案報告。臺北：行政院經濟建設委員會。

鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇、林沛君、李佩芳(2014)《老年貧窮與適足保障之研究》。行政院國家發展委員會委辦研究計畫結案報告(編號：(103)055.0806)。臺北：行政院國家發展委員會委辦研究計畫結案報告。

Barr, Nicholas &P.Diamond（2006）.The Economics of Pensions.Oxford Review of Economic Policy, 22（1）, 1-14.

Barr, Nicholas &P.Diamond（2010）. Pension Reform: A Short Guide. New York and Oxford: Oxford University Press.

Barr, N., & P. Diamond (2009)Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. International social security review, 62 (2).pp.5-29.

Barr, Nicholas (2013). The pension system in Sweden. Stockholm: Ministry of Finance. http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf.

Danzer, A. (2010) ‘’Retirement Responses to a generous pension reform: evidence from a natural experiment in Eastern Europe”, Escirru W.P. 23.

Dethier, Jean-Jacques, Pierre Pestieau, and Rabia Ali. (2010) "Universal minimum old age pensions: Impact on poverty and fiscal cost in 18 Latin American countries." World Bank Policy Research Working Paper Series 5292.

European Commission (2005). Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 706 final, Brussels: European Commission.

Holzmann, R., &Hinz, R. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century: The World Bank's Perspective on Pension Systems and Reform. World Bank, Washington, DC.

International Labour Office (ILO)(2014). World Social Protection Report 2014//2015 – Building economic recovery, inclusive development and social justice, ILO. Retrieved 2015/3/8 from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf.

Martın, SergiJiménez(2014). "The Incentive Effects of Minimum Pensions: extended version." Documentos de trabajo (FEDEA), (4), 1-18.

Myles, John(1989).Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pension.

Neumark D and ET Powers(2005) "The Effect of the SSI Program on Labor Supply: Improved Evidence from Social Security Administrative Files", Social Security Bulletin, Vol. 65 No. 3

OECD(2013) Pensions at a Glance 2013：Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries , OECD, Paris .

Palme, Joakim(1990). "Models of Old-age Pensions." in Ware, Alan and Robert E. Goodin (eds.) Needs and Welfare(Vol. 26). London: Sage Publications Ltd.

Rejda, G. E.(1999). Social Insurance and Economic Security. USA: Prentice-Hall.

Schulz, J. H. (2001). The Economics of Aging.Auburn House.

Social Protection Committee (2001). Adequate and Sustainable Pensions, Report by the Social Protection Committee on the future evolution of social protection. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/08792en1.htm.

作者簡介

鄭清霞

現職：中正大學社會福利學系副教授

學歷：中正大學社會福利研究所博士

專長：社會福利財政、社會保險、長期照護政策、家庭政策

公共參與：農民健康保險監理委員會委員、勞工保險爭議審議委員會委員

近期研究：1.社會保險費率規劃之探討—以健康、老年與長期照護保險為例(三年期計畫)。科技部：MOST 103-2410-H-194 -089 -MY3。(2014/08/01 至 2017/07/31)。

2.老年貧窮與適足保障之研究。國家發展委員會(2014/04/28 至 2014/12/27)。

3.建構我國長期照護保險精算模型。衛生署長期照護保險籌備小組委託計畫(2012/02/17 至 2012/12/15)。

E-Mail：0914cscheng@gmail.com