

目 錄

第一章 國民年金的三個基本版本

第一節 國民年金儲蓄保險案

第二節 全民提撥平衡基金案

第三節 社會保險國民年金案

第二章 三種版本國民年金方案財務負擔比較表

第一節 90-150年

第二節 90-100年

第三章 三種版本國民年金制度財務比較圖

第一節 90-150年

第二節 90-100年

第四章 三種版本國民年金制度財務結構細目表

第一節 90-150年

第二節 90-100年

第五章 不同國民年金方案對人民權益之影響--經濟面分析

第一節 對老人所得保障的影響

第二節 對所得分配的影響

第三節 對儲蓄的影響

第四節 對就業的影響

第五節 小結

第六章 不同國民年金方案對人民權益影響之影響——社會面與政治面分析

第一節 社會面之分析

第二節 政治面之分析

第三節 座談會意見彙整

第四節 小結

第七章 國民年金之資產配置

第一節 現況介紹

第二節 投資工具分析

第三節 研究方法與結果分析

第四節 結論與建議

第八章 結論

參考文獻

附錄一 第一次座談會會議記錄

附錄二 第二次座談會會議記錄

附錄三 第三次座談會會議記錄

附錄四 社會保險國民年金案相關意見

附錄五 學者專家對國民年金制度規劃所持意見

附錄六 期中報告會議記錄

附錄七 期末報告會議記錄

摘要

台灣地區的老年人口於民國 82 年達到 7% 的關鍵指標後，即開始快速成長。我國老年人口由 10% 升到 20% 所需的年數，遠低於其他的先進國家，以致老年人口的經濟安全問題遂成爲政府施政的一項重要課題。

爲了讓全體國民在年老之時都能有最低經濟安全的保障，同時也兼顧國家整體經濟的發展，並便於整合原已實施了數十年的公、勞、軍保的老年給付，規劃了多年，於民國 88 年由經建會正式向外發布宣導的國民年金制度，是一種和現有的公、勞、軍保相同的，以「社會保險」爲主軸的年金制度（丙案）。

這個制度在新政府執政，要兌現選舉期間所提出的「333」的福利支票後，面臨了嚴酷考驗。建基於不同福利理念、保障水準、政府及民眾財務負擔，以及對總體經濟產生不同影響的另一種制度，「全民提撥平衡基金案」（乙案）於焉產生。

此外，由於保險制度屬於確定給付制（defined benefit），在人口老化快速、政府財務能力日漸萎縮的情況下，會是一項難以承載的重荷，因此經建會在參考了國際趨勢，政府財政及民眾意願後，將原以社會保險爲核心的國民年金制度轉成了兼顧保險精神但卻是以個人儲蓄，以確定提撥（defined contribution）爲主軸的「國民年金儲蓄保險案」（甲案）。這三個方案各有強調，因而也各有優劣。決策者在最後定奪之前，實需綜合評估各個方案對總體經濟、政治社會及政府財政等的影響。

本研究結合了財政、經濟、社會及保險等領域的專家，分從政府與民眾的財務負擔，及制度對人民權益的影響等層面分析前述三個方案。除了現有文獻的整理外，研究者還建立了自己的分析性模型以詳細推估相關數據，並評估各個方案。此外，本研究還召開了三次以「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」爲主題的座談會，聆聽各黨派的民意代表，各領域的學者專家，以及受年金影響的雇主代表與勞工團體，老人福利聯盟與身心障礙者聯盟等社會福利等團體對前述三個國民年金方案的意見和建議。

研究結論彙整如下：

一、不同方案對經濟層面的影響：

在老人所得保障方面，實施國民年金將使 65 歲以上老人所得增加。其中，對開辦時已年滿 65 歲以上民眾而言，乙案增加幅度大於甲案與丙案；對開辦時未滿 65 歲的被保險人而言，則以丙案增加幅度最大，其次是甲案、再其次是乙案。

在所得分配方面，實施國民年金所造成的影響必須分爲加入國民年金保險與未加入者之間的代內分配、加入者本身的代內分配與代間分配。就加入者與未加入者之代內分配而言，實施國民年金將縮小其所得差距，故有利於所得分配的公平性。其中，丙案因使所得差距縮小幅度最大，故最有利於公平性，其次是甲案，再其次是乙案。就加入者本身的代內分配而言，三種方案雖皆有量能負擔的設計，但皆無法避免所得分配不公平的問題。其中，乙案因以營業稅爲主要財源，故對所得分配的負面影響較另外二種方案小；而甲案因設有保險帳戶，

其對所得分配的負面影響較丙案小。就代間分配而言，三種方案的財務機制皆不利於年輕世代，其中，甲案與乙案因採部分提存準備制，且提存準備率介於六成至八成之間，故對年輕世代的不利程度較乙案小。

在國民儲蓄方面，實施國民年金的影響將隨被保險人的儲蓄是以終身所得或當期可支配所得為主要考量而有所不同。如果是考量終身所得，三種方案皆將使國民儲蓄因終身所得增加而減少，其中，乙案因採隨收隨付制，故對國民儲蓄的負面影響較甲案與丙案大。如果考量當期可支配所得，三種方案都將使國民儲蓄因當期可支配所得減少而增加。若甲案與丙案的提存準備率介於六成至八成，而每一世代人口成長率小於-10%，則這二種方案對國民儲蓄的正面影響將大於乙案。此外，由於國內多數民眾在決定儲蓄時是以終身所得為主要考量因素，故實施國民年金對整體國民儲蓄有負面影響。

在就業方面，實施國民年金對勞動力供給與勞動需求可能都有負面影響。惟因加入國民年金保險者原本大多屬非勞動力，故勞動供給的變動幅度應不致太大。此外，由於目前三種方案皆未決定將與社會保險整合，故勞動力的移轉仍會因各種保險的給付條件與給付水準的不同而出現障礙。

二、不同方案對社會政治面影響：

長期而言，當體系逐漸成熟到多數受益者均符合全額年金領取資格時，甲、丙兩案較能提供適當的基本生活保障，丙案因規定給付水準長期應維持在平均消費支出的 50%，保障程度又稍高於甲案。而乙案的保障程度低於甲丙兩案。甲丙兩案均以未加入公、軍、勞保之國民為強制加保對象，兩案都強調「繳費義務與給付權利」的對等關係。因此，未依規定繳費者，將缺乏法定保障權利。甲案規定，強制加保對象若未盡繳費義務而無法獲得保險給付權利者，亦不得領取儲蓄保險制下的福利津貼。另外，甲案又規定，被保險人若繳費年資不足，以致年金給付未達福利津貼標準者，亦需經相關所得暨資產調查符合資格者，才由平衡基金補足。也就是說，根據甲案的制度原則，若以福利津貼作為最低的保障額度，那麼強制加保對象，可能因為未盡繳費義務或因繳費年資不足，以致無法獲得最低程度的保障。丙案亦有類似的問題。乙案因為是稅收制，給付權利之賦予非以繳費為前提，因此，就其意欲涵蓋的保障對象而言，較具普及性。給付也較具均等性。只是此種低保障的均等給付經常造成「均貧」的現象。

甲、丙兩案較為強調基本生活保障的適當性和長期的財務健全。要維持基本生活保障的適當性，難以全由稅收支應，因此必須採用繳費制的財務設計。但強制納保的對象，是政府無法掌握其所得的群體，因此採取「定額保險費」的設計，使財務負擔難以符合量能原則。乙案以營業稅稅收為財源，一般認為其較具所得重分配的功能。但若企業將營業稅的成本轉嫁到物價，則可能不利於低所得者。

社會團結與互助是建立在「重分配」的原則，高所得者和未發生事故者，藉由財務分攤的機制，幫助低所得者和發生風險事故者。乙案由於「重分配」效果較大，故較能實踐社會團結與集體責任的精神。丙案定額保險費以及「繳費與給付的對等關係」，社會互助的精神

較為欠缺。甲案除了有與丙案相近的問題之外，「保證領回、本利回收」的個人帳戶，使制度的精神更傾向於強迫儲蓄而非社會保險的性質，強調個人責任非而集體責任。

三、綜合意見：

從彙總意見來看，我們可以發現一個明顯的事實，那就是：保障的程度愈高，民眾及政府的負擔愈大。民眾的直接負擔愈大，制度的長期穩健性愈高，然而政治的可行性愈低。（請見表 8-1 及表 8-2）

以社會保險為主軸的丙案既強調社會連帶責任，本應採量能付費的原則計算保險費，然而因保險對象主要是未就業市場中或政府無法掌握其所得的群體，因此，保險的設計難以依保險對象的經濟能力計算，而是採定額。此外，在人口快速老化的情況下，年輕一代人口要承擔日益增加的老年人口的經濟安全保障，也不輕省。在未來經濟情勢不甚明朗的情況下，這種確定給付、以年輕人付費為前提來保障老人經濟生活的制度，其在政治上的可行性為三個方案中最低者。

甲案的財源雖然也以保險費為主，然而保險對象所繳交的保險費基本上是存在本人的帳戶中，帳戶餘額既可看見似乎又可摸著，因此本質上屬於強迫儲蓄。以中國人的節儉習慣而言，帳戶金額若能有足夠高的保證利率，保險對象繳交保險費的誘因必定會增加。此外，保險對象在人口快速老化的前提下，年輕人口為自己的未來預做準備，將可大幅減少老齡化時國家社會的負擔。

乙案的財源主要為附加的營業稅，這個方案不論是在行政或是政治層面上其可行性都最高，然而因其財源有限，保障程度最低。除此之外，在人口快速老化的情況下，符合領取福利年金的人口將快速上升，政府所面對的老年人口的經濟安全保障及政府財務責任的問題將日趨嚴峻。

社會工程的建構本非易事，然而當專業規劃遇上了選舉文化，決策的困難度立即增加了政治面向。甲乙兩案基本上可視為社會福利制度的二個極端，乙案為極左，甲案為極右。亦即乙案有極為強烈的福利色彩；甲案主要在強調個人責任。由於甲乙兩案奠基於不同的意識型態，有不同的保障水準，不同的財務負擔，以及不同的經濟效果，因此意欲在此兩案中做一選擇，實為不易。具理想性、且著眼於制度長期效果的學者專家與具政治敏感度，且著眼於制度短期可行性的人士，各有所偏。

若決策者選定的是有基金累積的方案，在從事年金的資產配置時，應允許基金從事國外投資，以提昇基金的運用績效，增進年金受益人的生活福祉。

前言

台灣地區的老年人口於民國 82 年達到 7% 的關鍵指標後，即開始快速成長。我國老年人口由 10% 升到 20% 所需的年數，遠低於其他的先進國家，以致老年人口的經濟安全問題遂成為政府施政的一項重要課題。

為了讓全體國民在年老之時都能有最低經濟安全的保障，同時也兼顧國家整體經濟的發展，並便於整合原已實施了數十年的公、勞、軍保的老年給付，規劃了多年，於民國 88 年由經建會正式向外發布宣導的國民年金制度，是一種和現有的公、勞、軍保相同的，以「社會保險」為主軸的年金制度(丙案)。

這個制度在新政府執政，要兌現選舉期間所提出的「333」的福利支票後，面臨了嚴酷考驗。建基於不同福利理念、保障水準、政府及民眾財務負擔，以及對總體經濟產生不同影響的另一種制度，「全民提撥平衡基金案」(乙案)於焉產生。

此外，由於保險制度屬於確定給付制(defined benefit)，在人口老化快速、政府財務能力日漸萎縮的情況下，會是一項難以承載的重荷。因此，經建會在參考了國際趨勢、政府財政及民眾意願後，將原以社會保險為核心的國民年金制度，轉成了兼顧保險精神但卻是以個人儲蓄、以確定提撥(defined contribution)為主軸的「國民年金儲蓄保險案」(甲案)。

這三個方案各有強調，因而也各有優劣。決策者在最後定奪之前，實需綜合評估各個方案對總體經濟、政治社會及政府財政等的影響。本計劃的目的即在於分析這三個國民年金制度方案對政府財政負擔及人民權益的影響。分析方法主要為綜合各個方案的制度內涵，並透過座談會的方式彙總學界、業界及民意代表的意見。

參與研究同仁的研究職責如下：

政府財政與保險影響—曾巨威、周麗芳、周國端

人民權益影響：經濟面分析—羅紀琮¹、辛炳隆

人民權益影響：社會政治面分析—陳小紅、張志銘、林國明

綜合—羅紀琮、曾巨威

註1 本研究原由中央研究院經濟研究所所長胡勝正院士主持，後因胡院士轉任行政院政務委員，以致此研究案中途轉由羅紀琮主持。由於研究的整體架構、主要內涵及研究團隊早已由胡政務委員彙整規劃，因此本研究的貢獻應歸於胡政務委員及研究團隊。

文章的結構如下：我們首先簡介三個方案的制度內涵及其架構，接著推估相關的財務負擔，並由老人所得保障、所得分配、國民儲蓄與就業等層面探討三個方案對經濟層面的影響；由保障的適當性、給付的均等性、負擔的公平性、社會的互助性以及政治的可行性等方面評估三個方案對社會及政治的影響。此外，我們也針對國民年金的資產配置有詳細的分析。

另一方面，為使讀者及決策官員瞭解各界的意見，我們將三次座談會的會議記錄列於附錄一至三供參考。附錄四為社會保險國民年金制度在各地宣導時的民意反應，以及相關部會首長的意見。附錄五為相關學者專家在國民年金制度規劃時的意見摘要。附錄六為期中報告會議記錄。附錄七則為期末報告會議記錄。

第一章 國民年金的三個基本版本

本章將分由制度內涵、制度架構及財務推估設算條件等方面簡介行政院經濟建設委員(簡稱經建會)過去兩年內所提出的三種國民年金制度的版本。

第一節 國民年金儲蓄保險案

一、制度內涵

國民年金儲蓄保險案，簡稱甲案，顧名思義包含儲蓄與保險二項內涵。制度規定 25 至 64 歲未參加公、軍、勞保之國民，須參加保險並建立個人儲蓄帳戶。

開辦時，未納入國民年金儲蓄保險之老年國民、重殘者及父母雙亡之孤兒，由平衡基金提供福利津貼的保障。平衡基金由公務預算撥入。

所有 65 歲以下的國民在保險權利義務對等的原則下均須先盡繳費義務，始能享有申領福利津貼及保險給付之權利。

保險費額度為全額年金的 10%。保險費中 80% 撥入個人帳戶，20% 撥入保險帳戶；政府對一般國民補助 20% 的保險費，對所得在平均水準以下者提高補助至 40%；低收入戶的保險費由政府全額補助；身心障礙重度以上者政府全額補助，中度者補助 1/2，輕度者補助 1/4。

(一) 給付及標準

制度開辦時全額年金訂為前二年平均每人每月消費支出 50% (若以民國 90 年為開辦年則全額年金的標準為 7,500 元)，未來則依物價及實質薪資成長率各半調整。

被保險人於年滿 65 歲或發生風險事故時，所需年金先由個人帳戶支應，帳戶餘額用罄時，再由保險帳戶支應。

儲蓄保險年金方案底下，年金給付分為老年年金、重殘年金、遺屬年金及喪葬津貼等四項，各項年金的請領資格如下：

1. 老年年金

被保險人於年滿 65 歲時，具請領給付資格。被保險人於 65 歲時依個人帳戶所累積之金額，轉換為年金給付。被保險人依規定繳費者，至 65 歲時所領取之年金給付不足福利津貼標準者，由平衡基金補足。被保險人繳費年資不足，年金給付未達福利津貼標準者，經相關所得暨資產調查符合資格者，由平衡基金補足。

2. 重殘年金

被保險人於繳費期間，因故造成重度以上之身心障礙，繳費年資達應加入期間的 2/3 以上者，即具請領資格。極重度身心障礙者年金額為全額年金的 100%；重度身心障礙者年金額為全額年金的 80%。

3.遺屬年金

被保險人死亡，在死亡當月前合計繳費年資達應加入期間的2/3以上，其配偶及子女若符合下述條件，可申領相關年金。配偶年滿55歲，婚姻關係達5年以上，可領配偶年金，金額為全額年金的40%。未滿18歲或未滿20歲的重殘子女可申領子女年金。配偶加子女可請領年金的60%至100%。被保險人年滿55歲以上之血親尊親屬，可申領尊親年金，金額為全額年金的40%至100%。

4.喪葬津貼

被保險人於繳費期間死亡時發給相當於10個月全額年金額度之喪葬津貼。

除了需盡繳費義務的群體外，開辦時已年滿65歲、重殘者及父母雙亡的孤兒等，可領福利津貼，津貼共分四項，分述如下：

1.老年津貼

開辦時年滿65歲以上者，每人每月可領3,000元。已領過老年給付者，自65歲起，就已領金額除以全額年金所得月數作為等待期間。

2.重殘津貼

開辦時重殘以上者，每人每月3,000元。已領過重殘給付者，自請領日起，就已領金額除以全額年金所得月數作為等待期間。

3.孤兒津貼

開辦時父母雙亡之18歲以下孤兒，每人每月可領2,000元。

4.喪葬津貼

65歲以上已在保之農保被保險人、已領各項津貼或老年給付者，應予退保。退保後若不幸死亡，給予15萬元喪葬津貼。

整體而言，本方案的內涵，可以圖1-1來表示，方案的架構請見圖1-2。制度建立後，現行農保被保險人所面臨的改變及選擇請見圖1-3。另為使農保被保險人有足夠的資訊做正確的選擇，表1-1列出了新舊制農民權益之比較。

二、財務推估設算條件

本方案財務推估之設算條件如下：

1. 人口採中推估。
2. 給付調整率為3%。
3. 基金收益率：民國90年為7.5%，之後每5年降低0.5%，下降至6.0%後維持不變。
4. 福利津貼給付金額不調整。

5. 老年津貼給付人數的設算之假設：

(1)高推計：含所有65歲以上老人

(2)中推計：扣除已領取社會津貼者。亦即扣除已領取中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼及老農津貼者

(3)低推計：扣除已領取社會津貼或社會保險給付者。亦即扣除已領取中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼、公保老年給付、勞保老年給付及退伍軍人退休金者。

各項社會津貼與社會保險給付人數及其占 65 歲以上人數的比例推計值列於表 1-2。

6. 根據內政部87年數據，台閩地區65歲人口之平均餘命為15.89年，因此設算時65歲人口的平均餘命以16年計算。

7. 製造業月平均薪資，民國89年為39569元，其後每年假設以4%的幅度成長。

8. 88年度重度障礙老人數為156,827人，占總障礙人口的24.17%；極重度障礙老人數為88,285人，占總障礙人口的13.61%。各年齡身心障礙人數及其占總人口之比例，亦即年齡別身心障礙率，請見表1-3。

障礙人數推估，為各年度各年齡總人口數，乘以88年度各年齡身心障礙率，再乘以89年至當年度之障礙人數成長率。障礙人數成長率的估計，比照經建會推估設定，89年為7.5%，其後每年降低0.5%，降至4.0%後，每年降低0.2%；降至1.0%後維持不變。

9. 孤兒人數：比照經建會推估設定，以18歲以下人口數之1%估計。

10. 保費補助：政府對一般國民補助20%，對所得在平均水準以下者補助40%；低收入戶全額補助；重度身心障礙者全額補助、中度障礙者補助1/2，輕度障礙者補助1/4。設算時比照經建會：目前無任何保險及未領取津貼者，其中1/3被保險人由政府補助保費2成，另2/3被保險人由政府補助保費4成。農保人口同時參加農保新制與國民年金保險者，其中8成被保險人，由政府補助4成保費，2成被保險人，由政府補助2成保費。

11. 不開辦國民年金保險時，另設公務預算，由政府從每年所需給付中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養津貼與重殘津貼。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為65歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者，故僅考慮重殘津貼部分。民國90年的公務預算，重殘津貼負擔為62億元，再加入由農保撥入之80億元，總共為142億元。

第二節 全民提撥平衡基金案

一、制度內涵

在此方案下，國民年金制度不以社會保險方式辦理，而是在開辦時設立國民年金平衡基金，以全民提撥取代向個人直接收取保費，所需經費以量入為出方式附加於營業稅徵收，此方案簡稱乙案。

(一) 給付標準

開辦時，年金給付標準按行政院主計處公布之前二年平均每人每月消費支出的 20% 至 25% 訂定，最少為每人每月 3,000 元，未來依物價及實質薪資成長率各半調整。

全民提撥平衡基金方案下，年金給付分為老年年金、重殘年金及孤兒年金三項，年金的給付資格及標準如下：

1. 老年年金

第一年每人每月 3,000 元。已領過老年給付者，自 65 歲起依福利年金加倍抵扣。

2. 重殘年金

第一年每人每月 3,000 元。已領過重殘給付者，自請領日起依福利年金加倍抵扣。

3. 孤兒年金

第一年每人每月 2,000 元。

本方案的制度架構請參見圖 1.4。

二、財務推估設算條件

本方案財務推估的設算條件和甲案完全相同。然而因本方案不收取保險費、不設儲蓄帳戶，因此政府保險費補助及基金收益率等設算條件不適用。

第三節 社會保險國民年金案

一、制度內涵

依據經建會第二階段的規劃內容，國民年金將採社會保險方式辦理。凡國民年滿 25 歲，未加入公、軍、勞保之國民為強制加保對象，不屬於強制加保對象可自願加保。年金給付採確定給付制，給付項目包括老年年金、障礙年金、遺屬年金與喪葬津貼；其中，遺屬年金包含配偶年金、子女年金與尊親年金。這些內涵在後來修正加入了儲蓄帳戶的甲案中完全被保留。由於此方案提出的時間最早，因此在三個方案中被列為丙案。而且因為本方案是江丙坤先生在經建會主任委員任內完成的，所以一般也稱其為社會保險，或丙版。

(一) 給付標準

開辦時全額年金按台灣地區前二年平均每人每月消費支出的 55%至 60%訂定，預計 90 年開辦時的全額年金給付標準為 8,700 元；自次年起，給付標準參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，長期維持在平均消費支出的 50%。

年金所需財源由保險費支應。保險費繳納採定額方式，亦即全體被保險人的保險費金額完全相同；90 年開辦時，保險費以全額年金給付標準的 10%計算，預計為 870 元。原則上，保險費與給付標準連動調整；惟給付標準未達平均每人每月消費支出 50%時，需調整保險費。政府補助保險費的 20%，對沒有雇主分擔保費而所得較低者，則提高補助至 40%。低收入戶、重度身心障礙者由政府全額補助；中度障礙者補助 1/2，輕度障礙者補助 1/4。

年金的財務處理方式為部份提存準備制，累積年金基金餘額需足以因應未來 5 年年金給付。當年度保險收入小於支出時，即於次一年度調整保險費率。

此外，年金保險開辦之初，將配合最低年金津貼與福利津貼等相關輔助措施。最低年金津貼方面，被保險人領取老年年金給付額未達 3,000 元者，由政府編列預算補足其差額；福利津貼方面，開辦時已年滿 65 歲，不符合領取現行各項社會福利津貼資格者（扣除領取中低收入戶老人津貼、老農津貼及榮民津貼者），由政府編列預算給予每月 3,000 元福利津貼。至於曾領取公、軍、勞保老年給付者，就其已領金額，除以 3,000 元所得月數，作為延後領取上述最低年金差額與福利津貼的等待期間。本方案詳細的年金給付標準請參閱表 1-4。

（二）給付條件

給付條件如下：

1. 老年年金：

- (1) 年滿 65 歲。
- (2) 全額老年年金須累計繳費年資 40 年，開辦時年齡在 26 歲以上者，全額年金所需繳費年資，依年齡由 40 年遞減至 25 年。
- (3) 開辦時年齡未滿 55 歲者，請領老年年金最低繳費年資為 10 年；開辦時年齡在 55 歲以上者，最低繳費年資為 65 歲減開辦時年齡。

2. 障礙年金：

被保險人參加國民年金保險後，因故造成身心障礙，符合國民年金保險身心障礙等級認定標準所訂重度或極重度身心障礙等級者。年金標準為極重度身心障礙者年金為全額年金的 100%；重度身心障礙者年金為全額年金的 80%。

3. 遺屬年金：

年金受益人或被保險人死亡，在死亡當月前合計繳費年資達應加入期間的 2/3 以上，其法定配偶、未滿 18 歲或未滿 20 歲重度以上身心障礙之子女，具請領資格。年金標準為：

- (1) 配偶年金：年金受益人或被保險人死亡僅遺有配偶時，其配偶符合下列資格之一者，發給全額年金額度的 40%為配偶年金：

- ◆ 配偶年滿 55 歲且婚姻關係持續 5 年以上者。
- ◆ 配偶未滿 55 歲，但其婚姻關係已持續 5 年以上，待其配偶年滿 55 歲起始支付。
- ◆ 配偶未滿 55 歲且婚姻關係未持續 5 年以上，待其配偶年滿 55 歲且連同被保險人死亡起，婚姻關係持續之期間已達 5 年者始支付。

(2)子女年金：年金受益人或被保險人死亡，遺有配偶及未滿 18 歲或未滿 20 歲重度以上身心障礙子女，發給子女年金。子女年金的給付標準視配偶有無工作及子女數的多寡而不同。配偶有工作時，配偶加上一名子女所領子女年金金額按全額年金的 60% 計算，每多一名子女，加計 20%。配偶無工作時，配偶加上一名子女所領子女年金金額按全額年金的 80% 計算，每多一名子女，加計 20%。

(3)尊親年金：被保險人死亡時，受其扶養之 55 歲以上直系血親尊親屬，可請領尊親年金。第一位可領全額年金的 40%，每多一名加計 20%，最高請領額度為全額年金。

4. 喪葬津貼：

被保險人於加保期間死亡，發給 10 個月的全額年金為喪葬津貼。

圖 1-1 國民年金儲蓄保險方案內涵

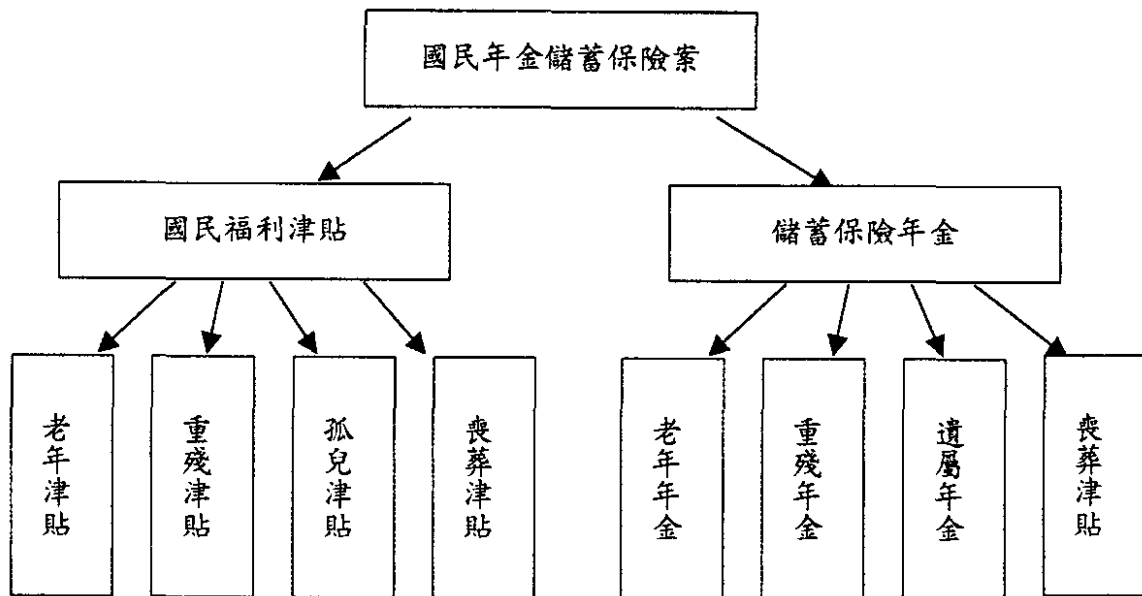
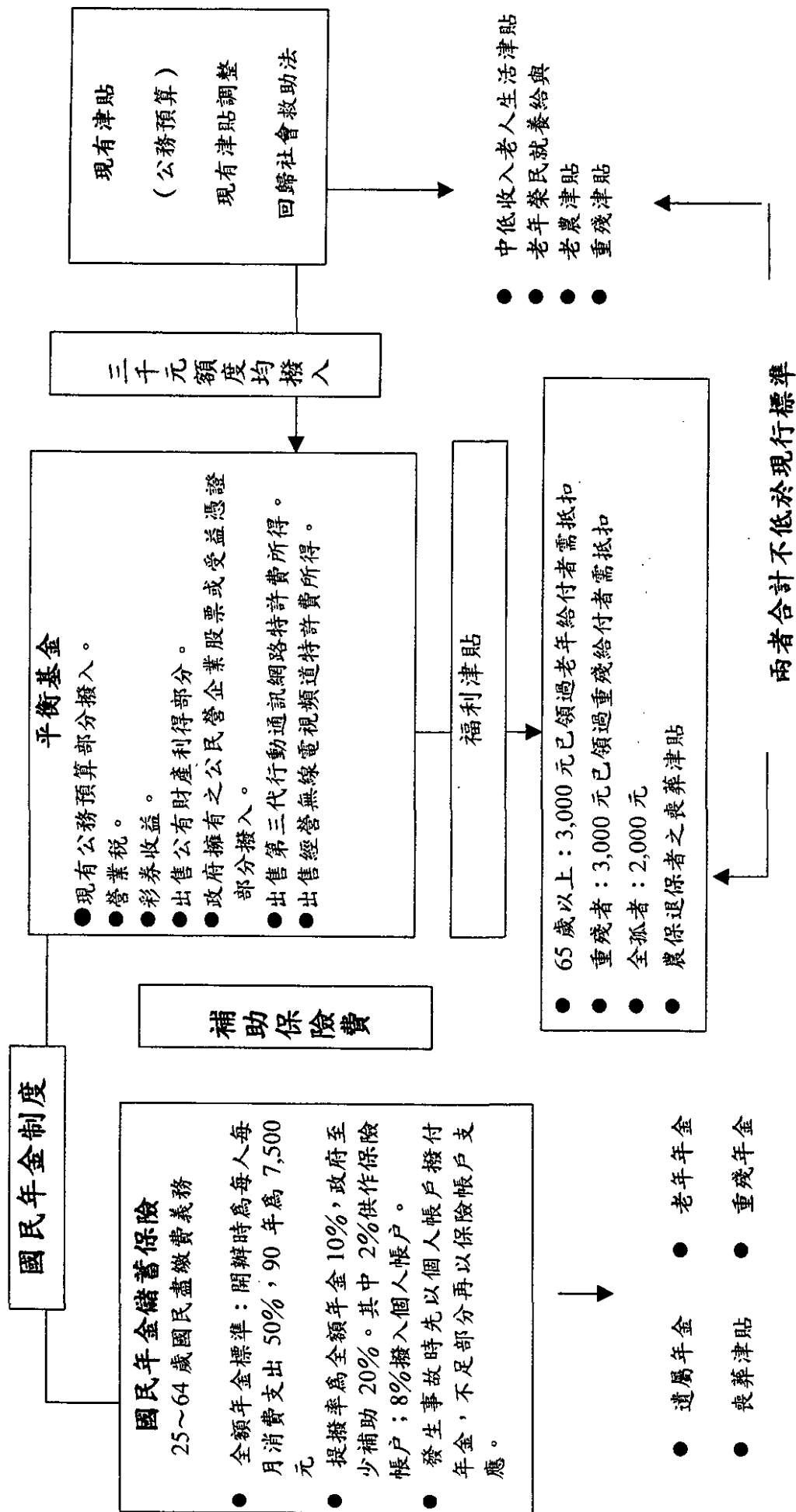


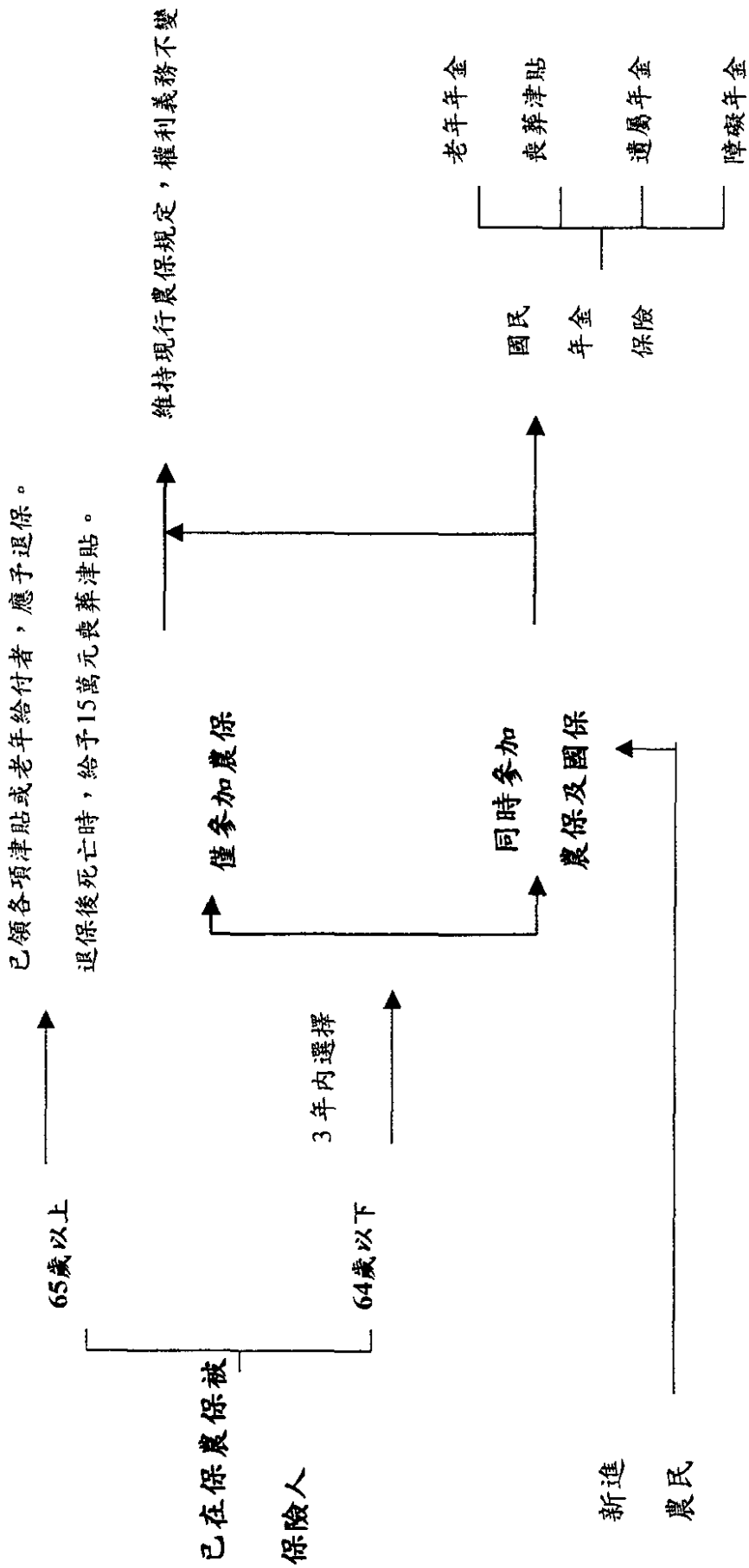
圖 1-2 甲案制度架構圖



資料來源：行政院經建會(2000 年 9 月)，國民年金儲蓄保險案與全民提撥平衡基金案簡報，頁 9。

圖 1-3 農保之調整

回歸就業者保險



註：財務推估時，假設 64 歲以下已在保農保被保險人均選擇參加農保新制及國保。

表 1-1 新舊制農民權益之比較

項目	農保現制	同時參加農保新制及國民年金保險
保費負擔(月)	260 元 政府:182 元 農民: 78 元	750 元:農保 150 元;儲蓄保險 600 元 政府: 105 (農保新制)+150 (儲蓄保險)=255 元 農民: 45 (農保新制)+450 (儲蓄保險)=495 元 存入個人帳戶 600 元
	老年給付/老農津貼	依儲蓄帳戶金額轉換半年給付, 最低 3,000 元。 一次給付 15,000~370,000 元。 同現制, 但其給付水準可隨投保金額調高。
障礙年金/ 殘廢給付	四級以下 依等級不同, 一次給付 10,200 元~251,600 元	一次給付 15,000~370,000 元。
	二、三級	重度 ◆ 每月 6,000 元 ◆ 一次給付: 現制標準減半 210,000~250,000 元
	一級	極重度 ◆ 每月 7,500 元 ◆ 一次給付: 依現制標準減半 300,000 元
死亡事故	遺屬年金 無	最高每月 7500 元, 包括配偶、子女、尊親年金 一次給付 150,000 元
	喪葬津貼 一次給付 153,000 元	◆ 儲蓄保險 75,000 元 ◆ 農保新制 75,000 元
生育	一次給付 20,400 元	一次給付 30,000 元, 同現制, 但其給付水準可隨投保金額調高。

表 1-2 各項社會津貼與社會保險給付的人數比例

單位：%

項目	年	90	100	110	120	130	140	150
中低收入戶老人生活津貼		11.00	16.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00
榮民津貼		5.89	2.70	0.64	0.09	0.01	0.00	0.00
老農津貼		34.02	26.09	12.49	7.38	5.38	2.68	0.80
已領取公、勞保養老給付		25.43	32.87	40.17	37.15	37.15	37.15	37.15
退伍軍人退休金		9.56	7.89	4.99	3.36	2.78	2.48	2.46

說明：

- (1) 中低收入老人佔 65 歲以上人口比例依經建會資料設算，民國 90 年為 11%，之後每年增加 0.5%，直至 20%，之後即為固定 20%。
- (2) 榮民：以 89 年榮民人數為基準，民國 90 年至 120 年之榮民人數依經建會之榮民就養給與中榮民的死亡率推估；民國 120 年後死亡率假設逐年增加 0.5%。
- (3) 老農：民國 90 年至 120 年之老農人數取自經建會。依國樣趨推估 120 年至 150 年的老農人口，之後再求得其佔 65 歲以上人口比例。
- (4) 公勞保養老給付人口：民國 90 年至 120 年之公勞保養老給付人口資料取自經建會。民國 120 年後養老給付人口占率維持不變。
- (5) 退伍軍人退休俸領取人口：民國 90 年至 120 年領取運人退休俸給人數資料取自經建會。其中 90 年至 100 年人數為固定值，101 年口數為 100 年之人數減 500 人，之後每年假設減少 1,000 人。

表 1-3 88 年度各年齡身心障礙人口與身心障礙率

	0-11 歲	12-17 歲	18-29 歲	30-44 歲	45-59 歲	60-64 歲	65 歲以上	總計
身心障礙人數	26334	23204	67069	146821	118894	44281	222249	648852
總人口數	3785640	2083263	4560761	5656628	3393151	747472	1865472	22092387
身心障礙率 (%)	0.70	1.11	1.47	2.60	3.50	5.92	11.91	2.94

資料來源：內政部統計處 88 年底數據

表 1-4 丙案國民年金給付標準

項目	條件		給付標準																	民國 90 年給付金額			
老年年金			全額年金=前兩年 平均每人每月消費支出×60%																	8,700 元			
	年齡(歲)		25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40.....54	55.....64				
	領取全額年金 所需繳費年資		40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25 年					
	每繳費一年領 取全額年金比 率		$\frac{1}{40}$	$\frac{1}{39}$	$\frac{1}{38}$	$\frac{1}{37}$	$\frac{1}{36}$	$\frac{1}{35}$	$\frac{1}{34}$	$\frac{1}{33}$	$\frac{1}{32}$	$\frac{1}{31}$	$\frac{1}{30}$	$\frac{1}{29}$	$\frac{1}{28}$	$\frac{1}{27}$	$\frac{1}{26}$	$\frac{1}{25}$					
	領取年金最低 繳費年資		10 年															65 歲減開 辦年齡					
遺屬年金	配偶		全額年金×40%																	3,480 元			
	子女	配偶有 工作	第一名子女		全額年金×60%																	5,220 元	
			第二名起		每加一名子女，每月加 20%， 最高為全額年金的 100%																	6,960 至 8,700 元	
		配偶無 工作	第一名子女		全額年金×80%																	6,960 元	
			第二名起		全額年金×100%																	8,700 元	
	尊親	第一位		全額年金×40%																	3,480 元		
第二位起		每多一人，每月加 20%， 最高為全額年金的 100%																	5,220 至 8,700 元				
障礙年金	極重度		全額年金×100%																	8,700 元			
	重度		全額年金×80%																	6,960 元			
喪葬津貼			全額年金×10 個月																	87,000 元			

資料來源：本表依據行政院經建會 (1998b)，國民年金制度初步規劃結果簡報整理。

第二章 三種版本國民年金方案財務負擔比較表

第一節 90-150年

(一) 保險費分析

國民年金的三種制度分別為「儲蓄保險制(甲案)」、「全民提撥平衡基金案(乙案)(又以給付是否調整作區分,調整率=0%或3%)」(以後簡稱稅收制)及「社會保險制(又分全額年金是否長期維持在平均消費支出50%二類)」。但「稅收制國民年金」不以社會保險方式辦理,開辦時,是設立國民年金平衡基金,以全民提撥取代向個人直接收取保費,所需經費以量入為出,附加於營業稅收繳。因此在保險費相關分析上,並不加討論稅收制。

首先,就投保人從民國90年至150年在不同國民年金制度每月繳交保險費上作比較,可知在「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」各類制度上,其每月繳交的保險費都是逐年遞增的,因為保險費是以全額年金給付標準的10%計算(全額年金90年開辦時,「儲蓄保險制(甲案)」給付標準約為\$7,500;「社會保險制」給付標準約為\$8,700,而自次年起,年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整,而全額年金的調整—「儲蓄保險制(甲案)」每年以3%的比率增加;「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」則無需考慮保險收入是否大於支出調整;「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則必需考慮保險收入是否大於支出調整,故民國90年開辦時,每月繳交的保險費分別為「儲蓄保險制(甲案)」是\$750、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是\$870、「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」是\$870。但就整體來說,以「儲蓄保險制(甲案)」所繳交的保險費最低。不過惟需注意的是「儲蓄保險制(甲案)」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是在民國120年以後,每月繳交的保險費分別由\$1,820及\$7,666大幅遞增至民國150年時的\$4,419及\$22,811,而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則是在民國110年以後,每月繳交的保險費由\$13,633大幅遞增至民國150年時的\$44,926。

表 2-1 每月繳交保費

單位：元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	750	773	1,008	1,355	1,820	2,447	3,288	4,419
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	870	896	1,169	1,571	7,666	12,539	17,677	22,811
丙版.有 50%.收大於支	870	896	1,329	3,633	12,530	22,169	34,411	44,926

根據每月繳交保險費的情形可知，無論在「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」或「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」上，自民國 90 年開辦時分別為 \$750、\$870 及 \$870 都是呈現逐年遞增的狀態，遞增至民國 150 年時分別為 \$4,419、\$22,811 及 \$44,926。因此在費率上本也應是呈現逐年遞增狀態，但國民年金每月保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。

所以每月的保險費費率，從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上的情形是，「儲蓄保險制（甲案）」自民國 90 年的 1.82% 逐年呈現遞減的狀態，至民國 150 年時已遞減至 1.02%；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」都是呈現有增有減的狀態，前者在民國 90-110 年是呈現遞減狀態，由民國 90 年的 2.11% 起遞減至民國 110 的 1.74%，爾後，每月保險費率，由民國 110 年的 1.74% 開始突然大幅遞增至民國 120 年的 5.74%，而在民國 140 年時已遞增至 6.04%，但最後至民國 150 年時又稍微遞減回 5.27%。而後者在民國 90-91 年是呈現遞減的狀態，民國 90 年時是 2.11% 遞減至民國 91 年的 2.09%，爾後，每月保險費率，又由民國 100 年的 2.18% 開始遞增，尤其是在民國 110 年時突然由民國 100 的 2.18% 大幅遞增至 4.03%，而在民國 140 年時已遞增至 11.77%，但最後至民國 150 年時又稍微遞減回 10.38%

表 2-2 費率=每月繳交保費/製造業月平均薪資

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	1.82%	1.80%	1.65%	1.50%	1.36%	1.24%	1.12%	1.02%
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	2.11%	2.09%	1.92%	1.74%	5.74%	6.35%	6.04%	5.27%
丙版.有 50%.收大於支	2.11%	2.09%	2.18%	4.03%	9.39%	11.22%	11.77%	10.38%

全額年金的給付標準，在「儲蓄保險制（甲案）」上，開辦時，是按前二年平均每人每月消費支出的 50% 訂定，故預計 90 年開辦時的全額老年年金給付標準約為 \$7,500，其後自次年起，年金給付標準則參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調

整；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」上，開辦時，是按台灣地區前二年平均每人每月消費支出的 50%-60%訂定，故預計 90 年開辦時的全額老年年金給付標準約為 \$8,700，其後自次年起，年金給付標準則參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，只是前後者的全額年金有考慮是否必須長期維持在平均消費支出 50%之別。

所以老年年金的每月給付額（全額年金），從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上的情形皆是逐年呈現遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是在民國 120 年開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，全額年金突然分別由民國 110 年的 \$13,456 及 \$15,713 急遽遞增至 \$18,204 及 21,117，最後在民國 150 年時也已分別遞增至 \$44,187 及 \$51,257。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則是在民國 110 年開始突然大幅遞增，在民國 110 年時，全額年金突然由民國 100 年的 \$13,293 急遽遞增至 \$22,173，最後在民國 150 年時也已遞增至 \$83,600。另外，就三種制度上的老年年金每月給付額（全額年金）一起比較後，得知「儲蓄保險制（甲案）」的年金每月給付額（全額年金）是最低的。

表 2-3 老年年金每月給付額（全額年金）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	7,500	7,725	10,079	13,546	18,204	24,465	32,879	44,187
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	8,700	8,961	11,692	15,713	21,117	28,380	38,140	51,257
丙版.有 50%.收大於支	8,700	8,961	13,293	22,173	33,618	46,287	62,206	83,600

（二）保費收入及年金收支分析

就保費收入從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 450 億元、1,248 億元及 1,248 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是在民國 120 年開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，保費收入突然分別由民國 110 年的 933 億元及 2,582 億元急遽遞增至 1,193 億元及 11,997 億元，最後在民國 150 年時也已分別遞增至 2,590 億元及 32,003 億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則是在民國 110 年開始突然大幅遞增，在民國 110 年時，保費收入突然由民國 100 年的 2,183 億元急遽遞增至 5,970 億元，最後在民國 150 年時也已遞增至 63,028 億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的保費收入最低。

表 2-4 保費收入

單位：億元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	450	471	694	933	1,193	1,544	1,952	2,590
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	1,248	1,306	1,921	2,582	11,997	18,906	25,104	32,003
丙版.有 50%.收大於支	1,248	1,306	2,183	5,970	19,610	33,428	48,870	63,028

就年金保險總支出從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 23 億元、69 億元及 69 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」皆是在民國 110 年開始突然大幅遞增，在民國 110 年時，年金保險總支出突然分別由民國 100 年的 195 億元、105 億元及 105 億元急遽遞增至 628 億元、877 億元及 997 億元，最後在民國 150 年時也已分別遞增至 5,656 億元、38,644 億元及 63,028 億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的年金保險總支出最低。

表 2-5 年金保險總支出

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	23	34	195	628	1,491	3,006	4,674	5,656
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	69	105	877	4,231	11,720	20,495	29,964	38,644
丙版.有 50%.收大於支	69	105	997	5,970	18,658	33,428	48,870	63,028

就年金保險當年收支餘絀從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」皆是有增有減的變動。「儲蓄保險制（甲案）」自民國 90 年時的 427 億元遞增至民國 100 年的 499 億元，再從民國 100 年的 499 億元開始遞減，至民國 120 年的 -297 億元以後，則呈現虧損狀態，而且有逐年虧損嚴重的趨勢，至民國 150 年時已呈現 -3,066 億元；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」自民國 90 年時的 1,179 億元遞增至民國 91 年的 1,201 億元，再從民國 91 年的 1,201 億元開始遞減，至民國 110 年的 -1,649 億元以後，則呈現虧損狀態，除了民國 120 年時曾回復為正數 278 億元的盈餘狀態，但之後又開始遞減，在民國 130 年又呈現 -1,589 億元，至民國 150 年時已高達 -6,641 億元。「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」同樣是

自民國 90 年時的 1,179 億元遞增至民國 91 年的 1,201 億元，再從民國 91 年的 1,201 億元開始遞減，則是在民國 110 年以後至民國 150 年皆是維持收支平衡的狀態——年金保險當年收支餘絀為 0 億元，除了在民國 120 年時曾回復為 952 億元的盈餘狀態。

表 2-6 年金保險當年收支餘絀

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	427	436	499	305	-297	-1,462	-2,723	-3,066
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	1,179	1,201	1,043	-1,649	278	-1,589	-4,860	-6,641
丙版.有 50%.收大於支	1,179	1,201	1,186	0	952	0	0	0

就累積基金從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 31 億元、1,179 億元及 1,179 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是在民國 120 年開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，保費收入突然分別由民國 110 年的 1,224 億元及 36,032 億元急遽遞增至 2,081 億元及 65,196 億元，最後在民國 150 年時也已分別遞增至 4,175 億元及 189,526 億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則是在民國 110 年開始突然大幅遞增，在民國 110 年時，累積基金突然由民國 100 年的 19,334 億元急遽遞增至 42,290 億元，最後在民國 150 年時也已遞增至 608,130 億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的累積基金最低。

表 2-7 累積基金

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	31	64	460	1,224	2,081	3,067	3,693	4,175
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	1,179	2,469	18,887	36,032	65,196	107,087	148,342	189,526
丙版.有 50%.收大於支	1,179	2,469	19,334	42,290	105,344	189,618	339,577	608,130

(三) 政府負擔分析

就政府總負擔從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，除了「儲蓄保險制（甲案）」有增減變動的情形，在民國 90 年的 377 億元至民國 110 年的 650 億元呈現遞增的狀態，在民國 120 年突然遞減，政府總負擔突然由民國 110 年的 650 億元遞減至 580 億元，而又在民國 130 年開始恢復遞增狀態，由民國 120 年的 580 億元遞增至 600 億元，最後在民國 150 年時已遞增至 896 億元。另外在其餘制度上，「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支

出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」其政府總負擔分別自民國 90 年的 223 億元、223 億元、374 億元、374 億元起，都是逐年遞增的狀態。就整體又再詳細分析之下可知，就民國 90-110 年之前，以「稅收制（乙案）（給付不調整）」的政府總負擔最低，其次是「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」（但民國 110 年時除外，是以「儲蓄保險制（甲案）」次低）；而就民國 120 年以後則是「儲蓄保險制（甲案）」的政府總負擔最低，其次是「稅收制（乙案）（給付不調整）」。

若就各別制度加以詳細分析，「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」政府總負擔皆是逐年遞增，並且前三者都是在民國 120 年時開始呈現大幅遞增的，在民國 120 年時，分別由民國 110 時的 853 億元、495 億元及 686 億元急遽遞增至 1,861 億元、789 億元及 2,915 億元，至民國 150 年時也已分別遞增至 5,957 億元、1,020 億元、8,155 億元（只是「稅收制（乙案）（給付不調整）」在民國 150 年時，由民國 140 年時的 1,025 億元少幅降低 5 億元至 1,020 億元）。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」的政府總負擔在民國 110 年時開始呈現大幅遞增，在民國 110 年時，由民國 100 年的 660 億元急遽遞增至 1,474 億元，至民國 150 年時也已遞增至 16,060 億元。

表 2-8 政府總負擔=政府保費負擔+政府年金津貼負擔

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	377	409	586	650	580	600	699	896
稅收制(乙案) (給付調整率=3%)	223	246	403	853	1,861	2,956	4,417	5,957
稅收制(乙案) (給付不調整)	223	241	315	495	789	928	1,025	1,020
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	374	427	618	686	2,915	4,658	6,283	8,155
丙版.有 50%.收大於支	374	427	660	1,474	4,755	8,237	12,231	16,060

就政府保費負擔從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 153 億元、274 億元及 274 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是在民國 120 年開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，政府保費負擔突然分別由民國 110 年的 315 億元及 614 億元急遽遞增至 402 億元及 2,905 億元，最後在民國 150 年時也已分別遞增至 871 億元及 8,155 億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則是在民國 110 年開始突然大幅遞增，在民國 110 年時，政府保費負擔突然由民國 100 年的 501 億元急遽遞增至 1,421 億元，最後

在民國 150 年時也已遞增至 16,060 億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的政府保費負擔最低。

表 2-9 政府保費負擔

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	153	160	234	315	402	519	656	871
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	274	288	441	614	2,905	4,658	6,283	8,155
丙版.有 50%.收大於支	274	288	501	1,421	4,748	8,237	12,231	16,060

就政府年金津貼負擔從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，除了「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」及「稅收制（乙案）（給付不調整）」分別都是自民國 90 年的 223 億元，呈現逐年遞增的狀態，並且皆在民國 120 年時呈現大幅遞增的狀態，在民國 120 年時，政府年金津貼負擔分別突然由民國 110 年的 853 億元及 495 億元急遽遞增至 1,861 億元及 789 億元，最後在民國 150 年時也已遞增至 5,957 億元及 1,020 億元外，在其餘制度上，政府的年金津貼負擔都有增減變動情形。

若就各別制度加以詳細分析，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」的政府年金津貼負擔在民國 100 年之前皆是逐年遞增，分別自民國 90 年的 225 億元、100 億元及 100 億元遞增至 352 億元、177 億元及 159 億元。但自民國 110 年時開始突然大幅遞減，在民國 110 年時，政府年金津貼負擔分別由民國 100 年的 352 億元、177 億元及 159 億元遞減至 335 億元、72 億元及 53 億元，最後在民國 150 年時也已分別遞減至 24 億元、0 億元及 0 億元。（註：「社會保險制」（包括「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」）的政府年金津貼負擔於民國 130 年時開始為零，政府不再負擔。）

表 2-10 政府年金津貼負擔

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	225	250	352	335	179	81	42	24
稅收制(乙案) (給付調整率=3%)	223	246	403	853	1,861	2,956	4,417	5,957
稅收制(乙案) (給付不調整)	223	241	315	495	789	928	1,025	1,020
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	100	140	177	72	11	0	0	0
丙版.有 50%.收大於支	100	140	159	53	7	0	0	0

就政府新增負擔從民國 90 年至 150 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」(除了民國 120 年時「儲蓄保險制(甲案)」的政府新增負擔由民國 110 年的 421 億元轉為遞減至 342 億元，然後又再遞增，至民國 150 年時遞增至 625 億元外)分別自民國 90 年的 235 億元、81 億元、81 億元、232 億元及 232 億起，皆是逐年呈現遞增的狀態。

若就個別制度加以詳細分析，「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」政府新增負擔，前三者都是在民國 120 年時開始呈現大幅遞增的，在民國 120 年時，分別由民國 110 時的 624 億元、267 億元及 458 億元急遽遞增至 1,623 億元、551 億元及 2,677 億元，至民國 150 年時也已分別遞增至 5,687 億元、749 億元及 7,884 億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」的政府新增負擔在民國 110 年時開始呈現大幅遞增，在民國 110 年時，由民國 100 年的 466 億元急遽遞增至 1,245 億元，至民國 150 年時也已遞增至 15,790 億元。(不過，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 90 及 91 年時，二者的政府新增負擔是相等的，皆為 280 億元。)

然後就整體來說，民國 110 年之前，以「稅收制(乙案)(給付不調整)」的政府新增負擔最低；民國 120 年之後，以「儲蓄保險制(甲案)」的政府新增負擔最低。

表 2-11 政府新增負擔

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
儲蓄保險制(甲案)	235	262	392	421	342	351	443	625
稅收制(乙案) (給付調整率=3%)	81	99	208	624	1,623	2,707	4,162	5,687
稅收制(乙案) (給付不調整)	81	93	121	267	551	679	770	749
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	232	280	424	458	2,677	4,410	6,028	7,884
丙版.有 50%.收大於支	232	280	466	1,245	4,516	7,988	11,976	15,790

平均每人每月消費支出，民國 90 年為 \$14,500，其後每年成長率為 6.5%，成長率每五年降低 0.5%，降至 3% 後維持不變，至民國 150 年時遞增至 \$167,199。

表 2-12 平均每人每月消費支出

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
平均每人每月消費支出	14,500	15,443	26,586	44,346	67,236	92,574	124,412	167,199

製造業月平均薪資，民國 89 年為\$39,568 元，其後每年以 4%成長，至民國 150 年時遞增至\$432,901。

表 2-13 製造業月平均薪資

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
製造業月平均薪資	41,152	42,798	60,915	90,169	133,472	197,570	292,453	432,901

註：老年津貼給付人口均為低推計，稅收制老年年金給付人口亦為低推計

受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

(中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金)

第二節 90-100 年

(一) 保險費分析

就投保人從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度每月繳交保險費上作比較可知在「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」各類制度上，其每月繳交的保險費都是逐年遞增的，因為保險費是以全額年金給付標準的 10%計算(全額年金 90 年開辦時，「儲蓄保險制(甲案)」給付標準約為\$7,500；「社會保險制」給付標準約為\$8,700，而自次年年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，而全額年金的調整—「儲蓄保險制(甲案)」每年以 3%的比率增加；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」則無需考慮保險收入是否大於支出調整；「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則必需考慮保險收入是否大於支出調整，故民國 90 年開辦時，每月繳交的保險費分別為「儲蓄保險制(甲案)」是\$750、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是\$870、「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」是\$870，最後至民國 100 年時已分別遞增為\$1,008、\$1,169 及\$1,329。就整體來說，以「儲蓄保險制(甲案)」所繳交的保險費最低。

表 2-14 每月繳交保費

單位：元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	750	773	796	820	844	869	896	922	950	979	1,008
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	870	896	923	951	979	1,009	1,039	1,070	1,102	1,135	1,169
丙版.有 50%.收大於支	870	896	923	951	979	1,009	1,053	1,116	1,183	1,254	1,329

根據每月繳交保險費的情形可知，無論在「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」或「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」上，自民國 90 年開辦時分別為 \$750、\$870 及 \$870 都是呈現逐年遞增的狀態，遞增至民國 100 年時分別為 \$1,008、\$1,169 及 \$1,329。因此在費率上本也應是呈現逐年遞增狀態，但國民年金每月保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。

所以每月的保險費費率從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上的情形是「儲蓄保險制（甲案）」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是逐年呈現遞減的狀態，分別自民國 90 年的 1.82% 及 2.11% 逐年呈現遞減的狀態，至民國 100 年時已遞減至 1.65% 及 1.92%；「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則是呈現有增有減的狀態，自民國 90-95 年是呈現遞減的狀態，自民國 90 年的是 2.11% 遞減至民國 91 年的 2.01%，爾後，每月保險費率又自民國 96 年開始遞增，民國 96 年時，由民國 95 年的 2.01% 遞增至 2.02%，最後至民國 100 年時已遞增至 2.18%。

表 2-15 費率=每月繳交保費/製造業月平均薪資

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	1.82%	1.80%	1.79%	1.77%	1.75%	1.74%	1.72%	1.70%	1.69%	1.67%	1.65%
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	2.11%	2.09%	2.07%	2.05%	2.03%	2.01%	2.00%	1.98%	1.96%	1.94%	1.92%
丙版.有 50%.收大於支	2.11%	2.09%	2.07%	2.05%	2.03%	2.01%	2.02%	2.06%	2.10%	2.14%	2.18%

全額年金的給付標準，在「儲蓄保險制（甲案）」上，開辦時，是按前二年平均每人每月消費支出的 50% 訂定，故預計 90 年開辦時的全額老年年金給付標準約為 \$7,500，其後自次年年起，年金給付標準則參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」上，開辦時，是按台灣地區前二年平均每人每月消費支出的 50%-60% 訂定，故預計 90 年開辦時的全額老年年金給付標準約為 \$8,700，其後自次年年起，

年金給付標準則參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，只是前後者的全額年金有考慮是否必須長期維持在平均消費支出 50% 之別。

所以老年年金的每月給付額（全額年金），從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上的情形，分別自民國 90 年的 \$7,500、\$8,700 及 \$8,700 起，皆是逐年呈現遞增的狀態，最後至民國 100 年時也已分別遞增至 \$10,079、\$11,692 及 \$13,293。另外，就三種制度上的老年年金每月給付額（全額年金）一起比較後，得知「儲蓄保險制（甲案）」的年金每月給付額（全額年金）是最低的。

表 2-16 老年年金每月給付額（全額年金）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	7,500	7,725	7,957	8,195	8,441	8,695	8,955	9,224	9,501	9,786	10,079
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	8,700	8,961	9,230	9,507	9,792	10,086	10,388	10,700	11,021	11,352	11,692
丙版.有 50%.收大於支	8,700	8,961	9,230	9,507	9,792	10,086	10,529	11,161	11,831	12,540	13,293

（二）保費收入及年金收支分析

就保費收入從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 450 億元、1,248 億元及 1,248 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後至民國 100 年時也已分別遞增至 694 億元、1,921 億元及 2,183 億元。只是「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前，二者的保費收入一直是相等的，直至民國 96 年時開始後者的保險收入大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的保費收入最低。

表 2-17 保費收入

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	450	471	493	517	540	565	591	616	642	669	694
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	1,248	1,306	1,368	1,432	1,497	1,566	1,636	1,706	1,777	1,851	1,921
丙版.有 50%. 收大於支	1,248	1,306	1,368	1,432	1,497	1,566	1,658	1,779	1,908	2,045	2,183

就年金保險總支出從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 23 億元、69 億元及 69 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後至民國 100 年時也已分別遞增至 195 億元、877 億元及 997 億元。只是「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前，二者的年金保險總支一直是相等的，直至民國 96 年時開始後者的年金保險總支大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的年金保險總支出最低。

表 2-18 年金保險總支出

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	23	34	47	60	75	91	108	127	148	170	195
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	69	105	149	204	268	341	425	522	631	743	877
丙版.有 50%.收大於支	69	105	149	204	268	341	431	545	678	821	997

就年金保險當年收支餘絀從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」皆是有增有減的變動。「儲蓄保險制（甲案）」自民國 90 年時的 427 億元至民國 99 年都是呈現遞增狀態，除了於民國 100 年時盈餘較去年減少 1 億元，民國 100 年時為 499 億元。

而「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年前年金保險當年收支餘絀一直是相等的，並且在民國 94 年前亦是呈現遞增狀態，直至民國 95 年時開始轉為遞減狀態。（只是後者在民國 96 及 97 年兩年有回復到遞增狀態），但後者的年金保險當年收支餘絀仍是大於前者。

「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」自民國 90 年時的 1,179 億元遞增至民國 94 年的 1,229 億元，再從民國 94 年的 1,229 億元開始遞減，最後至民國 100 年已遞減至 1,043 億元；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」同樣是自民國 90 年時的 1,179 億元遞增至民國 94 年的 1,229 億元，再從民國 94 年的 1,229 億元開始遞減，（只是，在民國 96 及 97 年兩年有回復到遞增狀態，分別遞增至 1,227 億元及 1,235 億元），最後至民國 100 年已遞減至 1,186 億元。就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的年金保險當年收支餘絀最低。

表 2-19 年金保險當年收支餘絀

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	427	436	446	456	465	474	483	489	495	500	499
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	1,179	1,201	1,218	1,228	1,229	1,224	1,211	1,184	1,146	1,108	1,043
丙版.有 50%.收大於支	1,179	1,201	1,218	1,228	1,229	1,224	1,227	1,235	1,230	1,224	1,186

就累積基金從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 31 億元、1,179 億元及 1,179 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國 100 年時也已分別遞增至 460 億元、18,887 億元及 19,334 億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前，二者的累積年金基金餘額一直是相等的，直至民國 96 年時開始後者的累積年金基金餘額大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的累積基金最低。

表 2-20 累積基金

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	31	64	101	141	185	218	265	317	372	431	460
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	1,179	2,469	3,872	5,391	7,025	8,776	10,601	12,527	14,550	16,676	18,887
丙版.有 50%. 收大於支	1,179	2,469	3,872	5,391	7,025	8,776	10,618	12,595	14,707	16,961	19,334

(三) 政府負擔分析

就政府總負擔從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 277 億元、223 億元、223 億元、374 億元及 374 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國 100 年時也已分別遞增至 586 億元、403 億元、315 億元、618 億元及 660 億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前，二者的政府總負擔一直是相等的，直至民國 96 年時開始後者的政府總負擔大於前者。但就整體來說，以「稅收制（乙案）（給付不調整）」的政府總負擔最低。

表 2-21 政府總負擔=政府保費負擔+政府年金津貼負擔

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	377	409	432	455	476	498	519	540	558	570	586
稅收制(乙案) (給付調整率=3%)	223	246	261	276	290	307	325	345	362	374	403
稅收制(乙案) (給付不調整)	223	241	249	258	265	273	282	292	299	302	315
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	374	427	476	518	552	578	595	601	606	610	618
丙版.有 50%.收大於支	374	427	476	518	552	578	597	611	624	638	660

就政府保費負擔從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 153 億元、274 億元及 274 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國 100 年時也已分別遞增至 234 億元、441 億元及 501 億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前，二者的政府保費負擔一直是相等的，直至民國 96 年時開始後者的政府保費負擔大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制(甲案)」的政府保費負擔最低。

表 2-22 政府保費負擔

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	153	160	167	175	183	191	200	208	217	226	234
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	274	288	303	319	335	351	369	386	404	423	441
丙版.有 50%.收大於支	274	288	303	319	335	351	374	403	434	467	501

就政府年金津貼負擔從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」分別自民國 90 年的 225 億元、223 億元、223 億元、100 億元及 100 億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國 100 年時也已分別遞增至 352 億元、403 億元、315 億元、177 億元及 159 億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前，二者的政府年金津貼負擔一直是相等的，直至民國 96 年時開始後者的政府年金津貼負擔大於前者。但就整體來說，以「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」

的政府總負擔最低。

表 2-23 政府年金津貼負擔

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	225	250	265	280	293	307	320	332	341	344	352
稅收制(乙案) (給付調整率=3%)	223	246	261	276	290	307	325	345	362	374	403
稅收制(乙案) (給付不調整)	223	241	249	258	265	273	282	292	299	302	315
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	100	140	173	200	217	227	226	215	202	187	177
丙版.有 50%.收大於支	100	140	173	200	217	227	224	208	190	170	159

就政府新增負擔從民國 90 年至 100 年在不同國民年金制度上比較得知,「儲蓄保險制(甲案)」、「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」(除了民國 99 時,「稅收制(乙案)(給付不調整)」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」的政府新增負擔有轉為遞減,分別自民國 98 年的 116 億元及 423 億元遞減至 113 億元及 421 億元外)分別自民國 90 年的 235 億元、81 億元、81 億元、232 億元及 232 億起,皆是逐年呈現遞增的狀態,最後在民國 100 年時也已分別遞增至 392 億元、108 億元、121 億元、424 億元及 466 億元。只是,「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 95 年之前,二者的政府新增負擔一直是相等的,直至民國 96 年時開始後者的政府新增負擔大於前者。但就整體來說,以「稅收制(乙案)(給付不調整)」的政府新增負擔最低。

表 2-24 政府新增負擔

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
儲蓄保險制(甲案)	235	262	279	297	313	330	346	362	374	381	392
稅收制(乙案) (給付調整率=3%)	81	99	108	118	127	139	152	167	179	186	208
稅收制(乙案) (給付不調整)	81	93	97	100	102	105	109	114	116	113	121
丙版.無 50%. 不考慮收大於支	232	280	323	361	389	410	421	423	423	421	424
丙版.有 50%.收大於支	232	280	323	361	389	410	424	433	441	449	466

平均每人每月消費支出，民國 90 年為\$14,500，其後每年成長率為 6.5%，成長率每五年降低 0.5%，降至 3%後維持不變，至民國 150 年時遞增至\$26,586。

表 2-25 平均每人每月消費支出

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
平均每人每月消費支出	14,500	15,443	16,446	17,515	18,654	19,866	21,058	22,322	23,661	25,081	26,586

製造業月平均薪資，民國 89 年為 39,568，其後每年以 4%成長，至民國 100 年時遞增至 \$60,915。

表 2-26 製造業月平均薪資

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
製造業月平均薪資	41,152	42,798	44,510	46,290	48,142	50,067	52,070	54,153	56,319	58,572	60,915

註：老年津貼給付人口均為低推計，稅收制老年年金給付人口亦為低推計

受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

(中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金)

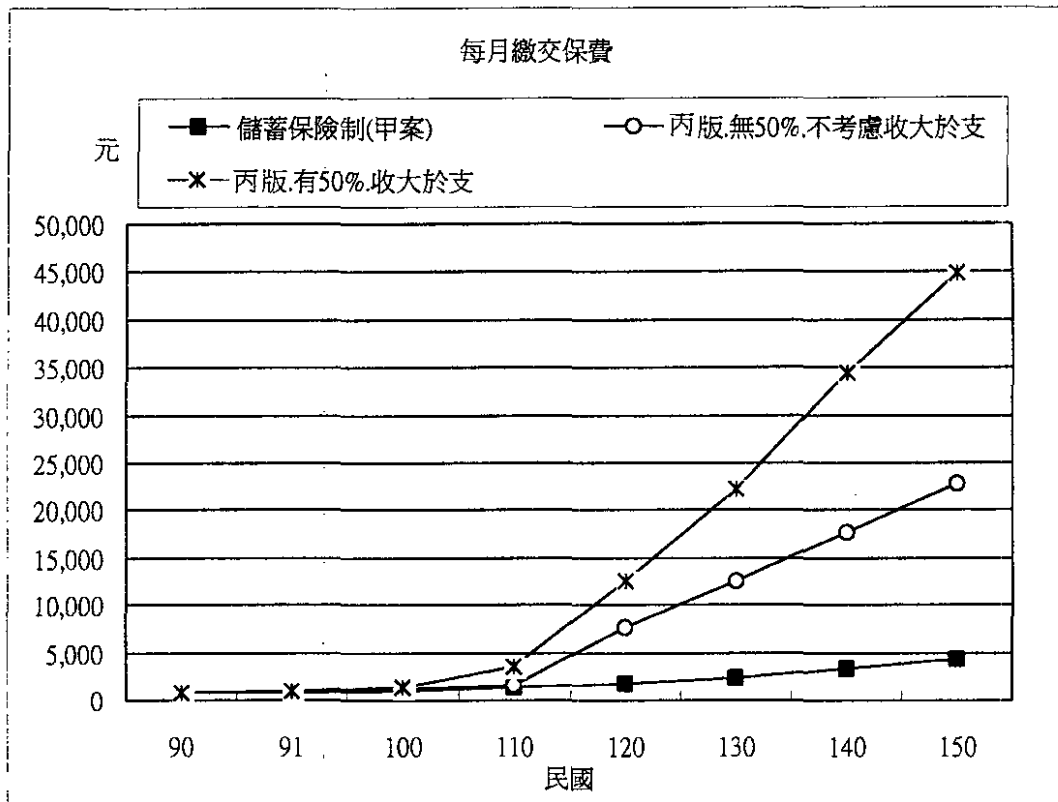
第三章 三種國民年金制度財務負擔比較圖

註：老年津貼給付人口均為低推計，稅收制老年年金給付人口亦為低推計受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

第一節 90-150 年

就投保人從民國90年至150年在不同國民年金制度每月繳交保險費上作比較，可知在「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」各類制度上，其每月繳交的保險費都是逐年遞增的，因為保險費是以全額年金給付標準的10%計算（全額年金90年開辦時，「儲蓄保險制（甲案）」給付標準約為\$7,500；「社會保險制」給付標準約為\$8,700，而自次年年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，而全額年金的調整——「儲蓄保險制（甲案）」每年以 3%的比率增加；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」則無需考慮保險收入是否大於支出調整；「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則必需考慮保險收入是否大於支出調整，故民國90年開辦時，每月繳交的保險費分別為「儲蓄保險制（甲案）」是\$750、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是\$870、「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」是\$870。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」所繳交的保險費最低。不過惟需注意的是「儲蓄保險制（甲案）」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是在民國120年以後，每月繳交的保險費分別由\$1,820及\$7,666大幅遞增至民國150年時的\$4,419及\$22,811，而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則是在民國110年以後，每月繳交的保險費由\$13,633大幅遞增至民國150年時的\$44,926。（參圖 3-1）

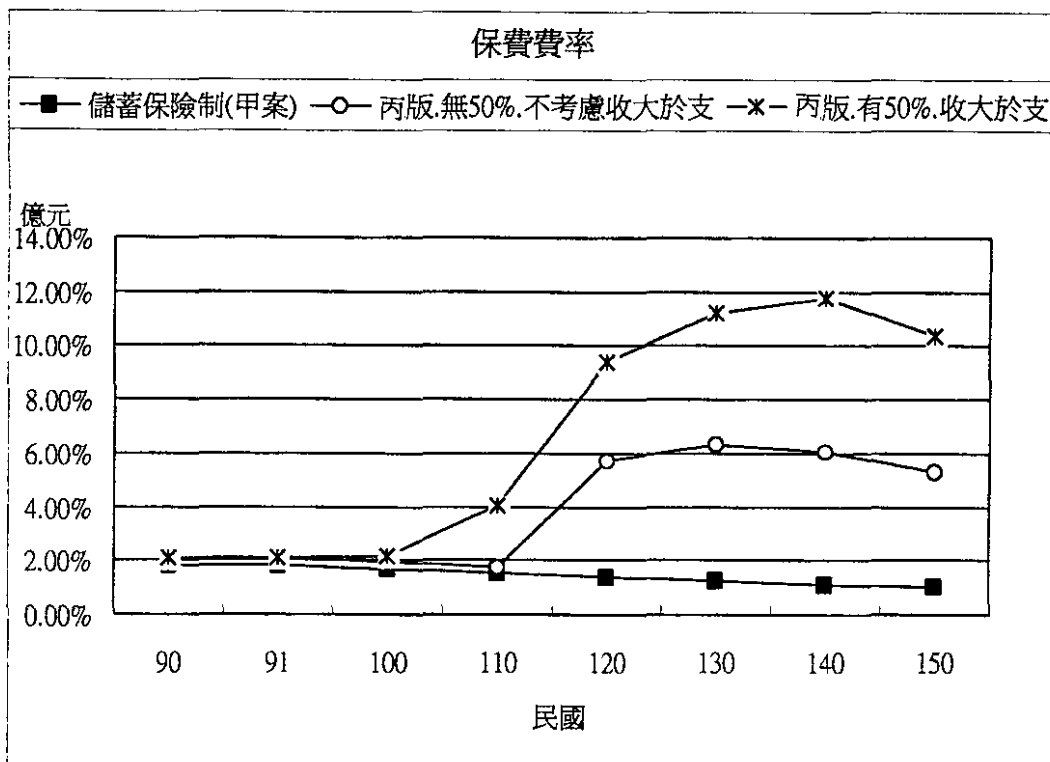
圖3-1 每月繳交保費 (名目值)



由圖中可看出，社會保險本中之每人每月所繳交之保費，將由民國110年之後開始急遽上升，將對民眾帶來龐大的負擔。

每月的保險費費率，從民國90年至150年在不同國民年金制度上的情形是，「儲蓄保險制(甲案)」自民國90年的1.82%逐年呈現遞減的狀態，至民國150年時已遞減至1.02%；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」都是呈現有增有減的狀態，前者在民國90-110年是呈現遞減狀態，由民國90年的2.11%起遞減至民國110的1.74%，爾後，每月保險費率，由民國110年的1.74%開始突然大幅遞增至民國120年的5.74%，而在民國140年時已遞增至6.04%，但最後至民國150年時又稍微遞減回5.27%。而後者在民國90-91年是呈現遞減的狀態，民國90年時是2.11%遞減至民國91年的2.09%，爾後，每月保險費率，又由民國100年的2.18%開始遞增，尤其是在民國110年時突然由民國100的2.18%大幅遞增至4.03%，而在民國140年時已遞增至11.77%，但最後至民國150年時又稍微遞減回10.38%。(參圖3-2)

圖3-2 費率=每月繳交保費/製造業月平均薪資

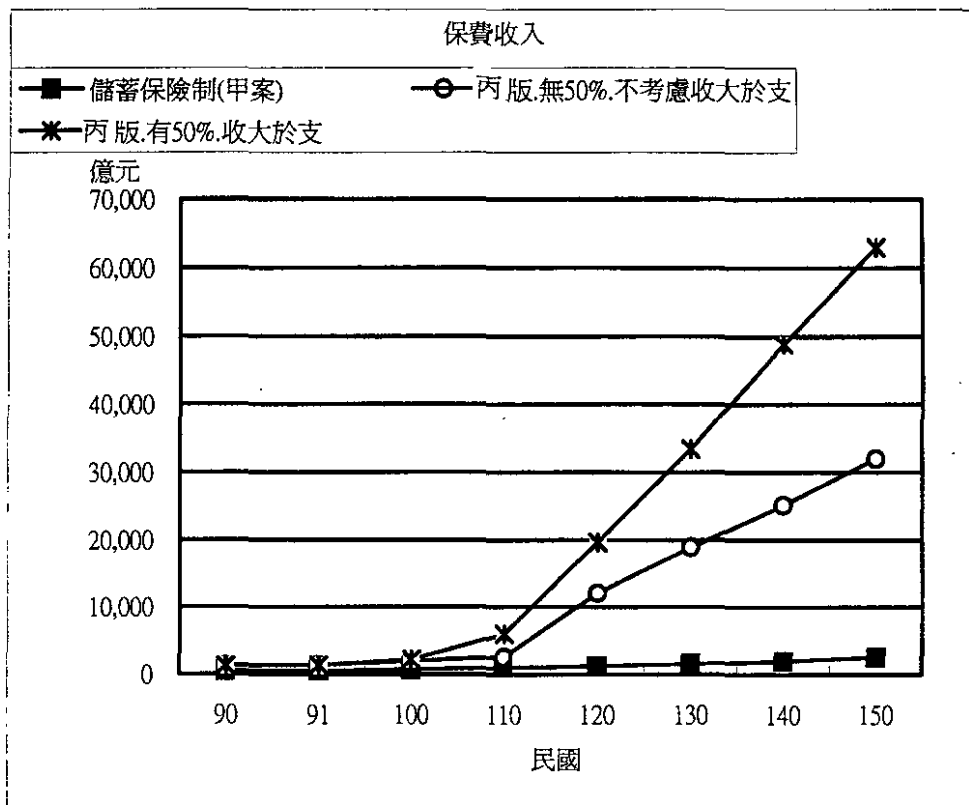


社會保險本的費率經推估後，將從民國100年左右開始急速提高，民國130年後趨於緩和，至140年後開始下降。而儲蓄保險制則呈緩慢下降趨勢。

就保費收入從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的450億元、1,248億元及1,248億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是在民國120年開始突然大幅遞增，在民國120年時，保費收入突然分別由民國110年的933億元及2,582億元急遽遞增至1,193億元及11,997億元，最後在民國150年時也已分別遞增至2,590億元及32,003億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則是在民國110年開始突然大幅遞增，在民國110年時，保費收入突然由民國100年的2,183億元急遽遞增至5,970億元，最後在民國150年時也已遞增至63,028億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的保費收入最低。

（參圖3-3）

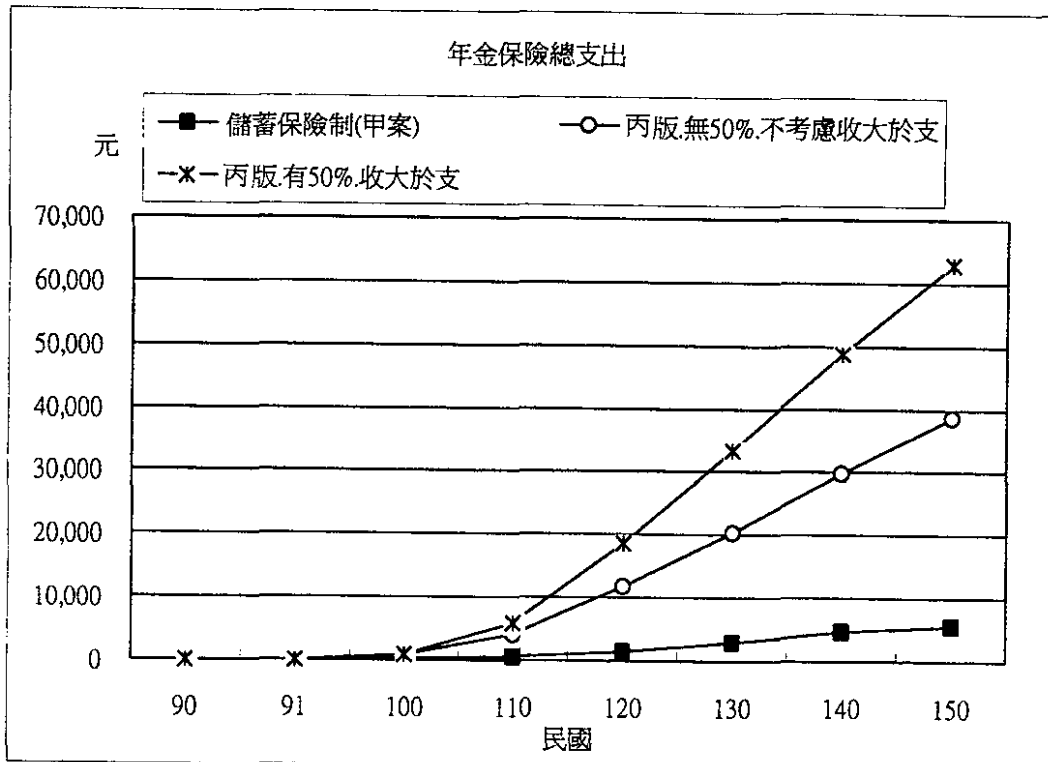
圖3-3 保費收入



社會保險本之保費收入從民國110年的不到10,000億元開始快速上升，到了150年分別為六兆及三兆元左右。而儲蓄保險制則增加不大。

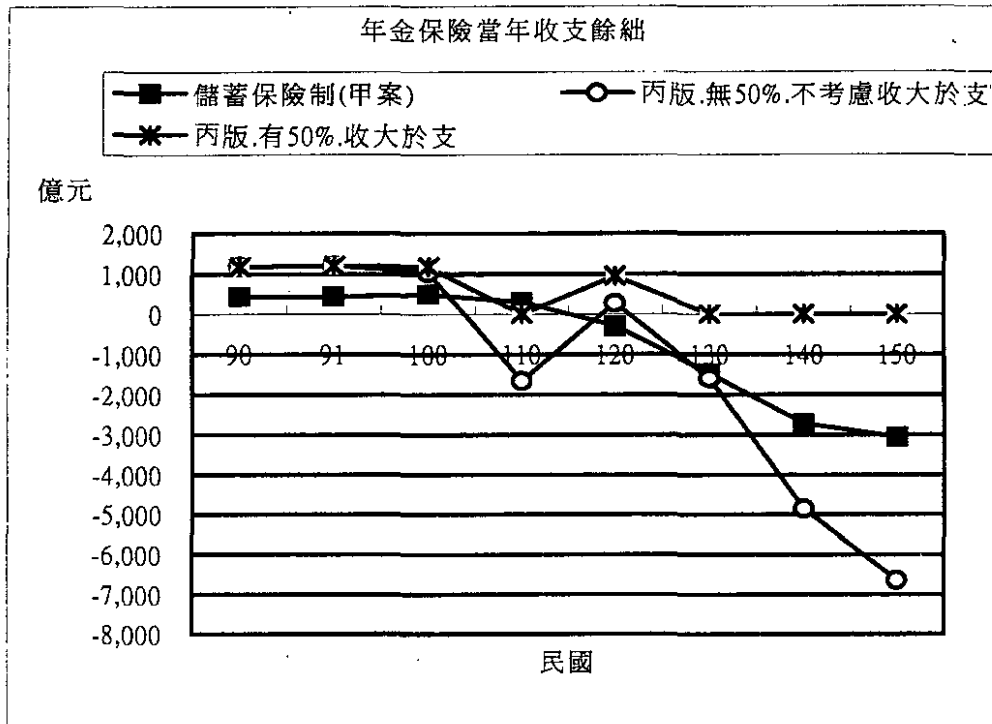
就年金保險總支出從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的23億元、69億元及69億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」皆是在民國110年開始突然大幅遞增，在民國110年時，年金保險總支出突然分別由民國100年的195億元、105億元及105億元急遽遞增至628億元、877億元及997億元，最後在民國150年時也已分別遞增至5,656億元、38,644億元及63,028億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的年金保險總支出最低。（參圖3-4）

圖3-4 年金保險總支出



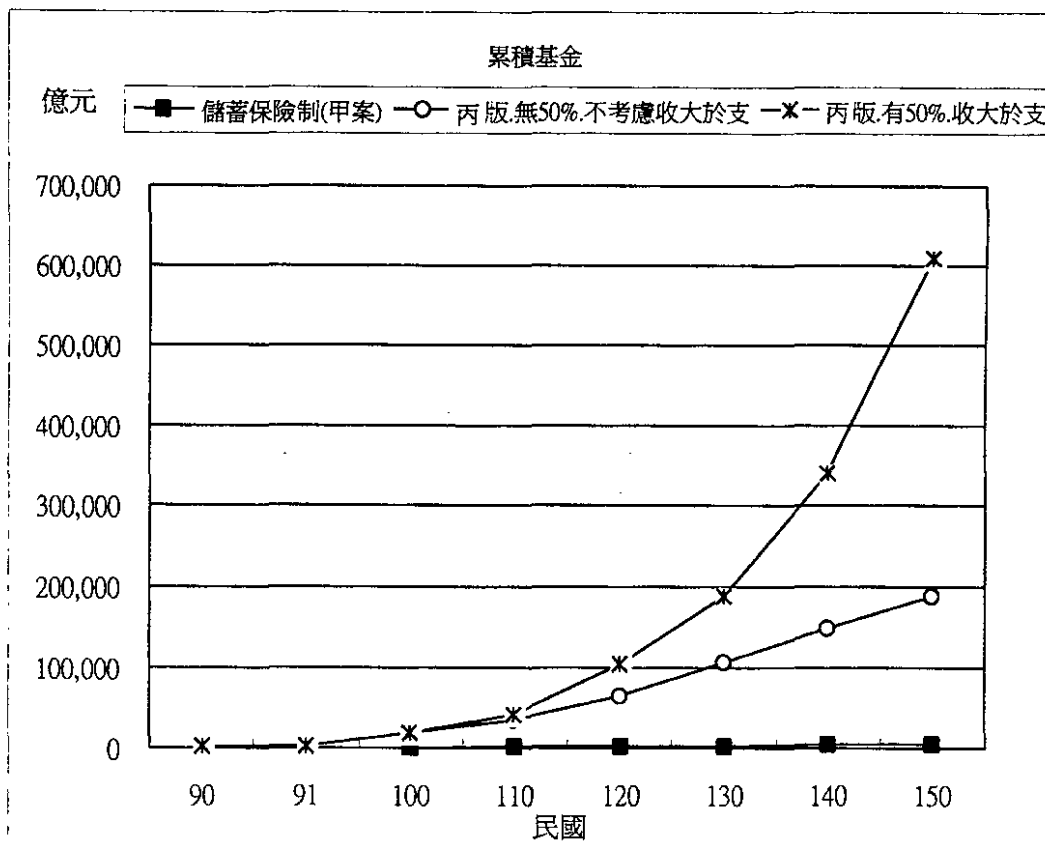
就年金保險當年收支餘絀從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」皆是有增有減的變動。「儲蓄保險制(甲案)」自民國90年時的427億元遞增至民國100年的499億元，再從民國100年的499億元開始遞減，至民國120年的-297億元以後，則呈現虧損狀態，而且有逐年虧損嚴重的趨勢，至民國150年時已呈現-3,066億元；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」自民國90年時的1,179億元遞增至民國91年的1,201億元，再從民國91年的1,201億元開始遞減，至民國110年的-1,649億元以後，則呈現虧損狀態，除了民國120年時曾回復為正數278億元的盈餘狀態，但之後又開始遞減，在民國130年又呈現-1,589億元，至民國150年時已高達-6,641億元。「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」同樣是自民國90年時的1,179億元遞增至民國91年的1,201億元，再從民國91年的1,201億元開始遞減，則是在民國110年以後至民國150年皆是維持收支平衡的狀態——年金保險當年收支餘絀為0億元，除了在民國120年時曾回復為952億元的盈餘狀態。(參圖3-5)

圖3-5 年金保險當年收支餘絀



就累積基金從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的31億元、1,179億元及1,179億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是在民國120年開始突然大幅遞增，在民國120年時，保費收入突然分別由民國110年的1,224億元及36,032億元急遽遞增至2,081億元及65,196億元，最後在民國150年時也已分別遞增至4,175億元及189,526億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則是在民國110年開始突然大幅遞增，在民國110年時，累積基金突然由民國100年的19,334億元急遽遞增至42,290億元，最後在民國150年時也已遞增至608,130億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的累積基金最低。（參圖3-6）

圖3-6 累積基金

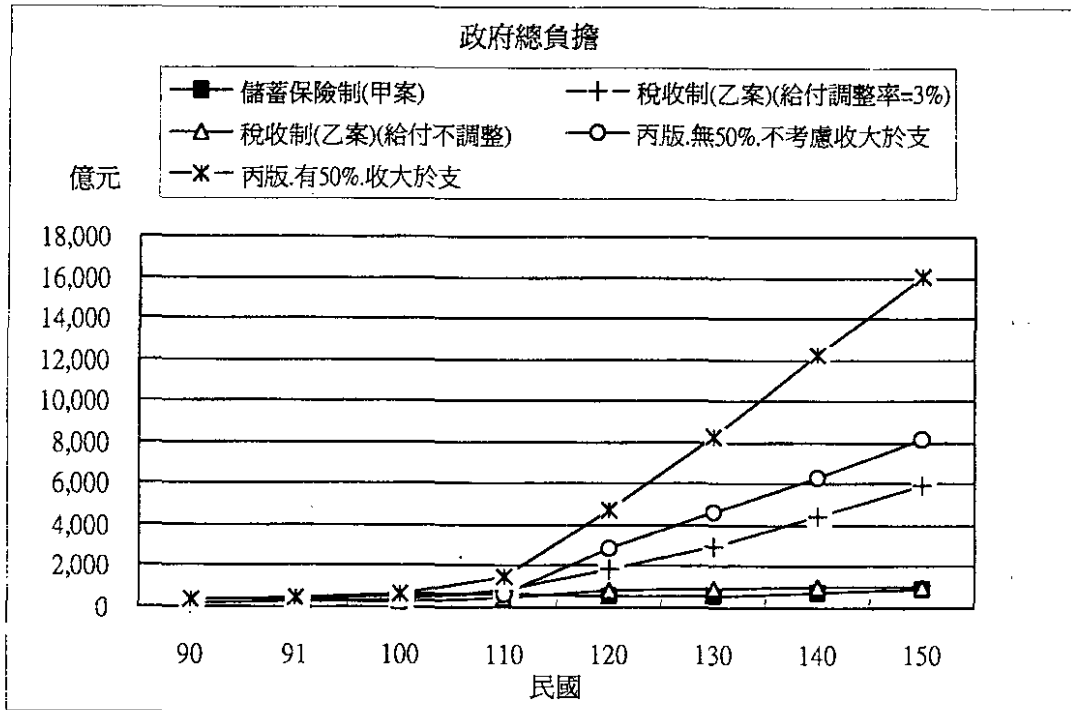


就政府總負擔從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，除了「儲蓄保險制（甲案）」有增減變動的情形，在民國90年的377億元至民國110年的650億元呈現遞增的狀態，在民國120年突然遞減，政府總負擔突然由民國110年的650億元遞減至580億元，而又在民國130年開始恢復遞增狀態，由民國120年的580億元遞增至600億元，最後在民國150年時已遞增至896億元。另外在其餘制度上，「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」其政府總負擔分別自民國90年的223億元、223億元、374億元、374億元起，都是逐年遞增的狀態。就整體又再詳細分析之下可知，就民國90-110年之前，以「稅收制（乙案）（給付不調整）」的政府總負擔最低，其次是「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」（但民國110年時除外，是以「儲蓄保險制（甲案）」次低）；而就民國120年以後則是「儲蓄保險制（甲案）」的政府總負擔最低，其次是「稅收制（乙案）（給付不調整）」。

若就個別制度加以詳細分析，「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」政府總負擔皆是逐年遞增，並且前三者都是在民國120年時開始呈現大幅遞增的，在民國120年時，分別由民國110時的853億元、495億元及686億元急遽遞增至1,861億元、789億元及2,915億元，至民國150年時也已分別遞增至5,957億元、1,020億元、8,155億元（只是「稅收制（乙案）（給付不調整）」在民國150年時，由民國140年時的1,025億元小幅降低5億元至1,020億元）。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」的政府總負擔在民國110年時開始呈現大幅遞增，在民國110年時，由

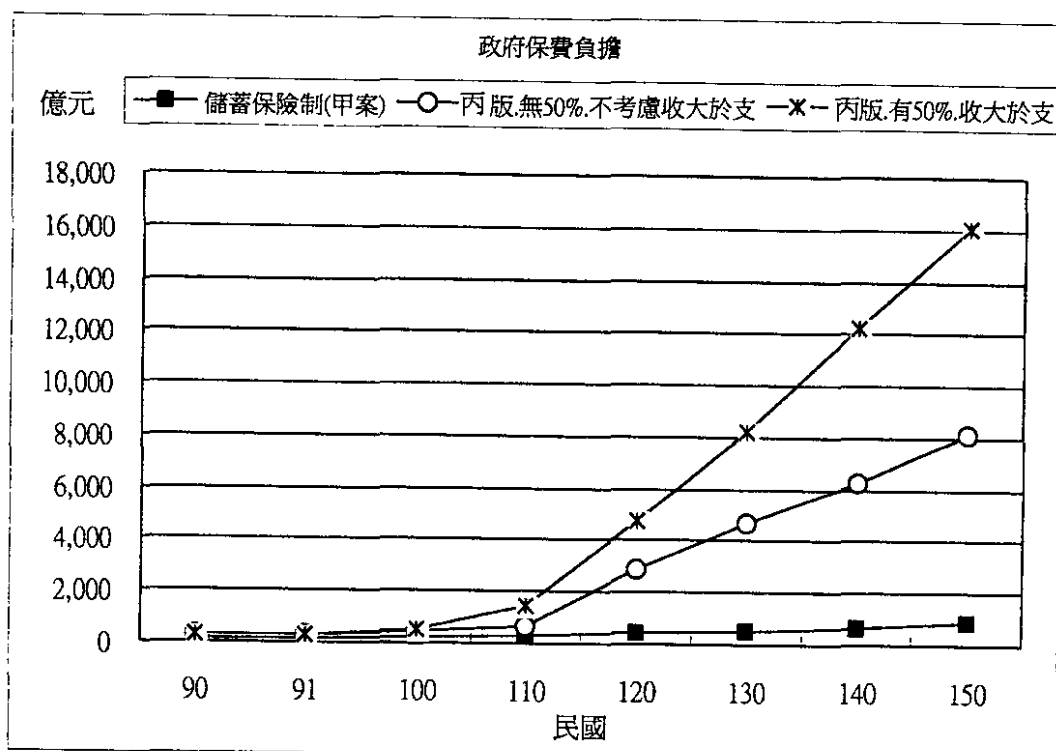
民國100年的660億元急遽遞增至1,474億元，至民國150年時也已遞增至16,060億元。(參圖3-7)

圖3-7 政府總負擔=政府保費負擔+政府年金津貼負擔



就政府保費負擔從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的153億元、274億元及274億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，只是「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是在民國120年開始突然大幅遞增，在民國120年時，政府保費負擔突然分別由民國110年的315億元及614億元急遽遞增至402億元及2,905億元，最後在民國150年時也已分別遞增至871億元及8,155億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則是在民國110年開始突然大幅遞增，在民國110年時，政府保費負擔突然由民國100年的501億元急遽遞增至1,421億元，最後在民國150年時也已遞增至16,060億元。但就整體來說，以「儲蓄保險制(甲案)」的政府保費負擔最低。(參圖3-8)

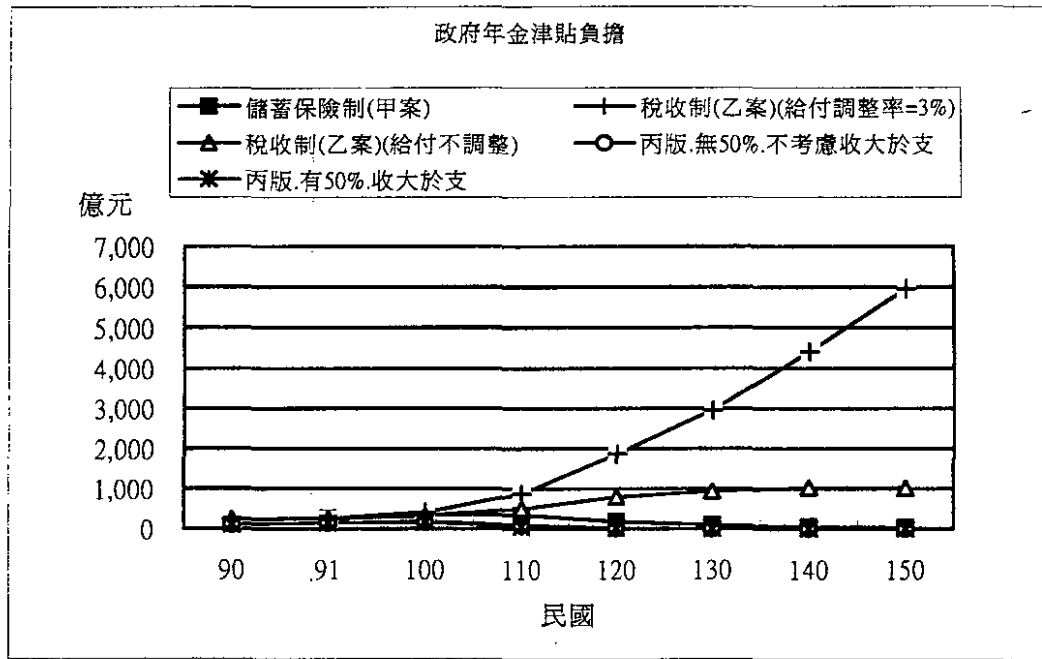
圖3-8 政府保費負擔



就政府年金津貼負擔從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，除了「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」及「稅收制(乙案)(給付不調整)」分別都是自民國90年的223億元，呈現逐年遞增的狀態，並且皆在民國120年時呈現大幅遞增的狀態，在民國120年時，政府年金津貼負擔分別突然由民國110年的853億元及495億元急遽遞增至1,861億元及789億元，最後在民國150年時也已遞增至5,957億元及1,020億元外，在其餘制度上，政府的年金津貼負擔都有增減變動情形。

若就個別制度加以詳細分析，「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」的政府年金津貼負擔在民國100年之前皆是逐年遞增，分別自民國90年的225億元、100億元及100億元遞增至352億元、177億元及159億元。但自民國110年時開始突然大幅遞減，在民國110年時，政府年金津貼負擔分別由民國100年的352億元、177億元及159億元遞減至335億元、72億元及53億元，最後在民國150年時也已分別遞減至24億元、0億元及0億元。(註：「社會保險制」(包括「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」)的政府年金津貼負擔於民國130年時開始為零，政府不再負擔。)(參圖3-9)

圖3-9 政府年金津貼負擔

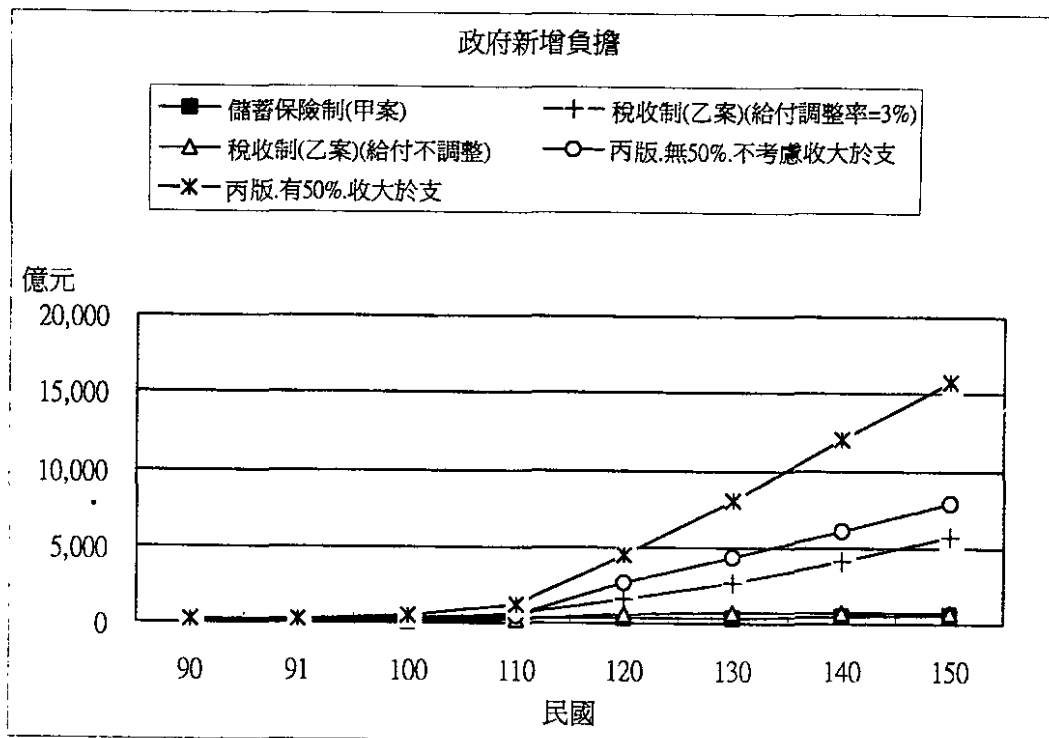


就政府新增負擔從民國90年至150年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」(除了民國120年時「儲蓄保險制(甲案)」由政府新增負擔由民國110年的421億元轉為遞減至342億元，然後又再遞增，至民國150年時遞增至625億元外)分別自民國90年的235億元、81億元、81億元、232億元及232億元起，皆是逐年呈現遞增的狀態。

若就個別制度加以詳細分析，「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」政府新增負擔，前三者都是在民國120年時開始呈現大幅遞增的，在民國120年時，分別由民國110時的624億元、267億元及458億元急遽遞增至1,623億元、551億元及2,677億元，至民國150年時也已分別遞增至5,687億元、749億元及7,884億元。而「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」由政府新增負擔在民國110年時開始呈現大幅遞增，在民國110年時，由民國100年的466億元急遽遞增至1,245億元，至民國150年時也已遞增至15,790億元。(不過，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國90及91年時，二者的政府新增負擔是相等的，皆為280億元。)

然後就整體來說，民國110年之前，以「稅收制(乙案)(給付不調整)」由政府新增負擔最低；民國120年之後，以「儲蓄保險制(甲案)」由政府新增負擔最低。(參圖3-10)

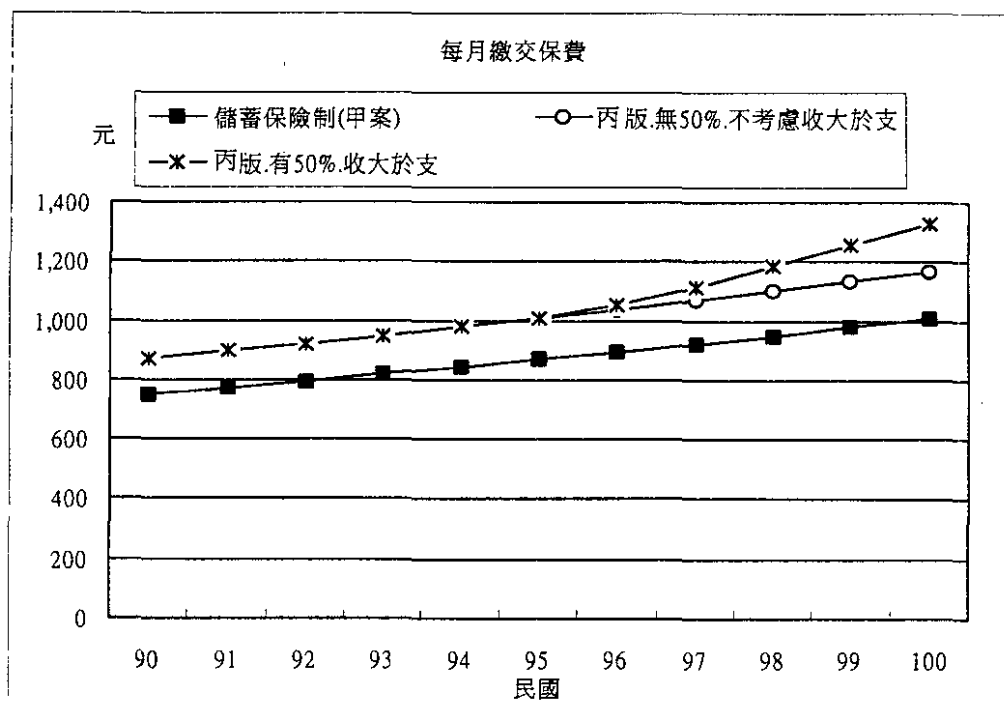
圖3-10 政府新增負擔



第二節 90-100年

就投保人從民國90年至100年在不同國民年金制度每月繳交保險費上作比較可知在「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」各類制度上，其每月繳交的保險費都是逐年遞增的，因為保險費是以全額年金給付標準的10%計算(全額年金90年開辦時，「儲蓄保險制(甲案)」給付標準約為\$7,500；「社會保險制」給付標準約為\$8,700，而自次年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，而全額年金的調整——「儲蓄保險制(甲案)」每年以3%的比率增加；「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」則無需考慮保險收入是否大於支出調整；「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則必需考慮保險收入是否大於支出調整，故民國90年開辦時，每月繳交的保險費分別為「儲蓄保險制(甲案)」是\$750、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是\$870、「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」是\$870，最後至民國100年時已分別遞增為\$1,008、\$1,169及\$1,329。就整體來說，以「儲蓄保險制(甲案)」所繳交的保險費最低。(參圖3-11)

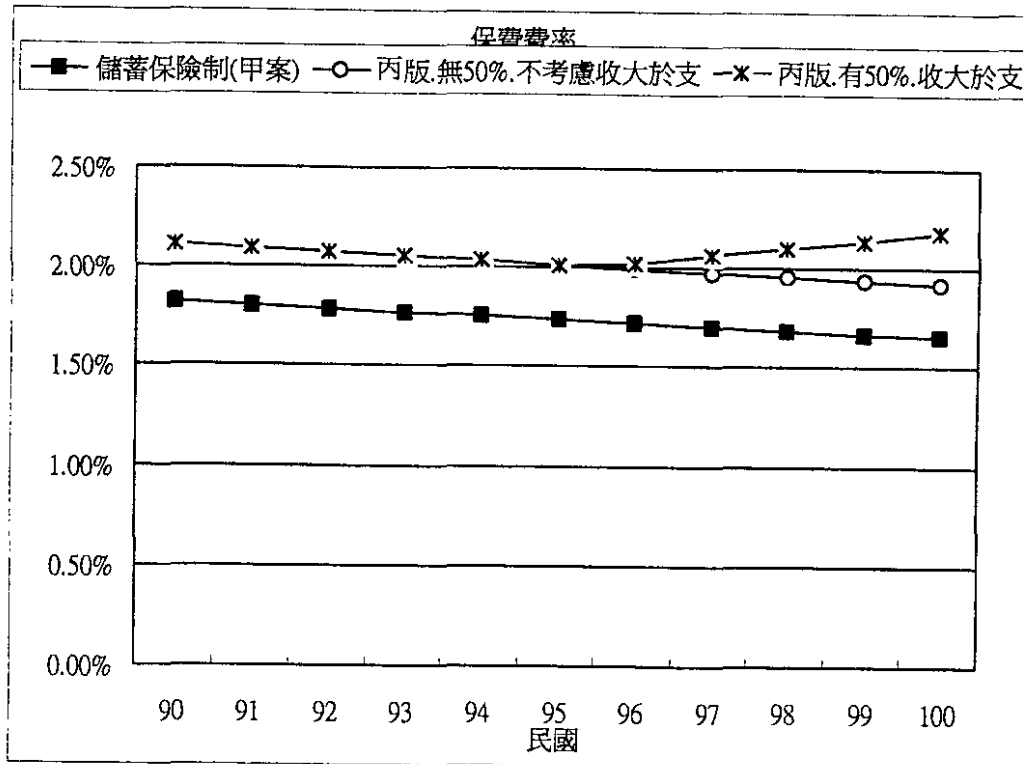
圖3-11 每月繳交保費(名目值)



根據每月繳交保險費的情形可知，無論在「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」或「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」上，自民國90年開辦時分別為\$750、\$870及\$870都是呈現逐年遞增的狀態，遞增至民國100年時分別為\$1,008、\$1,169及\$1,329。因此在費率上本也應是呈現逐年遞增狀態，但國民年金每月保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。

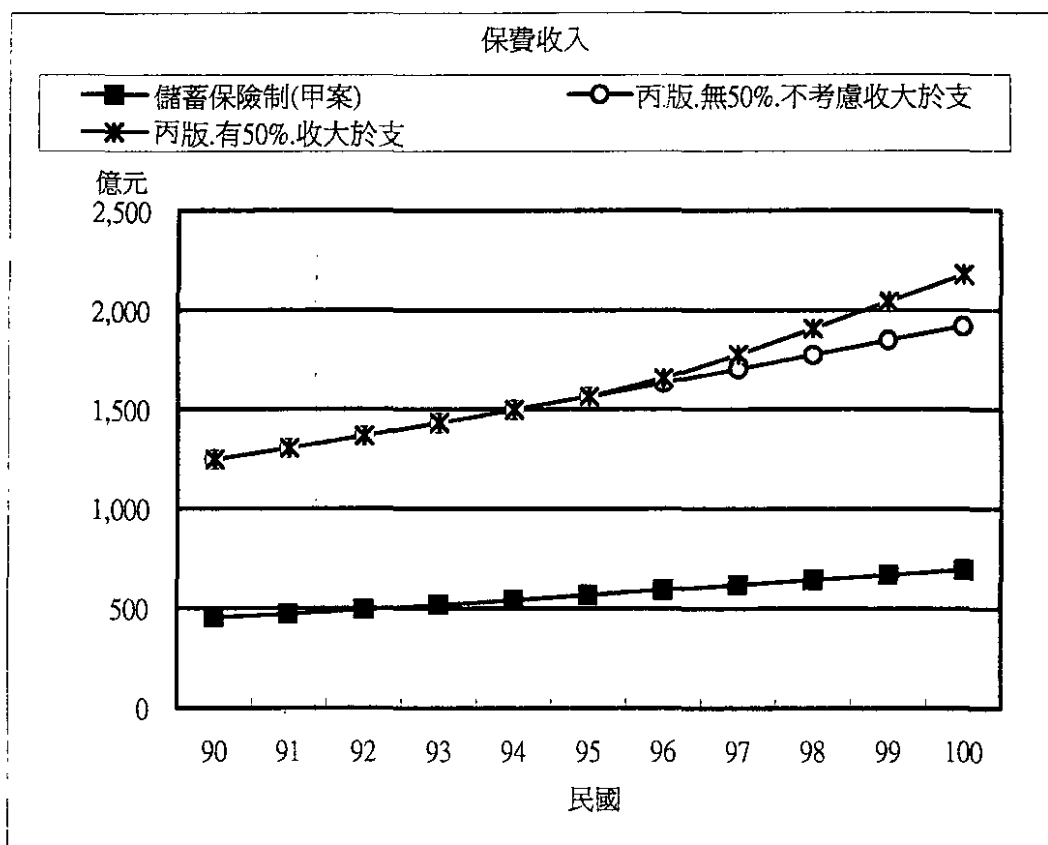
所以每月的保險費費率從民國90年至100年在不同國民年金制度上的情形是儲蓄保險制(甲案)及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」是逐年呈現遞減的狀態，分別自民國90年的1.82%及2.11%逐年呈現遞減的狀態，至民國100年時已遞減至1.65%及1.92%；「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」則是呈現有增有減的狀態，自民國90-95年是呈現遞減的狀態，自民國90年的是2.11%遞減至民國91年的2.01%，爾後，每月保險費率又自民國96年開始遞增，民國96年時，由民國95年的2.01%遞增至2.02%，最後至民國100年時已遞增至2.18%。

圖3-12 費率=每月繳交保費/製造業月平均薪資



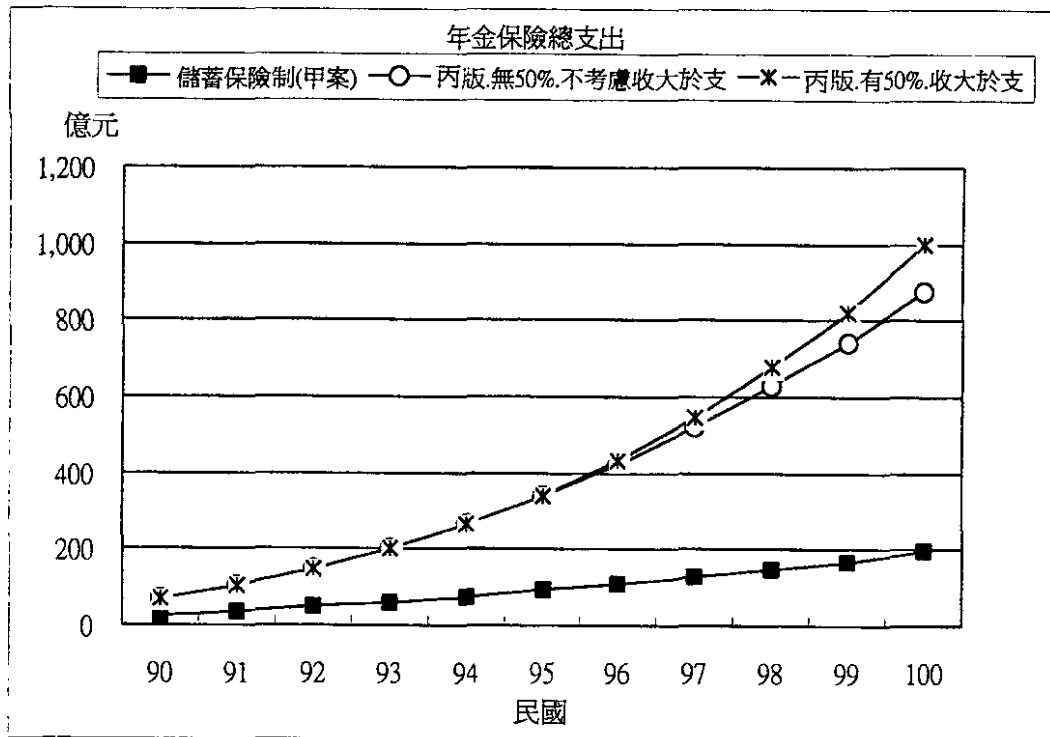
就保費收入從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的450億元、1,248億元及1,248億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後至民國100年時也已分別遞增至694億元、1,921億元及2,183億元。只是「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的保費收入一直是相等的，直至民國96年時開始後者的保險收入大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的保費收入最低。（參圖3-13）

圖3-13 保費收入



就年金保險總支出從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的23億元、69億元及69億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後至民國100年時也已分別遞增至195億元、877億元及997億元。只是「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的年金保險總支一直是相等的，直至民國96年時開始後者的年金保險總支大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的年金保險總支出最低。（參圖3-14）

圖3-14 年金保險總支出

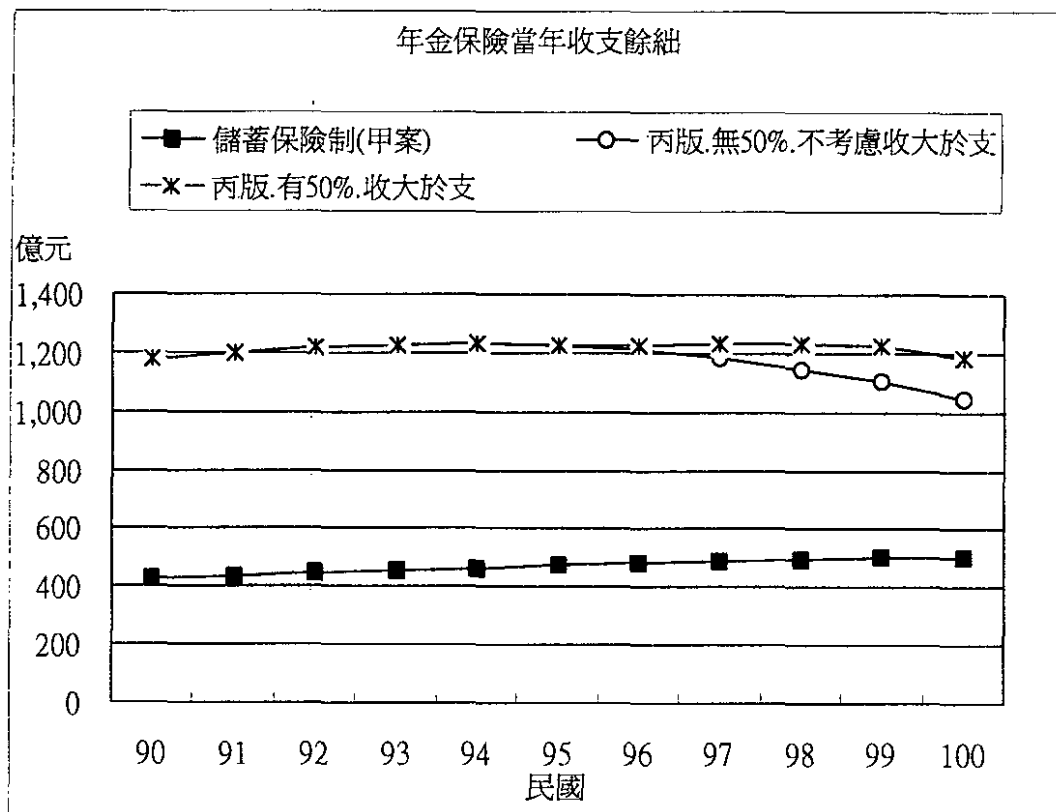


就年金保險當年收支餘絀從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」皆是有增有減的變動。「儲蓄保險制(甲案)」自民國90年時的427億元至民國99年都是呈現遞增狀態，除了於民國100年時盈餘較去年減少1億元，民國100年時為499億元。

而「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國95年前年金保險當年收支餘絀一直是相等的，並且在民國94年前亦是呈現遞增狀態，直至民國95年時開始轉為遞減狀態，(只是後者在民國96及97年兩年有回復到遞增狀態)，但後者的年金保險當年收支餘絀仍是大於前者。

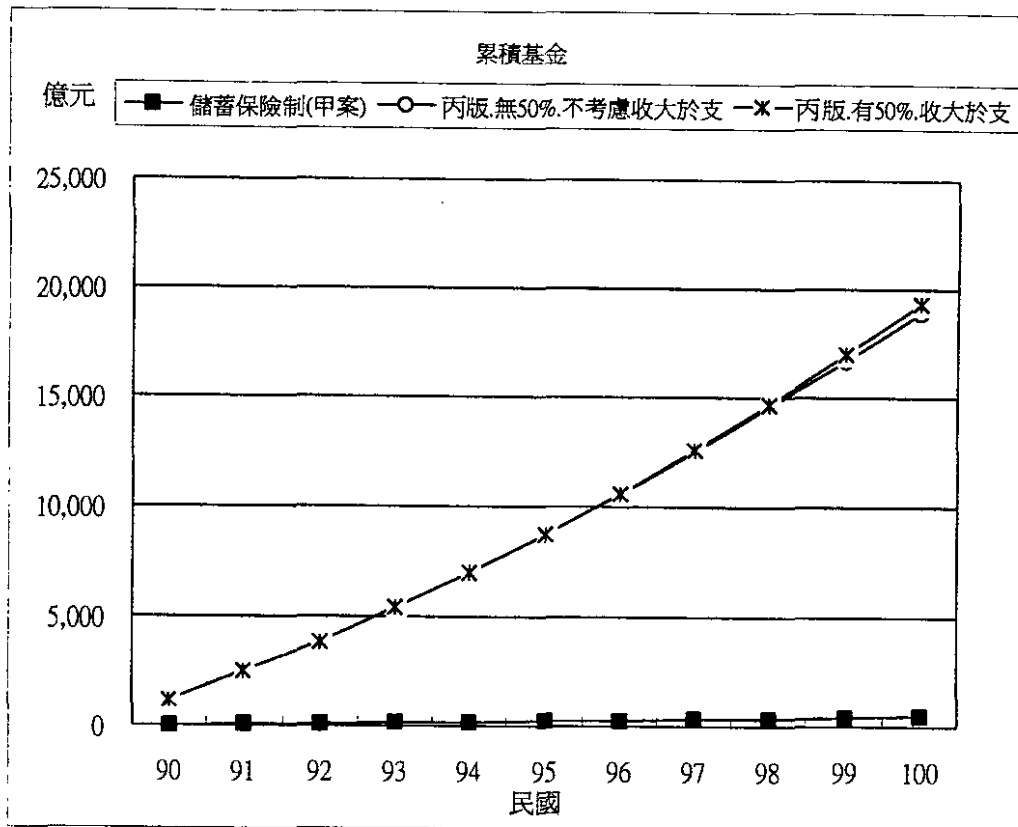
「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」自民國90年時的1,179億元遞增至民國94年的1,229億元，再從民國94年的1,229億元開始遞減，最後至民國100年已遞減至1,043億元；「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」同樣是自民國90年時的1,179億元遞增至民國94年的1,229億元，再從民國94年的1,229億元開始遞減，(只是，在民國96及97年兩年有回復到遞增狀態，分別遞增至1,227億元及1,235億元)，最後至民國100年已遞減至1,186億元。就整體來說，以「儲蓄保險制(甲案)」的年金保險當年收支餘絀最低。(參圖3-15)

圖3-15 年金保險當年收支餘絀



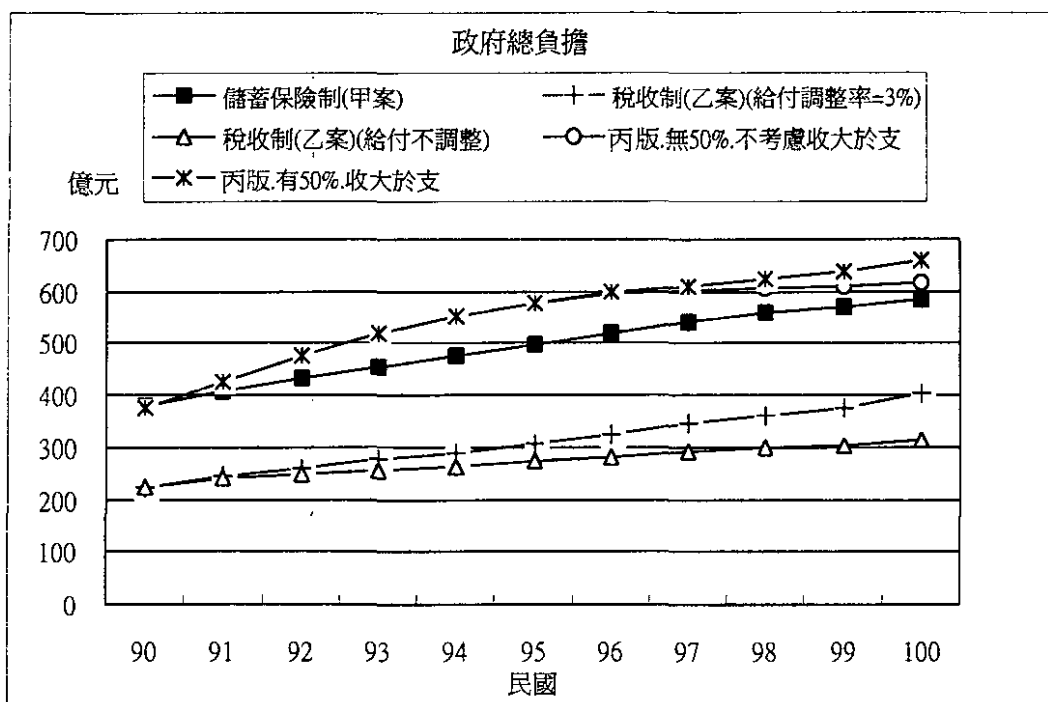
就累積基金從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的31億元、1,179億元及1,179億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國100年時也已分別遞增至460億元、18,887億元及19,334億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的累積年金基金餘額一直是相等的，直至民國96年時開始後者的累積年金基金餘額大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制（甲案）」的累積基金最低。（參圖3-16）

圖3-16 累積基金



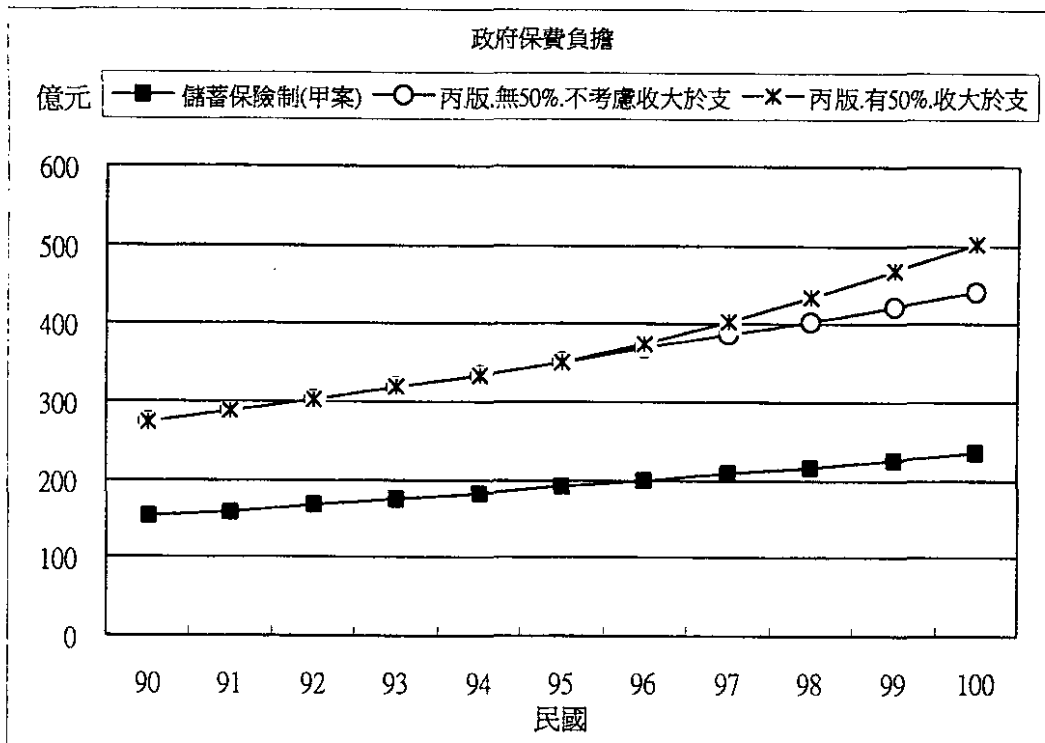
就政府總負擔從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的277億元、223億元、223億元、374億元及374億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國100年時也已分別遞增至586億元、403億元、315億元、618億元及660億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的政府總負擔一直是相等的，直至民國96年時開始後者的政府總負擔大於前者。但就整體來說，以「稅收制（乙案）（給付不調整）」的政府總負擔最低。（參圖3-17）

圖3-17 政府總負擔=政府保費負擔+政府年金津貼負擔



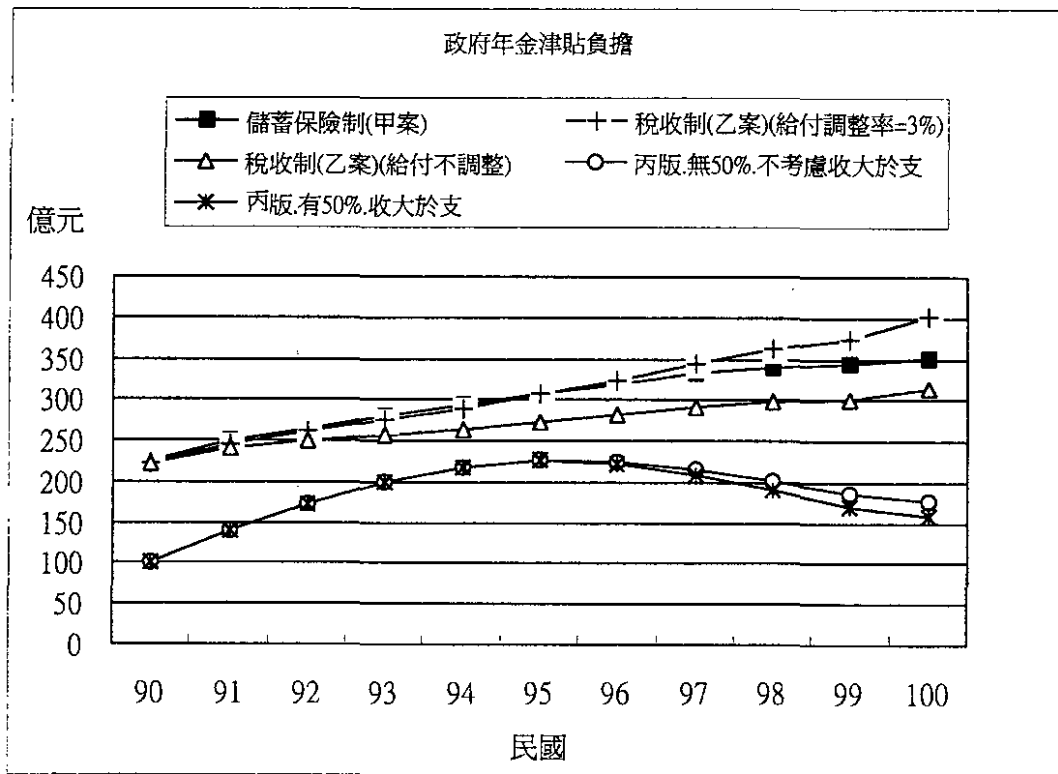
就政府保費負擔從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的153億元、274億元及274億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國100年時也已分別遞增至234億元、441億元及501億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的政府保費負擔一直是相等的，直至民國96年時開始後者的政府保費負擔大於前者。但就整體來說，以「儲蓄保險制(甲案)」的政府保費負擔最低。(參圖3-18)

圖3-18 政府保費負擔



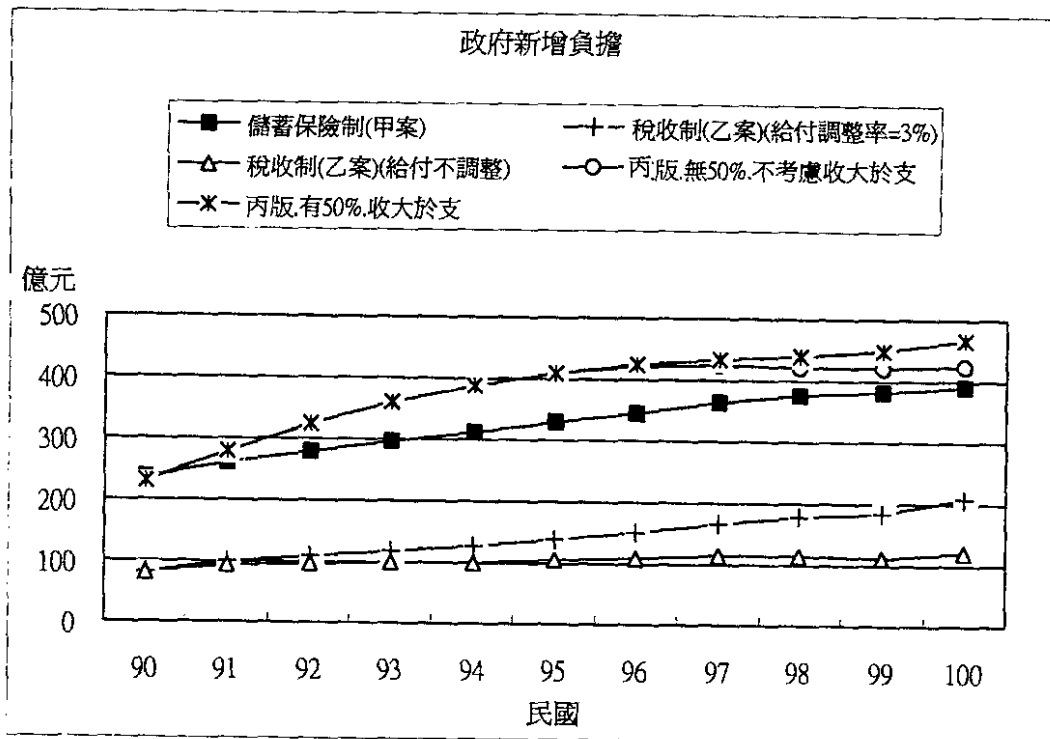
就政府年金津貼負擔從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制（甲案）」、「稅收制（乙案）（給付調整率=3%）」、「稅收制（乙案）（給付不調整）」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」分別自民國90年的225億元、223億元、223億元、100億元及100億元起，皆是呈現逐年遞增的狀態，最後在民國100年時也已分別遞增至352億元、403億元、315億元、177億元及159億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的政府年金津貼負擔一直是相等的，直至民國96年時開始後者的政府年金津貼負擔大於前者。但就整體來說，以「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」的政府總負擔最低。（參圖3-19）

圖3-19 政府年金津貼負擔



就政府新增負擔從民國90年至100年在不同國民年金制度上比較得知，「儲蓄保險制(甲案)」、「稅收制(乙案)(給付調整率=3%)」、「稅收制(乙案)(給付不調整)」、「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」(除了民國99時，「稅收制(乙案)(給付不調整)」及「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」的政府新增負擔有轉為遞減，分別自民國98年的116億元及423億元遞減至113億元及421億元外)分別自民國90年的235億元、81億元、81億元、232億元及232億起，皆是逐年呈現遞增的狀態，最後在民國100年時也已分別遞增至392億元、108億元、121億元、424億元及466億元。只是，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出50%」及「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出50%」在民國95年之前，二者的政府新增負擔一直是相等的，直至民國96年時開始後者的政府新增負擔大於前者。但就整體來說，以「稅收制(乙案)(給付不調整)」的政府新增負擔最低。(參圖3-20)

圖3-20 政府新增負擔



第四章 國民年金制度財務結構細目表

第一節 90-150年

一、儲蓄保險制（甲案）

（一）保險費之分析

全額年金從民國 90 至 150 年都是呈現遞增的狀態，是因為全額年金 90 年開辦時，「儲蓄保險制（甲案）」給付標準約為\$7,500，但自次年，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，故至民國 150 年時已遞增至\$44,187。

每月繳交的保險費是按全額年金的 10% 計算，故亦是呈現遞增狀態，自民國 90 年的\$750 遞增至民國 150 年的\$4,419。

有效年金是指累積至 64 歲所繳的保險費而 65 歲以後每年可領回的老年年金每月給付額（不含最低年金津貼），因此當累積的保險費愈多時，65 歲以後每年可領回的老年年金每月給付額就愈高，自民國 90 年時為\$0，另由表 4-1 中可知，自民國 110 年時開始，有效年金開始大幅遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的\$1,750 遞增至\$3,933，最後至民國 150 年時遞增至\$15,084。

保險費率是以「每月保費/製造業月平均薪資」公式計算，故雖然每月保險費是逐年遞增，但亦受「製造業月平均薪資」的因素影響，故保險費率反而是呈現逐年遞減的狀態，自民國 90 年的 1.82% 遞減至民國 150 年的 1.02%。

平均每人每月消費支出，民國 90 年為\$14,500，其後每年成長率為 6.5%，成長率每五年降低 0.5%，降至 3% 後維持不變，至民國 150 年時遞增至\$385,917。

製造業月平均薪資，民國 89 年為\$39,568，其後每年以 4% 成長，至民國 150 年時遞增至\$432,901。

表 4-1

單位：元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
全額年金	7,500	7,725	10,079	13,546	18,204	24,465	32,879	44,187
有效年金（不含最低年金津貼）	0	65	495	1,750	3,933	7,892	12,316	15,084
每月保費	750	773	1,008	1,355	1,820	2,447	3,288	4,419
保險費率=每月保費/製造業月平均薪資	1.82%	1.80%	1.65%	1.50%	1.36%	1.24%	1.12%	1.02%

每人每月消費支出	14,500	15,588	29,196	53,531	89,293	145,448	236,920	385,917
製造業月平均薪資	41,152	42,798	60,915	90,169	133,472	197,570	292,453	432,901

(二) 保費收入及年金收支分析

因為投保人每月繳交的保險費每年呈遞增的狀態，故保費總收入亦是逐年遞增，自民國 90 年的 450 億元遞增至民國 150 年的 2,590 億元。而個人帳戶收入及保險帳戶收入是分別按保費總收入的 0.8 及 0.2 的比例累積，故亦是呈現逐年遞增的狀態，分別自民國 90 年的 360 億元及 70 億元遞增至 2,072 億元及 458 億元。

年金總支出為老年年金（不含最低年金津貼）、身心障礙年金、遺屬年金及喪葬津貼支出四個項目的總和，故當老年年金（不含最低年金津貼）、身心障礙年金、遺屬年金及喪葬津貼支出都逐年遞增時，分別自民國 90 年的 0 億元、3 億元、5 億元及 15 億元遞增至民國 150 年的 4,278 億元、881 億元、429 億元及 67 億元，則年金總支出亦會逐年遞增，自民國 90 年的 23 億元遞增至 5,656 億元，其中尤以老年年金（不含最低年金津貼）占總支出的比例最大。

年金保險當年收支餘絀則為當年保費總收入扣除年金總支出後的金額，顯示當年的收支情形，自民國 90 年的 427 億元開始遞增至民國 100 年的 499 億元，不過隨之以後又開始遞減，民國 110 年時，自民國 100 年的 499 億元遞減至 305 億元，更甚者，自民國 120 年以後，年金保險當年收支餘絀呈現負數，代表收支不平衡，當年所收保費不足支應當年年金總支出，而且有虧損愈趨嚴重的趨勢，由民國 120 年的 -297 億元遞減至 -3,066 億元。

累積基金是作為是否調高保險費的標準，當累積基金不足未來五年所需支付年金之金額時，則調高保費，使累積基金等於未來五年所需支付之年金總額折現，而累積基金總額有逐年遞增的狀態，自民國 90 年的 407 億元開始遞增，但在民國 110 年時突然大幅遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 7,072 億元遞增至 18,825 億元，最後至民國 150 年時遞增至 69,583 億元；基金收益率：民國 90 年為 7.5%，之後每 5 年降低 0.5%，至 6.0% 後不變，民國 150 年時為 6.00%，故累積基金當年孳息等於累積基金總額乘以基金收益率，亦有逐年遞增的狀態，自民國 90 年的 31 億元開始遞增，但因為在民國 110 年時累積基金大幅遞增，所以在民國 110 年時累積基金當年孳息大幅遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 460 億元遞增至 1,224 億元，最後至民國 150 年時遞增至 4,175 億元。而政府補助部分，由表 4-1 中可知自民國 90 至 150 年皆為零。

表 4-2

單位：億元（名目值）

民國（年）	90	91	100	110	120	130	140	150
保費總收入	450	471	694	933	1,193	1,544	1,952	2,590
個人帳戶收入	360	377	555	747	955	1,235	1,561	2,072
保險帳戶收入	70	74	117	161	210	275	346	458

年金總支出	23	34	195	628	1,491	3,006	4,674	5,656
老年年金 (不含最低年金津貼)	0	0	34	288	987	2,267	3,706	4,278
身心障礙年金	3	8	70	162	263	413	595	881
遺屬年金	5	10	67	146	203	280	323	429
喪葬津貼支出	15	15	24	32	38	46	51	67
年金保險當年收支餘絀	427	436	499	305	-297	-1,462	-2,723	-3,066
累積基金總額	407	854	7,072	18,825	34,690	51,121	61,548	69,583
收益率	7.50%	7.50%	6.50%	6.50%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
政府補助	0	0	0	0	0	0	0	0
累積基金當年孳息	31	64	460	1,224	2,081	3,067	3,693	4,175

(三) 政府負擔分析

政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，而津貼負擔又包括了最低年金津貼、重殘津貼、孤兒津貼、老年津貼（給付人口低推估）及 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼。

最低年金津貼自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 0 億元遞增至民國 110 年的 209 億元，但在民國 120 年以後開始大幅遞減，在民國 120 年時，自民國 110 年的 209 億元遞減至民國 120 年的 102 億元，最後至民國 150 年時遞減至 0 億元；重殘津貼則是自民國 90 年以後就逐年遞減，自民國 90 年的 64 億元遞減至 1 億元；而孤兒津貼則變動不大，但也呈現稍微遞減的狀態，自民國 90 年的 15 億元遞減至民國 150 年的 13 億元；老年津貼亦是自民國 90 年以後就逐年遞減，自民國 90 年的 100 億元遞減至民國 120 年的 4 億元，更甚者，至民國 130 年以後更遞減為 0 億元；65 歲以上農保退保者之喪葬津貼雖然自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 46 億元遞增至民國 100 年的 62 億元，隨之民國 100 年以後亦轉為遞減，自民國 100 年的 62 億元遞減至民國 150 年的 10 億元，故津貼負擔雖然自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 225 億元遞增至民國 100 年的 352 億元，但至民國 100 年以後亦轉為遞減，在民國 120 年時更開始大幅遞減，自民國 110 年的 335 億元遞減至 179 億元，最後至民國 150 年時遞減至 24 億元。而政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，雖津貼負擔自民國 100 年以後轉為遞減，但仍有支出，且保費負擔逐年遞增，因此政府總負擔亦是逐年遞增，自民國 90 年的 377 億元遞增至民國 150 年的 896 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者，故僅考慮重殘津貼

部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，而至民國 150 年時遞增為 270 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 235 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 150 年時遞增為 625 億元。

表 4-3

單位：億元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
政府總負擔	377	409	586	650	580	600	699	896
保費負擔	153	160	234	315	402	519	656	871
津貼負擔	225	250	352	335	179	81	42	24
最低年金津貼	0	21	170	209	102	25	2	0
重殘津貼	62	64	51	35	21	11	4	1
孤兒津貼	15	15	15	14	13	13	13	13
老年津貼(給付人口低推估)	100	94	54	24	4	0	0	0
65 歲以上農保退保者之喪葬津貼	46	57	62	52	38	31	23	10
政府新增負擔	235	262	392	421	342	351	443	625
公務預算	142	147	194	229	238	249	255	270

公務預算：重殘津貼；公務預算之說明請參見第一章中財務推估設算條件之說明(p.12)。

老年津貼低推估：老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

二、稅收制（給付調整率=3%）

（一）給付內容

稅收制的給付內容主要包含老年年金、重殘年金、及孤兒年金三部分，民國 90 年開辦時，每月各為 \$3,000、\$3,000 及 \$2,000，其後年度每年給付標準則按給付調整率=3%作調整，逐年遞增，至民國 150 年時各遞增為 \$17,675、\$17,675、\$11,783。

表 4-4

單位：元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
老年年金	3,000	3,090	4,032	5,418	7,282	9,786	13,152	17,675
重殘年金	3,000	3,090	4,032	5,418	7,282	9,786	13,152	17,675
孤兒年金	2,000	2,060	2,688	3,612	4,855	6,524	8,768	11,783

（二）年金支出分析

稅收制的給付內容包含老年年金、重殘年金、及孤兒年金三部分加上 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼，而且老年年金總支出自民國 90 年以後每年給付標準按給付調整率=3%作調整，故老年年金總支出自民國 90 年的 100 億元逐年遞增，在民國 120 年時更開始大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 506 億元遞增至 1,407 億元，最後至民國 150 年時遞增至 4,750 億元；重殘年金總支出亦是逐年遞增，自民國 90 年的 62 億元遞增至民國 150 年的 1,121 億元；孤兒年金總支出亦是逐年遞增，自民國 90 年的 15 億元遞增至民國 150 年的 75 億元；65 歲以上農保退保者之喪葬津貼自民國 90 年的 46 億元遞增至民國 100 年的 62 億元，但民國 100 年以後又轉為遞減，最後至民國 150 年時遞減至 10 億元，但仍有支出。因此年金總支出 A 也逐年遞增，自民國 90 年的 223 億元逐年遞增，在民國 120 亦更開始大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 853 億元遞增至 1,861 億元，最後至民國 150 年時遞增至 5,957 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者，故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，而至民國 150 年時遞增為 270 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 81 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 150 年時遞增為 5,687 億元。

表 4-5

單位：億元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
年金總支出 A	223	246	403	853	1,861	2,956	4,417	5,957
老年年金總支出	100	104	167	506	1,407	2,329	3,568	4,750
重殘年金總支出	62	69	154	269	384	551	768	1,121
孤兒年金總支出	15	15	20	25	32	44	58	75
65 歲以上農保退保者之喪葬津貼	46	57	62	52	38	31	23	10
政府新增負擔=A-B'	81	99	208	624	1,623	2,707	4,162	5,687
公務預算 B'	142	147	194	229	238	249	255	270

註：公務預算之說明請參見第一章中財務推估設算條件之說明(p.12)。

老年年金給付人口低推估：老年年金受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

三、稅收制（給付調整率=0%）

（一）給付內容

稅收制的給付內容主要包含老年年金、重殘年金、及孤兒年金三部分，民國 90 年開辦時，每月各為 \$3,000、\$3,000 及 \$2,000，其後年度給付調整率=0%，故每年給付金額則固定不變，至民國 150 年時各為 \$3,000、\$3,000 及 \$2,000。

表 4-6

單位：元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
老年年金	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
重殘年金	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
孤兒年金	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000

（二）年金支出分析

稅收制的給付內容包含老年年金、重殘年金、及孤兒年金三部分加上 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼，雖然老年年金總支出以後每年給付的給付調整率=0%，可是老年年金總支出仍是逐年遞增，自民國 90 年的 100 億元逐年遞增，在民國 120 年時更開始大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 280 億元遞增至 580 億元，最後至民國 150 年時遞增至 806 億元，只是增加幅度不似「稅收制（乙案），給付調整率=3%」；重殘年金總支出亦是逐年遞增，自民國 90 年的 62 億元遞增至民國 150 年的 190 億元，而孤兒年金總支出則變動不大，但有稍為遞減的狀態，自民國 90 年的 15 億元遞減至民國 150 年的 13 億元；65 歲以上農保退保者之喪葬津貼自民國 90 年的 46 億元遞增至民國 100 年的 52 億元，但民國 100 年以後又轉為遞減，最後至民國 150 年時遞減至 10 億元，但仍有支出。因此年金總支出 A 也逐年遞增，自民國 90 年的 223 億元逐年遞增，在民國 120 亦更開始大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 495 億元遞增至 789 億元，最後至民國 150 年時遞增至 1,020 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者），故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，而至民國 150 年時遞增為 270 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 81 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 150 年時遞增為 749 億元。

表 4-7

單位：億元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
年金總支出 A	223	241	315	495	789	928	1,025	1,020
老年年金總支出	100	101	124	280	580	714	814	806
重殘年金總支出	62	67	114	149	158	169	175	190
孤兒年金總支出	15	15	15	14	13	13	13	13
65 歲以上農保退保者之喪葬津貼	46	57	62	52	38	31	23	10
政府新增負擔=A-B'	81	93	121	267	551	679	770	749
公務預算 B'	142	147	194	229	238	249	255	270

註：公務預算之說明請參見第一章中財務推估設算條件之說明(p.12)。

老年年金給付人口低推估：老年年金受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

四、社會保險，無 50%，不考慮收大於支

(一) 保險費分析

「社會保險制」民國 90 年開辦時給付標準約為 \$8,700，而自次年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，故全額年金是逐年遞增。再者，「江炳坤版制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」則無需考慮保險收入是否大於支出調整，不過惟需注意的是「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」在民國 120 年以後，全額年金呈現大幅遞增狀態，在民國 120 年時，自民國 110 年的 \$15,713 遞增至 \$21,117，最後至民國 150 年時已遞增至 \$51,257。

每月保險費以全額年金給付標準的 10% 計算，因此每月保險費與全額年金連動調整，則其增減變動的情形與全額年金相同，自民國 90 年的 \$870 逐年遞增，在民國 120 年以後，每月保險費呈現大幅遞增狀態，在民國 120 年時，自民國 110 年的 \$1,571 遞增至 \$7,666，最後至民國 150 年時已遞增至 \$22,811。

保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。所以每月的保險費率從民國 90 年至 150 年在「江炳坤版制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是有增有減的狀態，自民國 90 年的 2.11% 遞減至民國 110 年的 1.74%，是呈現遞減狀態，爾後，在民國 120 年開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 1.74% 遞增至 5.74%，直至民國 140 年時遞增至 6.04%，最後至 150 年時又遞減，在民國 150 年時，自民國 140 年的 6.04% 遞減至 5.27%。

製造業月平均薪資，民國 89 年為 \$39,568 元，其後每年以 4% 成長，至民國 150 年時遞增至 \$432,901。

表 4-8

單位：元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
全額年金	8700	8,961	11,692	15,713	21,117	28,380	38,140	51,257
每月保費	870	896	1,169	1,571	7,666	12,539	17,677	22,811
保險費率=每月保費/製造業月平均薪資	2.11%	2.09%	1.92%	1.74%	5.74%	6.35%	6.04%	5.27%
製造業月平均薪資	41,152	42,798	60,915	90,169	133,472	197,570	292,453	432,901

(二) 保費收入及年金支出分析

就保費總收入從民國 90 年至 150 年在「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」制度上比較得知，自民國 90 年的 1,248 億元逐年呈現遞增的狀態，只是「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」在民國 120 年時開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 2,582 億元遞增至 11,997 億元，最後至民國 150 年時遞增至 32,003 億元。

年金總支出為老年年金支出、身心障礙年金支出、遺屬年金及喪葬津貼支出四個項目的總和，老年年金支出自民國 90 年的 0 億元逐年遞增，在民國 120 年時更開始大幅度遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 3,286 億元遞增至 10,320 億元，最後至民國 150 年時遞增至 34,794 億元；身心障礙年金支出自民國 90 年的 13 億元逐年遞增至民國 150 年的 2,471 億元；遺屬年金自民國 90 年的 15 億元逐年遞增至民國 150 年的 1,192 億元；喪葬津貼支出自民國 90 年的 41 億元逐年遞增至民國 150 年的 187 億元，故當老年年金支出、身心障礙年金支出、遺屬年金及喪葬津貼支出都逐年遞增時，則年金總支出亦會逐年遞增，自民國 90 年的 69 億元逐年遞增，在民國 120 年時更開始大幅度遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 4,231 億元遞增至 11,720 億元，最後至民國 150 年時遞增至 38,664 億元其中尤以老年年金占總支出的比例最大。

年金保險當年收支餘絀則為當年保費總收入扣除年金總支出後的金額，顯示當年的收支情形，自民國 90 年的 1,179 億元遞增至民國 91 年的 1,201 億元，而在民國 91 年時又轉為遞減，更甚者，自民國 110 年以後，年金保險當年收支餘絀呈現負數，為 -1,649 億元，最後至民國 150 年時遞減至 -6,641 億元（除了民國 120 年時收支餘絀又回復正數，為 278 億元外），代表收支不平衡，當年所收保費不足支應當年年金總支出，而且有虧損愈趨嚴重的趨勢。

累積基金是作為是否調高保險費的標準，當累積基金不足未來五年所需支付年金之金額時，則調高保費，使累積基金等於未來五年所需支付之年金總額折現，但「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」無需考慮保險收入是否大於支出調整，而累積基金總額有逐年遞增的狀態，自民國 90 年的 1,179 億元開始遞增，但在民國 120 年時突然大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 36,032 億元遞增至 65,196 億元，最後至民國 150 年時遞增至 189,526 億元；基金收益率：民國 90 年為 7.5%，之後每 5 年降低 0.5%，至 6.0% 後不變，民國 150 年時為 6.00%，故累積基金當年孳息等於累積基金總額乘以基金收益率，亦有逐年遞增的狀態，自民國 90 年的 88 億元開始遞增，但因為在民國 120 年時累積基金大幅遞增，所以在民國 120 年時累積基金當年孳息大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 2,342 億元遞增至 3,912 億元，最後至民國 150 年時遞增至 11,372 億元。

表 4-9

單位：億元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
保費總收入	1,248	1,306	1,921	2,582	11,997	18,906	25,104	32,003
年金總支出	69	105	877	4,231	11,720	20,495	29,964	38,644
老年年金支出	0	6	427	3,286	10,320	18,446	27,273	34,794

身心障礙年金支出	13	27	198	452	732	1,147	1,653	2,471
遺屬年金	15	29	186	405	562	775	898	1,192
喪葬津貼支出	41	42	67	88	105	126	140	187
年金保險當年收支餘絀	1,179	1,201	1,043	-1,649	278	-1,589	-4,860	-6,641
累積基金	1,179	2,469	18,887	36,032	65,196	107,087	148,342	189,526
收益率	7.50%	7.50%	6.50%	6.50%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
累積基金當年孳息	88	185	1,228	2,342	3,912	6,425	8,901	11,372

(三) 政府負擔分析

政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，而津貼負擔又包括了最低年金津貼及老人福利津貼。

最低年金津貼自民國 90 年的 0 億元逐年遞增至民國 100 年的 123 億元，但在民國 100 年以後又轉為遞減，更甚者，在民國 130 年以後遞減為 0 億元；老人福利津貼（給付人口低推估）則是自民國 90 年的 100 億元逐年遞減，更甚者，在民國 130 年以後亦遞減為 0 億元。故津貼負擔雖然自民國 90 年的 100 億元逐年遞增至民國 100 年的 177 億元，但至民國 100 年以後亦轉為遞減，結果，在民國 130 年時亦遞減為 0 億元。而政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，雖津貼負擔自民國 100 年以後轉為遞減，但仍有支出，且保費負擔自民國 90 年的 274 億元逐年遞增，在民國 120 年時更開始大幅度遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 614 億元遞增至 2,905 億元，最後在民國 150 年時遞增至 8,155 億元，因此政府總負擔亦是自民國 90 年的 374 億元逐年遞增，亦在民國 120 年時更開始大幅度遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 686 億元遞增至 2,915 億元，最後在民國 150 年時遞增至 8,155 億元，不過到民國 130 年以後政府總負擔則等於保費負擔，因為自民國 130 以後津貼負擔已遞減為 0 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者），故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 150 年遞增至 270 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 232 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 150 年遞增至 7,884 億元。

表 4-10

單位：億元（名目值）

民國	90	91	100	110	120	130	140	150
政府總負擔(A)	374	427	618	686	2,915	4,658	6,283	8,155
保費負擔	274	288	441	614	2,905	4,658	6,283	8,155
津貼負擔	100	140	177	72	11	0	0	0
最低年金津貼	0	46	123	48	7	0	0	0
老人福利津貼(給付人口低推估)	100	94	54	24	4	0	0	0
政府新增負擔=A-B	232	280	424	458	2,677	4,410	6,028	7,884
公務預算(B)	142	147	194	229	238	249	255	270

公務預算：重殘津貼

老人福利津貼低推估：老人福利津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養給與、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

五、社會保險，有 50%，收大於支

（一）保險費分析

「社會保險制」民國 90 年開辦時給付標準約為 \$8,700，而自次年年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，故全額年金是逐年遞增。再者，「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則需考慮保險收入是否大於支出調整，不過惟需注意的是「江炳坤版制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 110 年以後全額年金呈現大幅遞增狀態，在民國 110 年時，自民國 100 年的 \$13,293 力遞增至 \$22,173，最後至民國 150 年時已遞增至 \$83,600。

每月保險費以全額年金給付標準的 10% 計算，因此每月保險費與全額年金連動調整，則其增減變動的情形與全額年金相同，自民國 90 年的 \$870 逐年遞增，在民國 120 年以後，每月保險費呈現大幅遞增狀態，在民國 120 年時，自民國 110 年的 \$3,633 遞增至 \$12,530，最後至民國 150 年時已遞增至 \$44,926。

每月保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。所以每月的保險費費率

從民國 90 年至 150 年在「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」是有增有減的狀態，自民國 90 年的 2.11% 遞減至民國 91 年的 2.09%，是呈現遞減狀態，但在民國 100 年時又轉為遞增，在民國 100 年時，自民國 91 年的 2.09% 遞增至 2.18%，然後又在民國 120 年開始突然大幅遞增，在民國 120 年時，自民國 110 年的 2.18% 遞增至 4.03%，直至民國 140 年時遞增至 11.77%，最後至 150 年時又遞減，在民國 150 年時，自民國 140 年的 11.77% 遞減至 10.38%。

平均每人每月消費支出，民國 90 年為 \$14,500 元，其後每年成長率為 6.5%，成長率每五年降低 0.5%，降至 3% 後維持不變，至民國 150 年時遞增至 \$167,199。

製造業月平均薪資，民國 89 年為 \$39,568 元，其後每年以 4% 成長，至民國 150 年時遞增至 \$432,901。

表 4-11

單位：元（名目值）

民國（年）	90	91	100	110	120	130	140	150
全額年金	8,700	8,961	13,293	22,173	33,618	46,287	62,206	83,600
每月保費	870	896	1,329	3,633	12,530	22,169	34,411	44,926
保險費率=每月保費/製造業月平均薪資	2.11%	2.09%	2.18%	4.03%	9.39%	11.22%	11.77%	10.38%
每人每月消費支出	14,500	15,443	26,586	44,346	67,236	92,574	124,412	167,199
製造業月平均薪資	41,152	42,798	60,915	90,169	133,472	197,570	292,453	432,901

（二）保費收入及年金收支分析

就保費收入從民國 90 年至 150 年在「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」制度上比較得知，自民國 90 年的 1,248 億元逐年呈現遞增的狀態，只是「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」在民國 110 年開始突然大幅遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 2,183 億元遞增至 5,970 億元，最後至民國 150 年時遞增至 63,028 億元。

年金總支出為老年年金支出、身心障礙年金支出、遺屬年金及喪葬津貼支出四個項目的總和，老年年金支出自民國 90 年的 0 億元逐年遞增，在民國 110 年時更開始大幅度遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 486 億元遞增至 4,637 億元，最後至民國 150 年時遞增至 56,749 億元；身心障礙年金支出自民國 90 年的 13 億元逐年遞增至民國 150 年的 4,030 億元；遺屬年金自民國 90 年的 15 億元逐年遞增至民國 150 年的 1,944 億元；喪葬津貼支出自民國 90 年的 41 億元逐年遞增至民國 150 年的 305 億元，故當老年年金支出、身心障礙年金支、遺屬年金及喪葬津貼支出都逐年遞增時，則年金總支出亦會逐年遞增，自民國 90 年的 69 億元逐年遞增，在民國 110 年時更開始大幅度遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 997 億元遞增至 5,970 億元，最後至民國 150 年時遞增至 63,028 億元，其中尤以老年年金占總支出的比例最大。

收入-支出則為當年保費總收入扣除年金總支出後的金額，顯示當年的收支情形，自民國 90 年的 1,179 億元遞增至民國 91 年的 1,201 億元，而在民國 91 年時又轉為遞減，更甚者，在民國 110 年以後，收入-支出變為 0 億元（除了民國 120 年時收入又變為大於支出，為 952 億元外），代表收支剛好平衡，當年所收保費完全支應當年年金總支出。

累積基金是作為是否調高保險費的標準，當累積基金不足未來五年所需支付年金之金額時，則調高保費，使累積基金等於未來五年所需支付之年金總額折現，在「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」必需考慮保險收入是否大於支出調整，而累積基金總額有逐年遞增的狀態，自民國 90 年的 1,179 億元開始遞增，但在民國 110 年時突然大幅遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 19,334 億元遞增至 42,290 億元，最後至民國 150 年時遞增至 608,130 億元；基金收益率：民國 90 年為 7.5%，之後每 5 年降低 0.5%，至 6.0% 後不變，民國 150 年時為 6.00%，故累積基金當年孳息等於累積基金總額乘以基金收益率，亦有逐年遞增的狀態，自民國 90 年的 88 億元開始遞增，但因為在民國 110 年時累積基金大幅遞增，所以在民國 110 年時累積基金當年孳息大幅遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 1,257 億元遞增至 2,749 億元，最後至民國 150 年時遞增至 36,448 億元。

表 4-12

單位：億元（名目值）

民國（年）	90	91	100	110	120	130	140	150
保費總收入	1,248	1,306	2,183	5,970	19,610	33,428	48,870	63,028
年金總支出	69	105	997	5,970	18,658	33,428	48,870	63,028
老年年金支出	0	6	486	4,637	16,429	30,086	44,482	56,749
身心障礙年金	13	27	225	638	1,166	1,871	2,696	4,030
遺屬年金	15	29	211	572	895	1,264	1,464	1,944
喪葬津貼支出	41	42	76	124	167	206	229	305
收入-支出	1,179	1,201	1,186	0	952	0	0	0
累積基金	1,179	2,469	19,334	42,290	105,344	189,618	339,577	608,130
收益率	7.50%	7.50%	6.50%	6.50%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
累積基金當年孳息	88	185	1,257	2,749	6,321	11,377	20,375	36,488

（三）政府負擔分析

政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，而津貼負擔又包括了最低年金津貼及老人福利津貼。

最低年金津貼自民國 90 年的 0 億元逐年遞增至民國 100 年的 104 億元，但在民國 100 年

以後又轉為遞減，更甚者，在民國 130 年以後遞減為 0 億元；老人福利津貼（給付人口低推估）則是自民國 90 年的 100 億元逐年遞減，更甚者，在民國 130 年以後亦遞減為 0 億元。故津貼負擔雖然雖然自民國 90 年的 100 億元逐年遞增至民國 100 年的 159 億元，但至民國 100 年以後亦轉為遞減，結果，在民國 130 年時亦遞減為 0 億元。而政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，雖津貼負擔自民國 100 年以後轉為遞減，但仍有支出，且保費負擔自民國 90 年的 274 億元逐年遞增，在民國 110 年時更開始大幅度遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 501 億元遞增至 1,421 億元，最後在民國 150 年時遞增至 16,060 億元，因此政府總負擔亦是自民國 90 年的 374 億元逐年遞增，亦在民國 110 年時更開始大幅度遞增，在民國 110 年時，自民國 100 年的 660 億元遞增至 1,474 億元，最後在民國 150 年時遞增至 16,060 億元，不過到民國 130 年以後政府總負擔則等於保費負擔，因為自民國 130 以後津貼負擔已遞減為 0 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養津貼、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者），故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 150 年遞增至 270 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 232 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 150 年遞增至 15,790 億元。

表 4-13

單位：億元（名目值）

民國（年）	90	91	100	110	120	130	140	150
政府總負擔 A	374	427	660	1,474	4,755	8,237	12,231	16,060
保費負擔	274	288	501	1,421	4,748	8,237	12,231	16,060
津貼負擔	100	140	159	53	7	0	0	0
最低年金津貼	0	46	104	29	3	0	0	0
老人福利津貼 (給付人口低推估)	100	94	54	24	4	0	0	0
政府新增負擔=A-B	232	280	466	1,245	4,516	7,988	11,976	15,790
公務預算 B	142	147	194	229	238	249	255	270

公務預算：重殘津貼

老人福利津貼給付人口低推估：老人福利津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除以領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養津貼、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

第二節 90-100年

一、儲蓄保險制（甲案）

（一）保險費之分析

全額年金從民國 90 至 100 年都是呈現遞增的狀態，是因為全額年金 90 年開辦時，「儲蓄保險制（甲案）」給付標準約為\$7,500，但自次年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整（給付調整率=3%），故至民國 100 年時已遞增至\$10,079。

每月繳交的保險費是按全額年金的 10% 計算，故亦是呈現遞增狀態，自民國 90 年的\$750 遞增至民國 100 年的\$1,008。

而有效年金是指累積至 64 歲所繳的保險費而 65 歲以後每年可領回的老年年金每月給付額（不含最低年金津貼），因此當累積的保險費愈多時，65 歲以後每年可領回的老年年金每月給付額就愈高，由表 4-14 中可知，自民國 90 年時的\$0 遞增至民國 100 年的\$2,500。

保險費率是以「每月保費/製造業月平均薪資」公式計算，故雖然每月保險費是逐年遞增，但亦受「製造業月平均薪資」的因素影響，故保險費率反而是呈現逐年遞減的狀態，自民國 90 年的 1.82% 遞減至 1.65%。

平均每人每月消費支出，民國 90 年為\$14,500，其後每年成長率為 6.5%，成長率每五年降低 0.5%，降至 3% 後維持不變，至民國 100 年時遞增至\$29,196。

製造業月平均薪資，民國 89 年為\$39,568 元，其後每年以 4% 成長，至民國 100 年時遞增至\$60,915。

表 4-14

單位：元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
全額年金	7,500	7,725	7,957	8,195	8,441	8,695	8,955	9,224	9,501	9,786	10,079
有效年金 (不含最低 年金津貼)		65	100	207	349	536	782	1,080	1,433	1,942	2,500
每月保費	750	773	796	820	844	869	896	922	950	979	1,008
保險費率= 每月保費/ 製造業月平 均薪資	1.82%	1.80%	1.79%	1.77%	1.75%	1.74%	1.72%	1.70%	1.69%	1.67%	1.65%
每人每月消	14,500	15,588	16,757	18,013	19,364	20,817	22,274	23,833	25,501	27,286	29,196

費支出												
製造業月平均薪資	41,152	42,798	44,510	46,290	48,142	50,067	52,070	54,153	56,319	58,572	60,915	

(二) 保費收入及年金收支分析

因為投保人每月繳交的保險費每年呈遞增的狀態，故保費總收入亦是逐年遞增，自民國90年的450億元遞增至民國100年的649億元。而個人帳戶收入及保險帳戶收入是分別按保費總收入的0.8及0.2的比例累積，故亦是呈現逐年遞增的狀態，分別自民國90年的360億元及70億元遞增至555億元及117億元。

年金總支出為老年年金支出（不含最低年金津貼）、身心障礙年金支、遺屬年金及喪葬津貼支出四個項目的總和，故當老年年金支出（不含最低年金津貼）、身心障礙年金支出、遺屬年金及喪葬津貼支出都逐年遞增時，分別自民國90年的0億元、3億元、5億元及15億元遞增至民國100年的34億元、70億元、67億元及24億元，則年金總支出亦會逐年遞增，自民國90年的23億元遞增至195億元，其中尤以老年年金支出（不含最低年金津貼）占總支出的比例最大。

年金保險當年收支餘絀則為當年保費總收入扣除年金總支出後的金額，顯示當年的收支情形，但自民國90年的427億元開始遞增至民國99年的500億元，不過隨之有稍微遞減，最後至民國100年時，自民國99年的500億元遞減至499億元，年金保險當年收支餘絀呈現遞增狀態，代表收入大於支出，當年所收保費足以支應當年年金總支出，而且還有盈餘。

累積基金是作為是否調高保險費的標準，當累積基金不足未來五年所需支付年金之金額時，則調高保費，使累積基金等於未來五年所需支付之年金總額折現，而累積基金總額有逐年遞增的狀態，自民國90年的407億元開始遞增至民國100年的7,072億元；基金收益率：民國90年為7.5%，之後每5年降低0.5%，至6.0%後不變，民國100年時為6.50%，故累積基金當年孳息等於累積基金總額乘以基金收益率，亦有逐年遞增的狀態，自民國90年的31億元遞增至民國100年的460億元。

表 4-15

單位：億元（名目值）

民國（年）	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
保費總收入	450	471	493	517	540	565	591	616	642	669	694
個人帳戶收入	360	377	395	413	432	452	473	493	514	535	555
保險帳戶收入	70	74	79	83	88	93	98	103	108	113	117
年金總支出	23	34	47	60	75	91	108	127	148	170	195
老年年金支出 （不含最低年金津	0	0	1	3	5	8	12	17	22	27	34

貼)											
身心障礙年金支出	3	8	14	20	26	32	38	45	53	61	70
遺屬年金	5	10	15	21	26	32	38	45	52	59	67
喪葬津貼支出	15	15	16	17	18	18	19	20	21	23	24
年金保險當年收支餘絀	427	436	446	456	465	474	483	489	495	500	499
累積基金總額	407	854	1,345	1,882	2,469	3,108	3,788	4,522	5,312	6,163	7,072
收益率	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%	6.50%
累積基金當年孳息	31	64	101	141	185	218	265	317	372	431	460

(三) 政府負擔分析

政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，而津貼負擔又包括了最低年金津貼、重殘津貼、孤兒津貼、老年津貼（給付人口低推估）及 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼。

最低年金津貼自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 0 億元遞增至民國 100 年的 170 億元；重殘津貼則是自民國 90 年以後就逐年遞減，自民國 90 年的 64 億元遞減至民國 100 年的 51 億元；而孤兒津貼則變動不大，自民國 90 年的至民國 100 年差不多維持為 15 億元（除了民國 93 年為 14 億元）；老年津貼（給付人口低推估）亦是自民國 90 年以後就逐年遞減，自民國 90 年的 100 億元遞減至民國 100 年的 54 億元；65 歲以上農保退保者之喪葬津貼雖然自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 46 億元遞減至民國 94 年的 61 億元，但至民國 94 年以後逐漸平穩，變動不大（民國 94 及 95 年都為 61 億元，民國 96 至 100 年為 62 億元），不過津貼負擔自民國 90 年以後仍然逐年遞增，自民國 90 年的 225 億元遞增至民國 100 年的 352 億元。保費負擔自民國 90 年以後亦逐年遞增，自民國 90 年的 153 億元遞增至民國 100 年的 234 億元。而政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，因此在津貼負擔及保費負擔逐年遞增的情形下，政府總負擔亦是逐年遞增，自民國 90 年的 377 億元遞增至民國 100 年的 586 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者），故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 100 年時遞增至 194 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 235 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 100 年時遞增至 392 億元。

表 4-16

單位：億元（名目值）

民國（年）	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
政府總負擔	377	409	432	455	476	498	519	540	558	570	586
保費負擔	153	160	167	175	183	191	200	208	217	226	234
津貼負擔	225	250	265	280	293	307	320	332	341	344	352
最低年金津貼	0	21	42	62	82	101	119	135	149	160	170
重殘津貼	64	62	61	59	58	56	55	54	53	52	51
孤兒津貼	15	15	15	14	15	15	15	15	15	15	15
老年津貼(給付人口 低推估)	100	94	89	84	78	74	70	67	62	55	54
65 歲以上農保退保者 之喪葬津貼	46	57	59	60	61	61	62	62	62	62	62
政府新增負擔	235	262	279	297	313	330	346	362	374	381	392
公務預算	142	147	153	158	163	168	173	178	183	189	194

公務預算：重殘津貼

老年津貼低推估：老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養給與、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

二、稅收制（給付調整率=3%）

（一）給付內容

稅收制的給付內容主要包含老年年金、重殘年金、及孤兒年金三部分，民國 90 年開辦時，每月各為 \$3,000、\$3,000 及 \$2,000，其後年度每年給付標準則按給付調整率=3%作調整，逐年遞增，至民國 100 年時各遞增為 \$4,032、\$4,032、\$2,688。

表 4-17

單位：元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
老年年金	3,000	3,090	3,183	3,278	3,377	3,478	3,582	3,690	3,800	3,914	4,032
重殘年金	3,000	3,090	3,183	3,278	3,377	3,478	3,582	3,690	3,800	3,914	4,032
孤兒年金	2,000	2,060	2,122	2,185	2,251	2,319	2,388	2,460	2,534	2,610	2,688

（二）年金支出分析

稅收制的給付內容包含老年年金總支出、重殘年金總支出、及孤兒年金支出三部分加上 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼，而且老年年金總支出自民國 90 年以後每年給付標準按給付調整率=3%作調整，故老年年金總支出呈現逐年遞增狀態，自民國 90 年的 100 億元遞增至民國 100 年的 167 億元；重殘年金總支出亦是逐年遞增，自民國 90 年的 62 億元遞增至民國 100 年的 154 億元；孤兒年金總支出雖然變動幅度不大，但也是逐年遞增，自民國 90 年的 15 億元遞增至民國 100 年的 20 億元；65 歲以上農保退保者之喪葬津貼也是逐年遞增，自民國 90 年的 46 億元遞增至民國 94 年的 61 億元，只是自民國 94 年以後變動不大（民國 94 及 95 年都為 61 億元，民國 96 至 100 年為 62 億元），因此年金總支出 A 也逐年遞增，自民國 90 年的 223 億元遞增至民國 100 年的 403 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者），故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 100 年時遞增至 194 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 81 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 100 年時遞增至 208 億元。

表 4-18

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
年金總支出 A	223	246	261	276	290	307	325	345	362	374	403
老年年金總支出	100	104	110	116	120	127	134	145	151	151	167
重殘年金總支出	62	69	77	85	93	102	111	121	131	142	154
孤兒年金總支出	15	15	15	16	16	17	17	18	18	19	20
65 歲以上農保退保者之喪葬津貼	46	57	59	60	61	61	62	62	62	62	62

葬津貼											
政府新增負擔=A-B'	81	99	108	118	127	139	152	167	179	186	208
公務預算 B'	142	147	153	158	163	168	173	178	183	189	194

老年年金給付人口低推估：老年年金受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養給與、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

三、稅收制（給付調整率=0%）

（一）給付內容

稅收制的給付內容主要包含老年年金、重殘年金、及孤兒年金三部分，民國 90 年開辦時，每月各為 \$3,000、\$3,000 及 \$2,000，其後年度給付調整率=0%，故每年給付金額則固定不變，至民 100 年時各為 \$3,000、\$3,000 及 \$2,000。

表 4-19

單位：元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
老年年金	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
重殘年金	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
孤兒年金	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000

（二）年金支出分析

稅收制的給付內容包含老年年金總支出、重殘年金總支出、及孤兒年金支出三部分加上 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼，而且老年年金總支出以後每年給付的給付調整率=0%，可是老年年金總支出仍是逐年遞增，自民國 90 年的 100 億元遞增至民國 100 年的 124 億元，只是增加幅度不似「稅收制（乙案），給付調整率=3%」；重殘年金總支出也是逐年遞增，自民國 90 年的 62 億元遞增至民國 100 年的 114 億元；孤兒年金總支出變動幅度不大，另外 65 歲以上農保退保者之喪葬津貼也是逐年遞增，只是自民國 94 年以後變動不大，民國 90 年至民國 100 年差不多維持在 15 億元（除了民國 93 年時為 14 億元外），因此年金總支出 A 也逐年遞增，自民國 90 年的 223 億元遞增至民國 100 年的 315 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生

活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者)，故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 100 年時遞增至 194 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 81 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 100 年時遞增至 121 億元。

表 4-20

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
年金總支出 A	223	241	249	258	265	273	282	292	299	302	315
老年年金總支出	100	101	103	106	106	109	112	118	119	116	124
重殘年金總支出	62	67	73	78	83	88	93	98	103	109	114
孤兒年金總支出	15	15	15	14	15	15	15	15	15	15	15
65 歲以上農保退保者之喪葬津貼	46	57	59	60	61	61	62	62	62	62	62
政府新增負擔=A-B'	81	93	97	100	102	105	109	114	116	113	121
公務預算 B'	142	147	153	158	163	168	173	178	183	189	194

老年年金給付人口低推估：老年年金受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者

四、社會保險，無 50%，不考慮收大於支

（一）保險費分析

「社會保險制」民國 90 年開辦時給付標準約為 \$8,700，而自次年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，故全額年金是逐年遞增。再者，「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」則無需考慮保險收入是否大於支出調整，至民國 100 年時遞增為 \$11,692。

每月保險費以全額年金給付標準的 10% 計算，因此每月保險費與全額年金連動調整，則其增減變動的情形與全額年金相同，自民國 90 年的 \$870 遞增至民國 100 年的 \$1,169。

每月保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。所以每月的保險費率從民國 90 至 100 年在「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」是逐年遞減的狀態，自民國 90 年的 2.11% 遞減至民國 100 年的 1.92%。

製造業月平均薪資，民國 89 年為\$39,568 元，其後每年以 4%成長，至民國 100 年遞增至\$60,915。

表 4-21

單位：元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
全額年金	8700	8,961	9,230	9,507	9,792	10,086	10,388	10,700	11,021	11,352	11,692
每月保費	870	896	923	951	979	1,009	1,039	1,070	1,102	1,135	1,169
保險費率=每月 保費/製造業月 平均薪資	2.11%	2.09%	2.07%	2.05%	2.03%	2.01%	2.00%	1.98%	1.96%	1.94%	1.92%
製造業月平均 薪資	41,152	42,798	44,510	46,290	48,142	50,067	52,070	54,153	56,319	58,572	60,915

（二）保費收入及年金支出分析

就保費收入從民國 90 年至 100 年在「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」制度上比較得知，是逐年呈現遞增的狀態，民國 90 年的 1,248 億元遞增至 1,921 億元。

年金總支出為老年年金支出、身心障礙年金支出、遺屬年金及喪葬津貼支出四個項目的總和，老年年金支出自民國 90 年的 0 億元逐年遞增至在民國 100 年的 427 億元；身心障礙年金支出自民國 90 年的 13 億元逐年遞增至民國 100 年的 198 億元；遺屬年金自民國 90 年的 15 億元逐年遞增至民國 100 年的 186 億元；喪葬津貼支出自民國 90 年的 41 億元逐年遞增至民國 100 年的 67 億元，故當老年年金支出、身心障礙年金支、遺屬年金及喪葬津貼支出都逐年遞增時，則年金總支出亦會逐年遞增，自民國 90 年的 69 億元逐年遞增至民國 100 年的 877 億元，其中尤以老年年金支出占總支出的比例最大。

年金保險當年收支餘絀則為當年保費總收入扣除年金總支出後的金額，顯示當年的收支情形，自民國 90 年的 1,179 億元遞增至民國 94 年的 1,229 億元，但自 94 年以後則呈現稍稍遞減狀態，最後至民國 100 年時遞減至 1,043 億元。

累積基金是作為是否調高保險費的標準，當累積基金不足未來五年所需支付年金之金額時，則調高保費，使累積基金等於未來五年所需支付之年金總額折現，但「社會保險制、全額年金無長期維持在平均消費支出 50%」無需考慮保險收入是否大於支出調整，而累積基金總額有逐年遞增的狀態，自民國 90 年 1,179 億元遞增至 18,887 億元；基金收益率：民國 90 年為 7.5%，之後每 5 年降低 0.5%，至 6.0%後不變，至民國 100 年時為 6.5%，故累積基金當年孳息等於累積基金總額乘以基金收益率，亦有逐年遞增的狀態，自民國 90 年 88 億元遞增至民國 100 年的 1,228 億元。

表 4-22

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
保費總收入	1,248	1,306	1,368	1,432	1,497	1,566	1,636	1,706	1,777	1,851	1,921
年金總支出	69	105	149	204	268	341	425	522	631	743	877
老年年金	0	6	19	40	70	109	156	213	279	345	427
身心障礙年金	13	27	43	59	76	92	109	128	150	173	198
遺屬年金	15	29	43	58	73	89	106	124	143	163	186
喪葬津貼	41	42	45	47	49	51	54	56	59	63	67
年金保險當年收支餘絀	1,179	1,201	1,218	1,228	1,229	1,224	1,211	1,184	1,146	1,108	1,043
累積基金	1,179	2,469	3,872	5,391	7,025	8,776	10,601	12,527	14,550	16,676	18,887
收益率	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%	6.50%
累積基金當年孳息	88	185	290	404	527	614	742	877	1,018	1,167	1,228

（三）政府負擔分析

政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，而津貼負擔又包括了最低年金津貼及老人福利津貼。

最低年金津貼自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 0 億元遞增至民國 96 年的 156 億元，直至民國 96 年以後又轉為遞減，最後至民國 100 年時遞減至 123 億元；老人福利津貼（給付人口低推估）則是自民國 90 年以後就逐年遞減，自民國 90 年的 100 億元遞減至 54 億元，但津貼負擔仍然自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 100 億元遞增至 177 億元。保費負擔自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 274 億元遞增至 441 億元，而政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，在津貼負擔及保費負擔自民國 90 年以後皆為遞增，因此政府總負擔亦是逐年遞增，自民國 90 年的 374 億元遞增至 618 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者），故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入

由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 100 年遞增至 194 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 232 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 100 年遞增至 424 億元。

表 4-23

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
政府總負擔(A)	374	427	476	518	552	578	595	601	606	610	618
保費負擔	274	288	303	319	335	351	369	386	404	423	441
津貼負擔	100	140	173	200	217	227	226	215	202	187	177
最低年金津貼	0	46	84	116	139	153	156	148	140	132	123
老人福利津貼(給付人口低推估)	100	94	89	84	78	74	70	67	62	55	54
政府新增負擔=A-B	232	280	323	361	389	410	421	423	423	421	424
公務預算(B)	142	147	153	158	163	168	173	178	183	189	194

公務預算：重殘津貼

老人福利津貼低推估：老人福利津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養給與、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

五、社會保險，有 50%，收大於支

（一）保險費分析

「社會保險制」民國 90 年開辦時給付標準約為 \$8,700，而自次年起，年金給付標準則是參考行政院主計處發布的消費者物價指數及實質薪資成長率各半調整，故全額年金是逐年遞增。再者，「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」則必需考慮保險收入是否大於支出調整，至民國 100 年時遞增為 \$13,293。

每月保險費以全額年金給付標準的 10% 計算，因此每月保險費與全額年金連動調整，則其增減變動的情形與全額年金相同，自民國 90 年的 \$870 遞增至民國 100 年的 \$1,329。

每月保險費率是以「每月繳交的保險費/製造業月平均薪資」的公式計算而出，故費率的增減變動情形還必須考慮到「製造業月平均薪資」此一因素的影響。所以每月的保險費率從民國 90 至 100 年在「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」是逐年遞減

的狀態，自民國 90 年的 2.11% 遞減至民國 100 年的 2.18%。

平均每人每月消費支出，民國 90 年為 \$14,500 元，其後每年成長率為 6.5%，成長率每五年降低 0.5%，降至 3% 後維持不變，至民國 100 年遞增至 26,586。

製造業月平均薪資，民國 89 年為 \$39,568 元，其後每年以 4% 成長，至民國 100 年遞增至 \$60,915。

表 4-24

單位：元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
全額年金	8,700	8,961	9,230	9,507	9,792	10,086	10,529	11,161	11,831	12,540	13,293
每月保費	870	896	923	951	979	1,009	1,053	1,116	1,183	1,254	1,329
保險費率=每月保費/製造業月平均薪資	2.11%	2.09%	2.07%	2.05%	2.03%	2.01%	2.02%	2.06%	2.10%	2.14%	2.18%
每人每月消費支出	14,500	15,443	16,446	17,515	18,654	19,866	21,058	22,322	23,661	25,081	26,586
製造業月平均薪資	41,152	42,798	44,510	46,290	48,142	50,067	52,070	54,153	56,319	58,572	60,915

（二）保費收入及年金支出分析

就保費收入從民國 90 年至 100 年在「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」制度上比較得知，是逐年呈現遞增的狀態，民國 90 年的 1,248 億元遞增至 2,183 億元。

年金總支出為老年年金支出、身心障礙年金支出、遺屬年金及喪葬津貼支出四個項目的總和，老年年金支出自民國 90 年的 0 億元逐年遞增至在民國 100 年的 486 億元；身心障礙年金支出自民國 90 年的 13 億元逐年遞增至民國 100 年的 225 億元；遺屬年金自民國 90 年的 15 億元逐年遞增至民國 100 年的 211 億元；喪葬津貼支出自民國 90 年的 41 億元逐年遞增至民國 100 年的 76 億元。故當老年年金支出、身心障礙年金支、遺屬年金及喪葬津貼支出都逐年遞增時，則年金總支出亦會逐年遞增，自民國 90 年的 69 億元逐年遞增至民國 100 年的 997 億元，其中尤以老年年金支出占總支出的比例最大。

年金保險當年收支餘絀則為當年保費總收入扣除年金總支出後的金額，顯示當年的收支情形，自民國 90 年的 1,179 億元遞增至民國 94 年的 1,229 億元，但自 94 年以後則呈現稍稍遞減狀態，民國 95 年時，自民國 94 年的 1,229 億元遞減至 1,224 億元，但隨之又遞增，自民國 95 年的 1,224 億元遞增至民國 98 年的 1,230 億元後，民國 99 年時，又轉為遞減為 1,224 億元，最後至民國 100 年時遞減至 1,043 億元。

累積基金是作為是否調高保險費的標準，當累積基金不足未來五年所需支付年金之金額時，則調高保費，使累積基金等於未來五年所需支付之年金總額折現，但「社會保險制、全額年金有長期維持在平均消費支出 50%」必需考慮保險收入是否大於支出調整，而累積基金總額有逐年遞增的狀態，自民國 90 年 1,179 億元遞增至 19,334 億元；基金收益率：民國 90 年為 7.5%，之後每 5 年降低 0.5%，至 6.0% 後不變，至民國 100 年時為 6.5%，故累積基金當年孳息等於累積基金總額乘以基金收益率，亦有逐年遞增的狀態，自民國 90 年 88 億元遞增至民國 100 年的 1,257 億元。

表 4-25

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
保費總收入	1,248	1,306	1,368	1,432	1,497	1,566	1,658	1,779	1,908	2,045	2,183
年金總支出	69	105	149	204	268	341	431	545	678	821	997
老年年金	0	6	19	40	70	109	158	223	300	381	486
身心障礙年金	13	27	43	59	76	92	110	134	161	191	225
遺屬年金	15	29	43	58	73	89	108	129	153	180	211
喪葬津貼支出	41	42	45	47	49	51	54	59	64	70	76
年金保險當年收支餘絀	1,179	1,201	1,218	1,228	1,229	1,224	1,227	1,235	1,230	1,224	1,186
累積基金	1,179	2,469	3,872	5,391	7,025	8,776	10,618	12,595	14,707	16,961	19,334
收益率	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.50%	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%	7.00%	6.50%
累積基金當年孳息	88	185	290	404	527	614	743	882	1,030	1,187	1,257

（三）政府負擔分析

政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，而津貼負擔又包括了最低年金津貼及老人福利津貼。

最低年金津貼自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 0 億元遞增至民國 96 年的 154 億元，直至民國 96 年以後又轉為遞減，最後至民國 100 年時遞減至 104 億元；老人福利津貼（給付人口低推估）則是自民國 90 年以後就逐年遞減，自民國 90 年的 100 億元遞減至 54 億

元，但津貼負擔仍然自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 100 億元遞增至民國 95 年的 227 億元，直至民國 96 年以後又轉為遞減，最後至民國 100 年時遞減至 159 億元。保費負擔自民國 90 年以後逐年遞增，自民國 90 年的 274 億元遞增至 501 億元，而政府總負擔為保費負擔及津貼負擔的總和，在津貼負擔及保費負擔自民國 90 年以後皆為遞增，因此政府總負擔亦是逐年遞增，自民國 90 年的 374 億元遞增至 660 億元。

公務預算為不開辦國民年金保險時，政府每年所需支出中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與、重殘津貼的預算。由於在推估時，老年津貼人口採用低推估，即老年津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除已領取社會津貼或社會保險給付者(中低收入戶老人生活津貼者、榮民就養津貼者、老農津貼者、公保老年給付者、勞保老年給付者、退伍軍人退休金者)，故僅考慮重殘津貼部分。民國 90 年的公務預算，重殘津貼負擔為 62 億元，再加入由農保撥入之 80 億元，總共為 142 億元，至民國 100 年遞增至 194 億元。

政府新增負擔則為政府總負擔扣除公務預算，故民國 90 年的政府新增負擔為 232 億元，以後年度則以此類推求出，至民國 100 年遞增至 466 億元。

表 4-26

單位：億元（名目值）

民國	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
政府總負擔 A	374	427	476	518	552	578	597	611	624	638	660
保費負擔	274	288	303	319	335	351	374	403	434	467	501
津貼負擔	100	140	173	200	217	227	224	208	190	170	159
最低年金津貼	0	46	84	116	139	153	154	141	128	115	104
老人福利津貼(給付人口低推估)	100	94	89	84	78	74	70	67	62	55	54
政府新增負擔=A-B	232	280	323	361	389	410	424	433	441	449	466
公務預算 B	142	147	153	158	163	168	173	178	183	189	194

公務預算：重殘津貼

老人福利津貼給付人口低推估：老人福利津貼受益人數為 65 歲以上總人數扣除以領取社會津貼或社會保險給付者（中低收入戶老人生活津貼、榮民就養給與、老農津貼、公、勞保老年給付、退伍軍人退休金）

第五章 不同國民年金方案對人民權益之影響--經濟面分析

國民年金是一項攸關全民福祉的重大社會工程，其對人民權益的影響是政府在研擬相關措施時應優先考量的因素。因此，本章將比較三種方案國民年金方案對老人所得保障、所得分配、儲蓄與就業等的影響。

第一節 對老人所得保障的影響

根據前述三種方案的制度設計，在探討實施國民年金制度對老人所得保障的影響時，宜將分析對象分為二類對象，一類是開辦時已年滿 65 歲以上者，另一類是開辦時未滿 65 歲以上者。茲就這二類對象可能受到的影響，分別說明如下：

一、開辦時已年滿 65 歲以上者

國民年金三種方案對這類對象的處理方式各有異同。甲案是每人每月發給老年津貼 3000 元，津貼金額固定不調整，已領取老年給付者則需抵扣；乙案是每人每月發給老人年金 3000 元，年金金額每年依消費者物價及實質薪資成長率各半調整，已領取老年給付者亦需抵扣；丙案是每人每月發給福利津貼 2000 元，津貼金額固定不調整，已領取老年給付者亦需抵扣。

由於這類對象無須繳交保險費即可領取給付，各種方案所提供之所得保障主要反映在津貼或年金金額的多寡。單就給付金額來看，乙案對開辦時已年滿 65 歲以上者的所得保障程度最高，其次是甲案，再其次是丙案。另一方面，由於乙案的主要財源是提高營業稅，而依據林芳一（1996）的研究，將營業稅率調高一個百分點，將使消費者物價上漲 0.39%。若依內政部統計處所公布國內 65 歲以上老人平均每月生活費用 9414 元（內政部，2000）為計算基礎，則乙案的實施將使 65 歲以上老人平均每月實質所得減少 38 元。雖然實質所得減少會降低乙案提供的所得保障，惟其效果非常微小，且乙案的老年年金可隨物價調整，故三種方案保障程度的排列順序並不改變。

二、開辦時未滿 65 歲者

雖然國民年金制度的實施可以增加這類對象在 65 歲以後的所得，但若其財源有部分來自其 65 歲以前所繳的保險費，則在衡量所得變動時，除了年金給付金額外，亦須考量保險費的繳交對個人儲蓄的排擠效果。如果個人因繳交保險費而減少儲蓄，則退休後的可支用所得可能會隨之減少。

就未加入任何社會保險的民眾而言，甲案與丙案所提供的國民年金保險都是要求民眾必須先繳交保險費方能具備請領年金的資格；乙案則是以增加營業稅做為國民年金的財源，故民眾毋須繳交保險費。雖然如此，根據甲案與丙案的規劃內容，除了政府對保險費有所補助之外，其財源籌措有明顯的跨代移轉，亦即將部分財務責任移由後代子孫承擔，故民眾年老後的所得會因國民年金制度的實施而增加。至於哪一種方案會使老人所得增加幅度最大，則

必須經由設算方能判斷。

為簡化分析，我們不考慮乙案加收營業稅所引發消費者物價與薪資上漲的效果¹，並且假設物價與實際薪資成長率皆為 3%，長期平均實質利率為 6%，預期壽命為 80 歲，此時甲案、乙案與丙案將使制度實施時 25 歲的民眾 65 歲以後的所得分別增加 382 萬、153 萬及 443 萬之，計算方式如下：

$$\text{甲案：} \sum_{t=65}^{80} \left\{ [7500 * 12 * (1 + 3\%)^{65-25}] * \left(\frac{1 + 3\%}{1 + 6\%} \right)^{t-65} \right\} = 3,820,617 \text{ 元}$$

$$\text{乙案：} \sum_{t=65}^{80} \left\{ [3000 * 12 * (1 + 3\%)^{65-25}] * \left(\frac{1 + 3\%}{1 + 6\%} \right)^{t-65} \right\} = 1,528,247 \text{ 元}$$

$$\text{丙案：} \sum_{t=65}^{80} \left\{ [8700 * 12 * (1 + 3\%)^{65-25}] * \left(\frac{1 + 3\%}{1 + 6\%} \right)^{t-65} \right\} = 4,431,915 \text{ 元}$$

另一方面，甲案與丙案要求民眾每月繳交全額年金的 10% 為保險費，其中，20% 至 40% 由政府補助。若未實施國民年金，民眾可以將未繳交的保險費轉為個人儲蓄，以供老年時消費，而儲蓄除了可保有本金之外，尚可增加投資利得。由於並非所有未繳交的保險費皆會轉為儲蓄，有些可能被消費掉，因此我們假設民眾的儲蓄傾向為 30%，政府補助保險費為 20%，則甲案與丙案要求民眾繳交保險費的措施將使剛實施時滿 25 歲的民眾在 65 歲時的所得減少：

甲案：

$$\sum_{t=25}^{64} [(750 * 12 * 80\% * 30\%) * (1 + 3\%)^{t-25} * (1 + 9\%)^{65-t}] = 1,104,503 \text{ 元}$$

丙案：

$$\sum_{t=25}^{64} [(870 * 12 * 80\% * 30\%) * (1 + 3\%)^{t-25} * (1 + 9\%)^{65-t}] = 1,281,244 \text{ 元}$$

將所得增加金額扣除因繳交保費而使所得減少的部份，我們可以求出甲案將使民眾 65 歲以後的所得淨增加 2,716,114 元，乙案增加 1,528,247 元，丙案增加 3,150,617 元。由此可見，就剛開辦國民年金時 25 歲的民眾而言，丙案所帶來的所得淨收益最高，其次是甲案，乙案則最低。至於剛開辦時年齡介於 26 至 64 歲的民眾，則因其在甲案與丙案為領取全額年金所需繳費年資皆較 25 歲民眾少，故其所得淨增加額度將更高於乙案。

此外，依上述方法，本章亦將開辦時年滿 25 歲、35 歲、45 歲，以及 55 歲者進行比較，請參閱表 5-1。年滿 25 歲、35 歲，以及 45 歲的族群其結果與上述情形相符。另，開辦時年

註¹ 根據林芳一（1996）的研究，提高營業稅率一個百分點，將使物價上升 0.39%，薪資上升 0.11%。由於上升幅度很小，且為一次性，無累計效果，故是否將其納入考慮，應不至於影響分析結果。

齡滿 55 歲者則以乙案的所得淨增加額度為最高，其次為丙案，增加幅度最少者則為甲案。

表 5-1 開辦時不同年齡在各版本下年金所得與政府補助之比較

單位：元

開辦時 年齡	65 歲後所領 的年金總額	因繳交保費使 65 歲後 所得減少的總額	淨年金所得總額	政府補助保費總額
甲案				
25 歲	3820617	1104503	2716114	920419
35 歲	2842898	425378	2417520	354482
45 歲	1692306	149045	1543261	124204
55 歲	629617	40160	589457	33467
乙案				
25 歲	1528247	0	1528247	1528247
35 歲	1528247	0	1528247	1528247
45 歲	1528247	0	1528247	1528247
55 歲	1528247	0	1528247	1528247
丙案				
25 歲	4431915	1281224	3150691	1067687
35 歲	3297761	493438	2804323	411199
45 歲	1963075	172893	1790183	144077
55 歲	730356	46586	683771	38821

雖然甲案與丙案使老人所得增加的幅度大於乙案，但因這二種方案皆要求民眾必須繳交保險費，才能領取年金，故對於保險費負擔能力較低者而言，可能會因無力負擔而不交保險費，導致其未來能領取的老年給付減少。雖然甲案與丙案對於低所得者都設有保險費補助或免繳保險費的機制，惟仍無法完全去除因須繳交保險費所造成的投保障礙。反觀乙案，因毋須繳交保險費，故不會產生上述問題。

除對低所得者產生投保障礙外，給付金額是否適當也是較受質疑之處。有學者認為甲案與乙案的給付水準低於政府所定的貧窮水準，故對老人保障不足（王正，2000）。惟亦有學者與民意代表認為，以世界銀行對基礎年金給付金額的標準為平均每人國民所得 20% 來看，甲案與丙案的給付金額尚屬合理。²

由於國民年金只是老人經濟安全保障的一環，而以目前 65 歲以上老人每月生活費 9 千餘元來看，甲案與丙案的年金給付足以支應一半以上的費用。此外，由於這兩案是採社會保險制，若提高給付則保險費必須調升，此時個人儲蓄可能會因而減少，如此未必有利於 65 歲以後的生活保障。至於乙案，雖然不採社會保險制，並無調升保險費的問題，但給付的增加除

註² 請參閱本報告所附座談會記錄。

了會提高營業稅之外，也可能會降低 65 歲以上者的工作意願，二者皆不利於經濟發展。

綜合上述分析，我們認為就開辦時 65 歲以上民眾而言，乙案所提供的所得保障最高，其次是甲案與丙案，但對開辦時未滿 65 歲者而言，其 65 歲以後的所得保障則以丙案最高，其次是甲案，再其次是乙案。

第二節 對所得分配的影響

由於國民年金的財務責任有代間移轉的現象，在比較不同方案對所得分配的影響時，必須同時考慮代內與代間所得分配的公平性問題。就代內所得分配而言，根據前節的分析，三種方案皆會使參加國民年金制度者 65 歲以後淨所得增加。目前 25 至 64 歲國民中，未加入社會保險者約有 409 萬人，其中，扣除農民身份者 181 萬人，其餘 228 萬人大都為家庭主婦（約 205 萬人）、學生（10 萬人）、失業者（9.8 萬人）。由於這些人的所得原本較低，故國民年金的實施將有助於縮小其與加入其他社會保險者年老之後的所得差距。

雖然如此，仍有部分專家學者與民意代表認為，如果不將現行各種社會保險整合，而單為目前未加入其他社會保險者實施國民年金保險，仍無法符合社會公平原則³。尤其是甲案與丙案規定被保險人必須自行負擔八成保險費，較現行公、勞保的保險費自付比率為高，形成無工作收入者保險費負擔反而較有工作收入者重之不公平現象，此外，由於各種社會保險的給付水準不同，導致同樣面臨老年生活保障問題者，卻因職業類別不同而受到不同照顧。誠然，這些批評都言之成理，惟要避免這些問題必須推翻現有社會保險架構，由分立式改為單一式，其工程之浩大絕非短期可以完成。因此，除非我們願意繼續漠視目前未加入社會保險者老年以後的經濟安全問題，否則上述不公平現象可能是階段性的「必要之惡」。

若單就加入國民年金保險者之間的所得分配來看，國內有些專家學者認為甲案與乙案採定額保險費，違反量能負擔原則，而且給付金額與繳費年資連動，低所得者可能因無力繳交保險費而減少給付，故對其較不利；反觀乙案給付金額不受繳費年資影響，一律為 3000 元，而且主要財源為營業稅，稅負輕重決定於消費多寡，低所得者因消費少，故稅負較輕⁴。

甲案與丙案雖是採定額保險費、定額給付制，其性質較類似強制儲蓄，但政府對低所得者補助較多保險費，故仍具量能負擔的精神。尤其，甲案設有保險帳戶，若勞工於 65 歲或發生風險事故時，先由個人帳戶支應，個人帳戶餘額用罄時，再由保險帳戶支應，更突顯出風險分攤之所得重分配功能。另一方面，乙案的主要財源來自加徵營業稅，雖然低所得者消費少、稅負較輕，但因其邊際消費傾向較高所得者高，故其分攤之國民年金成本對其所得之比率反而較高所得者高。易言之，就保險費負擔而言，乙案對代內所得重分配之公平性亦有負面影響。

惟如前面所言，加徵一個百分點的營業稅所造成的消費物價上升幅度十分有限，故前述所言的負面影響應不致太大。而且，近來有些國外研究發現，營業稅未必具有累退性，若是果真如此，則上述負面的影響效果可能就不存在。此外，即使高所得者的邊際消費傾向較低，只要其消費金額大於低所得者，則高所得者的保險費負擔仍較低所得者為重。因此，就一般

註³ 請參閱黃玟玲、林萬億（2000）、沈富雄（2000）、以及本報告所附會議記錄。

註⁴ 請參閱黃玟玲、林萬億（2000）。

民眾而言，乙案仍較甲案與丙案具社會公平性。

在代間所得分配公平性方面，為比較在不同方案的國民年金方案下，每一世代所負擔的年金成本對年金給付比率之差異，我們將人的一生分為二期：工作期與退休期，並假設第 t 世代的人口為 n_t ，人口成長率為 g_t ，實質年金給付為 b_t ，則在提存準備制度下，第 $t+1$ 世代每人所負擔之年金成本為其本身在工作時所提存準備的成本，加上為第 t 世代所負擔的成本 (C_{t+1})，亦即

$$C_{t+1} = \frac{n_t * b_t * (1 - p_t)}{n_t * (1 + g_t)} + b_t * p_t$$

$$= b_t * \left[\frac{(1 - p_t)}{(1 + g_t)} + p_t \right]$$

式中， p 為部分提存準備率。將上式除以年金給付，並假設每一世代實施給付不變⁵，則可求出第 $t+1$ 世代所負擔年金成本對年金給付的比率為：

$$R_{t+1} = \frac{(1 - p_t)}{(1 + g_t)} + p_t$$

在完全提存準備 ($p_t=1$) 或人口數目達到均衡 ($g_t=0$) 時，每一世代所負擔的年金成本等於所需領取之年金給付，故無代間所得移轉問題。反之，若採部分提存準備 ($p_t < 1$)，則每一世代所負擔的年金成本是否大於所領取之年金給付，將視人口變動而定。若人口遞增 ($g_t > 0$)，則年金成本小於年金給付，表示對年輕世代有利；反之，若人口遞減 ($g_t < 0$)，則年金成本大於年金給付，表示對年輕世代不利。

另一方面，在以營業稅為主要財源的隨收隨付制下，第 $t+1$ 世代每人所負擔之年金成本為其在工作期與退休期所分攤之營業稅，即：

$$C'_{t+1} = \frac{n_t * b_t}{n_t + n_t(1 + g_t)} + \frac{n_t(1 + g_t) * b_{t+1}}{n_t(1 + g_t) + n_t(1 + g_t)(1 + g_{t+1})}$$

假設每一世代的人口成長率均相同，則上式可簡化為：

$$C'_{t+1} = \frac{2b_t}{2 + g_t}$$

將上式除以年金給付，則可求出第 $t+1$ 世代所負擔的

年金成本對年金給付比率為：

$$R'_{t+1} = \frac{2}{2 + g_t}$$

註⁵ 由於年金給付會隨物價與實質薪資成長率各半來調整，故假設每一世代實質年金給付相同。

若人口數目達到均衡 ($g_t=0$) 時，每一世代每人所負擔的年金成本將等於所領取之年金給付，故無代間所得移轉問題。若人口遞增 ($g_t>0$)，則成本小於給付，表示對年輕世代有利；若人口遞減 ($g_t<0$)，則成本大於給付，表示對年輕世代不利。

根據經建會人力規劃處之人口推計，我國人口成長率在民國 127 年 (含) 以前雖然大於零，但數值愈來愈小，而自民國 128 年起則為負成長。因此，依據上述分析結果，不論是甲案、乙案或丙案，愈年輕的世代每人所需負擔的年金成本對所領取給付之比率愈高，表示對年輕的世代愈不利。

為比較不同方案對年輕世代之不利程度，我們分別假設提存準備率為 $2/3$ ， $1/2$ 與 $1/3$ ，每一世代的人口成長率為 -10% ， -20% ，此時，當提存準備率為 $2/3$ 時，隨收隨付制對年輕世代較不利；當提存準備率為 $1/2$ 或 $1/3$ 時，部分提存準備制對年輕世代較不利。若以政府保險費補助比例為準，則甲案與丙案的提存準備率大約介於 60% 至 80% 之間，因此，對年輕世代不利的程度較乙案為小。不同提存準備率與不同人口成長率假設下的年金成本與年金給付的比率請參閱表 5-2。

表 5-2. 不同假設下的年金成本與年金給付的比率

		部分提存準備制	隨收隨付制
P=2/3	g=-10%	1.037	1.053
	g=-20%	1.083	1.111
	g=-30%	1.143	1.176
P=1/2	g=-10%	1.056	1.053
	g=-20%	1.125	1.111
	g=-30%	1.214	1.176
P=1/3	g=-10%	1.074	1.053
	g=-20%	1.167	1.111
	g=-30%	1.286	1.176

註：P 為提存準備率，q 為人口成長率。

綜合以上分析，若就加入國民年金保險與加入其他社會保險者之代內所得分配而言，國民年金的實施可縮小二者之所得差距，有利於分配的公平性，而其效果以丙案最大，其次為甲案，再其次為乙案。若就加入國民年金保險者本身之代內所得分配而言，三種方案皆未完全符合量能負擔原則，其中，以乙案較符合社會公平，其次為甲案，再其次為丙案。若就代間所得分配而言，三種方案皆不利於年輕世代，而乙案的不利程度較大。

第三節 對儲蓄的影響⁶

註⁶ 本節主要參考自胡勝正(1998)

實施國民年金的儲蓄效果主要受到三個因素的影響，第一是財務處理機制，第二是理性與「感性（短視）」人口的數目，第三是人口老化趨勢。所謂「理性」人口是指那些有遠見的，知道規劃終身消費者，他們的消費行為是由恆常所得（或生命循環理論）來決定。所謂「感性」或短視人口是指那些由於短視、資訊不足、流通性限制（借不到錢）、或力不從心，其消費則由當期可支配所得決定。

由於甲案與丙案採部分提存準備制，被保險人雖要繳交保險費，但一塊錢保險費未來可換得超過一塊錢的公共年金，亦即終身所得增加，因此，就理性人口而言，其消費增加，儲蓄減少。另就感性人口而言，繳交保險費將使當期可支配所得減少，進而迫使他們減少消費，增加儲蓄。因此，甲案與丙案對國民儲蓄的影響將視理性人口與感性人口相對多寡而定。據陳禮潭與胡勝正(1997)的研究，國內感性人口占總人口的比例約 30%，少於理性人口的 70%，故實施國民年金對國民儲蓄的總效果為負。而由於丙案使終身所得增加幅度大於甲案，故對國民儲蓄的負向影響也較大。

乙案採隨收隨付制，是由政府直接將所加收的營業稅轉手發給退休人口作為給付，只累積小額的準備金來因應現金流量的波動。因此，社會儲蓄只是一種財政幻覺。當一位理性被保險人繳一塊錢的國民年金保險費時，他以為積了一塊錢的社會儲蓄，因此少存一塊錢的個人儲蓄帳，從他個人的觀點，總儲蓄不變。但因為政府已在同一時間將所收的保險費轉手發給退休人口作為給付，社會儲蓄並不存在，故每一塊錢的國民年金保險費將排擠一塊錢的國民儲蓄。亦即乙案對理性人口的儲蓄有負向影響，且其影響程度較部分提存準備制為大。

隨收隨付制對感性人口有強迫儲蓄效果，且有儲蓄排擠（代間移轉）效果，因此其總效果可正可負，視工作人口與退休人口的邊際消費傾向大小而定。前者的邊際消費傾向愈大，後者的邊際消費傾向愈小時，儲蓄效果愈可能是正（負）的。如果乙案對「感性（短視）」人口的儲蓄效果是負的，或「感性（短視）」人口佔總人口的比例很小，則其對整個國民的儲蓄效果是負的。

隨收隨付制因為是一個代間移轉的制度，受人口變遷的影響很大，隨人口老化，65 歲以上人口比例升高，25 至 64 歲繳費人口的保險費必然變重。例如，在公元 2000 年國民年金開辦時，繳費人口對退休人口的比率是 6.7，亦即，每支付 1 元給付加諸繳費人口的保險費負擔是 \$0.16 元（ $=1/6.7$ ）。到公元 2035（民國 124 年）時繳費人口對退休人口的比率將下降至 2.3，每 \$1 給付對繳費人口的保險費負擔將上升 \$0.43 元。保險費的上升將增強隨收隨付制公共年金的儲蓄排擠效果。因此，隨著人口老化，乙案對國民儲蓄的負效果將更加明顯。

在部分提存準備制下，隨人口老化、生命期限的延長，除非退休年齡也隨著延後，否則退休給付的期限必定延長，保險費必須增加，導致當期可支配所得下降，但對國民年金財富沒有影響。這等於迫使感性人口增加儲蓄。因此，甲案與丙案對國民儲蓄的正向影響效果將隨人口老化而遞增。

第四節 對就業的影響

實施國民年金對就業的影響層面主要包括勞動供給、勞動需求與勞動移動。在勞動供給方面，實施國民年金方案對理性人口與感性人口的影響不同。就理性人口而言，其勞動供給會受終身所得影響。由於三種方案都會使終身所得增加，故對勞動供給皆有負面影響。其中，丙案因所增加之非勞動所得最多，所產生的負面影響也最大，其次為甲案，再其次為乙案。就感性人口而言，其勞動供給決定於當期可支配所得。由於三種方案都將使 25 至 64 歲被保

險人的可支配所得減少，故勞動供給增加。其中，乙案因可支配所得減少幅度最大，故勞動供給增加最多，其次是丙案，再其次是甲案。由於理性人口所占比例大於感性人口，因此，整體而言，實施國民年金對勞動供給有負面影響。

在勞動需求方面，由於乙案的財源主要來自增加營業稅收，因此可能會使企業因成本增加而縮減生產規模，進而降低勞動需求。反觀甲案與丙案的保險費主要是由政府與被保險人負擔，雖然政府負擔的部分可能會轉嫁為向企業增加稅收，但其影響可能不若乙案直接。

在勞動移動方面，由於目前所規劃的三種方案皆未整合其他社會保險，現行各種社會保險是以職業作為納保標準，而各種保險的給付條件不同，且年資不能相互移轉，故三種方案皆不利於勞動移動。至於就未來的規劃方向而言，乙案可能是最有利於勞動移動，因其不僅提供單一化的國民年金，且整合現行勞基法退休金與公務人員退撫金制度。丙案雖也提供單一化的國民基礎年金，但在附加年金方面則仍採分離制。至於甲案則僅針對未加入現行社會保險者提供國民年金保險，並維持現行公勞保不變，故其分歧性是三種方案中最大者，亦最不利於勞動移動。

第五節 小結

本章主旨在探討經建會目前所規劃的三種不同國民年金方案對老人所得保障、所得分配、國民儲蓄與就業的影響。在老人所得保障方面，實施國民年金將使65歲以上老人所得增加。其中，對開辦時已年滿65歲以上民眾而言，乙案增加幅度大於甲案與丙案；對開辦時未滿65歲的被保險人而言，則以丙案增加幅度最大，其次是甲案，再其次是乙案。

在所得分配方面，實施國民年金所造成的影響必須分為加入國民年金保險與未加入者之間的代內分配、加入者本身的代內分配與代間分配。就加入者與未加入者之代內分配而言，實施國民年金將縮小其所得差距，故有利於所得分配的公平性。其中，丙案因使所得差距縮小幅度最大，故最有利於公平性，其次是甲案，再其次是乙案。就加入者本身的代內分配而言，三種方案雖皆有量能負擔的設計，但皆無法避免所得分配不公平的問題。其中，乙案因以營業稅為主要財源，故對所得分配的負面影響較另外二種方案小；而甲案因設有保險帳戶，其對所得分配的負面影響較丙案小。就代間分配而言，三種方案的財務機制皆不利於年輕世代，其中，甲案與乙案因採部分提存準備制，且提存準備率介於六成至八成之間，故對年輕世代的不利程度較乙案小。

在國民儲蓄方面，實施國民年金的影響將隨被保險人的儲蓄是以終身所得或當期可支配所得為主要考量而有所不同。如果是考量終身所得，三種方案皆將使國民儲蓄因終身所得增加而減少，其中，乙案因採隨收隨付制，故對國民儲蓄的負面影響較甲案與丙案大。如果考量當期可支配所得，三種方案都將使國民儲蓄因當期可支配所得減少而增加。若甲案與丙案的提存準備率介於六成至八成，而每一世代人口成長率小於-10%，則這二種方案對國民儲蓄的正面影響將大於乙案。此外，由於國內多數民眾在決定儲蓄時是以終身所得為主要考量因素，故實施國民年金對整體國民儲蓄有負面影響。

在就業方面，實施國民年金對勞動力供給與勞動需求可能都有負面影響。惟因加入國民年金保險者原本大多屬非勞動力，故勞動供給的變動幅度應不致太大。此外，由於目前三種方案皆未決定將與社會保險整合，故勞動力的移轉仍會因各種保險的給付條件與給付水準的不同而出現障礙。

第六章 不同國民年金方案對人民權益影響之影響—

社會面與政治面分析

目前國民年金制度的三大方案，依其內涵可稱為國民年金儲蓄保險案（甲案），全民提撥平衡基金案（乙案），及社會保險福利年金案（丙案）；依提案的主體可分為國民黨執政時期經建會規劃的丙案，民進黨執政後經建會重新規劃但留有丙案重要精神的甲案，以及延續民進黨在野時期重要主張的乙案。這些方案在制度原則和精神上雖有重大差異，但朝野政黨和政府部門在推動國民年金制度時，其實有些相近的目標。除了「讓所有國民遭逢老年、傷殘和死亡的風險事故時，其本人或遺屬能維持基本生活」的這個基本目標之外，國民年金制度的推動，是希望能夠解決現有經濟安全保障制度所呈現的「不足」與「不均」的現象。

「不足」指的是保障的範圍有限，並未涵蓋所有國民。據行政院經濟建設委員會估計，至民國 86 年 6 月底，25 至 64 歲人口中，有 409 萬人未有任何老年經濟保障，其中包括家庭主婦和失業者；而許多已納入保障範圍者，其保障程度也無法維持基本生活的需求。「不均」指的是，由於現有各種退休金制度、社會保險和福利津貼體系紊亂，使得不同職業、身分的老人受到的保障程度不一致。所以建立國民年金制度的目標，一方面是希望能使社會成員在遭逢老年、傷殘、死亡等事故時，其本人或遺屬能維持適度或最低之生活水準，而此一經濟安全目標，需以目前未獲保障者為優先照顧對象；另一方面，則是要對現行紊亂的社會安全體系作適度的整合，以降低不同職業別被保險人未來所獲保障程度的差異。

由於體系整合的難度甚高，解決「不均」的努力，暫時受到擱置。目前國民年金制度的規劃，主要是以提供老年人基本生活的保障為主要目標，並且是以目前未獲保障者為優先照顧對象。就此目標而言，甲、乙、丙三方案有其相似性。相關制度的設計原則，是否真能達到基本生活保障的目標，並對迫切需要照顧的群體提供生活照顧，是本章擬詳細探討的課題。

除了基本生活保障的適當性之外，從社會面評估國民年金制度時，一般會從下述幾個層面來探討：第一，哪些人可以獲得基本生活的保障？這是方案的普及性（universality）問題；第二，維持基本生活的保障程度是否均等？這是給付的平等問題；第三，財源以及財務制度的設計是否具有所得重分配的功能？這是財務負擔的公平性問題；與第二和第三個問題相關的是，第四、給付結構與財務負擔的關係，是否具社會互助的精神？這是社會團結的問題。以下我們將針對這幾個面向提出評估意見。

第一節 社會面之分析

一、基本生活保障的適當性

甲案開辦時全額年金為前二年平均每人每月消費支出的 50%，90 年為 7,500 元；乙案開辦時，福利年金金額為平均每人每月消費支出之 20% 至 25%，最少為每人每月 3,000 元；丙案開辦時全額年金為平均每人每月消費支出的 55% 至 60%，預計 90 年開辦時的全額老年年金給付標準約為 8,700 元三個方案均規定，未來給付水準將依消費者物價及實質薪資成長率各半調整。丙案且規定給付水準長期應維持在平均消費支出的 50%。

長期而言，當體系逐漸成熟到多數受益者均符合全額年金領取資格時，甲、丙兩案較能

提供適當的基本生活保障，丙案因規定給付水準長期應維持在平均消費支出的 50%，保障程度又稍高於甲案。

有人以為乙案的年金金額易受政治壓力而向上調整，未來有可能接近於甲、丙兩案的全額年金給付水準，因而具有不可預測性。但這種可能性不高。因為，如果福利年金金額經立法訂定為平均每人每月消費支出的 20% 至 25% 或特定額度時，給付標準要超越上限，必須修法才有可能，但法律的更動有相當大的政治限制。其次，乙案是稅收制，政府財政能力對給付水準的調整是極大的限制。目前朝野政黨基本上都具有「財政保守」的傾向。例如，民進黨在野時期被認為較具福利傾向，但新政府上台後，乙案的福利年金金額，較之過去民進黨所提的五千元至七千五百元的給付水準，顯得相對保守。除非政治勢力發生重大重組，否則無論那個政黨執政，採取財政上不負責任（fiscally irresponsible）、大幅調漲福利年金金額作法的可能性不高。事實上，許多西方國家都有非常相近的經驗。以稅收為財源來支應普及性、定額給付（universal, flat-rate benefits）的國民年金制度，都會因為財政的限制而使給付金額難以提昇到能夠維持適當生活水準的程度，致造成「均貧」（equal but poor）的現象。

所以就基本生活的保障程度而言，長期說來，乙案的保障程度將低於甲丙兩案。

二、對迫切需要照顧的群體提供的生活照顧

評估不同國民年金方案對老年人基本生活保障程度時，不能忽視一個問題，亦即，這些方案對目前沒有接受任何經濟保障的老人、身心障礙者及遺屬，所提供的生活照顧。對現有弱勢者，尤其是目前已達 65 歲以上的老人，基本經濟安全的保障，是催生國民年金制度主要的關切所在。這從「老人年金」或「老人福利津貼」屢屢成為選舉的訴求，可窺見問題的重要性。

甲丙兩案著眼於長期性的規劃，但在體系成熟、強制參加國民年金體系的被保險人合於領取年金資格之前，對那些無法參加年金保險，或參加但投保年資過低者，如何獲得生活保障的問題，甲丙兩案都有「福利津貼」的設計。甲案福利津貼的發放對象、給付水準與抵扣規定，與乙案的福利年金如出一轍：對開辦時已滿 65 歲和重殘者提供每人每月三千元的福利津貼（福利年金）給付，但曾領取老年和重殘給付者均需抵扣；父母雙亡的 18 歲以下孤兒，每人每月可領福利津貼二千元。因此對目前迫切需要照顧的弱勢群體所提供的生活照顧，三案的保障程度並無差異。問題在於，二千元至三千元的給付金額，是否足以維持現有未受經濟保障的老人、身心障礙者及遺屬適當的生活？乙案給付金額過低，經常受到「杯水車薪」的批評，但對目前迫切需要照顧的群體所能提供的生活照顧而言，甲丙兩案在體系成熟前，亦有同樣的問題。

三、保障的普及程度

甲丙兩案均以未加入公、軍、勞保之國民為強制加保對象，兩案都強調「繳費義務與給付權利」的對等關係。因此，未依規定繳費者，將缺乏法定保障權利。甲案規定，強制加保對象若未盡繳費義務而無法獲得保險給付權利者，亦不得領取儲蓄保險制下的福利津貼。另外，甲案又規定，被保險人若繳費年資不足，以致年金給付未達福利津貼標準者，亦需經相關所得暨資產調查符合資格者，才由平衡基金補足。也就是說，根據甲案的制度原則，若以福利津貼作為最低的保障額度，那麼強制加保對象，可能因為未盡繳費義務或因繳費年資不足，以致無法獲得最低程度的保障。丙案亦有類似的問題。

乙案亦以未加入公、軍、勞保之國民為主要保障對象（已領取保險給付者有抵扣規定，所以實質上是以無法獲得現有社會保險給付者為主要保障對象）。乙案因為是稅收制，給付權利之賦予非以繳費為前提，因此，就其意欲涵蓋的保障對象（未加入現有社會保險體系者）而言，較具普及性。乙案均等給付的額度，等於甲丙兩案的最低額度（福利津貼標準），就此而言，乙案在給付的適當性（adequacy）方面，遜於甲丙兩案，這已在前面的討論提及。但在這一最低保障額度的基礎上，乙案涵蓋的受益對象，將（稍）高於甲丙兩案。

第二節 政治面之分析

一、給付的平等性

乙案是定額給付，符合受益資格者均等給付。甲丙兩案雖採社會保險的原則（丙案的保險精神又高於甲案），但與絕大多數強制性年金保險體系不同之處，在於兩案的保險費與給付均非「所得相關」（earning-related），而採定額保險費和定額全額年金的制度設計。符合全額年金領取資格者，兩案的給付相當。不過，被保險人因為投保年資有異，因此，實際領取的年金金額將有不同。不管是甲案的個人儲蓄帳戶的設計或丙案的確定給付原則，均有依年資差異而造成給付不均的現象。相較之下，給付的均等性，成為乙案的制度原則。

乙案所強調的給付均等性，其制度原則是建立在一些重要的信念和假定上。一方面，它堅持所有國民的政治地位平等，另一方面，它又假定所有國民的最低生活水準的需求一致。因此必須由政府透過一般稅收提供相同的年金給付，以保障每個國民基本生活的滿足。但以稅收制來提供國民均等給付，以維持適當的生活水準，勢必要有龐大的政府財政為後盾。在財政資源的限制下，均等給付經常造成「均貧」的現象。均貧之下，「均等」的意義為何？是個需要進一步思考的問題。也就是說，如果在財政限制下，乙案只能提供受益者相同但卻不足以保障基本生活的福利年金時，均雖均矣，但「均貧」卻未必是國民年金制度的政策目標。

二、財務負擔的公平性

社會保險的財務公平性是建立在「量能負擔」的原則上。甲、丙對此原則，均有所違背。

甲丙兩案均採「定額保險費」的財務負擔原則。亦即被保險人，無分所得能力的高低，每人負擔的保險費均相同。但政府對不同所得團體的保險費補助，則有差異。根據甲案，政府對一般國民補助 20% 的保險費，對所得在平均水準以下者提高補助至 40%；低收入戶重度身心殘障者由政府全額補助；中度身心殘障者補助 1/2，輕度者補助 1/4。丙案的保險費補助原則，與甲案相同。換言之，甲丙兩案都想透過政府保險費補助的差異，來降低「定額保險費」所造成的違反「量能負擔原則」的社會公平性問題。但「一般國民」和「所得在平均水準以下」這些類屬之內的被保險人，其保險費負擔仍與所得能力無關。

丙案在與社會保險體系進行「業務分立、內涵整合」原則下，適用國民年金新制的軍人、公教人員與勞工，由政府補助保險費，但受雇勞工有雇主分攤保險費，政府又以雇主身份補助軍公教人員部分保險費，其結果缺乏社會保險者，其自行負擔之保險費，較受雇勞工及公教人員更高，社會公平性較之甲案更低。

採取繳費制的甲丙兩案，其財務負擔，要達到「量能負擔」的原則，有實際困難。這兩案所欲涵納的保險對象，是目前未參加社會保險者，這些人有許多是沒有工作者。就這些被保險人而言，要掌握其所得有其困難，採用「定額保險費」，是不得不然的作法。但向未參加社會保險者（主要如家庭主婦和失業或無業者）收取保險費，可能遭受政治抗拒。

乙案以政府稅收為財源，一般認為較具所得重分配的功能。但「一般認為」，不見得實際如此。作為乙案財源的稅收，主要附加於營業稅收繳。若企業將營業稅的成本轉嫁到物價，可能不利於低所得者。

三、社會團結與社會互助

社會團結與互助是建立在「重分配」的原則，高所得者和未發生事故者，藉由財務分攤的機制，幫助低所得者和發生風險事故者。乙案的制度設計有個重要的假定：以稅收為主要財源來提供必要的經濟保障，由於「重分配」效果較大，故較能實踐社會團結與集體責任的精神。丙案定額保險費以及「繳費與給付的對等關係」，社會互助的精神較為欠缺。甲案除了有與丙案相近的問題之外，「保證領回、本利回收」的個人帳戶，使制度的精神更傾向於強迫儲蓄而非社會保險的性質，強調個人責任非而集體責任。

第三節 座談會意見彙整

一、甲乙丙三案支持者背景分析：（見表 6-1）

綜合三次座談會的結果發現，不論是學者專家、政府官員、民意代表或民間團體代表，似均以支持甲案者為最多。學者專家中亦有因丙案與甲案精神相近，或云甲案為丙案之修正或延伸版，而無明顯支持甲或丙案者。至於民意代表則除國民黨籍者外，餘幾皆贊成乙版，此固因與會的民意代表中有兩位民進黨籍，本即較傾向認為應以稅收制開辦年金保險，而新黨籍委員則以乙案的實施較為單純，不論就行政或民意的瞭解與支持方面均較易，故亦贊成乙案。唯強調若由社會公平性出發，則在乙案實施前，政府必須先改革稅制、擴大稅基。至於民間團體則除工商團體代表較傾向支持甲案外，餘多半無明顯支持版本。蓋因民間團體代表所最關心者莫非所代表群體之利益，故只要政府能提供老人、殘障及勞工退休生活的基本保障，他們其實不太在意實施那一版本。事實上，甲、丙兩版本的複雜程度連學者專家及政府官員都還弄不清楚，遑論一般民間團體代表了。這也是座談過程中多位與會人士表示未來政府在實施這些版本時，需首重宣導的理由所繫。

今經整理三次座談記錄摘述各版支持與保留意見如下：（見表 6-2、6-3、6-4）

二、甲案：支持與保留的理由分析

（一）贊成理由

支持以「社會保險」方式開辦國民年金制度的與會者大多贊成甲案。

蔡吉源教授根據其設算結果更明白地指出對政府財源負擔而言，就長期而言，甲案顯然比乙案負擔要輕。且因甲案收入來源主要為受益人的保費，故長期上財政壓力較小，且對「自助互助」較具落實精神。

吳凱勳教授更認為以目前政府的財政狀況言，若擬採取稅收制的年金規劃，必然會對其他部門產生排擠作用，更何況稅收制還有「政治拱抬」的風險。

(二) 保留觀點

甲案固然有上述政府財政負擔較輕的優點，唯即使是支持者，對未來實施甲案仍不免存有下列疑慮：

1. 首先是關於龐大基金的管理問題，一方面擔心政府有無此能耐，另一方面也認為建立在個人儲蓄帳戶制精神下的甲案，行政成本勢難降低。
2. 在社會風險分擔與所得重分配效果上，學者專家也擔心個人儲蓄帳戶將可能缺乏繳費誘因。且對真正弱勢人口言，個人儲蓄帳戶的保障也不見得足夠。民間團體代表張峰益秘書長更認為甲案只針對 400 萬目前未加入任何保險人口採定額定率方式開辦一項小規模的保險，根本談不上風險分攤和社會互助。社會福利學者林昭吟也認為甲案擬辦理的為一小格局針對特定對象的國民年金，而非全民的國民年金，正當性難免會受到質疑。

福利法專家郭明政教授也相當坦誠地指出，第一案之所謂儲蓄保險，基本上可說是保險與公積金制度的混合制度。其雖亦有風險分攤的功能，然實則為一強制儲蓄制，基於該案實施可能會成為對社會保險與社會安全制度的全盤否定，故郭教授表示對甲案無法認同。

法律學者黃茂榮則認為未來政府究應採取哪一版本，實繫乎「保險意識型態」認定的釐清，換言之，他認為社會保險的實施若採取強制保險制，則需針對保險目的係在於分散風險抑重視財富的重分配先予定位。他表示：「若談保險而不建立財富重分配實為師出無名。」

此外，黃教授還點出了當前各種津貼林立，若政府再實施強制儲蓄不免與現制有諸多衝突。不過，吳凱勳教授卻稍有不同看法，他指出目前甲案固分個人帳戶及社會帳戶，民眾保費的 80% 均納入個人帳戶，故仍應有一定的繳費誘因。關於這一點，胡勝正教授早也在不同場合強調只要政府未來給付水準較銀行儲蓄利息高，則強制儲蓄仍應有實施空間。

3. 部份與會學者雖支持甲案，但也擔心未來實施時，其與其他現行制度間的配合。如中央健保局劉副總經理見祥即指出，若目前實施的健保可走向儲金制的話，則兩者在行政的配合上就較無問題。當然，多位與會者也認為，制度的實施其實和文化背景間必然也存在一定程度的關係。具體而言，基於對自己的東西認為較有保障的思考，或許強調個人責任重於政府責任的甲案未嘗不是條出路。只不過，20% 保險帳戶針對老年退休生活能否確實提供足夠的保障（給付水準），則多位與會者都持存疑態度（吳凱勳）。
4. 支持乙案的沈富雄委員對甲案的主要批評在於「任何建立在繳費精神上的社會保險

制度多少都會遭遇到欠繳保費的問題，而使制度可能無以為繼」。另一主張乙案的簡錫土皆委員也指出類似新加坡公積金的甲案，對未就業人口或低收入勞工可能因無繳費能力而演為變相的「人頭稅」。甲案在他看來不過是一種強制儲蓄，談不上互助精神的發揮。

5. 簡委員之所以反對甲案的另一考量為若採取類似新加坡公積金制的甲案，則強制企業主負擔薪資 20%公積金的結果將增加約 14.6% 雇主的負擔，對企業經營不無衝擊。簡委員由更廣義社會公平性的立場出發，提出不論哪一種年金制度，都無法脫離對現行相關體制的檢討。比如，現有的各項不合理津貼（老農、老榮、職業勞工、軍公教...）若能移作基礎年金財源，則政府必能保證全民老年基礎所得替代率的 20% 上下。而長期以來存在於臺灣社會稅賦的不公平現象若能加以改善，因稅基擴大而增加的財源對政府開辦國民年金制度必有裨益。故對簡委員言，年金財源籌措根本上牽涉的是國家資源重分配的課題。

三、丙案：支持與保留的理由分析

與會人士中不少位表達了丙案與甲案在精神上似頗一致的看法，而無明顯傾向甲或丙案的主張。在比較傾向支持丙案者中，大多認為丙案為一多年研擬出來的版本，最具有「社會保險」的精神（黃耀輝教授）。且甲案因屬乙、丙兩案的綜合，內容較繁複，在宣導上難以爭取到民眾的認同，且如前所述行政成本似偏高。至於乙案在實施上固然可能最為簡單，政治阻力因民眾無須納費也比較小，但也因租稅負擔與轉嫁不是很清楚，頗易因政治炒作而有競相加碼之虞。尤其臺灣地區人口老化速度頗巨，後代子孫稅賦勢必日趨吃重，最終可能出現「入不敷出」現象。唯亦有學者（蔡吉源教授）卻批評當初丙案的設計過於匆促，欠缺長期思考，對總體經濟言、對勞動意願、儲蓄意願及投資意願均有長期不利影響。

和甲案類似的是，較傾向支持丙案者也會擔心該案的實施對低所得者可能會出現「無力繳納年金保險費」的問題。不過，這些學者卻樂觀地認為果如此，政府應該有能力藉其他福利制度的搭配（如社會救助）來加以彌補。

四、乙案：支持版本與保留的理由分析

操作簡單、政治阻力小為乙案支持者的共同心聲。然而對採取稅收制辦理國民年金的批評聲卻不小。首先，多數與會者認為稅收制的採行必然會對其他部門產生排擠作用。且姑不論每月 3000 元的老年津貼保障水準是否足夠，政府長期負擔能力問題將成為制度實施時最大的挑戰。換言之，建立在抽 1% 營業稅基礎上的財源籌措方式的長期穩定性受到相當的質疑，尤其經濟不景氣時更然。或許正因如此，陳鴻基委員即不客氣地說，「乙案是短線操作的社會福利制度。」

第四節 小結

乙案雖然有較強的社會公平性、社會互助和集體責任的精神，可是稅收制的財源限制，使這個方案能夠提供的年金給付，無法保障基本生活的適當性，這與國民年金的基本目標有所違背。

甲、丙兩案較為強調基本生活保障的適當性和長期的財務穩健性。要維持基本生活保障的適當性，難以全由稅收支應，因此必須採用繳費制的財務設計。但強制納保的對象，是政府無法掌握其所得的群體，因此採取「定額保險費」的設計，使財務負擔難以符合量能原則。甲、丙著眼於體系的長期性，但對於目前亟需照護的人群，亦無法保障其基本生活的適當性。

從座談會與會代表所表達的意見來看，固然甲案的支持者最多，然在政府行政成本、基金管理能力、社會風險分攤、所得重分配效果、強制儲蓄的適法性、繳費誘因、個人責任 VS. 政府責任、積欠保費處理、對企業界的衝擊等方面，與會人士態度仍有諸多保留。

相形之下，被認為最具有「社會保險」色彩與甲案精神類似的丙案，有因規劃期長受到少數學者青睞，唯多半因甲版更具改良性格，而不無因其對總體儲蓄、投資與勞動意願具負面影響而遭摒棄者。

至於最具易行、政治阻力小特色的乙案，除每月 3000 元給付水準不足外，長期穩定財源之確定性不足及在臺灣政治氣候下易為政治人物拱抬的疑慮似乎始終存在。而建立在資源重分配與擴大稅基稅制改革理想之難以落實更平添了實現乙案的正當性質疑。

弔詭的是，民間團體為「引蛇出洞」，卻在技術上發出了贊成「稅收制」的主張。而競選期間開出「333」制支票的民進黨新政府在年底選舉及三年後政權保衛戰的壓力下，近期内亦釋出了政府將編列 160 億預算發放「老人津貼」的訊息。由本次研究的三回合座談結果不難發現，其實與會者大多認為政府若真有開辦國民年金的決心，愈早開辦愈好。唯政府必須先釐清將採制度究屬基礎年金、附加年金？係基本保障、雙層保障或三層保障？目前各項津貼與未來年金制度當如何接軌？健保與年金保險制度又當如何整合？個人責任與企業、政府責任間分際應如何劃分？給付水準與費率訂定間之關係何如？等課題。倘思慮尚不周全，規劃亦有未當即貿然施行任一年金制度，隨臺灣地區人口快速的老化，財經狀況日益惡化情勢下，不庶幾負面衝擊預期必然擴大，既非政府之福，更為人民不幸！故若為「政治」考量計，短期間繼續實施津貼式的老年保障體制，甚或編列 160 億預算，或許不失為「兩害相權」對策，而因此賺得的還真是政府該好好思量可長可久體制、凝聚各方共識的時機了！

表 6-1 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士身分背景與支持版本交叉分析意見彙整表

支持版本	身份	背景	姓名	人數	小計
甲案	學者專家	社會福利學者	林教授昭吟	3	7
		財政學者	蔡教授吉源		
		保險學者	吳教授凱勳		
	立法委員	國民黨籍立法委員	陳委員鴻基	1	
	政府官員	政府官員	陳組長琇惠、 劉副總經理見祥	2	
民間團體代表	工商團體代表	吳主任景昌	1		
乙案	立法委員	民進黨籍立法委員	沈委員富雄 ¹	3	4
			簡立委錫堦 ²		
	新黨籍立法委員	賴立委士葆 ²			
民間團體代表	勞工團體代表	張秘書長峰益 ³	1		
丙案	學者專家	經濟學者	黃教授耀輝	3	4
		法律學者	郭教授明政		
		保險學者	吳教授凱勳 ⁴		
	政府官員	政府官員	劉副總經理見祥 ⁵	1	
無明顯支持版本	學者專家	法律學者	黃教授茂榮	1	4
	民間團體代表	老人團體	吳秘書長玉琴	3	
		社工團體	謝秘書長東儒		
工商團體		周副秘書長獻章			
總計					19

資料來源：本研究整理。

說明：

1. 與會人士背景分析

本研究分別於本(90)年4月23日、5月7日、5月18日先後舉辦過三場座談會。共計邀請來賓17人與會。其中學者有7名，包括了社會福利學者1名、財政學者、經濟學者、保險學者各1名，及法律學者2名。民意代表(立法委員)有4名，其中具民進黨籍身份者2名、新黨籍及國民黨籍身份者各1名。政府官員2名。民間團體代表則共有5名，其中工商團體代表2名、勞工團體代表、老人團體代表及社工團體代表各1名。

2. 與會人士支持版本分析：

(1) 支持甲案者計7位，支持乙案者有4位，支持丙案者有4位，另有3位沒有明顯支持的版本。

註：

¹放棄三個版本重新思考，但其精神仍接近乙案。

²認為乙案較可行，但要先進行稅制改革。

³贊成乙案，但稅制要先改革。

⁴吳教授凱勳認為甲案或丙案均可實施。

⁵劉副總經理見祥認為甲案或丙案均可實施。

- (2) 支持甲案者中以學者專家所佔比例最高，其中社會福利學者、財政學者、保險學者各 1 位，另民意代表（國民黨籍立法委員）及工商團體代表則各 1 位；
- (3) 支持乙案則多為民意代表，其中民進黨籍立委占 2 位、新黨籍立委 1 位，另勞工團體代表 1 位；
- (4) 支持丙案者中學者專家亦不少，其中經濟學者、法律學者、保險學者各有 1 位，另政府官員也有 1 位。

3. 與會人士背景與支持版本間關係分析：

- (1) 在學者專家中，贊成甲案與丙案者各半，均為 3 人，無明顯支持版本者 1 人，而無一贊成乙案。由此可見學者專家們較不支持以稅收方式來實施國民年金制度。
- (2) 民意代表（立法委員）中，有 3 位支持乙案，1 位支持甲案，情況剛好與學者專家意見相反。唯過去主張稅收制最力的沈富雄委員在精神上雖仍支持乙案，卻認為以目前國內情勢觀之，三個版本均應放棄並作重新思考。新黨賴士葆委員則以為乙案較為可行，唯應先由稅制改革著手，也即最要緊的是擴大稅基。
- (3) 政府官員中，贊成甲案者有 2 位、贊成丙案者有 1 位。
- (4) 民間團體代表中有 1 人贊成甲案、1 人贊成乙案、3 人無明顯支持版本。依代表團體細分，工商團體代表明顯支持甲案；而勞工團體代表則傾向支持乙案；至於老人團體代表及殘障團體代表則認為只要老人與殘障者的退休生活能獲得基本的保障，則對於實施何一版本並不堅持。

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表

身份	與會人士背景	贊成方案	姓名	支持理由
學者專家	社會福利學者	甲案	林教授昭吟	<p>1. 從社會福利、社會保險角度來看，基本上對於年金制度較贊成採用保險方式，強調個人責任但因為人口結構改變，實施代間移轉的丙案，可能會有困難，所以甲案似乎較為可行。</p> <p>2. 甲案仍須注意的地方：</p> <p>A. 實施個人儲蓄帳戶，若 25 歲到 64 歲的民眾約 1200 萬人，此即表示立刻增加 1200 萬個帳戶，什麼樣的單位(公部門或私部門)可以來管理這 1200 萬個帳戶，而對於累積的資金如何加以運用與管理。此外，甲案與丙案同樣為社會保險，但甲案個人儲蓄帳戶的行政成本(transaction cost)可能較高，因為要管理帳戶與龐大資金。而行政成本、基金管理與個人繳交的保費是否有聯帶關係？還是完全由政府承擔制度行政成本與基金操作盈虧？</p> <p>B. 個人帳戶對一般人而言可能只是另外一個儲蓄帳戶，與私人保險有什麼差異？況且其將來所提供的年金是以平均每人每月消費支出的 50% 來計算，我們知道每個人的消費水準是不同的，因此國外年金制度的保費繳交通常與薪資水準有關(wage-related)，而其給付也常以所得替代率(replacement rate)來估計。若只給予齊頭式的給付水準，對有些人而言，是否會缺乏參與國民年金的誘因？</p> <p>C. 對於一般人，個人儲蓄帳戶可能缺乏誘因；而對於弱勢人口，個人儲蓄帳戶可能是缺乏保障。因為個人帳戶主要是看個人薪資，若對薪資不足、儲蓄不夠的人而言，則甲案可提供的老年經濟安全保障可能也不夠。因此，在實施個人儲蓄帳戶之餘，也應強調其社會保險的特質，例如社會風險分擔或所得再分配。若強調社會性，現行甲案保險費中 80% 撥入個人帳戶，20% 撥入保險帳戶，是否可以將它改成 60% 的個人儲蓄帳戶，40% 的社會保險，一方面兼顧個人責任，一方面強調社會性。</p> <p>D. 甲案設計 25~64 歲未參加公教、軍、勞保之國民，依規定須參加保險並建立個人儲蓄帳戶，這些人數相當的少，只能稱作是一個小國民年金，若要稱它為全民的國民年金額局是否太小，正當性可能被質疑。</p>

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續一）

財政學者	甲案	蔡教授吉源	<p>1. 在個人「論國民年金制度及其效果」論文中，曾把保費計算分成幾個階段：26-65 歲，41-65 歲，51-65 歲，61-65 歲。計算結果得出：</p> <p>A. 在 26-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 150 元、乙案 210 元。</p> <p>B. 在 41-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 829 元，乙案 571 元。</p> <p>C. 在 51-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 2693 元，乙案 1317 元。</p> <p>D. 在 61-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 12726 元，乙案 5330 元。</p> <p>根據去年的計算結果，長期看下來是甲案負擔比較輕，短期是乙案負擔比較輕。</p> <p>2. 甲案的設計由於有收入來源，由受益人擔負自己的保費，長期來說，對財政壓力較小，乙案對財政壓力較大，因此個人比較贊成甲案。</p> <p>3. 對丙案（丙版）的批評：太匆促，欠長期思考，個人認為這個版本沒有兼顧到儲蓄、經濟發展、生產力等問題，丙案將降低勞動意願、儲蓄意願，降低投資意願，長期對臺灣經濟發展影響不利，因此個人堅決反對丙案。</p> <p>4. 在甲案、乙案的選擇中，要兼顧財政、福利、儲蓄來進行制度建立。甲案，應是在最不理想的情況中，最理想的一個方案。</p>
經濟學者	丙案	黃教授耀輝	<p>1. 個人較支持丙案，因為這是經過多年規劃的內容，而且是針對預防政治炒作而設計。用繳保費的方式，讓民眾知道自己負擔的感覺，會比較慎重其事。最好還是維持「社會保險」的精神，被保人無論有無就業，都應繳納保費；而為避免負擔沈重，給付水準不需要定得太高保費就可以輕些；而若民眾還是無法接受，而不支持繳納保費的作法，則法案就不要通過國民年金就不要辦了。</p> <p>2. 當然，推行丙案必須考慮到有些低所得者實在無力繳納年金保險保費的問題。對策可在社會救助制度中，將給付額度包含年金保費。例如在貧窮階段無法繳納年金保險的保費時，應將中低收入戶的給付金額中，指定包含年金保費部分，直接撥入年金帳戶中；對於失業勞工也可在失業給付或救濟金中，將年金保費涵蓋在內，則國民年金保費不會因為工作的中斷而中斷。就像個人的健保給付，不能受到失業影響，也不能直接由健保制度來承擔，而應由「社會救助」制度中，將各種社會保險的基本保障也納入考量。</p>

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續二）

			<p>3.就目前研擬中的甲、乙、丙案來比較。甲案太複雜，因為是乙、丙案的綜合，許多專有、特殊名詞，而且內容繁複，可想而知的是，在宣導上難以爭取民眾的認同，執行上的行政成本必然很高，因此單單就可行性而言，並不是很好的選擇。乙案的優點是簡單，而且民眾不必繳納保費，政治上的阻力比較小，</p> <p>雖然沈富雄委員說因為是由營業稅支應，所以政府標縱上比較簡單，也可以主動決定給付水準。但這也是最大的弱點之一，因為沒有保費負擔的痛楚感，租稅負擔和轉嫁不是很清楚，反而容易受政治手段所影響，成為競相加碼的對象。初期即使給三千、五千，遲早就會調高到七千、九千元而失控。而且這是隨收隨付制，而人口快速老化正是乙案的天敵，長期下來，後面（後代）的稅賦會越來越重，必然導致入不敷出的問題。</p>
<p>法律學者</p>	<p>丙案</p>	<p>郭教授明政</p>	<p>1.在三案中，基本上支持經建會之原有規畫案，即所謂丙版。但對此一方案並非沒有保留，例如對於高達五年支付額之準備金即採保留意見。主要的理由乃是公共年金僅需出納預備金，而無須支出準備金。</p> <p>2.如果不採第三案，則寧可採第二案之所謂全民提撥制，也就是稅收制。此一制度，可說是極左的基本年金制與極右的世界銀行建議書皆可接受的建議。</p> <p>3.至於第一案之所謂儲蓄保險，基本上可說是保險與公積金制度之混合制度。此一制度，雖亦具有風險分擔之功能，但所謂個人帳戶制之設計，則可說是強制儲蓄制。此一制度之實施可說是對於社會保險與社會安全制度之全盤否定。</p>
	<p>無明顯支持版本</p>	<p>黃教授茂榮</p>	<p>1.應該對制度層次加以釐清：國民年金制度是從強制儲蓄或強制保險出發來看，不同出發點有不同想法。</p> <p>A.強制儲蓄是政府信不過民眾積穀防飢的能力，因此政府一定要設計存一筆錢，將來才不會擔心。</p> <p>B.強制保險制，這之中有兩個議題：一是風險分散，二是財產重分配。政府要實施保險制時，首先要考慮的是要不要建立財產重分配，個人的理解：若要談保險制，若不建立財產重分配則會師出無名。</p>

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續三）

			<p>B. 台灣的儲蓄率高，若談強制儲蓄、個人儲蓄帳戶則師出無名；若談強制保險，現今有許多制度與強制保險衝突，例如：勞保老人條例、勞基法退休金怎麼可以一次領完呢？這都違反制度本身的基本精神。台灣的很多問題都出在對基本道理的違反、對制度基本精神的違反。</p>
<p>保險學者</p>	<p>甲案</p>	<p>吳教授凱勳</p>	<p>2. 關於財產重分配的問題：因為強制保險有財產再分配的問題，政府卻當無事人一般，所以業者就拉政府下水，因此才有考慮用稅來支應財源的想法。用稅來支應財源必須考慮的是排擠的問題，看你如何處理排擠的問題，若能解決排擠的問題，那這個方案也是很好。業者要研究的是產生排擠後會對台灣的經濟產生什麼樣的影響。</p>
	<p>丙案</p>	<p>吳教授凱勳</p>	<p>1. 現階段談稅收制是不太可能的，對其他部門的排擠作用也要注意，且稅收制一實施，開始給3000元，無法支付民眾生活，基於壓力可能調升為5000、6000、到8000元，支付水準變得和甲、丙案差不多，一旦採取稅收制，若政府財務負擔有困難，希望民眾負擔一點保險費時，可能會面臨困難。</p> <p>2. 甲、丙兩版沒很大差別，提供保障的部份、財源籌措方法也沒很大差別，你繳的部份就納入你個人帳戶，政府繳的就提為公共基金那個部份，這兩個制度都有基金、準備金的應用，只要一個版作得到，另一個版也作得到。兩者有一個差別，甲版行政手續會很繁瑣，將來會有兩千多萬人的帳戶，管理相當複雜，它的優點，民眾保費80%納入個人帳戶，較有繳費誘因。這兩個版本的給付水準隨著時間、物價上漲都要作調整，費率也會隨著調整。</p> <p>3. 如果甲案20%的保險帳戶，可以彌補因個人遭遇不幸造成個人帳戶儲蓄不足的部份，則個人贊成甲案，若那錢是轉為別的用途，而個人完全按照個人帳戶、身體狀況來換算一般年金，這我反對，且認為政府不要去碰觸。</p> <p>4. 個人本來甲、丙案都支持，但若甲案20%個人帳戶用來補助長壽的人的部份，只能支付3000元津貼的話，這是處罰長壽的人。若給付水準差異這麼大，個人不會支持甲版。</p>
		<p>意見同甲案</p>	

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續四）

立法委員	黨籍	法案	沈委員富雄 ²	
		乙案	<p>1. 社會保險制的缺點：若採用社會保險制，由於要繳保費，將產生欠繳保費的問題。以全民健保的經驗，現在健保保費的欠繳率已從原本的 2、3% 到 9%，全民健保的平均保費比國民年金少且影響直接，但保費欠繳率都如此的高，更何況國民年金。</p> <p>2. 針對乙案在經濟不景氣時，徵 1% 營業稅財源會減少，面對此財源不穩定的疑慮：去年 11 月到今年 4 月，與前、去年同期相比，營業稅收從 1051 億增為 1081 億，增加 2.9%，營業稅並沒有因景氣不好而下降，而這 2.9% 比同期的通貨膨脹率還要高，同期的通貨膨脹率不超過 2%。另外有疑慮抽 1% 營業稅的話，國民生產毛額會降低 0.1%，但現在從 5.89 降到 4.1 都有可能，好像降低 0.1 並沒有多大影響。</p> <p>3. 繳稅 VS. 繳費；社會福利 VS. 社會保險</p> <p>A. 個人一向反對社會保險，從人性的角度，盡義務的時候，只有行有餘力還願意做，只有在景氣好的時候願意繳費，但若景氣不好，民眾沒有錢，則可能就積欠保費，以全民健保為例就可得知；更何況國民年金是要到非常年老以後才可以領取，死了又吃虧領不到年金，那民眾為什麼要繳保費呢？</p> <p>B. 一旦實施社會保險，會讓被保險人覺得既然有盡義務，因此要求權利也較理直氣壯，若採取社會福利的方式，政府是從一般稅收而來，雖然是從人民稅收而來，但感覺並不這麼直接，所以若政府不隨通貨膨脹率而調高年金額度，人民反彈也不會太大。</p> <p>C. 個人主張用社會福利的方式，政府較易掌控。政府應就重要的地方選一個範圍來作社會福利，而不要作一個普遍性的社會保險。</p>	
立法委員			<p>1. 甲案類似新加坡公積金制，公積金制可能會使一些沒有就業的人口，例如家戶勞動者，參加保險的可能性降低，若再採強制性加入保險並收取保費的話，對沒有收入的家戶勞動者或非典型勞動者，可能造成負擔，變成人頭稅的可能性較高。又因為是個人帳戶制的设计，互助精神不足，只是強制儲蓄。</p>	簡立委錫土皆

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續五）

				<p>2. 丙案（丙版）所得重分配的設計不足，富人窮人保費只差 150 元，月繳 750、600 元的差距這樣的互助精神不夠，還是會形成人頭稅的問題。</p> <p>3. 個人想法跟乙案較接近，但乙案仍要作修正。乙案雖說以稅收制的方式，但並不應全由稅收來支付，而是要有兩層的設計：基礎年金既是全體國民通通納保，其設計不分職業類別，這是為了保障國民的生存權，因此基礎年金的收入可以來自稅收，且來自稅收較有所得重分配的功能。個人認為基礎年金的財源從稅收支付並不會拖垮財務，基礎年金是把所有職業類別的不公平打消，將老農津貼、勞保補貼 40% 的補助全部取消，所有國民享受相同的基礎年金。一開始給付若政府財務有問題，可先從每月 3000 元做起。</p>
新黨立法委員	乙案	賴立委士葆 ³		<p>1. 甲案的分析：</p> <p>A. 甲案初期較辛苦，開辦一陣子後才會漸入佳境。甲案應要克服的是讓繳錢的人不會有剝削兩層皮的感覺，又由於國民要從 25 歲繳交保費到 65 歲後才能享受年金，這對一般人來說是否有足夠的動機、誘因，這是一個要思考的地方。</p> <p>B. 個人較支持以甲案的精神來作，因為對政府負擔較低，甲案跟一般民間買保險一樣，較不複雜，但實施甲案又好像對人民再撻一層皮。</p> <p>C. 保險制的缺點：現行已有公保、勞保、健保，若再加一個年金保險對人民的負擔是否會太重，形同另一個人頭稅。</p> <p>2. 乙案的分析：</p> <p>A. 稅收制的優點：較簡單。缺點：若財源靠稅收，政府的負擔會越來越重。</p> <p>B. 考慮可行性，乙案最可行，只要編預算就好，但要考慮日後對政府的負擔。</p> <p>個人主張要趕快舉辦國民年金，但政府財源不夠、資金缺口無法打平，因此個人認為要再一次稅制改革，讓稅基擴大，乙案才有可能實施。</p>

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續六）

國民黨立法委員	甲案	陳立委鴻基	<p>1.每一國民都應要納入基礎年金，基礎年金給付標準為每一國民年輕時工作所得的30-40%，若國民希望老年有更多保障，則可另行購買其他私人保險，或由政府開辦附加年金，但前提是，若年輕時為老年生活投資越多，則年老後享受越多，才符合公平的原則。</p> <p>2.國內從82年開始規劃國民年金，一直到去年九月，經建會的版本仍是以上述精神所建構的國民年金儲蓄保險制，從個人所繳交的保費作為財源基礎，強調每個人對自己年老時的投資，另外對一些沒有能力負擔保費的人，建立平衡基金，提供65歲以上每個月3000元的福利津貼加以彌補，這也就是甲案。後來經建會又提出所謂的乙案，以營業稅作為財源基礎，但若經濟不景氣的時候，財源恐怕會有困難。個人比較贊成甲案，認為乙案是短線操作的社會福利制度，長期恐會造成財務危機，因此個人希望國民年金能以甲案作為修改基礎早日上路，但若大家認為甲案所得重分配效果不彰，我們可以加強其中所得重分配的效果。</p>
政府官員	甲案	陳組長琇惠	<p>1.甲案會增加企業主的負擔之疑慮：甲案是針對25-64歲沒有參加軍、公、教、勞保的民眾也就是現在沒有任何社會保障的人，這些人多是沒有就業、或家庭主婦、部份學生，若針對甲案來開辦國民年金，則對雇主來說不會增加太多負擔，若舊制沒有改變，則雇主負擔也不會改變或增加。</p> <p>2.對乙案較持保留態度：乙案是對65歲以上的老人都發給津貼，若採甲案，十年、二十年後津貼的數目會減少，因為裡面這些人都是利用自助互助的精神來保障老年經濟安全，若採取乙案，將來對老年人的生活保障都是根據政府稅收制度，而非自助互助方式。同時現行稅制之合理性以及普遍發給津貼亦引起「加碼」效益等問題，這都必須進一步審慎評估其可行性</p> <p>1.針對甲案，若現在健保的推動可以走向儲金制度的話，行政配合就比較沒問題。</p> <p>2.如果朝向未來整合的方向，採取社會保險的方式會較好，若是要解決當前的問題，採取甲案也是可行。可能我們國民文化背景的關係，對自己的東西比較認為有保障。</p> <p>3.若是採取甲案，公勞保仍繼續存在，只對目前沒有保險的人的部分實施，朝個人責任較多政府責任較少的方向去處理，民眾也可以接受，政府負擔也較輕。但對沒有固定工作及收入的人，如何解決繳費問題，應是實施關鍵。</p>
政府官員	甲案	劉副總經理見祥	

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續七）

				4. 不管採取甲案或丙案，乙案都可為輔助措施，以社會扶助的方式彌補儲金制或保險制的不足
	丙案	劉副總經理見 祥 ⁴	意見同甲案	
工商團體代表	甲案	吳主任景昌	1. 希望國民年金暫時不要辦：政府現在應該關心的是如何恢復經濟景氣，社會福利現應暫緩何況政府現在財政上也難有執行困難。 2. 若在甲、乙兩案來選擇，選擇甲案，因為對企業衝擊比起乙案來說較小。	
勞工團體代表	乙案	張秘書長峰益 ⁵	1. 甲案保險制：只針對少數沒有保險的 400 萬人，辦一個小規模的保險，沒有薪資所得相關的 問題，因為定額定率，每個人繳的、領的都一樣，沒有風險分擔、社會互助。若要開辦國 民年金，甲案最快最速食，政府負擔最少。 2. 乙案稅收制：仍然是為了目前沒有保險的 400 萬人，相對甲案因為採用營業稅做為收入財 源，政府負擔責任較重，但臺灣的稅制並不公平，主要賦稅是由領取薪資的一般民眾所負 擔，所以用稅收有公平性的問題，若在稅制上有所改革，則用稅收制較符合社會互助的精 神，由社會大眾來共同承擔這 400 萬人。	
工商團體代表	無明顯支 持版本	周副秘書長獻 章	1. 甲、乙、丙案都是想建立一個社會安全制度，而國民年金制度對勞力密集產業的影響會比對 資本密集或技術密集的產業大，若從正面的想法：這將促進產業升級，但從負面的角度：可 能加速產業外移（國際化），增加失業率。 2. 目前勞雇雙方對國民年金認識不夠，因此對這個制度會產生許多疑慮，尤其政府近年增加許 多福利方案，例如：全民健保、週休二日、縮短工時，現在再增加國民年金，則會對企業造 成相當大的影響，若要消弭企業、大眾的疑慮，經建會等決策單位在訂定年金保險負擔比率 時，要考量企業負擔能力，透過管道加強宣導、達到社會共識。 3. 防弊興利：要注意績效管理，從全民健保經驗，赤字黑洞相當大，值得借鏡。年金給付方式 用社會保險性質的年金給付方式，會比一次給付的方式好，對勞動者會提供較好的經濟生 活保障。	

民間團體

表 6-2 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持不同方案理由彙整表（續八）

老人團體代表	無明顯支持版本	吳秘書長玉琴	<p>1. 社福團體當時有試圖提一個自己的版本，去年(2000年)搶救國民年金聯盟提一個國民年金草案，其中有兩層的保障，一個是基礎年金、一個是附加年金。基礎年金我們希望採稅收制在老年年金的部份每月給 6000 元，保障其基本生活；身心障礙年金，極重度者：7200 元重度 6000 元、中度 3000 元；還有遺屬年金、喪葬津貼；附加年金的部份基本上維持公、勞農、軍保等社會保險制，但必須將勞、農保之老年給付、身心障礙給付改為年金化。原則上希望是兩層的保障。</p> <p>2. 財源部份，基礎年金部份希望加徵 1-2% 的營業稅，附加年金則依投保薪資繳保費。</p> <p>3. 針對乙版 3000 元的給付水準，基本上對老人的保障不夠。</p>
社工團體代表	無明顯支持版本	謝秘書長東儒	<p>1. 所有如老人、身心障礙等團體，對國民年金關心的焦點不一，但都有一個共同的期待，希望這個制度能早一點實施。我們希望陳水扁總統按照承諾，可以在四年內實施國民年金。未來加入 WTO 問題會更嚴重，若是社會安全保障的網不完整，國家只會花更多經費在一些行政規範下的津貼，這反而是浪費。應該有一個整體的設計。大概沒有一個制度是完美的，但應該可以就一個大家較能接受的制度來實施。</p> <p>2. 三個版本差異頗大，所意涵政府與人民的責任也不盡相同。</p> <p>3. 就我個人看法，我們所提出的版本為什麼採稅收制？那是因為我們想去刺激政府，也應該從另一個層面去想。我們當然也認為社會保險比較好，就國民民情也比較可行。我們稅制上有相當大的不公平，人民逃稅很多，若要用稅收支持福利制度，還有一段相當長的路要走。在當時的情境下，提稅收制的原因，有相當一部份的情緒因素在裡面。</p>

資料來源：本研究整理。

註：

- 1 吳教授凱勳認為甲案或丙案均可實施。
- 2 放棄三個版本重新思考，但其精神仍接近乙案。
- 3 認為乙案較可行，但要先進行稅制改革。
- 4 劉副總經理認為甲案或丙案均可實施。
- 5 贊成乙案，但稅制要先改革。

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表

與會人士背景	贊成方案	姓名	議題	意見
社會福利學者	甲案	林教授昭吟	社會福利面 基金管理行政成本	<p>從社會福利、社會保險角度來看，基本上對於年金制度較贊成採用保險方式，強調個人責任。但因爲人口結構改變，實施代間移轉的丙案，可能會有困難，所以甲案似乎是較可行的方法。</p> <p>甲案仍須注意的地方： A. 實施個人儲蓄帳戶，若 25 歲到 64 歲的民眾約 1200 萬人，此即表示立刻增加 1200 萬個帳戶，什麼樣的單位(公部門或私部門)可以來管理這 1200 萬個帳戶，而對於累積的資金如何加以運用與管理。此外，甲案與丙案同樣爲社會保險，但甲案個人儲蓄帳戶的行政成本(transaction cost)可能較高，因爲要管理帳戶與龐大資金。而行政成本、基金管理與個人繳交的保費是否有關帶關係？還是完全由政府承擔制度行政成本與基金操作盈虧？</p> <p>B. 對於一般人，個人儲蓄帳戶可能缺乏誘因；而對於弱勢人口，個人儲蓄帳戶可能是缺乏保障。因爲個人帳戶主要是看個人薪資，若對薪資不足、儲蓄不夠的人而言，則甲案可提供的老年經濟安全保障可能也不夠。因此，在實施個人儲蓄帳戶之餘，也應強調其社會保險的特質，例如社會風險分擔或所得再分配。若強調社會性，現行甲案保險費中 80% 撥入個人帳戶，20% 撥入保險帳戶，是否可以將它改成 60% 的個人儲蓄帳戶，40% 的社會保險，一方面兼顧個人責任，一方面強調社會性。</p> <p>甲案保障對象：甲案設計 25~64 歲未參加公教、軍、勞保之國民，依規定須參加保險並建立個人儲蓄帳戶，這些人數相當的少，只能稱作是一個小國民年金對象乎？特定對象乎？</p>

學者專家

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續一）

財政學者	甲案	蔡教授	源 政府長、短期負擔	<p>在個人「論國民年金制度及其效果」論文中，曾把保費計算分成幾個階段：26-65，41-65 歲，51-65 歲，61-65 歲。計算結果得出：</p> <p>A. 在 26-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 150 元、乙案 210 元。</p> <p>B. 在 41-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 829 元，乙案 571 元。</p> <p>C. 在 51-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 2693 元，乙案 1317 元。</p> <p>D. 在 61-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 12726 元，乙案 5330 元。</p> <p>根據去年的計算結果，長期看來是甲案負擔比較輕，短期是乙案負擔比較輕。</p>
經濟學者	丙案	黃教授	耀輝 財源籌措	<p>甲案的設計由於有收入來源，由受益人擔負自己的保費，長期來說，對財政壓力較小，乙案對財政壓力較大，因此個人比較贊成甲案。</p> <p>1. 對丙案（丙版）的批評：太匆促，欠長期思考，個人認為這個版本沒有兼顧到儲蓄、經濟發展、生產力等問題，丙案將降低勞動意願、儲蓄意願，降低投資意願，長期對臺灣經濟發展影響不利，因此個人堅決反對丙案。</p> <p>2. 在甲案、乙案的選擇中，要兼顧財政、福利、儲蓄來進行制度建立。甲案，應是在最不理想的情況中，最理想的一個方案。</p> <p>個人較支持丙案，因為這是經過多年規劃的內容，而且是針對預防政治炒作而設計。用繳保費的方式，讓民眾知道自己負擔的感覺，會比較慎重其事。最好是維持「社會保險」的精神，被保人無論有無就業，都應繳納保費；而為避免負擔沉重，給付水準不需要定得太高，保費就可以輕些；而若民眾還是無法接受，而不支持繳納保費的作法，則法案就不要通過，國民年金就不要辦了。</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續二）

				<p>保障對象 程度</p>	<p>當然，推行丙案必須考量到有些低所得者實在無力繳納年金保險保費的問題。對策可在社會救助制度中，將給付額度包含年金保費。例如在貧窮階段無法繳納年金保險的保費時，應將中低收入戶的給付金額中，指定包含年金保費部分直接撥入年金帳戶中；對於失業勞工，也可在失業給付或救濟金中，將年金保費涵蓋在內，則國民年金保費不會因為工作的中斷而中斷。就像個人的健保給付，不能受到失業影響，也不能直接由健保制度來承擔，而應由「社會救助」制度中，將各種社會保險的基本保障也納入考量。</p> <p>就目前研擬中的甲、乙、丙案來比較。甲案太複雜，因為是乙、丙案的綜合，許多專有、特殊名詞，而且內容繁複，可想而知的是，在宣導上難以爭取民眾的認同，執行上的行政成本必然很高，因此單單就可行性而言，並不是很好的選擇。乙案的優點是簡單，而且民眾不必繳納保費，政治上的阻力比較小，雖然沈富雄委員說因為是由營業稅支應，所以政府操縱上比較簡單，也可以主動決定給付水準。但這也是最大的弱點之一，因為沒有保費負擔的痛苦感，租稅負擔和轉嫁不是很清楚，反而容易受政治手段所影響，成為競相加碼的對象。初期即使給三千、五千、遲早就會調高到七千、九千元而失控。而且這是隨收隨付制，而人口快速老化正是乙案的天敵，長期下來，後面（後代）的稅賦會越來越重，必然導致不敷出的問題。</p>
法律學者	丙案	郭教授明政	準備金	<p>在三案中，基本上支持經建會之原有規劃案，即所謂丙版。但對此一一方案並非沒有保留，例如對於高達五年支付額之準備金即採保留意見。主要的理由乃是公共年金僅需出納預備金，而無須支出準備金。</p>	
			支持版本	<p>如果不採第三案，則寧可採第二案之所謂全民提撥制，也就是稅收制。此一制度，可說是極左的基本年金制與極右的世界銀行建議書皆可接受的建議。</p>	
對甲案之批評				<p>至於第一案之所謂儲蓄保險，基本上可說是保險與公積金制度之混合制度。此一制度，雖亦具有風險分擔之功能，但所謂個人帳戶制之設計，則可說是強制儲蓄制。此一制度之實施，可說是對於社會保險與社會安全制度之全盤否定。</p>	

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續三）

	無明顯支持版本	黃教授茂榮	財產重分配	<p>1. 強制保險制，這之中有兩個議題：一是風險分散，二是財產重分配。政府要實施保險制時，首先要考慮的是要不要建立財產重分配，個人的理解：若要談保險制，若不建立財產重分配則會師出無名。</p> <p>2. 關於財產重分配的問題：因為強制保險有財產再分配的問題，政府卻當無事人一般，所以業者就會拉政府下水，因此才有考慮用稅來支應財源的想法。</p> <p>用稅來支應財源必須考慮的是排擠的問題，看你如何處理排擠的問題，若能解決排擠的問題，那這個方案也是很好。業者要研究的是產生排擠後會對台灣的經濟產生什麼樣的影響。</p>
	甲案	吳教授凱勳	制度的基本精神	<p>台灣的儲蓄率高，若談強制儲蓄、個人儲蓄帳戶則師出無名；若談強制保險，現今有許多制度與強制保險衝突，例如：勞保老人條例、勞基法退休金怎麼可以一次領完呢？這都違反制度本身的基本精神。台灣的很多問題都出在對基本道理的違反、對制度基本精神的違反。</p>
保險學者	甲案	吳教授凱勳	稅收制的排擠效應	<p>現階段談稅收制是不太可能的，對其他部門的排擠作用也要注意，且稅收制一實施，開始給3000元，無法支付民眾生活，基於壓力可能調升為5000、6000到8000元，支付水準變得和甲、丙案差不多，一旦採取稅收制，若政府財務負擔有困難，希望民眾負擔一點保險費時，可能會面臨困難。</p>
			政府負擔能力	<p>稅收制的版本要看內容，3000元的津貼水準有何保障？若超過3000元，政府能負擔的了嗎？</p>
			甲、丙版的比較	<p>甲、丙兩版沒很大差別，提供保障的部份、財源籌措方法也沒很大差別，你繳的部份就納入你個人帳戶，政府繳的就提為公共基金那個部份，這兩個制度都有基金、準備金的應用，只要一個版作的到，另一個版也作的到。兩者有一個差別，甲版行政手續會很繁瑣，將來會有兩千多萬人的帳戶，管理相當複雜，它的優點，民眾保費80%納入個人帳戶，較有繳費誘因。</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續四）

立法委員	民進黨籍立法委員	丙案	吳教授凱勳 沈委員富雄 ₂	給付水準差異	<p>1. 如果甲案 20% 的保險帳戶，可以彌補因個人遭遇不幸造成個人帳戶儲金不足的部分，則個人贊成甲案，若那錢是轉為別的用途，而個人完全按照個人帳戶、身體狀況來換算一般年金，這我反對，且認為政府不要去碰觸。</p> <p>2. 個人本來甲、丙案都支持，但若甲案 20% 個人帳戶用來補助長壽的人的部分只能支付 3000 元津貼的話，這是處罰長壽的人。若給付水準差異這麼大，個人不會支持甲版。</p> <p>意見同甲案</p> <p>1. 若採用社會保險制，由於要繳保費，將產生欠繳保費的問題。以全民健保的經驗，現在健保保費的欠交率已從原本的 2、3% 到 9%，全民健保的平均保費比國民年金少且影響直接，但保費欠繳率都如此的高，更何況國民年金。</p> <p>2. 個人一向反對社會保險，從人性的角度，盡義務的時候，只有行有餘力還願意做，只有在景氣好的時候願意繳費，但若景氣不好，民眾沒有錢，則可能就積欠保費，以全民健保為例就可得知；更何況國民年金是要到非常年老以後才可以領取，死了又吃虧領不到年金，那民眾為什麼要繳保費呢？</p> <p>3. 一旦實施社會保險，會讓被保險人覺得既然有盡義務，因此要求權利也較理直氣壯，若採取社會福利的方式，政府是從一般稅收而來，雖然是從人民稅收而來，但感覺並不這麼直接，所以若政府不隨通貨膨脹率而調高年金額度，人民反彈也不會太大。</p> <p>針對乙案在經濟不景氣時，徵 1% 營業稅財源會減少，面對此財源不穩定的疑慮：去年 11 月到今年 4 月，與前、去年同期相比，營業稅收從 1051 億增為 1081 億，增加 2.9%，營業稅並沒有因景氣不好而下降，而這 2.9% 比同期的通貨膨脹率還要高，同期的通貨膨脹率不超過 2%。另外有疑慮抽 1% 營業稅的話，國民生產毛額會降低 0.1%，但現在從 5.89 降到 4.1 都有可能，好像降低 0.1 並沒有多大影響。</p>
				營業稅財源不穩定	

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表 (續五)

<p>兩層 VS. 三層 保障財務負擔</p>	<p>兩層 VS. 三層保護：勞保的老年給付可與退休金合併為一，並轉型為個人儲蓄帳戶，對雇主而言是恩威並施，紅蘿蔔與棍子齊下，受雇者的受益更為實惠。</p> <p>A. 個人現在願意將制度改成兩層，第一層是國家的責任，不管你是乞丐、有沒有工作、年資如何，國家都要提供一個最低額度經濟保障；第二層是與工作有關，將來拿到的年金額度與薪資、年資有關，且這一層 100% 是雇主的責任</p> <p>B. 第二層與職業、雇主有關係的年金，個人建議合併目前勞保的老年給付，以及現在沒有辦法強制執行的退休金制度，現在退休金提撥率是 18%，雇主也不願意做，最好是把這些合併在一起。合併在一起後，由於退休金制度的確定，形成一個比較可靠的制度，雇主可能加快西進速度，資方可能會認為這是促進產業出走的原因。個人建議，退休金的部份要跟勞保資方的負擔——現在比例為 6:3:1——一起想，紅蘿蔔與棍子齊下，退休金要強制開始實施，但一開始費率從低，勞保的費率可以調降，再強迫低費率的退休金，兩個合併在一起，再用個人儲蓄帳戶 (IRA) 的形式，這樣也許可以做到資方不反對勞方較有保障。</p> <p>C. 第一層保障由國家負責，凡國民到了 65 歲以後，國家就給予津貼補助。至於金額度：給 3000 元，國家較可能做得到，給 8000 元，國家財源會產生困難，給 5000 元較折衷。也不要給普遍性的給 4、5000 元，可以限定若第二層的个人帳戶金額超過某一額度，則第一層的金額可以給少一點。</p>
<p>給付水準</p>	<p>寧少勿缺 VS. 寧缺勿陋？3000 元 VS. 8000 元。</p> <p>A. 3000 元對台北來說不算什麼，但在南部則相當看重。</p> <p>B. 3000 元聊勝於無，但以台北的物價來說，3000 元太少；8000 元對民眾來說最滿意，但政府無法負擔；發 5000 元較折衷。</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續六）

			個人主張用社會福利的方式，政府較易掌控。政府應就重要的地方選一個範圍來作社會福利，而不要作一個普遍性的社會保險。
簡立錫 土皆	社會福利制	自助 VS. 社會互助	<p>1. 甲案類似新加坡公積金制，公積金制可能會使一些沒有就業的人口，例如家戶勞動者，參加保險的可能性降低，若再採強制性加入保險並收取保費的話，對沒有收入的家戶勞動者或非典型勞動者，可能造成負擔，變成人頭稅的可能性較高。又因為是個人帳戶制的設計，互助精神不足，只是強制儲蓄。</p> <p>2. 丙案（丙版）所得重分配的設計不足，富人窮人保費只差 150 元，月繳 750 600 元的差距，這樣的互助精神不夠，還是會形成人頭稅的問題。</p>
		基礎保障	<p>個人想法跟乙案較接近，但乙案仍要作修正。乙案雖說以稅收制的方式，但並不應全由稅收來支付，而是要有兩層的設計：基礎年金既是全體國民通通納保其設計不分職業類別，這是為了保障國民的生存權，因此基礎年金的收入可以來自稅收，且來自稅收較有所得重分配的功能。個人認為基礎年金的財源從稅收支付並不會拖垮財務，基礎年金是把所有職業類別的不公平打消，將老農津貼、勞保補貼 40% 的補助全部取消，所有國民享受相同的基礎年金。一開始給付若政府財務有問題，可先從每月 3000 元做起。</p>
		所得替代率	<p>個人希望基礎年金佔所得替代率 20%，附加年金到 20%-30%，現行軍公教所得替代率 80%，並不公平。</p>
		對企業衝擊	<p>若照新加坡公積金制，企業主除了負擔薪資，還要強制負擔薪資之 20% 的公積金，臺灣若計算政府強制的勞保、健保、退休準備金等加起來，雇主需再增加薪資的 14.6% 的負擔，雇主負擔比新加坡低，若現在把勞基法、勞保退休金整合起來，總體來計算加起來對雇主來說只需負擔 8%，並未增加太多負擔。</p>
		年金 VS. 各項津貼	<p>政府財源：若把對職業勞工 40% 的補貼、老農津貼等職業別的補貼取消榮民生活津貼整合起來，用來給付基礎年金，一年可以節省三四百億。</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續七）

		個人認為稅收制若從增加收營業稅來謀求財源，是比較方便簡單的作法，但長期來看應該要擴大稅基。從 86 年賦稅佔 GDP18.6%到現在的 13.2%，均是有錢人減稅，臺灣稅賦的不公平應該要挑戰，唯有擴大稅基才得以解決財源問題，國家的負擔才不至於太重，國民年金，也才得以長久。
新黨立法委員	乙案	<p>稅基擴大</p> <p>納保誘因、人頭稅</p> <p>甲案的分析：</p> <p>A. 甲案初期較辛苦，開辦一陣子後才會漸入佳境。甲案應要克服的是讓繳錢的人不會有剝兩層皮的感覺，又由於國民要從 25 歲繳交保費到 65 歲後才能享受年金，這對一般人來說是有足夠的動機、誘因，這是一個要思考的地方</p> <p>B. 個人較支持以甲案的精神來作，因為對政府負擔較低，甲案跟一般民間買保險一樣，較不複雜，但實施甲案又好像對人民再撥一層皮。</p> <p>C. 保險制的缺點：現行已有公保、勞保、健保，若再加一個年金保險對人民的負擔是否會太重，形同再一個人頭稅。</p>
國民黨立法委員	甲案	<p>財務負擔、可行性</p> <p>乙案的分析：</p> <p>D. 稅收制的優點：較簡單，缺點：若財源靠稅收，政府的負擔會越來越重。</p> <p>E. 考慮可行性，乙案最可行，只要編預算就好，但要考慮日後對政府的負擔。個人主張要趕快舉辦國民年金，但政府財源不夠、資金缺口無法打平，因此個人認為要再一次稅制改革，讓稅基擴大，乙案才有可能實施。</p> <p>每一國民都應要納入基礎年金，基礎年金給付標準為每一國民年輕時工作所得的 30-40%，若國民希望老年有更多保障，則可另行購買其他私人保險，或由政府開辦附加年金，但前提是，若年輕時為老年生活投資越多，則年老後享受越多，才符合公平的原則。</p> <p>陳立委鴻基</p> <p>給付水準、公平性</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續八）

政府官員	政府官員			財源	<p>國內從 82 年開始規劃國民年金，一直到去年九月，經建會的版本仍是以上述精神所建構的國民年金儲蓄保險制，從個人所繳交的保費作為財源基礎，強調每個人對自己年老時的投資，另外對一些沒有能力負擔保費的人，建立平衡基金提供 65 歲以上每個月 3000 元的福利津貼加以彌補，這也就是甲案。後來經建會又提出所謂的乙案，以營業稅作為財源基礎，但若經濟不景氣的時候，財源恐怕會有困難。</p> <p>個人比較贊成甲案，認為乙案是短線操作的社會福利制度，長期恐會造成財務危機，因此個人希望國民年金能以甲案作為修改基礎早日上路，但若大家認為甲案所得重分配效果不彰，我們可以加強其中所得重分配的效果。</p>
政府官員	政府官員	甲案	陳組長琇惠	社會保險 VS. 社會福利	<p>甲案是針對 25-64 歲沒有參加軍、公、教、勞保的民眾，也就是現在沒有任何社會保障的人，這些人多是沒有就業、或家庭主婦、部份學生，若針對甲案來開辦國民年金，則對雇主來說不會增加太多負擔，若舊制沒有改變，則雇主負擔也不會改變或增加。</p>
政府官員	政府官員			自助	<p>1. 乙案是對 65 歲以上的老人都發給津貼，若採甲案，十年二十年後津貼的數目會減少，因為裡面這些人都是利用自助互助的精神來保障老年經濟安全，若採取乙案，將來對老年人的生活保障都是根據政府稅收制度，而非自助互助方式。同時現行稅制之合理性以及普遍發給津貼亦引起「加碼」效益等問題這都必須進一步審慎評估其可行性。</p> <p>2. 3000 元的津貼，一開始個人也反對，發普遍津貼是否適當。現在有個解決方法，由於過去社會安全制度沒有建構好，使現在滿 65 歲以上的老人無從參加保險，因此現在沒有保障，用這樣的理由可使普遍津貼的發放有正當性。</p> <p>3. 現在對 65 歲以上的老人，有資產調查式的補助，也有普遍性津貼的發放，農民是普遍性的津貼，每人 3000 元，中低收入老人有中低收入津貼，榮民有救養金將近 10000 元，現在 180 萬老人，很多地方政府已經給予普遍性津貼，現在把中央、地方的費用累積起來，3000 元之津貼政策，有無可能落實？可能財務面加以判斷。</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續九）

	民間團體代表	劉副總經理 見祥	與健保接軌 與其他社會 保險制度之 整合 政府責任 VS. 個人責任	針對甲案，若現在健保的推動可以走向備金制度的話，行政配合就比較沒問題 如朝向未來整合的方向，採取社會保險的方式會較好，若是要解決當前的問題，採取甲案也是可行。可能我們國民文化背景的關係，對自己的東西比較認為有保障。 若是採取甲案，公勞保仍繼續存在，只對目前沒有保險的人的部分實施，朝個人責任較多，政府責任較少的方向去處理，民眾也可以接受，政府負擔也較輕但對沒有固定工作及收入的人，如何解決繳費問題，應是實施關鍵。 與丙案意見相同
	丙案	劉副總經理 見祥 ⁴		
民間團體	甲案	吳主任景昌	暫緩辦理 對企業衝擊	希望國民年金暫時不要辦：政府現在應該關心的是如何恢復經濟景氣，社會福利現應暫緩，何況政府現在財政上也有執行困難。 若在甲乙兩案來選擇，選擇甲案，因為對企業衝擊比起乙案來說較小。
	乙案	張秘書長 益 ⁵	缺乏社會互助、風險分擔精神 公平性	甲案保險制：只針對少數沒有保險的 300 萬人，辦一個小規模的保險，沒有薪資所得相關的問題，因為定額定率，每個人繳的、領的都一樣，沒有風險分擔社會互助。若要開辦國民年金，甲案最快最速食，政府負擔最少。 乙案稅收制：仍然是為了目前沒有保險的 400 萬人，相對甲案因為採用營業稅做為收入財源，政府負擔責任較重，但臺灣的稅制並不公平，主要賦稅是由領取薪資的一般民眾所負擔，所以用稅收有公平性的問題，若在稅制上有所改革則用稅收制較符合社會互助的精神，由社會大眾來共同承擔這 400 萬人。
	無明顯支持版本	周副秘書長 獻章	企業衝擊	1. 甲、乙、丙案都是想建立一個社會安全制度，而國民年金制度對勞力密集產業的影響會比對資本密集或技術密集的產業大，若從正面的想法：這將促進產業升級，但從負面的角度：可能加速產業外移（國際化），增加失業率。

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續十）

<p>2.目前勞雇雙方對國民年金認識不夠，因此對這個制度會產生許多疑慮，尤其政府近年增加許多福利方案，例如：全民健保、週休二日、縮短工時，現在再增加國民年金，則會對企業造成相當大的影響，若要消弭企業、大眾的疑慮，經建會等決策單位在訂定年金保險負擔比率時，要考量企業負擔能力，透過管道加強宣導、達到社會共識。</p>				
<p>防弊興利：要注意績效管理，從全民健保經驗，赤字黑洞相當大，值得借鏡。</p>	<p>行政管理</p>	<p>吳秘書長玉琴</p>	<p>社福團體自己的版本</p>	<p>1.社福團體當時有試圖提一個自己的版本，去年(2000年)搶救國民年金聯盟提一個國民年金草案，其中有兩層的保障，一個是基礎年金、一個是附加年金。基礎年金我們希望採稅收制，在老年年金的部份每月給6000元，保障其基本生活；身心障礙年金、喪葬津貼；附加年金的部份基本上維持公、勞、農、軍保等社會保險制，但必須將勞、農保之老年給付、身心障礙給付改為年金化。原則上希望是兩層的保障。</p> <p>2.財源部份，基礎年金部份希望加徵1-2%的營業稅，附加年金則依投保薪資繳保費。</p>
<p>針對乙版3000元的給付水準，基本上對老人的保障不夠。</p>	<p>給付水準</p>	<p>謝秘書長儒</p>	<p>儘早實施國民年金</p>	<p>所有如老人、身心障礙等團體，對國民年金關心的焦點不一，但都有一個共同的期待，希望這個制度能早一點實施。我們希望陳水扁總統按照承諾，可以在四年內實施國民年金。未來加入WTO問題會更嚴重，若是社會安全保障的網不完整，國家只會花更多經費在一些行政規範下的津貼，這反而是浪費。應該有一個整體的設計。大概沒有一個制度是完美的，但應該可以就一個大家較能接受的制度來實施。</p>

表 6-3 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會與會人士支持版本意見彙整表（續十一）

				社福團體自己的版本	就我個人看法，我們所提出的版本為什麼採稅收制？那是因為我們想去刺激政府，也應該從另一個層面去想。我們當然也認為社會保險比較好，就國民民情也比較可行。我們稅制上有相當大的不公平，人民逃稅很多，若要用稅收支持福利制度，還有一段相當長的路要走。在當時的情境下，提稅收制的原因，有相當一部份的情緒因素在裡面。
--	--	--	--	-----------	--

資料來源：本研究整理。

註：

- 1 吳教授凱勳認為甲案或丙案均可實施。
- 2 放棄三個版本重新思考，但其精神仍接近乙案。
- 3 認為乙案較可行，但要先進行稅制改革。
- 4 劉副總經理認為甲案或丙案均可實施。
- 5 贊成乙案，但稅制要先改革。

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表
— 依不同版本贊成與保留考量因素分析 —

版本	支持與保留	思考方向	議題	與會人士	指標	意見
甲版	贊成	經濟面	財務負擔	財政學者 蔡教授吉源	政府長、短期負擔	<p>在個人「論國民年金制度及其效果」論文中，曾把保費計算分成幾個階段 26-65 歲，41-65 歲，51-65 歲，61-65 歲。計算結果得出：</p> <p>A. 在 26-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 150 元、乙案 210 元。</p> <p>B. 在 41-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 829 元，乙案 571 元。</p> <p>C. 在 51-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 2693 元，乙案 1317 元。</p> <p>D. 在 61-65 歲之間，甲案政府每月每人負擔 12726 元，乙案 5330 元。</p> <p>根據去年的計算結果，長期看來是甲案負擔比較輕，短期是乙案負擔比較輕。</p>
				立法委員 陳委員鴻基	財務負擔	<p>甲案的設計由於有收入來源，由受益人擔負自己的保費，長期來說，對財政壓力較小，乙案對財政壓力較大，因此個人比較贊成甲案。</p> <p>國內從 82 年開始規劃國民年金，一直到去年九月，經建會的版本仍是以上述精神所建構的國民年金儲蓄保險制，從個人所繳交的保費作為財源基礎，強調每個人對自己年老時的投資，另外對一些沒有能力負擔保費的人，建立平衡基金，提供 65 歲以上每個月 3000 元的福利津貼加以彌補這也就是甲案。後來經建會又提出所謂的乙案，以營業稅作為財源基礎但若經濟不景氣的時候，財源恐怕會有困難。</p>
			企業的負擔	政府官員 陳組長琇惠	企業主的負擔	<p>甲案是針對 25-64 歲沒有參加軍、公、教、勞保的民眾，也就是現在沒有任何社會保障的人，這些人多是沒有就業、或家庭主婦、部份學生，若針對甲案來開辦國民年金，則對雇主來說不會增加太多負擔，若舊制沒有改變，則雇主負擔也不會改變或增加。</p>
				工商團體代表 吳主任景昌	對企業衝擊	<p>若在甲乙兩案來選擇，選擇甲案，因為對企業衝擊比起乙案來說較小。</p>

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表 (續一)

	社會面	自助精神	政府官員 陳組長 秀惠	自助精神	乙案是對 65 歲以上的老人都發給津貼，若採甲案，十年、二十年後津貼的數目會減少，因為裡面這些人都是利用自助互助的精神來保障老年經濟安全，若採取乙案，將來對老年人的生活保障都是根據政府稅收制度，而非自助互助方式。同時現行稅制之合理性以及普遍發給津貼亦引起「加碼效益等問題，這都必須進一步審慎評估其可行性。
	個人責任	個人責任	社會福利學者 林教授 昭吟	個人責任	從社會福利、社會保險角度來看，基本上對於年金制度較贊成採用保險方式，強調個人責任。但因為人口結構改變，實施代間移轉的丙案，可能會困難，所以甲案似乎是較可行的方法。
保留	經濟面	所得重分配效果 社會風險分攤及	社會福利學者 林教授 昭吟	社會風險 分擔及所 得重分配	對於一般人，個人儲蓄帳戶可能缺乏誘因；而對於弱勢人口，個人儲蓄帳戶可能是缺乏保障。因為個人帳戶主要是看個人薪資，若對薪資不足、儲蓄不夠的人而言，則甲案可提供的老年經濟安全保障可能也不夠。因此在實施個人儲蓄帳戶之餘，也應強調其社會保險的特質，例如社會風險分擔或所得再分配。若強調社會性，現行甲案保險費中 80% 撥入個人帳戶 20% 撥入保險帳戶，是否可以將它改成 60% 的個人儲蓄帳戶，40% 的社會保險，一方面兼顧個人責任，一方面強調社會性。
	社會面	所得重分配	國民黨 籍立法 委員 陳鴻 基	社會保險 VS. 社 會福 利	個人比較贊成甲案，認為乙案是短線操作的社會福利制度，長期恐會造成財務危機，因此個人希望國民年金能以甲案作為修改基礎早日上路，但若大家認為甲案所得重分配效果不彰，我們可以加強其中所得重分配的效

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表 (續二)

	勞工團體代表 張秘書長峰益	缺乏社會互助、風險分擔精神	甲案保險制：只針對少數沒有保險的 400 萬人，辦一個小規模的保險，沒有薪資所得相關的問題，因為定額定率，每個人繳的、領的都一樣，沒有風險分擔、社會互助。若要開辦國民年金，甲案最快最速食，政府負擔最少。
互助精神不夠	立法委員 簡錫土皆	強制儲蓄，互助精神不夠	甲案類似新加坡公積金制，公積金制可能會使一些沒有就業的人口，例如家戶勞動者，參加保險的可能性降低，若再採強制性加入保險並收取保費的話，對沒有收入的家戶勞動者或非典型型勞動者，可能造成負擔，變成入頭稅的可能性較高。又因為是個人帳戶制的設計，互助精神不足，只是強制儲蓄。
	法律學者 郭教授明政	強制儲蓄	至於第一案之所謂儲蓄保險，基本上可說是保險與公積金制度之混合制度。此一制度，雖亦具有風險分擔之功能，但所謂個人帳戶制之設計，則可說是強制儲蓄制。此一制度之實施，可說是對於社會保險與社會安全制度之全盤否定。
繳納保費意願	立法委員 賴士葆	納保誘因人頭稅	甲案初期較辛苦，開辦一陣子後才會漸入佳境。甲案要克服的是讓繳錢的人不會有剝兩層皮的感覺，又由於國民要從 25 歲繳交保費到 65 歲後才能享受年金，這對一般人來說是否有足夠的動機、誘因，這是一個要思考的地方。 1.個人較支持以甲案的精神來作，因為對政府負擔較低，甲案跟一般民間買保險一樣，較不複雜，但實施甲案又好像對人民再攤一層皮。 2.保險制的缺點：現行已有公保、勞保、健保，若再加一個年金保險對人民的負擔是否會太重，形同再一個人頭稅。

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表（續三）

			立法委員 沈富雄	保費欠繳疑慮	可能 繳費	<p>1. 若採用社會保險制，由於要繳保費，將產生欠繳保費的問題。以全民健保的經驗，現在健保保費的欠繳率已從原本的 2、3% 到 9%，全民健保的平均保費比國民年金少且影響直接，但保費欠繳率都如此的高，更何況國民年金。</p> <p>2. 個人一向反對社會保險，從人性的角度，盡義務的時候，只有行有餘力還願意做，只有在景氣好的時候願意繳費，但若景氣不好，民眾沒有錢則可能就積欠保費，以全民健保為例就可得知；更何況國民年金是要到非常年老以後才可以領取，死了又吃虧領不到年金，那民眾為什麼要繳保費呢？</p>
		社會福利學者 林教授昭吟	保障對象	保障對象：全民 乎？特定對象乎？	<p>甲案保障對象：甲案設計 25~64 歲未參加公教、軍、勞保之國民，依規定須參加保險並建立個人儲蓄帳戶，這些人數相當的少，只能稱作是一個小國民年金，若要稱它為全民的國民年金，格局是否太小，正當性可能被質疑。</p>	
	政治面	經濟學者 黃教授耀輝	制度施行	制度可 行性	<p>就目前研擬中的甲、乙、丙案來比較。甲案太複雜，因為是乙、丙案的綜合，許多專有、特殊名詞，而且內容繁複，可想而知的是，在宣導上難以爭取民眾的認同，執行上的行政成本必然很高，因此單單就可行性而言並不是很好的選擇。</p>	
		社會福利學者 林教授昭吟	行政管理	基金與行政 管理成本	<p>甲案仍須注意的地方： 實施個人儲蓄帳戶，若 25 歲到 64 歲的民眾約 1200 萬人，此即表示立刻增加 1200 萬個帳戶，什麼樣的單位(公部門或私部門)可以來管理這 1200 萬個帳戶，而對於累積的資金如何加以運用與管理。此外，甲案與丙案同樣為社會保險，但甲案個人儲蓄帳戶的行政成本(transaction cost)可能較高，因為要管理帳戶與龐大資金。而行政成本、基金管理與個人繳交的保費是否有聯帶關係？還是完全由政府承擔制度行政成本與基金操作盈虧？</p>	

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表 (續四)

乙版	贊成	經濟面			行政手續	保險學者 吳教授凱勳	行政手續繁瑣	甲版行政手續會很繁瑣，將來會有兩千多萬人的帳戶，管理相當複雜，它的優點，民眾保費 80% 納入個人帳戶，較有繳費誘因。
					政府責任	政府官員 劉副總經理祥	政府責任 VS. 個人責任	若是採取甲案，公勞保仍繼續存在，只對目前沒有保險的人的部分實施朝個人責任較多，政府責任較少的方向去處理，民眾也可以接受，政府負擔也較輕。但對沒有固定工作及收入的人，如何解決繳費問題，應是實施關鍵。
					制度整合	政府官員 劉副總經理祥	與健保接軌 與其他社會保險制度之整合	針對甲案，若現在健保的推動可以走向儲金制度的話，行政配合就比較沒問題。 如果朝向未來整合的方向，採取社會保險的方式會較好，若是要解決當前的問題，採取甲案也是可行。可能我們國民文化背景的關係，對自己的東西比較認為有保障。
					財務負擔	立法委員 沈富雄	營業稅財源不穩定的疑慮	針對乙案在經濟不景氣時，徵 1% 營業稅財源會減少，面對此財源不穩定的疑慮：去年 11 月到今年 4 月，與前、去年同期相比，營業稅收從 1051 億增為 1081 億，增加 2.9%，營業稅並沒有因景氣不好而下降，而這 2.9% 比同期的通貨膨脹率還要高，同期的通貨膨脹率不超過 2%。另外有疑慮抽 1% 營業稅的話，國民生產毛額會降低 0.1%，但現在從 5.89 降到 4.1 都有可能，好像降低 0.1 並沒有多大影響。
					對企業衝擊	立法委員 簡立錫 委員 土皆	對企業衝擊	若照新加坡公積金制，企業主除了負擔薪資，還要強制負擔薪資之 20% 的公積金，臺灣若計算政府強制的勞保、健保、退休準備金等加起來，雇主需再增加薪資的 14.6% 的負擔，雇主負擔比新加坡低，若現在把勞基法勞保退休金整合起來，總體來計算加起來對雇主來說只需負擔 8%，並未增加太多負擔。

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表 (續五)

	社會面	制度精神	立法委員 沈富雄 法律學者 郭明政	採用社會福利制	個人主張用社會福利的方式，政府較易掌控。政府應就重要的地方選一個範圍來作社會福利，而不要作一個普遍性的社會保險。 如果不採第三案，則寧可採第二案之所謂全民提撥制，也就是稅收制。此一制度，可說是極左的基本年金制與極右的世界銀行建議書皆可接受的建議。 乙案稅收制：仍然是爲了目前沒有保險的 400 萬人，相對甲案因爲採用營業稅做爲收入財源，政府負擔責任較重，但臺灣的稅制並不公平，主要賦稅是由領取薪資的一般民眾所負擔，所以用稅收有公平性的問題，若在稅制上有所改革，則用稅收制就符合社會互助的精神，由社會大眾來共同承擔這 400 萬人。
保留	經濟面	社會互助	勞工團體代表 張書長 張益峰	財務危機	個人比較贊成甲案，認爲乙案是短線操作的社會福利制度，長期恐會造成財務危機，因此個人希望國民年金能以甲案作爲修改基礎早日上路。 稅收制的優點：較簡單，缺點：若財源靠稅收，政府的負擔會越來越重 考慮可行性，乙案最可行，只要編預算就好，但要考慮日後對政府的負擔 乙案的優點是簡單，而且民眾不必繳納保費，政治上的阻力比較小，雖然沈富雄委員說因爲是由營業稅支應，所以政府操縱上比較簡單，也可以主動決定給付水準。但這也是最大的弱點之一，因爲沒有保費負擔的痛苦感，租稅負擔和轉嫁不是很清楚，反而容易受政治手段所影響，成爲競相加碼的對象。初期即使給三千、五千，遲早就會調高到七千、九千元而失控。而且這是隨收隨付制，而人口快速老化正是乙案的天敵，長期下來後面（後代）的稅賦會越來越重，必然導致入不敷出的問題。

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表 (續六)

				稅收制的版本要看內容，3000 元的津貼水準有何保障？若超過 3000 元，政府能負擔的了嗎？	
政治面		保險學者 吳教授凱勳	政府負擔能力	個人認為稅收制若從加收營業稅來謀求財源，是比較方便簡單的作法，但長期來看應該要擴大稅基。從 86 年賦稅佔 GDP 18.6% 到現在的 13.2% 均是有錢人減稅，臺灣稅賦的不公平應該要挑戰，唯有擴大稅基才得以解決財源問題，國家的負擔才不至於太重，國民年金，也才得以長久。	
	稅制改革	立法委員 簡錫土皆	稅基擴大		
		立法委員 賴士葆	擴大稅基	此個人認為要再一次稅制改革，讓稅基擴大，乙案才有可能實施。	
		法律學者 黃教授茂榮	排擠效應	用稅來支應財源必須考慮的是排擠的問題，看你如何處理排擠的問題，若能解決排擠的問題，那這個方案也是很好。業者要研究的是產生排擠後會對台灣的經濟產生什麼樣的影響。	
	排擠效應	保險學者 吳教授凱勳	排擠效應	現階段談稅收制是不太可能的，對其他部門的排擠作用也要注意，且稅收制一實施，開始給 3000 元，無法支付民眾生活，基於壓力可能調升為 5000、6000、到 8000 元，支付水準變得和甲、丙案差不多，一旦採取稅收制，若政府財務負擔有困難，希望民眾負擔一點保險費時，可能會面臨困難。	
丙版	贊成	經濟學者 黃教授耀輝	財源籌措	用繳保費的方式，讓民眾知道自己負擔的感覺，會比較慎重其事。最好還是維持「社會保險」的精神，被保人無論有無就業，都應繳納保費；而為避免負擔沉重，給付水準不需要訂得太高，保費就可以輕些；而若民眾還是無法接受，而不支持繳納保費的作法，則法案就不要通過，國民年金就不要辦了。	
	經濟面				

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表 (續七)

	政治面	制度設計	經濟學者 黃教授耀輝	制度設計	個人較支持丙案，因為這是經過多年規劃的內容，而且是針對預防政治炒作而設計。
保留	經濟面	總體經濟	財政學者 蔡教授吉源	對總體經濟的衝擊	對丙案(丙版)的批評：太匆促，欠長期思考，個人認為這個版本沒有兼顧到儲蓄、經濟發展、生產力等問題，丙案將降低勞動意願、儲蓄意願降低投資意願，長期對臺灣經濟發展影響不利，因此個人堅決反對丙案
		準備金	法律學者 郭教授明政	準備金	在三案中，基本上支持經建會之原有規劃案，即所謂丙版。但對此一方案並非沒有保留，例如對於高達五年支付額之準備金即採保留意見。主要的理由乃是公共年金僅需出納預備金，而無須支出準備金。
	社會面	保障對象與程度	經濟學者 黃教授耀輝	保障對象與程度	當然，推行丙案必須考量到有些低所得者實在無力繳納年金保險保費的問題。對策可在社會救助制度中，將給付額度包含年保費。例如在貧窮階段無法繳納年保費時，應將中低收入戶的給付金額中，指定包含年保費部分，直接撥入年金帳戶中；對於失業勞工，也可在失業給付或救濟金中，將年金保費涵蓋在內，則國民年金保費不會因為工作的中斷而中斷。就像個人的健保給付，不能受到失業影響，也不能直接由健保制度來承擔，而應由「社會救助」制度中，將各種社會保險的基本保障也納入考量。
		人頭稅	立法委員 簡立錫	人頭稅	丙案(丙版)所得重分配的設計不足，富人窮人保費只差150元，月繳750600元的差距，這樣的互助精神不夠，還是會形成人頭稅的問題。

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表（續八）

其他意見	政治面	立法委員 沈富雄	兩層 VS. 三層保障暨財務負擔	<p>兩層 VS. 三層保障：勞保的老年給付可與退休金合併為一，並轉型為個人儲蓄帳戶，對雇主而言是恩威並施，紅蘿蔔與棍子齊下，受雇者的受益更為實惠。</p> <p>A. 個人現在願意將制度改成兩層，第一層是國家的責任，不管你是乞丐有沒有工作、年資如何，國家都要提供一個最低額度經濟保障；第二層是與工作有關，將來拿到的年金額度與薪資、年資有關，且這一層 100% 是雇主的責任。</p> <p>B. 第二層與職業、雇主有關係的年金，個人建議合併目前勞保的老年給付，以及現在沒有辦法強制執行的退休金制度，現在退休金提撥率是 18%，雇主也不願意做，最好是把這些合併在一起。合併在一起後，由於退休金制度的確定，形成一個比較可靠的制度，雇主可能加快西進速度，資方可能會認為這是促進產業出走的原因。個人建議，退休金的部份要跟勞保資方的負擔---現在比例為 6:3:1---一起想，紅蘿蔔與棍子齊下，退休金要強制開始實施，但一開始費率從低，勞保的費率可以調降，再強迫低費率的退休金，兩個合併在一起，再用個人儲蓄帳戶 (IRA) 的形式，這樣也許可以做到資方不反對，勞方較有保障。</p> <p>C. 第一層保障由國家負責，凡國民到了 65 歲以後，國家就給予津貼補助至於金額額度：給 3000 元，國家較可能做得到，給 8000 元，國家財源會產生困難，給 5000 元較折衷。也不要給普遍性的給 4、5000 元，可以限定若第二層的個人帳戶金額超過某一額度，則第一層的金額可以給少一點。</p>
------	-----	-------------	------------------	--

表 6-4 「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」座談會各與會人士支持意見彙整表（續九）

			<p>法律學者 黃教授茂榮</p>	<p>財富分配</p>	<p>1. 強制保險制，這之中有兩個議題：一是風險分散，二是財富重分配。政府要實施保險制時，首先要考慮的是要不要建立財富重分配，個人的理解：若要談保險制，若不建立財富重分配則會師出無名。 2. 關於財富重分配的問題：因為強制保險有財產再分配的問題，政府卻當無事人一般，所以業者就會拉政府下水，因此才有考慮用稅支應財源的想法。</p>
		<p>制度基本精神待釐清</p>		<p>制度的基本精神</p>	<p>台灣的儲蓄率高，若談強制儲蓄、個人儲蓄帳戶則師出無名；若談強制保險，現今有許多制度與強強制保險衝突，例如：勞保老人條例、勞基法退休金怎麼可以一次領完呢？這都違反制度本身的基本精神。台灣的很多問題都出在對基本道理的違反、對制度基本精神的違反。</p>

資料來源：本研究整理。

第七章 國民年金之資產配置

隨著醫學技術的日新月異與生活水準的不斷提昇，人類平均壽命增長的趨勢愈來愈明顯；再加上因傳統社會價值觀改變而導致的生育率下降，更使得先進國家人口老化的問題日益嚴重。台灣自然也無法置身於此一世界潮流之外。面臨著嚴重的人口高齡化現象，退休金制度的良窳已成為一國人口未來福利是否受到保障的最關鍵因素。然而從現實的角度看來，老年人最為關切的問題，應是醫療與經濟安全二大項。在醫療方面，我國已在民國84年3月實施了全民健康保險，應可解決大部分老年人的醫療保健問題。不過，在經濟安全方面，台灣目前雖分別有公、軍、勞、農等社會保險的實施，但其老年給付都是採取一次給付的方式，而且金額相對偏低，充其量只不過是具有儲蓄的性質而已，並無法消除老年人「活得太久」的風險，況且目前尚有四百多萬的人口未納入任何老年經濟生活安全保障的體系內，所以可以明顯地看出台灣對於老年經濟安全保障的規劃做的實在不夠。

為解決此一問題，行政院經建會於民國83年3月成立「年金制度專案小組」及「年金制度研究規劃小組」，開始著手研擬國民年金保險制度。儘管截至目前未止，有關當局對仍未決定國民年金究竟應採行甲案（國民年金儲蓄保險案）、乙案（全民提撥平衡基金案）或是丙案（經建會社會保險本），但可以確定的是，不論採用那一種版本，都將累積一筆龐大的資金，倘若這筆資金未能被妥善地運用，不但無法提高目前人民的福利，更會造成下一代沈重的負擔。但目前各界在討論國民年金的可行性時，卻鮮少有關於國民年金資產最適配置的討論。

而在決定適合國民年金的資產配置前，首先應檢視與國民年金性質類似之三大退休基金：勞退基金、勞保基金與退撫基金目前的資產配置與運用績效以供參考。邱顯比（1999）認為近年來國內三大退休基金之運用收益雖超過最低法定標準，但以各基金現行提撥率而言，基金將來很可能會產生嚴重的收支失衡問題；而提高退休基金之運用收益率為最佳解決之道。Arnott（1985），Brinson, Singer 和 Beebower（1991），Ambachtsheer（1994）等研究已證實資產配置（Asset Allocation）是決定一個投資組合報酬與風險的最關鍵因素。而退休基金由於其投資期限較長，長期之資產分配政策因此更為重要，若能找出合宜的基金資產配置模式，收益率偏低的問題自然迎刃而解。檢視目前國內三大退休基金的資產配置，絕大部份都投資在台灣本地資產，其中又以銀行存款、商業票券及貸放等固定收益資產佔了大多數；而股票投資與國際投資受限於法令因素，佔全體資產總數的比率偏低，尤其國際投資的比例更是接近零。台灣股市的市值在2000年底為新台幣8兆1914億¹，佔全球股市市值比例極低，但在我國國民以及機構法人的投資組合中，投資於台灣本地的資產卻常占一半以上，甚至全部，與先進國家退休基金的資產配置大相逕庭。乍看之下，上述現象似乎違背了Markowitz的平均數—變異數（Mean-Variance）投資組合模型；因為以台灣本地資產為主的投資組合不太可能落在世界投資組合的效率前緣上。Grubel（1968），Levy與Sarnat（1970），Jorion（1989）等研究皆顯示在投資組合中納入國外資產可有效增加投資組合之報酬率並降低風險。Leibowitz和Kogelman（1991）則發現在相同的下方風險下，全球性投資組合的報酬率會顯著優於僅包含美國境內資產的投資組合。Clarke和Tullis（1999）實際模擬美國退休基金最適之國外投資比例，亦認為投資在國際股市的比例在20%至30%之間應屬合理。

另一方面，國內退休基金在資產配置上亦有其限制。例如勞退、勞保基金規定投資股票

註1 指上市公司之總市值。資料來源：證交資料。

比例不得超過 30%；而基於國家政策，基金也不可能將大部分資金投資國外。這些投資限制亦必須一併納入效率前緣之計算程序中。Eichhorn, Gupta 和 Stubbs (1998) 針對有限制條件下之資產配置進行研究，認為在對資產之風險—報酬估計無法確定的情況下，對資產配置進行限制可減低投資組合之預期波動性，但同時其預期報酬率也會降低。

在國內關於退休基金資產配置的研究方面，楊朝成 (1994) 認為台灣的股票與不動產，長期而言具有低風險、高報酬之特性，故退休基金之長期運用應放置相當比例於股票及不動產上。邱顯比 (1997) 以 1982 年至 1996 年國內外資產的報酬率資料模擬台灣退休基金的資產分配，發現積極的長期資產分配策略可提高退休基金的長期報酬。黃介良 (1998) 利用 1987 年至 1996 年的國內各資產報酬率進行最適資產配置之模擬，認為在保本的要求下，其股票投資比例不宜超過 10%。惟前述文獻都並未針對國際投資進行較深入之分析。

由於國民年金在運用收益率上即使僅是微小百分比的差距，都將對基金之資產累積與國家財政造成重大影響；是故政府應重視此一課題。本論文試圖為國民年金提出一套融合財務理論與實證、架構嚴謹的國際資產分配模式，作為其資產分配決策時之重要參考，期望能為國民年金找出達成高收益率的有效方法。

第一節 現況介紹

現金流量的型態是決定資產配置的重要因素。當基金預期未來一段相當長的時間現金流入大於現金流出時，可採較高風險的投資組合以換取高的平均報酬率。國民年金在開辦初期將處於淨現金流入的階段，因此理論上可採較積極的資產配置策略。表 7-1 為 2000 年 12 月底我國三大退休基金之資產配置，由表中可發現其配置型態與世界主要國家有相當大的差異，主要是我國退休基金受限於法令、制度等因素，股票投資比例明顯偏低，且集中投資在國內資產的情形嚴重，國際投資嚴重不足，以致於基金之投資風險無法有效分散。表 7-2 列示各國退休基金投資在 1994 年本國證券與外國證券之相對狀況。在股票投資中，投資於本國股票佔總資產平均為 31.4%，投資於外國股票平均為 11.6%，兩者為 2.7 與 1 之比。其中美國國內股票投資約為國際股票投資的六倍，這與美國股票市場規模位居全球第一應有相當大之關係。此外，美國股市在近幾年來的表現十分搶眼，不但平均報酬率高，標準差又小，因此美國退休基金會發生資產配置較集中於國內的情形實屬合理的結果。而英國、澳洲、加拿大、日本等先進國家投資國內與國外股票比例約為 2 比 1。值得注意的是，香港之退休基金投資於當地股市僅 29%，投資國外卻高達 54%。推究其原因，這與香港之政治風險高、股市波動幅度大有十分密切的關係。而台灣股市與香港之情形類似，同樣是波動幅度大、受政治事件影響程度高，因此台灣應可借鏡香港經驗，在退休基金之國際資產配置上做較深入的研究。表 7-3 則為 1998 年世界各國退休基金中國外股票佔總權益投資之比率。由表中可看出自 1993 年至 1998 年，大部份國家投資於海外股市的比例都有顯著增加。Watson Wyatt 在 2000 年的研究報告中也指出，增加海外股市的投資比例目前仍是世界各國退休基金投資的趨勢。如表 7-4 所示，大部份國家退休基金的海外投資比例在未來數年內都將繼續上昇。如日本、瑞士與加拿大的退休基金在 1998 年底投資在海外股市佔總資產的比例各只有 19%、8%與 16%，但預計在 2003 年分別將大幅成長為 25%、13%與 23%。在固定收益證券的投資上，除香港仍舊以國外投資居多外，大部份的國家主要皆投資於本國債券上，國外僅佔小部份。會產生這樣的結果，可能是債券風險較低，藉國際投資分散風險的效果不大，因而「肥水不落外人田」的因素主導了國內投資之趨向所致。此外，本國債券與外國債券一般利差不大，而投資外國債券又有匯率風險，可能亦是原因之一。

表 7-1 三大退休基金之規模與資產配置現況 (2000 年 12 月底)

單位：億元

投資項目	公務人員退撫基金		勞退基金		勞保基金*	
	金額	比重(%)	金額	比重(%)	金額	比重(%)
債券	72	4.24	0	0	122	2.88
銀行存款	339	19.96	1,044	44.07	3,073	72.46
商業票券	522	30.7	33	1.39	86	2.04
股票	748	44.01	618	26.10	374	8.82
貸放	18	1.06	674	28.44	564	13.30
其它	0.6	0.03	0	0	21	0.50
總計	1,700	100	2,368	100	4,241	100

資料來源：公務人員退撫基金管理委員會、勞工退休基金監理委員會、勞工保險基金監理委員會

*勞保基金資料統計至 90 年 2 月底

表 7-2 世界主要國家退休基金投資於本外國資產之比較 (1994 年) (%)

投資標的國家	股票		固定收益證券	
	本國	外國	本國	外國
英國	59	25	7	2
香港	29	54	1	9
紐西蘭	25	20	29	7
日本	21	9	38	5
美國	47	8	35	2
加拿大	36	16	39	0
馬來西亞	61	0	23	0
澳洲	40	17	21	3

菲律賓	30	0	66	0
墨西哥	30	0	10	0
印尼	19	0	11	0
葡萄牙	7	1	61	1
西班牙	4	1	76	1
平均	31.4	11.6	36.7	2.3

資料來源：Global perspective: A summary of Waston Wyatt's Survey on the 1994 Investments Performance of Retirement Fund Assets in Major World Markets, Waston Wyatt

表 7-3 各國退休基金國外股票佔總股票投資比率 (%)

投資標的國家	1993	1998
英國	35	26
香港	63	73
紐西蘭	64	59
日本	18	35
美國	13	17
德國	25	46
平均	36.3	42.7

資料來源：「全球資產管理新趨勢」研討會，怡富證券集團主辦，2000.07.27

表 7-4 世界主要國家退休基金投資外國股市佔總資產比率趨勢 (%)

投資標的國家	1998	2003 (預測)
英國	18	18
香港	45	40
紐西蘭	23	23
日本	19	25

美國	11	12
德國	6	2
加拿大	16	23
瑞士	8	13
愛爾蘭	35	30
法國	4	5
平均	18.5	19.1

資料來源：Foreign Stock Weightings to Increase in Many Nations, 2000, Pensions and Investments

第二節 投資工具分析

進行基金的資產配置程序前，首先須對可納入基金投資組合之投資工具的特性進行瞭解。

一、國內投資工具

表 7-5 列出基金可能之投資標的自 1982 年至 2000 年的報酬率資料。以銀行定期存款的利率而言，1982 年利率水準最高，三年期定存於當年達到 11.48%，在 1980 年代中期則跌至 5% 左右的水準。1990 年利率雖一度又攀升至 9.5%，但近幾年來則是呈現一路下滑的走勢，在去年（2000 年）一年期及二年期定存甚至降到了 5% 之下，為二十多年來所僅見的低利率。在整段期間中，絕大部份的時間三年期定存利率都較二年期稍高，二年期又較一年期稍高。自 1982 年至 2000 年的十九年間，一年期定存利率平均為 7.18%，二年期平均為 7.29%，三年期平均為 7.38%。其中二年期定存利率為勞工退休基金與公務人員退休撫卹基金之法定保證收益率，差別只在勞退基金採四家行庫平均利率，逐年計算；公務人員退休撫卹基金則採台灣銀行牌告利率，以三年移動平均為比較基礎。

在七年期公債的報酬率方面，由於缺乏長期的次級市場利率資料，因此本研究採用初級市場的殖利率（Yield to Maturity）來當作報酬率；其利率之走勢與定存利率的走勢十分接近，範圍由 5.40% 至 12.51%。與定存利率相同，2000 年同樣是整段期間內殖利率的最低點。在 1982 至 2000 年的十九年間平均報酬率為 7.73%，比同時期一年期定存利率平均約高出 0.55%。

而在台灣加權股價指數的資料方面，由表 5 可看出每年之報酬率變化極大，例如 1987、1988 與 1989 年每年報酬率將近百分之百，但在 1980 年與去年（2000 年）損失卻都高達 50% 左右。自 1982 年至 2000 年台灣股市之算數平均報酬率為 22.54%，幾何平均為 11.00%。其中算數平均是指每年投資同樣金額所獲致之報酬率，而幾何平均則為期初一定投資金額，以後依各期利得或損失狀況，利得再投資，損失不彌補，各期不同投資金額下的平均報酬率。算數平均高於幾何將近 11% 之主要原因為台灣股市強烈的波動性，只要發生一次大崩盤就可

能完全抵消先前的獲利。十九年來台灣股市報酬率標準差高達為 51.24%，波動性在全球股市名列前茅。

表 7-6 是各投資工具自 1982 年至 2000 年的相關係數矩陣，由表中可發現一年期、二年期與三年期定存之利率呈現完全的正相關，而七年期公債由於是採用發行時的殖利率資料，因此性質和定存非常類似。而這四種國內的固定收益投資工具與台股指數的相關係數分別介於-0.20 至-0.32 之間，具有相當好的風險分散效果。

表 7-5 1982-2000 各投資工具之報酬率相關資料 (外國資產報酬率以美元計價)

	一年期定存	二年期定存	三年期定存	台灣股票指數	*七年期公債	李曼長期政府公債	李曼長期公司債券	摩根史坦利北美指數	摩根史坦利太平洋指數	摩根史坦利歐洲指數	匯率 (年底值)	CPI 通膨率
1982	11.18	11.23	11.48	-19.50	12.51	44.66	43.34	19.88	-6.26	5.69	39.96	2.96
1983	8.60	8.83	9.08	71.77	9.98	4.84	9.74	22.90	26.42	22.38	40.32	1.37
1984	8.31	8.54	8.79	9.99	9.24	18.28	14.45	4.96	13.48	1.26	39.52	-0.04
1985	7.34	7.50	7.75	-0.35	8.21	12.46	29.71	31.50	39.39	79.79	39.90	-0.15
1986	5.49	5.69	5.69	24.43	5.96	22.83	18.02	17.24	93.82	44.46	35.55	0.69
1987	5.00	5.25	5.25	125.18	5.75	-3.40	0.06	4.59	39.85	4.10	28.60	0.52
1988	5.12	5.38	5.38	118.78	5.88	8.62	12.10	16.06	35.19	16.35	28.22	1.28
1989	8.05	8.28	8.30	88.00	9.71	19.25	17.47	30.89	2.68	29.06	26.17	4.42
1990	9.50	9.50	9.50	-52.93	10.25	6.61	6.49	-2.91	-34.29	-3.37	27.11	4.12
1991	9.11	9.11	9.11	1.56	9.47	17.64	22.03	29.89	11.54	13.66	25.75	3.63
1992	7.75	7.80	8.00	-26.60	8.12	7.36	8.61	6.14	-18.20	-4.25	25.40	4.46
1993	7.73	7.73	7.86	79.76	7.87	16.00	12.50	10.53	35.97	29.79	26.63	2.94
1994	7.23	7.39	7.39	17.36	7.09	-7.94	-5.42	1.73	13.03	2.66	26.24	4.09
1995	7.12	7.21	7.25	-27.38	7.03	29.46	27.70	37.07	2.99	22.13	27.27	3.68
1996	6.58	6.75	6.90	34.02	5.78	-2.23	0.47	24.32	-8.40	21.57	27.49	3.07
1997	5.96	6.01	6.01	18.08	6.41	11.52	12.16	32.93	-25.34	24.20	32.64	0.90
1998	6.31	6.36	6.43	-21.60	6.22	14.96	6.89	29.04	2.69	28.91	32.22	1.68
1999	5.04	5.04	5.04	31.63	6.06	-10.60	-7.20	23.47	57.96	16.23	31.40	0.18
2000	4.96	4.99	5.00	-43.85	5.40	-0.35	-4.25	-11.76	-25.64	-8.14	33.08	1.26
算術平均	7.18	7.29	7.38	22.54	7.73	11.05	11.84	17.29	13.52	18.24	-	2.16
幾何平均	7.17	7.28	7.37	12.00	7.72	10.30	11.15	16.48	9.41	16.73	-	2.15
標準差	1.68	1.66	1.72	51.24	1.94	13.05	12.57	13.42	31.19	19.87	-	1.58
最差情況	4.96	4.99	5.00	-52.93	5.40	-10.60	-7.20	-11.76	-34.29	-8.14	-	-0.15

資料來源：一、二、三年期定存、台灣股票指數報酬率、匯率及通膨率資料來自台灣新報，李曼長期政府、公司債券指數資料來自 Data Stream 資料庫，摩根史坦利各指數資料來自 Morgan Stanley Capital International 網站
 *1997,1999 年無七年期公債發行，以十年期公債殖利率代替

表 7-6 1982-2000 年各投資工具相關係數矩陣 (外國資產報酬率以美元計價)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1)一年期定存	1.00	1.00	1.00	-0.32	0.96	0.55	0.57	0.15	-0.32	-0.03
(2)二年期定存	1.00	1.00	1.00	-0.29	0.96	0.54	0.57	0.14	-0.30	-0.03
(3)三年期定存	1.00	1.00	1.00	-0.29	0.96	0.54	0.57	0.14	-0.29	-0.01
(3)台灣股票指數	-0.32	-0.29	-0.29	1.00	-0.20	-0.39	-0.34	-0.12	0.45	0.00
(4)7年期公債	0.96	0.96	0.96	-0.20	1.00	0.51	0.55	0.11	-0.23	-0.03
(5)李曼長期政府公債	0.55	0.54	0.54	-0.39	0.51	1.00	0.95	0.61	-0.17	0.38
(6)李曼長期公司債券	0.57	0.57	0.57	-0.34	0.55	0.95	1.00	0.68	-0.10	0.53
(7)MSCI 北美指數	0.15	0.14	0.14	-0.12	0.11	0.61	0.68	1.00	0.02	0.72
(8)MSCI 太平洋指數	-0.32	-0.30	-0.29	0.45	-0.23	-0.17	-0.10	0.02	1.00	0.39
(9)MSCI 歐洲指數	-0.03	-0.03	-0.01	0.00	-0.03	0.38	0.53	0.72	0.39	1.00

資料來源：本研究整理

在國內其它投資工具方面，雖然楊朝成（1994）與黃介良（1998）皆認為長期而言台灣的不動產具有低風險、高報酬的特性，是適合退休基金投資之金融工具，但閔志清（1998）研究發現，在基金投資組合中加入不動產後雖然效率前線可往左上方移動，但移動的幅度有限，顯示其對降低整體投資組合風險的貢獻不大；再加上國內不動產市場並不成熟，缺乏類似美國一樣較健全的次級不動產抵押貸款市場（Secondary Mortgage Market）或是不動產證券化之機制，以致於投資人必須以直接投資的方式進入不動產市場；種種因素都造成台灣的不動產不但流動性低，更缺乏一長期且具有公信力的價格指標，因此本研究並未將不動產納入退休基金的投資組合中。而觀察國內退休基金的投資組合，可發現貸放亦佔了相當大的投資比例。黃介良（1998）認為由於貸款的平均報酬率高，變異數又甚低，且其性質屬於中長期，與退休基金之特性相似，因此應是適合納入退休基金資產組合之投資標的；但在該研究中所採用之貸款利率為第一銀行之基本放款利率，並未考慮到其不能償付風險（Default Risk），而該風險之衡量卻有相當之困難程度；又貸款之性質與定期存款、七年期公債極為類似，因此本研究也未將貸款列入國內資產之投資標的。

二、國外投資工具

在國外的可能投資標的方面，本研究以已開發國家（Developed Markets）為主，納入投資工具包括李曼長期政府公債指數（Lehman Brothers Long-Term Government Bond Index），李曼長期公司債指數（Lehman Brothers Long-Term Corporate Bond Index），摩根史坦利北美

股價指數²(Morgan Stanley Capital International North America Index, 簡稱 MSCI North America Index), 摩根史坦利太平洋股價指數³(MSCI Pacific Index)及摩根史坦利歐洲股價指數⁴(MSCI Europe Index)。李曼長期政府公債指數用來代表一個投資於美國 10 年期以上公債的投資組合所產生的報酬率。而李曼長期公司債指數用來代表一個平均投資於美國 10 年期以上公司債的投資組合所產生的報酬率。李曼長期政府公債 1982 年至 2000 年平均報酬率為 11.05%，與台灣七年期公債資料相較，李曼長期政府債券之波動性似乎要大得多，其年報酬之範圍由 44.66% 至 -10.60%，全距超過 50%，標準差亦高達 13.05%。不過這是因為表 5 中台灣七年期公債的資料乃為殖利率，並未考慮債券本身之價格變動，因此造成波動性偏低的假象；另一原因則為李曼長期政府債券指數平均到期日較長，對利率變化較敏感。而李曼長期公司債指數則由於有不能償付風險，是故其平均報酬率略高於政府公債。

邱顯比(1997)年模擬台灣退休基金資產分配，以摩根史坦利世界股價指數(MSCI World Index)來代表依市場規模為權數投資於世界主要已開發國家市場所獲致的報酬率。該研究發現摩根史坦利世界股價指數之年平均報酬率雖較同時期台灣股價指數之報酬略低，但標準差卻不到後者的三分之一，且兩者相關係數雖然為正，但以國際股市相關程度而言，並不算太大；因此投資於世界股市對台灣股市之風險仍具有不錯分散效果。在本研究中更進一步，將摩根史坦利世界股價指數分成北美、太平洋及歐洲指數三個部份，試圖在國際股市中找出最適台灣退休基金投資的區域。根據 1982 年至 2000 年的資料，在這三個區域指數中，依平均報酬率高低排列分別為北美指數、歐洲指數與太平洋指數，其中北美指數及歐洲指數之算術平均報酬率雖然較同時期台股指數為低，但幾何平均報酬率卻較台股高，更可見台灣股市波動之劇烈，這點由北美指數與歐洲指數之標準差分別只有台股指數的四分之一與二分之一即可得到證明。對於追求本金安全的退休金而言，僅投資於單一國家或地區的股票市場，將無法分散個別國家及地區的投资風險，而使資產暴露在較大的風險之下。而這三個區域指數在樣本期間與台股指數之相關係數分別為 -0.12、0.45 與 0.00 (參見表 6)，除與太平洋指數之相關程度稍高外，北美與歐洲指數都具有良好的分散效果，更顯現出投資國外股市的好處。以 1998 年為例，台灣股市下跌 21.6%，但北美及歐洲卻上漲了 29.04% 及 28.91%，就充份說明分散不同市場投資將能大幅降低整體風險。

第三節 研究方法與結果分析

一、研究方法

本研究以國民年金保險「丙案」(88 年 5 月經建會版本)之現金流量資料為例，討論基

註2 包含成份為加拿大與美國股市。又，MSCI 指數的建構目標乃為提供一個足以代表機構投資者投資機會之基準指標，除選擇具足夠代表性且流動性佳的成份股票外，亦考慮了交叉持股、資本額等因素，以即時反映當地股市值的變化，因此對國際投資者而言應為合適之衡量指標。

註3 包含成份為澳洲、香港、日本、紐西蘭與新加坡股市。

註4 包含成份為奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士與英國股市。

金之國際資產配置⁵。其配置程序可分為以下幾個步驟：

步驟一：計算現金流量資料

決定確定給付制退休基金資產配置的第一步，是根據退休金制度的給付條件與精算假設（如死亡率、脫退率、傷殘率等），求算出退休基金未來預期的現金流量。由於此部份的計算並非本研究的重點，本研究直接採用田弘茂與周國端（1999）的研究結果，得出國民年金保險制度（以下簡稱國保）從實行日起至實行75年止，假設給付調整率為3%（即預期通貨膨脹率3%），保險費率固定為全額年金給付標準10%下，每年之保費收入與保險給付金額。

步驟二：以歷史報酬率形成對未來的預期

本研究求算效率前緣的方法乃所採用二次規劃法。二次規劃法所需要的投入變數為各項投資工具的期望報酬率、標準差以及各投資工具間的相關係數。由於這些變數都是未知的，最常用的估計方法即為利用歷史資料來當做這些變數的未來值。這種方法的好處是符合直覺，且方便計算，但隨著選取資料期間的不同，這些預測值的數字也可能會產生很大的差異。解決之道為儘量拉長資料的選取期間，讓資料期間能夠涵蓋一個或數個完整的景氣循環（Business Cycle），這樣得出來的報酬率、標準差等資料將較具代表性，以這些資料所求算的效率前緣也才具有參考價值。本研究所採用的期間1982年至2000年應能符合上述條件。

步驟三：進行模擬程序

在決定出效率前緣後，可利用效率前緣上各投資組合之報酬率與標準差資料，配合已有的現金流量資料進行模擬，來求算每年可能產生的投資損益，進而得出每年期末退休基金的資產總額。

步驟四：選取最適資產配置

比較不同資產組合下國保實施後第25年末、50年末、第75年末⁶的模擬結果，如平均基金餘額、標準差、最差情況、破產機率等資料，以決定最適資產配置。

步驟五：加入運用比例限制

由於國內的三大退休基金在投資上仍有諸多限制，如勞保與勞退基金規定股市投資上限為30%，對國際投資更是限制甚嚴。為配合國內退休基金的現況，本研究對國民年金之資產

註5 88年經建會版本的國民年金在性質上屬於混合型退休基金（Hybrid Pension Plan），與確定給付制退休基金在提撥方式上有所不同；但兩者在計算未來預期現金流量的精算方法相同，因此可用國民年金之現金流量資料代替確定給付制退休基金之現金流量資料求算其資產配置模式。

註6 模擬期間50年是較合理的期長，約包含2至3個世代（generation），為本研究決定資產配置之主要依據；25年代表短期；75年為整段預測期間，由於期長過長，僅具參考價值。

配置共考慮三種限制條件，並在三種限制條件下求出投資組合之效率前緣。第一種限制條件是將投資在國外資產的比率訂一上限 20%；第二種限制條件則是將國外資產投資比率上限降低為 10%；第三種限制條件是在第二種限制條件之外，再加上股票投資比率 30% 的上限（類似勞保與勞退基金之規定）。在三種不同的限制條件下，我們將對基金餘額的變化進行檢視。

二、實證結果與分析

表 7-7 是設定給付調整率為 3%，保險費率固定為全額年金 10% 下，從國民年金制度開始實施至實施 75 年後，每年的保費收入與保險給付資料⁷。從表中可看出，從國保開始實施至實施後的第 19 年，每年的保費收入金額均大於保險給付的金額，尤其是在開始實施的前幾年中，保費收入更常為保險給付的數倍；若再考慮每年可觀的投資收益，國保開辦後前 30 至 40 年的財務結構應不致於發生問題。但自國保實施的第 20 年起，每年的保險給付即開始大於保費收入，尤其是愈到後期，其保險給付金額的成長速度更是遠大於保費收入的成長速度，此時若無法提高基金的投資報酬率，在國民年金制度實施若干年之後，國保基金必然會面臨赤字的窘境。

接著利用 1982 年至 2000 年各投資工具以台幣計價之名目報酬率資料，所求得之效率前緣上各投資組合的預期報酬率、標準差資料代入，並配合表 7 的資料進行模擬，可求得國保實施 25 年、50 年與 75 年後，國保基金之每年之投資損益與期末餘額資料。模擬 5000 次後的結果整理如表 7-8。

首先來看在各種不同預期報酬率的假設下，國保實施 25 年後基金的餘額變化情形。如前所述，在國保開辦後數年內，都是呈現基金收入大於基金流出的情況，因此不論預期報酬率的高低，在國保開辦後的 25 年內均無破產危機。值得注意的是，雖然隨著預期報酬率的增加，25 年末的國保基金餘額也隨之增加，但以預期報酬率 20% 為例，其最差情況與左尾 5% 的下界值均比預期報酬率 19% 的情況下要低；這是因為在 20% 的預期報酬率下，其標準差亦大，在投資組合過份積極的情況下，其破產機率⁸也會變大。

接著來看國保開辦 50 年後，其基金餘額之變化情形。此時我們所關心的，應為國保基金的破產機率，並非國保基金的期末平均值。因為在經過相當長時間的累積後，不僅國保基金之餘額大幅增加，其標準差也變得很大，而單就風險與報酬來看，實在很難判別出何者為最適之資產配置。若從政府財政的角度來看，所關心的應是國保制度本身破產之機率，因為國保一旦產生赤字，解決之道不外是提高保費、降低保險給付或由政府補貼，不論是採用何種方法，都對政府之聲譽與財政收支造成危害。因此，如何使國保基金之破產機率降至最低，才是求取最適資產配置的目標。由於此時已進入國保的成熟階段，每年的保險給付金額皆大於保費收入，若先前未累積足夠之基金數額，國保隨時都有破產之虞。以目標報酬率為 8% 的模擬結果為例，國保基金的破產機率竟高達 100%！即使目標報酬率增加到 11%，模擬出

註7 本研究之現金流量計算乃採 88 年經建會版本，雖與目前最新版本已有所出入，但對進行資產配置之模擬程序並無影響。

註8 本研究所定義之「破產」為「當年度期末基金餘額小於零」，為最嚴格之定義；與經建會之定義「基金餘額小於未來五年之現金流量」有所差別。

之破產機率亦仍達3%以上。倘若要求的破產機率為千分之五以下，則目標報酬率13%至19%的投資組合為較適宜的選擇。而在這幾組投資組合中，投資在國外的資產常佔一半以上，由此可驗證國外投資工具對確定給付制退休基金而言亦為適合之投資標的。

表 7-7 國保基金現金流量表 (給付調整率：3%)

(單位：百萬元)

年度	保費收入	保險給付	年度	保費收入	保險給付
0	76,412	3,064	38	447,495	1,806,607
1	94,100	4,899	39	459,889	1,906,884
2	109,293	7,341	40	472,605	2,008,023
3	122,515	10,411	41	485,647	2,127,909
4	134,152	14,194	42	498,883	2,250,069
5	144,767	18,547	43	510,684	2,392,982
6	154,457	23,686	44	523,885	2,522,575
7	163,684	29,523	45	536,777	2,658,468
8	172,242	36,164	46	549,612	2,783,442
9	180,766	43,570	47	563,094	2,905,922
10	189,097	51,720	48	576,722	3,031,001
11	197,274	60,966	49	591,108	3,152,702
12	207,621	70,795	50	606,677	3,267,070
13	217,389	83,047	51	623,138	3,377,007
14	226,972	98,378	52	641,010	3,622,833
15	236,643	117,257	53	660,952	3,843,930
16	245,583	140,950	54	681,029	4,078,530
17	254,577	168,774	55	700,119	4,350,427
18	262,616	204,365	56	721,152	4,601,723
19	270,727	242,594	57	741,548	4,883,987
20	278,753	285,966	58	763,301	5,158,334
21	286,982	334,535	59	785,565	5,442,156
22	295,106	389,746	60	808,152	5,739,789
23	303,047	450,784	61	831,642	6,040,437
24	311,489	514,764	62	855,729	6,349,787
25	319,883	586,960	63	881,592	6,645,555
26	328,323	664,139	64	907,934	6,954,858
27	336,952	745,427	65	934,735	7,277,277
28	345,734	830,686	66	962,019	7,611,584
29	354,602	920,041	67	989,897	7,956,703
30	363,556	1,013,439	68	1,018,455	8,311,758
31	372,858	1,108,323	69	1,047,854	8,674,039
32	382,533	1,203,960	70	1,078,126	9,044,891
33	392,331	1,303,229	71	1,109,219	9,426,522
34	403,037	1,397,948	72	1,141,216	9,819,014
35	413,636	1,498,450	73	1,174,046	10,224,570
36	424,526	1,600,886	74	1,207,809	10,644,510
37	435,723	1,704,460	75	1,242,494	11,082,060

資料來源：田弘茂，周國端（1999），國民年金研究案，行政院研考會。

表 7-8 國保開辦 25、50、75 年後之基金餘額變化分析

(單位：百萬元)

A. 25 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
20%	27.46%	110,415,705	139,875,036	1,255,015	13,731,508	0
19%	20.45%	74,034,952	62,267,941	5,145,228	16,810,373	0
18%	16.37%	55,827,258	36,085,061	4,621,496	18,087,915	0
17%	14.76%	45,088,307	25,813,583	4,820,599	16,593,657	0
16%	13.17%	37,019,403	18,802,801	6,498,485	14,778,286	0
15%	11.58%	29,766,447	13,297,748	5,139,198	13,166,013	0
14%	9.99%	24,583,818	9,766,395	5,783,535	12,140,088	0
13%	8.42%	20,114,900	6,522,869	5,843,646	11,407,182	0
12%	6.86%	16,393,547	4,351,236	6,685,484	10,332,558	0
11%	5.33%	13,529,433	2,807,762	6,012,022	9,477,162	0
10%	3.87%	11,171,901	1,726,621	6,067,187	8,575,078	0
9%	2.59%	9,202,537	927,654	5,951,178	7,754,813	0
8%	1.78%	7,635,963	546,481	5,597,508	6,756,669	0

B. 50 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
20%	27.46%	20,069,492,631	50,232,348,177	-60,679,331	340,438,981	0.0056
19%	20.45%	7,867,627,155	13,181,044,974	-48,851,011	504,281,368	0.0018
18%	16.37%	4,048,628,138	4,763,745,076	-48,223,979	479,784,992	0.0006
17%	14.76%	2,495,231,312	2,752,267,714	-29,858,262	332,717,952	0.0002
16%	13.17%	1,538,772,831	1,444,848,898	-25,161,280	256,814,230	0.0010
15%	11.58%	893,754,409	755,229,427	-25,290,565	157,326,537	0.0010
14%	9.99%	534,765,164	410,356,591	-33,513,795	97,315,680	0.0030
13%	8.42%	302,506,652	216,179,135	-25,929,998	62,357,154	0.0030
12%	6.86%	162,155,909	109,639,129	-25,999,148	26,956,186	0.0096
11%	5.33%	72,421,221	50,745,180	-27,986,659	5,285,428	0.0322
10%	3.87%	21,012,365	23,509,617	-29,723,142	-11,824,324	0.1802
9%	2.59%	-9,727,774	9,027,765	-34,954,298	-22,875,443	0.8624
8%	1.78%	-26,589,956	3,967,760	-37,751,438	-32,802,946	1

C. 75 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
20%	27.46%	3,691,135,691,300	16,872,826,005,67	-655,239,125	16,439,233,955	0.0080
19%	20.45%	944,419,867,358	3,483,859,676,88	-591,041,715	22,865,911,433	0.0026
18%	16.37%	321,682,536,614	531,738,801,15	-587,638,540	20,443,661,897	0.0010
17%	14.76%	156,246,716,736	252,285,246,70	-487,959,851	11,244,433,626	0.0012
16%	13.17%	72,322,288,661	88,270,022,83	-462,467,300	6,629,428,764	0.0020
15%	11.58%	32,133,314,397	35,172,086,38	-463,168,985	3,333,448,534	0.0040
14%	9.99%	14,451,391,139	13,553,547,86	-507,800,010	1,580,216,887	0.0094
13%	8.42%	6,031,362,678	5,504,287,45	-466,639,460	526,468,127	0.0236
12%	6.86%	2,271,049,419	2,246,524,15	-467,014,771	-126,259,159	0.0742
11%	5.33%	482,260,401	716,248,97	-477,801,848	-295,122,315	0.2896
10%	3.87%	-170,166,558	199,495,95	-487,226,498	-390,081,867	0.8474
9%	2.59%	-378,497,070	49,591,75	-515,618,241	-450,061,070	1
8%	1.78%	-470,221,340	21,534,74	-530,799,529	-503,941,926	1

除了破產機率外，國保基金餘額的最小值（即最差情況）亦是基金監理人另一項關心的重點。在符合破產機率小於千分之五的幾組投資組合中，目標報酬率為 13%、15%、16% 的三組投資組合在國保實施後 50 年末之基金餘額最小值相去不遠，在下方風險 (Downside Risk)

相近的情況下，目標報酬率 16% 的投資組合（其中北美指數佔 57%、七年期公債佔 19%、台股指數佔 14%、歐洲指數佔 10%⁹）因其預期期末基金餘額最高，故為最適之投資組合。若以國保開辦 75 年末之基金餘額來分析，在權衡基金破產機率與最差情況後，發現目標報酬率 16% 的投資組合仍為適當的資產配置¹⁰。

而表 7-9 與表 7-10 是分別加入國外投資限制與股票投資上限兩種限制條件下，國保基金餘額的模擬結果。以加入國外投資限制 20% 為例，不論是那一組投資組合，國保開辦後 50 年的破產機率都較未加限制式前大幅增加，達到 2% 以上；開辦 75 年後的破產機率更都在 4% 以上。此外，國保基金餘額的最差情況比不加任何限制條件時小得多。這是因為在加入國外投資限制後，為了提高預期報酬率，使得原先分配到國外資產的比例有相當大的部份轉移到台灣股市上；雖然台股指數的預期報酬率較高，但風險亦是其它地區股市的數倍，一旦在投資組合中納入大量的台股指數，必然造成整體投資組合的標準差大增，在這樣的情況下，破產機率的大幅增加自然也就不足為奇。

表 7-9 國保開辦 25、50、75 年後之基金餘額變化分析（限制國外投資小於 20%）
（單位：百萬元）

A. 25 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
20%	36.70%	167,217,744	374,328,093	-172,048	8,839,512	0.0002
19%	33.14%	122,092,051	200,912,989	211,745	8,121,202	0
18%	29.59%	86,183,070	132,723,269	509,219	8,144,331	0
17%	26.04%	62,459,960	72,854,595	935,843	8,543,951	0
16%	22.51%	46,477,541	44,911,512	664,369	8,584,946	0
15%	18.99%	35,808,373	29,421,182	2,087,605	8,810,345	0
14%	15.51%	27,541,372	17,030,683	2,584,940	9,149,545	0
13%	12.08%	21,336,783	9,965,215	3,136,095	9,227,377	0
12%	8.77%	16,836,776	5,811,378	3,739,850	9,189,373	0
11%	5.79%	13,552,330	3,060,475	5,886,470	9,035,202	0
10%	3.87%	11,171,901	1,726,621	6,067,187	8,575,078	0
9%	2.59%	9,202,537	927,654	5,951,178	7,754,813	0
8%	1.78%	7,635,963	546,481	5,597,508	6,756,669	0

B. 50 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
20%	36.70%	45,369,864,039	229,348,264,332	-72,494,961	65,868,563	0.0322
19%	33.14%	23,303,573,801	92,094,956,075	-70,600,664	58,563,248	0.0326
18%	29.59%	10,471,639,365	32,178,187,071	-69,018,002	47,643,580	0.0300
17%	26.04%	5,047,614,363	11,054,900,399	-64,864,739	45,253,478	0.0298
16%	22.51%	2,745,531,749	5,617,429,797	-67,696,325	37,277,702	0.0298
15%	18.99%	1,430,856,871	2,616,236,517	-59,672,458	27,741,778	0.0346
14%	15.51%	701,966,860	922,702,017	-54,936,840	18,960,054	0.0304
13%	12.08%	359,925,492	370,975,367	-50,862,067	18,692,265	0.0286
12%	8.77%	171,704,804	146,366,121	-40,412,312	9,830,493	0.0300

註9 各不同目標報酬率所對應之投資組合請參閱附錄。

註10 依歐美先進國家的經驗，退休基金績效要在長期維持 16% 以上之收益率是相當艱鉅的任務，這表示即使在非常積極的資產配置下，國保 10% 全額年金的費率在未來仍須調升，這對下一代而言將是沈重的負擔。

11%	5.79%	73,639,375	56,391,853	-33,924,875	855,543	0.0472
10%	3.87%	21,012,365	23,509,617	-29,723,142	-11,824,324	0.1802
9%	2.59%	-9,727,774	9,027,765	-34,954,298	-22,875,443	0.8624
8%	1.78%	-26,589,956	3,967,760	-37,751,438	-32,802,946	1

C.75 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
20%	36.70%	10,350,481,776,134	73,562,392,512,724	-719,367,661	1,331,394,276	0.0390
19%	33.14%	4,416,700,312,259	27,344,177,531,298	-709,086,494	866,036,935	0.0420
18%	29.59%	1,386,026,540,040	5,987,798,635,702	-700,496,703	593,011,123	0.0422
17%	26.04%	444,980,611,795	1,586,724,210,577	-677,955,144	547,613,894	0.0420
16%	22.51%	175,205,490,317	635,585,655,459	-693,323,388	144,180,199	0.0468
15%	18.99%	64,431,259,711	203,553,362,912	-649,774,391	-113,366,750	0.0558
14%	15.51%	23,213,290,122	45,642,025,189	-624,072,144	-197,789,787	0.0626
13%	12.08%	8,023,177,908	11,574,368,792	-601,956,588	-197,571,429	0.0806
12%	8.77%	2,520,427,256	3,080,776,868	-545,241,249	-267,163,531	0.1356
11%	5.79%	509,249,403	795,848,469	-510,031,118	-321,200,643	0.3072
10%	3.87%	-170,166,558	199,495,959	-487,226,498	-390,081,867	0.8474
9%	2.59%	-378,497,070	49,591,751	-515,618,241	-450,061,070	1
8%	1.78%	-470,221,340	21,534,748	-530,799,529	-503,941,926	1

表 7-10 國保開辦 25、50、75 年後之基金餘額變化分析 (限制國外投資小於 10%、股票小於 30%)
(單位：百萬元)

A.25 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
12%	12.15%	17,980,361	8,674,921	3,581,458	7,567,715	0
11%	8.14%	13,958,938	4,394,741	3,592,387	8,037,751	0
10%	4.87%	11,212,203	2,125,670	5,143,613	8,078,189	0
9%	2.59%	9,202,537	927,654	5,951,178	7,754,813	0
8%	1.78%	7,635,963	546,481	5,597,508	6,756,669	0

B.50 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
12%	12.15%	214,767,540	270,630,339	-55,231,760	-16,472,842	0.0900
11%	8.14%	83,542,711	85,945,401	-49,610,862	-13,637,433	0.1138
10%	4.87%	21,676,152	29,111,964	-36,375,425	-17,072,324	0.2408
9%	2.59%	-9,727,774	9,027,765	-34,954,298	-22,875,443	0.8624
8%	1.78%	-26,589,956	3,967,760	-37,751,438	-32,802,946	1

C.75 年後

投資組合 預期報酬率	標準差	期末平均值	標準差	最小值	左尾 5%	破產機率
12%	12.15%	3,592,394,104	6,307,128,913	-625,672,80	-415,311,384	0.2066
11%	8.14%	687,819,127	1,267,690,192	-595,165,75	-399,922,392	0.3664
10%	4.87%	-153,083,596	258,155,049	-523,331,31	-418,565,031	0.8084
9%	2.59%	-378,497,070	49,591,751	-515,618,24	-450,061,070	1
8%	1.78%	-470,221,340	21,534,748	-530,799,52	-503,941,926	1

而在股市投資上限 30%、國外投資上限 10%的情況下，對比的情況更為明顯。在這樣的

限制條件下，雖使投資組合的風險得以控制，但卻同時造成預期報酬率的大幅降低，導致在國保開辦 50 年與 75 年後的破產機率分別達到 9% 與 21%；這樣的結果恰與當初訂定投資限制的立意相反，因為國保基金產生赤字的風險 (Underfunding Risk) 反而增加了。

由以上模擬的結果來看，股票由於預期報酬率較高的緣故，長期而言對於確定給付制的退休基金來說，確為較適合的投資標的。倘若在退休基金投資時對股票設定上限，對退休金計畫之受益人來說風險不僅無法降低，甚至反而增加¹¹。另一方面，由於台灣股市暴漲暴跌的特性，退休基金過度集中於投資台灣股市亦非上策，較合理的方式為將股票投資分散於全球各國股市，以規避單一市場的非系統性風險。

前述之模擬結果與各國退休基金現況十分接近。因為在本研究的模擬結果中顯示國民年金應將大部份的資產配置於國外股市；再者，若在設有國外投資限制的情況下，模擬結果也顯示應優先將資產配置於國外股市，其次才是國外債券。

Griffin (1997) 模擬美國退休基金的資產配置時，認為美國的退休基金投資在國際股市的比例較低乃因美國股市的波動率比全球股市小；但若以同樣的方法模擬英國退休基金之資產配置時，模擬結果顯示應將所有的權益投資都配置在國外股市。這樣的結果與本研究之結論十分類似。因為一般而言，股市規模愈小、股市波動性愈大的國家（如香港），其退休基金投資於國際股市之比例應愈高，以藉此分散風險。因此，在台灣股市波動性如此劇烈的情況下，國民年金適量地投資於國際資本市場對退休基金之風險分散而言益顯重要。

第四節 結論與建議

為了因應人口結構的加速老化，解決愈來愈嚴重的老年問題，及早規劃一套完整且可行的國民年金制度乃是當務之急。但再完善的退休金制度，若無法與適宜的財務規劃配合仍是空談。長期以來國內三大退休基金收益率偏低常為社會大眾所詬病，根本上的原因即為其資產配置過於保守所致。若國民年金在實行上無法擺脫三大基金經營不善的沈疴，將來必會在國家財政上造成極大負擔。而由先進國家的經驗來看，退休基金的海外投資已是大勢所趨，台灣自不能置身於此一世界潮流之外。本研究的主要目的即在為國民年金找出一個能夠有效提高收益，卻又不會增加風險的辦法——而採取更積極的資產配置，尤其增加國際分散投資似為健全國民年金財務結構、減低破產風險的最佳解決之道。

本研究以財務觀點出發，擬發展一套國民年金適用的國際資產配置程序。主要結論有：

針對國內、外各投資工具的風險與報酬特性進行分析，結果發現國外股市與台灣股市的相關係數並不高，因此投資國外股市具有不錯的風險分散效果。而台灣股市的算術平均報酬率雖較已開發國家的股市為高，但風險卻為國外股市的二至四倍。因此國外資產對國民年金整體投資而言為極佳的風險分散工具，其中尤以國外股市為最佳投資工具，在最適投資組合中常佔了一半以上。一旦在投資政策中列入國外資產的限制，將使得投資組合之效率前緣明顯下移，長期而言將造成國民年金投資組合預期報酬率的下降，對計畫參與者來說並無法達到降低風險的目的。

以國民年金丙案為例，模擬其最適資產分配，結果發現在最小化破產機率的目標下，應

註11 因為基金一旦破產，將使退休金計畫受益人無錢可領。

儘量提高股票（尤其是國外股票）佔投資組合的比重；而確定給付制退休金在計畫初期現金流入遠大於現金流出，應致力在初期採取較積極之資產配置，以免將來發生破產的危機。另一方面，雖然至目前為止朝野對於國民年金究竟應採行何種版本仍未達共識，本研究僅能針對1999年經建會所擬定的國民年金版本做討論，但只要未來採用的是性質屬於社會保險的國民年金方案，或是其他確定給付制的退休金計畫，都仍可沿用本研究的架構進行資產配置決策之分析。

對基金投資組合而言，其最適資產配置中除了台灣股市與七年期公債外，國外股票都佔有相當大的比率，其中又以北美與歐洲股市為最適宜台灣退休基金投資之海外標的。

國內退休基金之資產配置與其他國家相比，投資於國際投資工具之比率明顯偏低。若與先進國家平均三分之一以上之資產投資在國外股市相較，台灣退休基金益形保守。但在台灣股市波動性如此劇烈的情況下，國民年金與台灣其它退休基金應順應世界潮流，適量地將資金投資於國際資本市場。

根據上述結論，本研究建議主管機關在從事國民年金之資產分配時，應允許基金從事國外投資。而在開放國際投資的程序上，初期可先針對基金之海外投資比率設一上限（例如總資產的15%），以避免影響外匯市場之安定；待運作機制建立後，即可取消海外投資上限的規定，讓國民年金監理人能充份根據其專業知識，將其資產分配至能帶來最大收益之投資工具上，以提昇國民年金運用績效，極大化廣大國民年金受益人之福利。

附表 效率前緣上各目標報酬率所對應之投資組合
(以 1982-2000 年台幣計價之名目標報酬率計算)

一、無限制條件下效率前緣上之投資組合權重

	報酬率 (%)	標準差 (%)	二年期 定存	台灣股票 指數	7 年期公債 (yield)	MSCI 北美指數	MSCI 太平洋指數	MSCI 歐洲指數
組合 1	0.0800	0.0178	0.6972	0.0137	0.2440	0.0215	0.0106	0.0130
組合 2	0.0900	0.0259	0	0.0252	0.8788	0.0657	0.0023	0.0280
組合 3	0.1000	0.0387	0	0.0416	0.7823	0.1359	0	0.0402
組合 4	0.1100	0.0533	0	0.0575	0.6842	0.2080	0	0.0503
組合 5	0.1200	0.0686	0	0.0734	0.5860	0.2801	0	0.0605
組合 6	0.1300	0.0842	0	0.0893	0.4878	0.3522	0	0.0707
組合 7	0.1400	0.0999	0	0.1052	0.3896	0.4242	0	0.0809
組合 8	0.1500	0.1158	0	0.1212	0.2915	0.4963	0	0.0911
組合 9	0.1600	0.1317	0	0.1371	0.1933	0.5684	0	0.1012
組合 10	0.1700	0.1476	0	0.1530	0.0951	0.6405	0	0.1114
組合 11	0.1800	0.1637	0	0.1730	0	0.6989	0	0.1280
組合 12	0.1900	0.2045	0	0.3206	0	0.3354	0	0.3439
組合 13	0.2000	0.2746	0	0.4728	0	0	0	0.5272

二、國外投資上限 20% 限制下，效率前緣上之投資組合權重

	報酬率 (%)	標準差 (%)	二年期定存	台灣股票 指數	7 年期公債 (yield)	MSCI 北美指數	MSCI 歐洲指數
組合 1	0.0800	0.0178	0.6972	0.0137	0.2440	0.0215	0.0130
組合 2	0.0900	0.0259	0	0.0252	0.8788	0.0657	0.0280
組合 3	0.1000	0.0387	0	0.0416	0.7823	0.1359	0.0402
組合 4	0.1100	0.0579	0	0.0937	0.7063	0.1495	0.0505
組合 5	0.1200	0.0877	0	0.1607	0.6393	0.1390	0.0610

組合 6	0.1300	0.1208	0	0.2276	0.5724	0.1285	0.0715
組合 7	0.1400	0.1551	0	0.2946	0.5054	0.1181	0.0819
組合 8	0.1500	0.1899	0	0.3615	0.4385	0.1076	0.0924
組合 9	0.1600	0.2251	0	0.4285	0.3715	0.0972	0.1028
組合 10	0.1700	0.2604	0	0.4954	0.3046	0.0867	0.1133
組合 11	0.1800	0.2959	0	0.5624	0.2376	0.0763	0.1237
組合 12	0.1900	0.3314	0	0.6294	0.1706	0.0658	0.1342
組合 13	0.2000	0.3670	0	0.6963	0.1037	0.0554	0.1446

三、國外投資上限 10%、股票投資上限 30%限制下，效率前緣上之投資組合權重

	報酬率 (%)	標準差 (%)	二年期定存	台灣股票指數	7 年期公債 (yield)	MSCI 北美指數	MSCI 歐洲指數
組合 1	0.1000	0.0487	0.0888	0.8112	0	0.0596	0.0404
組合 2	0.1100	0.0814	0.1557	0.7443	0	0.0491	0.0509
組合 3	0.1200	0.1215	0.2355	0.6645	0.0355	0	0.0645

第八章 結論

本研究結合了財政、經濟、社會及保險等領域的專家，分從政府與民眾的財務負擔，及制度對人民權益的影響等層面分析國民年金儲蓄保險案、全民提撥平衡基金案及社會保險國民年金案三個方案。除了現有文獻的整理外，研究者還建立了自己的分析性模型以詳細推估相關數據，並評估各個方案。此外，本研究還召開了三次以「國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響」為主題的座談會，聆聽各黨派的民意代表，各領域的學者專家，以及受年金影響的雇主代表與勞工團體，老人福利聯盟與身心障礙者聯盟等社會福利等團體對前述三個國民年金方案的意見和建議。

本研究的結論彙整如下：

一、不同方案對經濟層面的影響：

在老人所得保障方面，實施國民年金將使 65 歲以上老人所得增加。其中，對開辦時已年滿 65 歲以上民眾而言，乙案增加幅度大於甲案與丙案；對開辦時未滿 65 歲的被保險人而言，則以丙案增加幅度最大，其次是甲案、再其次是乙案。

在所得分配方面，實施國民年金所造成的影響必須分為加入國民年金保險與未加入者之間的代內分配、加入者本身的代內分配與代間分配。就加入者與未加入者之代內分配而言，實施國民年金將縮小其所得差距，故有利於所得分配的公平性。其中，丙案因使所得差距縮小幅度最大，故最有利於公平性，其次是甲案，再其次是乙案。就加入者本身的代內分配而言，三種方案雖皆有量能負擔的設計，但皆無法避免所得分配不公平的問題。其中，乙案因以營業稅為主要財源，故對所得分配的負面影響較另外二種方案小；而甲案因設有保險帳戶，其對所得分配的負面影響較丙案小。就代間分配而言，三種方案的財務機制皆不利於年輕世代，其中，甲案與乙案因採部分提存準備制，且提存準備率介於六成至八成之間，故對年輕世代的不利程度較乙案小。

在國民儲蓄方面，實施國民年金的影響將隨被保險人的儲蓄是以終身所得或當期可支配所得為主要考量而有所不同。如果是考量終身所得，三種方案皆將使國民儲蓄因終身所得增加而減少，其中，乙案因採隨收隨付制，故對國民儲蓄的負面影響較甲案與丙案大。如果考量當期可支配所得，三種方案都將使國民儲蓄因當期可支配所得減少而增加。若甲案與丙案的提存準備率介於六成至八成，而每一世代人口成長率小於-10%，則這二種方案對國民儲蓄的正面影響將大於乙案。此外，由於國內多數民眾在決定儲蓄時是以終身所得為主要考量因素，故實施國民年金對整體國民儲蓄有負面影響。

在就業方面，實施國民年金對勞動力供給與勞動需求可能都有負面影響。惟因加入國民年金保險者原本大多屬非勞動力，故勞動供給的變動幅度應不致太大。此外，由於目前三種方案皆未決定將與社會保險整合，故勞動力的移轉仍會因各種保險的給付條件與給付水準的不同而出現障礙。

二、不同方案對社會政治面影響：

長期而言，當體系逐漸成熟到多數受益者均符合全額年金領取資格時，甲、丙兩案較能提供適當的基本生活保障，丙案因規定給付水準長期應維持在平均消費支出的 50%，保障程度又稍高於甲案。而乙案的保障程度低於甲丙兩案。甲丙兩案均以未加入公、軍、勞保之國民為強制加保對象，兩案都強調「繳費義務與給付權利」的對等關係。因此，未依規定繳費者，將缺乏法定保障權利。甲案規定，強制加保對象若未盡繳費義務而無法獲得保險給付權利者，亦不得領取儲蓄保險制下的福利津貼。另外，甲案又規定，被保險人若繳費年資不足，以致年金給付未達福利津貼標準者，亦需經相關所得暨資產調查符合資格者，才由平衡基金補足。也就是說，根據甲案的制度原則，若以福利津貼作為最低的保障額度，那麼強制加保對象，可能因為未盡繳費義務或因繳費年資不足，以致無法獲得最低程度的保障。丙案亦有類似的問題。乙案因為是稅收制，給付權利之賦予非以繳費為前提，因此，就其意欲涵蓋的保障對象而言，較具普及性。給付也較具均等性。只是此種低保障的均等給付經常造成「均貧」的現象。

甲、丙兩案較為強調基本生活保障的適當性和長期的財務健全。要維持基本生活保障的適當性，難以全由稅收支應，因此必須採用繳費制的財務設計。但強制納保的對象，是政府無法掌握其所得的群體，因此採取「定額保險費」的設計，使財務負擔難以符合量能原則。乙案以營業稅稅收為財源，一般認為其較具所得重分配的功能。但若企業將營業稅的成本轉嫁到物價，則可能不利於低所得者。

社會團結與互助是建立在「重分配」的原則，高所得者和未發生事故者，藉由財務分攤的機制，幫助低所得者和發生風險事故者。乙案由於「重分配」效果較大，故較能實踐社會團結與集體責任的精神。丙案定額保險費以及「繳費與給付的對等關係」，社會互助的精神較為欠缺。甲案除了有與丙案相近的問題之外，「保證領回、本利回收」的個人帳戶，使制度的精神更傾向於強迫儲蓄而非社會保險的性質，強調個人責任非而集體責任。

三、綜合意見

從彙總意見來看，我們可以發現一個明顯的事實，那就是：保障的程度愈高，民眾及政府的負擔愈大。民眾的直接負擔愈大，制度的長期穩健性愈高，然而政治的可行性愈低。詳細的方案比較請參閱表 7-1 及表 7-2。

以社會保險為主軸的丙案既強調社會連帶責任，本應採量能付費的原則計算保險費，然而因保險對象主要是未就業市場中或政府無法掌握其所得的群體，因此，保險的設計難以依保險對象的經濟能力計算，而是採定額。此外，在人口快速老化的情況下，年輕一代人口要承擔日益增加的老年人口的經濟安全保障，也不輕省。在未來經濟情勢不甚明朗的情況下，這種確定給付、以年輕人付費為前提來保障老人經濟生活的制度，其在政治上的可行性為三個方案中最低者。

甲案的財源雖然也以保險費為主，然而保險對象所繳交的保險費基本上是存在本人的帳

戶中，帳戶餘額既可看見、似乎又可摸著，因此本質上屬於強迫儲蓄。以中國人的節儉習慣而言，帳戶金額若能有足夠高的保證利率，保險對象繳交保險費的誘因必定會增加。此外，保險對象在人口快速老化的前提下，年輕人口為自己的未來預做準備，將可大幅減少老齡化時國家社會的負擔。

乙案的財源主要為附加的營業稅，這個方案不論是在行政或是政治層面上其可行性都最高，然而因其財源有限，保障程度最低。除此之外，在人口快速老化的情況下，符合領取福利年金的人口將快速上升，政府所面對的老年人口的經濟安全保障及政府財務責任的問題將日趨嚴峻。

社會工程的建構本非易事，然而當專業規劃遇上了選舉文化，決策的困難度立即增加了政治面向。甲乙兩案基本上可視為社會福利制度二個極端，乙案為極左，甲案為極右。亦即乙案有極為強烈的福利色彩；甲案主要在強調個人責任。由於甲乙兩案奠基於不同的意識型態，有不同的保障水準，不同的財務負擔，以及不同的經濟效果，因此意欲在此兩案中做一選擇，實為不易。

具理想性、且著眼於制度長期效果的學者專家與具政治敏感度，且著眼於制度短期可行性的人士，各有所偏。

若決策者選定的是有基金累積的方案，在從事年金的資產配置時，應允許基金從事國外投資，以提昇基金的運用績效，增進年金受益人的生活福祉。

表 8-1 甲乙丙三案制度內涵之比較

案別 項別	甲案	乙案	丙案
保障對象	保險年金： 25 歲至 64 歲國民 福利津貼： 1. 65 歲以上國民 2. 開辦時已重殘 3. 父母雙亡之孤兒	1. 65 歲以上國民 2. 重度以上殘障者 3. 父母雙亡之孤兒	同甲案
保障程度	全額年金： 每年每月 7500 元 福利津貼： 3000 元	每年每月 3000 元	全額年金： 每年每月 8700 元 福利津貼： 2000 元
民眾負擔	保險費：每人每月 750 元 其中政府補助二成。 低所得、中低收入戶、身心 障礙等，另有補助。	未直接負擔。由政府編 列預算暨課徵營業稅附 加捐支應。	保險費： 每人每月 870 元 餘同甲案
立法風險	保費和給付連動，較可避免 任意提高給付標準。且由於 個人需直接提撥到個人帳 戶，提撥率和給付直接相 關，可避免引發政治哄抬	1. 由於間接收取費 用，給付標準較易引 起政治哄抬。 2. 如未能整併公、軍 勞保，形成現有制度 外加國民年金，全體 社會負擔沈重。	保費和給付連動，較可避免 任意提高給付標準。

表 8-2 甲乙丙三案對社會及經濟影響評估

評估基準	三者之比較
經濟影響	
所得保障	
●開辦時已滿 65 歲者	乙 > 甲 > 丙
●開辦時未滿 65 歲者	丙 > 甲 > 乙
所得分配	
●加入保險者與未加入者	丙 > 甲 > 乙
●加入者之間	乙 > 甲 > 丙
國民儲蓄	甲 ? 丙 > 乙
就業水準	
●勞動供給	乙 > 甲 > 丙
●勞動需求	甲 ? 丙 > 乙
社會影響	
保障適當性	丙 > 甲 > 乙
給付均等性	乙 > 甲、丙
負擔公平性	乙 > 甲 ? 丙
社會互助性	乙 > 丙 > 甲
政治可行性	乙 > 甲 > 丙
政府負擔	
十年之內	丙 > 甲 > 乙
三十年之後	丙 > 乙 > 甲

參考文獻

- 王正(2000)，「老有所養：國民年金制度財務屬性之探討」，社區發展季刊，No 91，p108-127。
- 沈富雄(2000)，「建構完整的社會安全體系—沈富雄版國民年金」，社區發展季刊，No 91，p63-70。
- 黃致玲、林萬億(2000)，「論我國國民年金制度的規劃」，社區發展季刊，No 91，p16-29。
- 田弘茂，周國端(1999)，「國民年金研究案」，行政院研考會。
- 邱顯比(1999)，「未來國內各種基金運用之研究」。
- 周國端，吳志遠(1999)，「企業退休金提撥方式及財務規劃」，保險專刊第五十五輯。
- 陳登源(1998)，「退撫基金之資產配置與績效評估」，考銓季刊第十三期。
- 黃介良(1998)，「台灣退休基金資產配置之研究」，證券市場發展季刊第十卷第三期。
- 閔志清(1998)，「台灣基金資產配置之研究」，國立台灣大學財務金融研究所碩士論文。
- 邱顯比(1998)，「退撫基金中長期晚適投資組合之研究」，公務人員退休撫卹基金管理委員會委託案。
- 胡勝正(1998)，「國民年金制度對國民儲蓄的影響」，國民年金制度委託研究報告彙編，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 陳禮潭、胡勝正(1997)，「不完全借貸市場，短視行為與恆常所得假說—台灣消費行為之實証研究」，中央研究院經濟研究所1997年總體經濟計量模型研討會。
- 蔡吉源(1997)，社會福利支出對台灣總體經濟的影響，中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 邱顯比(1997)，「台灣退休基金資產分配之試評」，證券市場發展季刊第九卷第二期。
- 符寶玲(1997)，退休基金制度與管理，華泰書局。
- 黃介良(1997)，「退休基金的投資策略及其資產配置」，公務人員退休基金季刊第五期。
- 林芳一(1996)，「加值營業稅稅收及稅率變動對經濟影響分析」，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 楊朝成(1996)，「投資組合管理決策過程」，退撫基金季刊創刊號。
- Ambachtsheer, Keith P., 1994, The Economics of Pension Fund Management, *Financial Analysts Journals*, Vol. 50, Iss. 6, 21-31.
- Arnott, Robert D., 1985, The Pension Sponsor's View of Asset Allocation, *Financial Analysts Journal*, Vol. 41, Iss. 5, 17-23.
- Best, Michael J. and Robert R. Grauer, 1991, On the Sensitivity of Variance-Efficient Portfolios to

- Changes in Asset Means: Some Analytical and Computational Results, *The Review of Financial Studies*, Vol. 4, Iss. 2, 315-342.
- Bierman, Harold, Jr., 1997, Portfolio Allocation and the Investment Horizon, *Journal of Portfolio Management*, Vol. 23, Iss. 4, 51-55.
- Bodie, Zvi and Dwight B. Crane, 1997, Personal Investing: Advice, Theory, and Evidence, *Financial Analysts Journal*, Vol. 53, Iss. 6, 13-23.
- Brinson, Gary P., Brian D. Singer and Gilbert L. Beebower, 1991, Determinants of Portfolio Performance II: An Update, *Financial Analysts Journal*, Vol. 47, Iss. 3, 40-48.
- Clarke, Roger G. and Harindra de Silva, 1998, State-Dependent Asset Allocation, *Journal of Portfolio Management*, Vol. 24, Iss. 2, 57-63.
- Eichhorn, David, Francis Gupta, and Eric Stubbs, 1998, Using Constraints to Improve the Robustness of Asset Allocation, *Journal of Portfolio Management*, Vol. 24, Iss. 3, 41-48.
- Griffin, Mark W., 1997, Why Do Pension and Insurance Portfolios Hold So Few International Assets?, *Journal of Portfolio Management*, Vol. 23, Iss. 4, 45-50.
- Hunter, John E and T. Daniel Coggin, 1990, An Analysis of the Diversification Benefit from International Equity Investment, *Journal of Portfolio Management*, Vol. 17, Iss.1, 33-36.
- Leibowitz, Martin L. and Roy D. Henriksson, 1989, Portfolio Optimization with Shortfall Constraints: A Confidence-Limit Approach to Managing Downside Risk, *Financial Analysts Journal*, Vol. 45, Iss. 2, 34-41.
- Leibowitz, Martin L. and Stanley Kogelman, 1991, Return Enhancement from "Foreign" Assets: A New Approach to the Risk/Return Trade-off, *Journal of Portfolio Management*, Vol. 17, Iss. 4, 5-13.
- Levy, H. and M. Sarnat, 1970, International Diversification of Investment Portfolios, *The American Economic Review*, Vol. 60, Iss. 4, 668-675.
- MacBeth, James D., David C. Emanuel and Craig E. Heatter, 1994, An Investment Strategy for Defined Benefit Plans, *Financial Analysts Journal*, Vol. 50, Iss. 3, 34-41.
- Markowitz, Harry M., 1952, Portfolio Selection, *The Journal of Finance*, Vol. 7, Iss. 1.
- Markowitz, Harry M., 1959, *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investment* (John Wiley & Sons, Inc., New York, NY).
- Muralidhar Arun S., and Ronald J.P. van der Wouden, 2000, Optimal ALM Strategies for Defined Benefit Pension Plans, *Journal of Risk*, Vol. 2, Iss. 2, 47-69.
- Payne, Beatrix, 2000, Foreign Stock Weightings to Increase in Many Nations, *Pensions and Investments*, Vol. 28, Iss. 11, 14-15.

附錄一 第一次座談會會議記錄

時間：九十年四月二十三日（星期一）下午三時

地點：政大綜合院館十三樓社科院中型會議室

主席：陳教授小紅

出席人員：

林教授招吟、陳立委鴻基、張秘書長峰益、蔡教授吉源、賴立委士葆、簡立委錫借、辛教授炳隆、周教授國端、周教授麗芳、胡教授勝正、張教授志銘、羅教授紀琮

紀錄：顏容欣

發言記錄（依發言順序）：

主席：本座談會擬就下列三個版本：

甲案：國民年金保險附個人帳戶制

乙案：國民年金平衡年金案(稅收制或沈版)

丙案：國民年金社會保險制(或丙版)

分別由對財政保險面、社會政治面和經濟面的影響，廣泛聽取專家、學者、立法委員及民間企業勞工代表等的意見。

為使討論能更有焦距，將從三方面進行討論，擬請大家提供意見：

一、財政保險面

1. 以上三個版本政府補貼的財務負擔為何？
2. 以上三個版本政府補貼的財源籌措方式為何？
3. 以上三個版本準備金應如何管理為何？

二、社會政治面

1. 以上三個版本制度的可行性、複雜性、公平性為何？
2. 以上三個版本給付的條件和標準為何？
3. 以上三個版本保障對象和程度為何？
4. 以上三個版本社會福利的影響為何？

三、經濟面

1. 以上三個版本對所得分配的影響為何？
2. 以上三個版本對國民儲蓄的影響為何？
3. 以上三個版本對老人所得的保障為何？
4. 以上三個版本對勞動人口保費的負擔為何？
5. 以上三個版本對勞動意願與退休決策的影響為何？

蔡教授吉源（另附「論國民年金制度及其效果」一文）

1. 在個人「論國民年金制度及其效果」論文中，曾把保費計算分成幾個階段：26-65歲，41-65歲，51-65歲，61-65歲。計算結果得到：

A 在 25-65 歲之間，甲案政府每月每人需負擔 150 元、乙案 210 元。

B 在 41-65 歲之間，甲案政府每月每人需負擔 829 元，乙案 571 元。

C 在 51-65 歲之間，甲案政府每月每人需負擔 2693 元，乙案 1317 元。

D 在 61-65 歲之間，甲案政府每月每人需負擔 12726 元，乙案 5330 元。

根據去年的計算結果，長期看下來是甲案負擔比較輕，短期是乙案負擔比較輕。

2. 甲案的設計由於有收入來源，由受益人擔負自己的保費，長期來說，對財政壓力較小，乙案對財政壓力較大，因此個人比較贊成甲案。
3. 對國民年金的建議：傾向長期來看這個問題，多花一點時間規劃，反對在沒有完整的規劃與配套措施之前冒然實施。
4. 對丙案的批評：太匆促，欠長期思考。個人認為這個版本沒有兼顧到儲蓄、經濟發展、生產力等問題。丙案將降低勞動意願、儲蓄意願，降低投資意願，長期對臺灣經濟發展影響不利，因此個人堅決反對丙案。
5. 在甲案、乙案的選擇中，要兼顧財政、福利、儲蓄來進行制度建立。甲案，應是在最不理想的情況中，最理想的一個方案。
6. 增加政府財源的方法：土地增值稅公告現值估法拍屋市價的 45%，公告地價佔市價 17%，如果把 17%調高到 45%，可以增加至少 1000 億的稅，若認為調得太高，可以把稅率降低，將原本 1.0%、1.5%、2.5%、3.5%、4.5%、5.5%的稅率，改為 1.0%、1.5%、2.0%、2.5%、3.0%、3.5%，這樣不但可以增加稅收，並且可使土地增值稅減半，增加土地交易活絡。

陳立委鴻基

1. 國民年金是相當複雜的問題，它涉及到尋找財源及如何平衡財務的問題，更重要是如何維持公平性的問題。個人觀察，我國實施國民年金的背景與日本相似，日本在 1959 年制訂國民年金法前，有公務人員、教職員、農民等不同的年金，退休後的安全制度相當混亂，就像現在臺灣的公保、勞保等，每一種年金的計算方法、基礎等多有不同。但日本在 30 年前將複雜的年金整合為現在國民年金的基礎年金，做為國民退休後的第一層經濟保障；另外在基礎年金上建立附加年金，作為第二層的保障，而將企業、個人年金等個人保險作為第三層保障，這是近年專家學者建議建立多重保障來建構老年退休金的方法。個人理想中的退休金制度，也是類似於日本的三層保障。
2. 每一國民都應要納入基礎年金，基礎年金給付標準為每一國民年輕時工作所得的 30 至 40%。若國民希望老年時有更多保障，則可另行購買其他私人保險，或由政府開辦附加年金。但前提是，若年輕時為老年生活投資越多，則年老後享受越多，才符合公平的原則。
3. 國內從 82 年開始規劃國民年金，一直到去年九月，經建會的版本仍是以上述精神所建構的國民年金儲蓄保險制，從個人所繳交的保費作為財源基礎，強調每個人對自己年老時的投資；另外對一些沒有能力負擔保費的人，建立平衡基金，提供 65 歲以上者每人每月 3000 元的福利津貼加以彌補，這也就是甲案。後來經建會又提出所謂的乙案，以營業稅作為財源，但若經濟不景氣的時候，財源恐怕會有困難。個人比較贊成甲案，認為乙案是短線操作的社會福利制度，長期恐會造成財務危機。因此個人希望國民年金能以甲案作為修改基礎早日上路，但若大家認為甲案所得重分配效果不彰，我們可以加強其中所得重分配的效果。

4. 個人擔心國民年金制度一再延宕，在老人人口增加的情況下，國家未來要付出更多代價，因此個人除了主張甲案，另外建議國民年金制度要早日實施。

簡立委錫偕

1. 甲案類似新加坡公積金制，公積金制可能會使一些沒有就業的人口，例如家戶勞動者，參加保險的可能性降低。若再採強制性加入保險並收取保費的話，對沒有收入的家戶勞動者或非典型勞動者，可能造成負擔，變成人頭稅的可能性較高。又因為是個人帳戶制的設計，互助精神不足，只是強制儲蓄。
2. 丙案（丙版）所得重分配的設計不足，富人窮人保費只差 150 元，月繳 750 與 600 元的差距，這樣的互助精神不夠，還是會形成人頭稅的問題。
3. 個人想法跟乙案較接近，但乙案仍要作修正。乙案雖說以稅收制的方式，但並不應全由稅收來支應，而是要有兩層的設計：基礎年金既是全體國民通通納保，其設計不分職業類別，這是為了保障國民的生存權，因此基礎年金的收入可以來自稅收，而且來自稅收較有所得重分配的功能。個人認為基礎年金由稅收支應並不會拖垮財政，基礎年金是把所有職業類別的不公平打消，將老農津貼、勞保補貼 40% 的補助全部取消，所有國民享受相同的基礎年金。一開始給付若政府財政有問題，可先從每人每月 3000 元做起。
4. 基礎年金跟就業無關，附加年金的設計便是鼓勵就業。附加年金以社會保險的方式開辦，收入來源是保費，政府不再補助附加年金保險。由勞雇雙方全額依比例繳保險費，附加年金將職業類別整合，打破不同職業別在退休後老年保障上的差異。
5. 個人希望基礎年金佔所得替代率 20%，附加年金到 20%-30%，現行軍公教所得替代率 80%，並不公平。
6. 若要選擇稅收制，則附加年金的整合相當重要，對一些目前已經加入勞保、公保的人，若選擇加入新制，便可以享受基礎年金，但附加年金便要接受整合，軍公教要接受其所得替代率降至 30%。需要透過漸進的方式來達到整合。
7. 這樣的設計會不會增加企業主負擔？若照新加坡公積金制，企業主除了負擔薪資，還要強制負擔薪資 20% 的公積金，若將政府強制的勞保、健保、退休準備金等加起來，雇主需再增加薪資的 14.6% 的負擔，比新加坡為低，若現在把勞基法、勞保退休金整合起來，總體計算對雇主來說只需增加 8% 的負擔，並未增加太多。
8. 政府財源：若把對職業勞工 40% 的補貼、老農津貼等職業別的補貼取消，榮民生活津貼整合起來，用來給付基礎年金，一年可以節省三、四百億。個人認為稅收制若從加收營業稅來謀求財源，是比較方便簡單的作法，但長期來看應該要擴大稅基。從 86 年賦稅佔 GDP 18.6% 到現在的 13.2%，均是有錢人減稅，臺灣稅賦的不公平應該要挑戰。唯有擴大稅基才得以解決財源問題，國家的負擔才不至於太重，國民年金，也才得以長久。
9. 現行制度整合問題：要整合現行制度，要先有基礎年金，先有誘因，才有能力整合附加年金的部份，不至於受到太大的反對。
10. 排富問題：基礎年金是為了保障國民基本生存權，應給予一致的平等的金額，可以透過稅制來達到所得重分配的效果，但給予的年金金額應該相同。

賴立委士葆

1. 保險制的缺點：目前已有公保、勞保、健保，若再加一個年金保險對人民的負擔是否會太重，形同再一個人頭稅。
2. 甲案初期較辛苦，開辦一陣子後才會漸入佳境。甲案應要克服的是讓繳錢的人不會有剝兩層皮的感覺。又由於國民要從 25 歲繳交保費到 65 歲後才能享受年金，這對一般人來說是否有足夠的動機、誘因，這是一個要思考的問題。
3. 稅收制的優點：較簡單；缺點：若財源靠稅收，政府的負擔會越來越重。稅收制要處理的是政府稅收。
4. 個人較支持以甲案的精神來作，因為對政府負擔較低，甲案跟一般民間買保險一樣，較不複雜，但實施甲案又好像對人民再撥一層皮。
5. 考慮可行性，乙案最可行，只要編預算就好，但要考慮日後對政府的負擔。
6. 個人主張要趕快舉辦國民年金，但政府財源不夠、資金缺口無法打平，因此個人認為要再一次稅制改革，讓稅基擴大，乙案才有可能實施。

林教授昭吟

1. 從社會福利、社會保險角度來看，基本上對於年金制度較贊成採用保險方式，強調個人責任。但因為人口結構改變，實施代間移轉的丙案，可能會有困難，所以甲案似乎是較可行的方法，但甲案仍有一些問題需要考慮。例如實施個人儲蓄帳戶，25 歲到 64 歲的民眾約 1200 萬人，此即表示需立刻增加 1200 萬個帳戶。什麼樣的單位(公部門或私部門)可以來管理這 1200 萬個帳戶？對於累積的資金如何加以運用與管理？此外，甲案與丙案同樣為社會保險，但甲案個人儲蓄帳戶的行政成本(transaction cost)可能較高，因為要管理帳戶與龐大資金。而行政成本、基金管理與個人繳交的保費是否有連帶關係？還是完全由政府承擔制度的行政成本與基金操作盈虧？
2. 個人帳戶對一般人而言可能只是另外一個儲蓄帳戶，與私人保險有什麼差異？況且其將來所提供的年金是以平均每人每月消費支出的 50% 來計算。我們知道每個人的消費水準是不同的，因此國外年金制度的保費繳交通常與薪資水準有關(wage-related)，而其給付也常以所得替代率(replacement rate)來估計。若只給予齊頭式的給付水準，對有些人而言，是否會缺乏參與的誘因？當然若採取個人儲蓄帳戶制，帳戶未用完的錢是可以轉移給遺屬，這或許會是一種經濟誘因。
3. 對於一般人，個人儲蓄帳戶可能缺乏誘因；而對於弱勢人口，個人儲蓄帳戶可能是缺乏保障。因為個人帳戶主要是看個人薪資，若對薪資不足、儲蓄不夠的人而言，則甲案可提供的老年經濟安全保障可能也不夠。因此，在實施個人儲蓄帳戶之餘，也應強調其社會保險的特質，例如社會風險分擔或所得再分配。若強調社會性，現行甲案保險費中 80% 撥入個人帳戶，20% 撥入保險帳戶，是否可以將它改成 60% 的個人儲蓄帳戶，40% 的社會保險？一方面兼顧個人責任，一方面強調社會性。
4. 甲案設計 25~64 歲未參加公教、軍、勞保之國民，依規定須參加保險並建立個人儲蓄帳戶，這些人數相當的少，只能稱作是一個小國民年金，若要稱它為全民的國民年金，格局是否太小？正當性可能被質疑。

5. 個人儲蓄帳戶制與傳統年金想法如基礎年金、附加年金、私人儲蓄較不一樣，難以瞭解它跟一般的職業年金、個人儲蓄間應該如何搭配，它看起來又像私人儲蓄、又像基礎年金。若在制度分立情況下，視為非軍公教勞工農民人口的職業年金也無不可，因此個人儲蓄制將來在政策宣導上恐有困難。
6. 不管甲乙丙案，最重要的是要整合軍公教、勞、農保、各種退休撫卹制度，而由甲乙丙案的財務分析來看，長期而言，制度整合的財務結構較為健全。而且制度整合較能避免不同職業族群人口在老年時獲得的社會保障差距過大，形成不公平的現象。因此，制度整合較能達到效率與公平的目標。此外，若為財務、可行性的考量，仍然可以先從小國民年金做起，但必須提出制度整合的時間表，逐步將不同制度的年金加以整合。若錯失此整合的時機，日後要再將勞保、農保、軍保、公教人員保險、退休撫卹、以及小國民年金等制度加以整合，可能更為困難。

張秘書長峰益

1. 國民年金一開始規劃有討論各個保險制度整合的問題，但後來的討論，已經變成小國民年金，原因是財政問題以及政府想要速成，讓所有臺灣 65 歲以上的人都能領一筆錢。現在國民年金就只想解決沒有職業保險的 300 萬人的退休保障。若能使這些人都納入保險，則便可宣稱臺灣 65 歲以上的老人都有保障。
2. 甲案保險制：只針對少數沒有保險的 300 萬人，辦一個小規模的保險，沒有薪資所得相關的問題，因為定額定率，每個人繳的、領的都一樣，沒有風險分擔、社會互助。若要開辦國民年金，甲案最快最速食，政府負擔最少。
3. 乙案稅收制：仍然是為了目前沒有保險的 300 萬人，相對甲案因為採用營業稅做為收入財源，政府負擔責任較重。但臺灣的稅制並不公平，主要賦稅是由領取薪資的一般民眾所負擔，所以用稅收雖有公平性的問題，然而若在稅制上有所改革，則用稅收制較符合社會互助的精神，由社會大眾來共同承擔這 300 萬人的給付。
4. 個人及一些社福團體，較偏好簡錫偕版的國民年金。
5. 整合的問題：臺灣老人退休後的保障依職業別差異甚大，如何透過國民年金制度，將現在社會保險的不公平加以弭平，是相當重要的議題。
6. 很多版本對國民年金定位不一，在討論時要注意：沈版是將所有社會保險加以整合；簡版：是先有基礎年金，再由職業別給予附加年金；行政院版：國民年金的地位跟勞保相似。

周教授麗芳

1. 現階段國民年金個人認為還是應先從那些尚未受到保障的人口開始做起，對於已經在其他社會保險涵蓋下的人，也許改革後的年金制度在金額上較不若舊制足夠，或將一次金改成年金的方式，但起碼在已經有的制度上改革是較可行的方式。
2. 稅收制：若針對小國民年金用稅收制的方式來達成，個人持較保留態度。
3. 300 萬人雖沒有自己的工作，如家庭管理者，但他很可能是董事長、總經理夫人，所以不能以有職業與否判斷是否為弱勢族群，沒有工作的人有兩種可能：一是真的找不到工作，二是所得高到不用去工作。

4. 用保險方式開辦：丙案財政負擔較沈重，提供較好的保障，但財務設計上負擔較重，保費負擔有急遽階梯式跳躍，依過去勞保、公保費用調升困難的經驗，可能在實施上較難，丙案持保留。
5. 甲案：給付額度較低不高，負擔輕，民眾得到的也不多。另外還有公平性的問題，被保險人身身故後，個人帳戶可由遺屬領取，但由於政府仍保障一最低年金額，若個人帳戶不足則要由國家補貼，但帳戶若有剩餘，卻又將其歸於個人，如何在個人及社會公平性取得平衡點，是值得注意。
6. 甲案基金管理問題：十年後基金額度可達上兆，年金基金較似信託基金，強調安全性，獲利性較不這麼強調，但依目前政府管理幾大基金的經驗，均呈現為政府護盤的現象，對於上兆年金基金的管理值得注意。
7. 個人認為甲案較屬可行，但仍須規劃。

羅教授紀琮

1. 一個公共政策若要同時兼顧公平性、效率性及可行性，最後可能變成無解。因此現階段最主要的問題是決策者要先決定那些原則一定要堅守，那些原則可以視情況改變，否則討論不易有交集，也難找到可行的方案。
2. 回應林教授招吟：個人帳戶制度的設計，目前的版本是保險費的80%撥入個人帳戶，20%撥入保險帳戶。當初經建會的規劃方式是70%、30%。由於政府的補助比例為20%，若採70%、30%方案，民眾存入帳戶的錢會被提出一部分至保險帳戶，以致繳費的誘因可能有所減損，保費繳交率可能偏低，所以後來才改為80%、20%。若照林教授的建議改為60%、40%，收不到保費的疑慮可能會成真。
3. 開辦的時機：任何時候開辦增加民眾負擔的制度都不會是好時機。但如果政策決定這是一定要實施的制度，那麼儘早開辦可能是最好的策略。

辛教授炳隆

1. 政府是否有一個機制讓民眾反應他們想要的東西？常常政府在推動一個政策時，該政策並不是民眾想要的，應該讓社會大眾充分瞭解。
2. 個人認為整合雖然很困難，但政府對各個職業類別的補助應該一致化。
3. 甲案基本上不是純粹個人帳戶制，它也有涉及跨代的所得移轉，沒有一個所謂的真正的個人帳戶制，保費、給付仍有跨代移轉的現象，甲丙案基本上沒有太大差別。
4. 對於各個職業別的保險加以整合的困難：若當社會大眾有聲音要整合式的保險時，政府應該要讓人民知道為什麼整合式保險不可行、哪裡不可行、困難在哪裡。

附錄二 第二次座談會會議記錄

時間：九十年五月七日（星期一）下午三時至五時

地點：政大綜合院館十三樓社科院中型會議室

主席：曾教授巨威

出席人員：

吳主任景昌、沈委員富雄、周秘書長獻章、郭教授明政、陳組長琇惠、黃教授茂榮、黃教授耀輝、辛教授炳隆、周教授麗芳、胡教授勝正、陳教授小紅、羅教授紀琮

紀錄：顏容欣

發言記錄（依發言順序）：

吳主任景昌

1. 國民年金暫時不要辦：政府現在應該關心的是如何恢復經濟景氣，社會福利現應暫緩，何況政府現在財政上也有執行困難。
2. 若在甲乙兩案來選擇，選擇甲案。
3. 雖然甲案比乙案表面上對企業影響較少，因為不增加營業稅，但實際上，對企業仍然有一定的影響。
4. 若一定要實施國民年金，勢必對企業產生衝擊，增加企業經營成本，則企業的因應之道有二：（1.）以資本設備取代人力（2.）企業國際化，移往其他國家，減低人力成本。
5. 在經建會規畫中，針對國民年金發放的對象是哪些人？可否用社會救助的方式來幫助，而不要用這麼龐大複雜國民年金的制度。且國民年金的發放對象中，有一些人已領取福利津貼，另外很大一個比例是家庭主婦、自營業者，而這些人一般的想法，認為並不需要年金。
6. 雖然較支持甲案國民年金，但更希望政府有能力時再辦。

陳組長琇惠

1. 現階段要不要開辦國民年金，有幾個考慮因素：年金開辦不只是為解決現在的問題，更重要的是為解決未來老人老年經濟生活。目前經濟不景氣、失業率高因素，是否要影響延後開辦之決策，這是政治決策的問題。
2. 日本泡沫經濟接近十年，並沒有因為泡沫經濟而對國民年金有任何影響、減緩，反而政府增加年金補助，甚至開辦第五個長期照護保險，跟台灣相反。日本政府的想法：就因為泡沫經濟，民眾沒有錢，政府更應該拿出錢來，來穩定民眾基本經濟安全。
3. 個人認為還是應該要規劃開辦國民年金，且要儘早辦，因為人口老化的問題會越來越嚴重，如再繼續拖延，待真正問題來臨時，已難以因應了。
4. 甲案會增加企業主的負擔之疑慮：甲案是針對 25-64 歲沒有參加軍、公、教、勞保的民眾，也就是現在沒有任何社會保障的人，這些人多是沒有就業、或家庭主婦、部份學生，若針對甲案來開辦國民年金，則對雇主來說不會增加太多負擔，若舊制沒有改變，則雇主負擔也不會改變或增加。

5. 針對儲蓄保險制度：儲蓄保險制分個人帳戶、保險帳戶，按照保險給付額的 10%收取保費，保費中的 80%撥入個人帳戶、20%撥入保險帳戶，這有什麼意義？從其他國家的經驗，有分個人帳戶與保險帳戶，但他們的分法與我們的分法是不一樣，以瑞典這次年金改革為例，費率假設是年金給付額的 18%，有 2%是在個人帳戶，16%是支付老年、身心障礙、遺屬年金的部份，其本質仍為社會保險制。

有些人一開始不願意繳保費，因此個人帳戶是誘因，老了之後可以領回來。台灣的設計是開始先用個人帳戶、用完了再用保險帳戶，變成 20%暫時先不用，甚或可能一輩子也用不到，整體設計跟所謂「個人儲蓄帳戶」意義不一樣。「個人儲蓄帳戶」的意義是不管本人儲蓄或政府補助都在這個帳戶中，這個帳戶都是個人的，均是個人都可以使用的，現在我們的制度會讓人搞不清楚，到底是社會保險制或是社會保險加個人帳戶制，精神上有混淆。若要完全「個人儲蓄帳戶」，不論是政府繳的、自己繳的，將來都在這個帳戶中，用來支付老年、身心障礙或遺屬年金給付，現在的 20%、80%的設計對誰是得利的？值得再進一步探究。

6. 甲案中，個人帳戶在被保險人死亡後，就不再支付遺屬年金，個人帳戶餘額一次領回，這就沒有處理到保險帳戶的問題。另外所謂「不再支付遺屬年金」，但這個制度設計裡又有遺屬年金的設計，令人搞不清楚到底有沒有「遺屬年金」？
7. 甲案中關於津貼的問題：
- (1) 甲案中有老人、重殘、孤兒津貼。個人想法：若有優先順序，則先開辦老年津貼，其他兩個津貼則要慎重考慮，因為年金制度是針對老年生活作保障，65 歲以上老人又殘障的話，他可以領取老年津貼，若針對身心障礙者的身份可以從身心障礙保護法來給予補助。
 - (2) 若要在國民年金中發放重殘津貼，很多 20、30、40 歲的重度以上身心障礙者便開始領津貼，但台灣目前對於身心障礙者的照顧並沒有普遍津貼的發放，若年金一開辦，一下子要針對全國重度以上身心障礙者發放普遍性津貼，是否有其必要性、需求性、迫切性，目前對重殘的認定過寬，許多領有重殘資格的人仍有工作，但這點重殘津貼中也並未排除，這對國家資源的運用並不恰當。
 - (3) 孤兒津貼：針對父母雙亡、18 歲以下的孤兒給予津貼補助，這更不是優先應該辦理。18 歲以下的孤兒更需要的是寄養家庭，在正常家庭中生活，這孤兒津貼的 2000 元對他們來說是沒有意義的，頂多是零用金。若只是零用金的性質，也不需要再在國民年金中增加津貼，最好在兒童福利法中加以規範。
 - (4) 個人認為在甲案中，對津貼應以老年津貼為主。
8. 對乙案較持保留態度：乙案是對 65 歲以上的老人都發給津貼。若採甲案，十年二十年後津貼的數目會減少，因為裡面這些人都是利用自助互助的精神來保障老年經濟安全。若採取乙案，將來對老年人的生活保障都是根據政府稅收制度，而非自助互助方式。同時現行稅制之合理性以及普遍發給津貼亦引起「加碼」效益等問題，這都必須進一步審慎評估其可行性。

1. 日本的作法是因為老年人口較多，勢力較大。
2. 保費中的 80%撥入個人帳戶、20%撥入保險帳戶，是使早死者無怨。
3. 重殘津貼，這是殘障團體極力爭取。

陳組長琇惠

身心障礙者要求年金，是因為他們誤解了身心障礙年金發放的意義。

周副秘書長獻章

1. 甲、乙、丙案都是想建立一個社會安全制度，而國民年金制度對勞力密集產業的影響會比對資本密集或技術密集的產業大，若從正面的想法：這將促進產業升級，但從負面的角度：可能加速產業外移（國際化），增加失業率。
2. 目前勞雇雙方對國民年金認識不夠，因此對這個制度會產生許多疑慮，尤其政府近年增加許多福利方案，例如：全民健保、週休二日、縮短工時，現在再增加國民年金，則會對企業造成相當大的影響。若要消弭企業、大眾的疑慮，經建會等決策單位在訂定年金保險負擔比率時，要考量企業負擔能力，透過管道加強宣導、達到社會共識。
3. 防弊興利：要注意績效管理，從全民健保經驗，赤字黑洞相當大，值得借鏡。
4. 年金給付方式：用社會保險性質的年金給付方式，會比一次給付的方式好，對勞動者會提供較好的經濟生活保障。

沈委員富雄

1. 社會保險制的缺點：若採用社會保險制，由於要繳保費，將產生缺交保費的問題。以全民健保的經驗，現在健保保費的缺交率已從原本的 2、3%到 9%，全民健保的平均保費比國民年金少且影響直接，但保費缺交率都如此的高，更何況國民年金。
2. 針對乙案在經濟不景氣時，徵 1%營業稅財源會減少，面對此財源不穩定的疑慮：去年 11 月到今年 4 月，與前、去年同期相比，營業稅收從 1051 億增為 1081 億，增加 2.9%，營業稅並沒有因景氣不好而下降，而這 2.9%比同期的通貨膨脹率還要高，同期的通貨膨脹率不超過 2%。另外有疑慮抽 1%營業稅的話，國民生產毛額會降低 0.1%，但現在 GDP 的成長率從 5.89 降到 4.1 都有可能，好像降低 0.1 並沒有多大影響。
3. 個人主張放棄三個版本，歸零以後重新思考，就目前處境產生新視野：
 - (1) 意識型態偏左的公共政策宜在景氣低迷時思考研擬，榮景恢復時開始執行。現在辦只有重殘團體有興趣，其他興趣缺缺。
 - (2) 新制應與舊制順利接軌，使新人無悔、老人無怨。
新的制度不要疊床架屋，要有一個新的、較普遍性的制度時，最好能釐清舊的制度，要更清楚、更簡單。新舊制接軌要銜接得很好，已經繳費很久的人，不能因為實施新制而讓他們感覺到損失，而新加入的人要回答他們：「為什麼要加入」？
 - (3) 兩層 VS 三層保護：勞保的老年給付可與退休金合併為一，並轉型為個人儲蓄帳戶，對雇主而言是恩威並施，紅蘿蔔與棍子齊下，受雇者的受益更為實惠。
A. 三層或兩層的保護對個人來說並不重要，每個月領到多少錢比較重要，收到的錢

多，就算一層也滿意。

- B. 個人現在願意將制度改成兩層，第一層是國家的責任，不管你是乞丐、有沒有工作、年資如何，國家都要提供一個最低額度經濟保障；第二層是與工作有關，將來拿到的年金額度與薪資、年資有關，且這一層 100% 是雇主的責任。
- C. 第二層與職業、雇主有關係的年金，個人建議合併目前勞保的老年給付，以及現在沒有辦法強制執行的退休金制度，現在退休金提撥率是 18%，雇主也不願意做，最好是把這些合併在一起。合併在一起後，由於退休金制度的確定，形成一個比較可靠的制度，雇主可能加快西進速度，資方可能會認為這是促進產業出走的原因。個人建議，退休金的部份要跟勞保資方的負擔——現在比例為 6:3:1——一起想，紅蘿蔔與棍子齊下，退休金要強制開始實施，但一開始費率從低，勞保的費率可以調降，再強迫低費率的退休金，兩個合併在一起，再用個人儲蓄帳戶 (IRA) 的形式，這樣也許可以做到資方不反對，勞方較有保障。
- D. 第一層保障由國家負責，凡國民到了 65 歲以後，國家就給予津貼補助。至於金額額度：給 3000 元，國家較可能做得到，給 8000 元，國家財源會產生困難，給 5000 元較折衷。也不要給普遍性的給 4、5000 元，可以限定若第二層的个人帳戶金額超過某一額度，則第一層的金額可以給少一點。
- E. 現在勞保的部份，一般產業勞工政府補助 10%，與其他的補助不統一，無一定雇主之職業工人政府補助 40%，造成許多假勞保、假勞工的現象，若這些人的 IRA 高到一定金額的話，個人認為有兩個解決方式，第一、政府從 10%、40% 的補助撤退，但這會引起民間強烈的反彈，第二、不取消補助，但使其在領取第一層的金額時，金額減少，因為政府在個人 IRA 中補助甚多，因此在第一層金額要打折扣，這樣的辦法短期內可以讓無一定雇主的「假勞工」現形。
- (4) 政府的責任與雇主的義務應明確、合理、一致。產業工人補助 10%，無一定雇主之職業工人補助 40%，農民現金津貼，雜亂無章且有失公平。藉由國民年金制度的實施，政府可以好好藉機整頓現行的制度。
- (5) 寧少勿缺 VS 寧缺勿陋？3000 元 VS. 8000 元。
- A. 3000 元對台北來說不算什麼，但在南部則相當看重。
- B. 3000 元寥勝於無，但以台北的物價來說，3000 元太少；8000 元對民眾來說最滿意，但政府無法負擔；發 5000 元較折衷。
- (6) 繳稅 VS 繳費；社會福利 VS 社會保險
- A. 個人一向反對社會保險，從人性的角度，盡義務的時候，只有行有餘力還願意做，只有在景氣好的時候願意繳費，但若景氣不好，民眾沒有錢，則可能就積欠保費，以全民健保為例就可得知。更何況國民年金是要到非常年老以後才可以領取，死了又吃虧領不到年金，那民眾為什麼要繳保費呢？
- B. 一旦實施社會保險，會讓被保險人覺得既然有盡義務，因此要求權利也較理直氣壯。若採取社會福利的方式，政府是從一般稅收而來，雖然是從人民稅收而來，但感覺並不這麼直接，所以若政府不隨通貨膨脹率而調高年金額度，人民反彈也不會太大。

C. 個人主張用社會福利的方式，政府較易掌控。政府應就重要的地方選一個範圍來作社會福利，而不要作一個普遍性的社會保險。

(7) 無一定雇主之職業工人及農民最難處理：最弱勢，身份易偽造，最容易佔便宜，最容易因制度的改變而轉移身份。

許多無一定雇主之職業工人以及農民的身份是假的，若是能藉由一個新的制度使他們的身份藉此釐清、轉移，何樂而不為？

(8) 只有聯合政府的國會多數才能使國民年金法過關。

如果是少數政府來推動國民年金，再好的制度也會被污名化；且由於少數政府沒有過半數的民意支持，缺乏政策正當性。

黃教授茂榮

1. 國民年金的一個基礎假設是生存問題，要對「誰無法維持生存」這個問題進行調查。
2. 勞保條例底下的老人年金跟勞動基準法下的退休金，個人認為民間與政府從來沒有釐清這兩個給付之間的關係。這兩者的關係：應先是由於勞動基準法規定退休金的給付，然後因為信不過雇主會對員工有妥善的安排，因此勞工保險條例規定：「若雇主去幫受雇人保了勞工保險，就等於雇主盡了勞動基準法關於退休金的義務。」本來二者的關係是這樣，但政府與民間沒有探討二者的關係，就認為這變成雙重請求的基礎。
3. 勞保條例底下的老人年金跟勞動基準法下退休金的關連，與討論國民年金有什麼意義？本來今日的制度有勞、公、軍保，在有這些基礎下再來談國民年金，自然而然會對他們有替代關係的想法，但這是不應該有的想法，正常的想法應是：假定政府制訂國民年金條例，這個法在年金制度中就相當於勞動基準法中退休金制度，它是一個最低保障，任何人若因法律要求或私人因素，已經買了一個不比國民年金差的保險的時候，國民年金他就不必參加了，他們之間正常的關係應是如此。因此在台灣要討論國民年金時，應要先釐清他們之間的關係是如何，然後再從這個基礎上來討論。
4. 舉例來說：若有一個受雇人，他若失業的話，要如何來處理國民年金的問題？又該如何與之前有工作的時期銜接？可以在失業這一段時期用國民年金，有工作的時期用勞保來處理。各式各樣功能相類似的給付之間要有一致體系的處理。
5. 應該對制度層次加以釐清：國民年金制度是從強制儲蓄或強制保險出發來看，不同出發點有不同想法。
6. 強制儲蓄是政府信不過民眾積穀防飢的能力，因此政府一定要設計存一筆錢，將來才不會擔心。
 - (1) 強制保險制，這之中有兩個議題：一是風險分散，二是財產重分配。政府要實施保險制時，首先要考慮的是要不要建立財產重分配，個人的理解：若要談保險制，若不建立財產重分配則會師出無名。
 - (2) 台灣的儲蓄率高，若談強制儲蓄、個人儲蓄帳戶則師出無名；若談強制保險，現今有許多制度與強制保險衝突，例如：勞保老人條例、勞基法退休金怎麼可以一次領完呢？這都違反制度本身的基本精神。台灣的很多問題都出在對基本道理的違反、對制度基本精神的違反。

- (3) 強制保險本來就有風險分散的精神。再來談關於財產重分配的問題：因為強制保險有財產再分配的問題，政府卻當無事人一般，所以業者就會拉政府下水，因此才有考慮用稅來支應財源的想法。用稅來支應財源必須考慮的是排擠的問題，看你如何處理排擠的問題，若能解決排擠的問題，那這個方案也是很好。業者要研究的是產生排擠後會對台灣的經濟產生什麼樣的影響。
7. 在台灣必須要很清楚的讓勞工知道，錢是勞工自己出的，至於為什麼雇主會難過？那是因為政府想做事時，雇主都會先有說詞，想辦法「國際化」，其實台灣企業的結構還算是相當健康，但若政府用強硬的態度，企業則會用倒閉的方法來回應。因此先要做一段宣導工作，宣導錢是從勞工來的。

沈委員富雄

1. 雇主抵死不從的心態，是認為現在接受1%，將來就會有2%3%。
2. 黃老師的想法是：如果失業時，國民年金就遞補上來，個人的想法：國民年金是一路貫徹，不在乎失業的問題，因為都是用IRA去算，若失業的話IRA就少一點，一生中都沒失業則IRA就多一點。
3. 就保險制度來談：國民年金的風險分攤比全民健保糟糕，風險的概念不容易接受；所得再分配，營業稅的稅收也有一點點所得重分配的意味；除了風險較低以外，營業稅是台灣唯一稅基寬廣到只要加1%，就可以有400億的財源。

郭教授明政：

1. 個人無法理解何以國內有如此多的人會極力主張烏干達、坦尚尼亞、印度等英屬殖民地的公積金制度或是智利、秘魯、哥倫比亞的個人帳戶制？個人無法理解何以要處心積慮的將台灣烏干達化或智利化？請問烏干達的公積金或是智利的個人帳戶真的成功嗎？此等支持者，對智利經驗有多少了解？又此等人是否清楚知道，此等強制的公積金或個人帳戶制並不曾見於歐美日等工業國家？他們何以不採行此等制度？何以他們繼續維護既有的社會保險制度？
2. 個人帳戶制具有「收割民財、拯救股市、鞏固政權、圖利特定管理人」之嚴重嫌疑。在政治上，此等高繳費卻又難以看到實益的措施，是否可以獲得支持，絕對可疑。紐西蘭高達百分之九十以上的人民經由公民投票反對個人帳戶制，難道國內的「學者」全然不知？當然，殖民地或軍政府統治，皆有可能推行此一制度？但台灣是殖民地，是軍政府？又如果不修憲，具有個人帳戶屬性之儲蓄保險制，難以通過違憲審查，而極可能是一個未有足夠憲法基礎之違憲措施。大法官會議四七二號、五二四號接連宣告部份全健保法規違憲之解釋，不能不加以參照。
3. 要進行年金制度之研究，尤其要主張個人帳戶制，絕不可以只讀世界銀行的 *Averting Old Age Crisis* 一書。只怕問題是，恐怕連此書都沒有好好讀。除了此書外，至少務必對研讀 Beattie/McGillivray 的 *A risky strategy: Reflection on the World Bank Report Averting the old age crisis*, Hemming 的 *Should public pension be funded?* 以及 Orszag/Stiglitz 的 *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security System*。難道國內個人帳戶制的支持者不

知道這些論文？不知道 Hemming 是 I M F 的研究員，Stiglitz 是世銀的 Senior Vice President 及首席經濟學家？如果來這些論文都不知道，是不配談個人帳戶制的。各位可知道，他們對個人帳戶制有何等質疑？如果國內個人帳戶制不接受他們的質疑，請著文反駁，尤其請不要以為台灣人皆不識字。其實，此等疑問早在歐陸已有極為深入之研究，前述論文並未有新意。就此，Kaufmann/Leisering 的 Demographic Changes as a Problem for Social Security Systems 及其合著之 Studien zum Drei-Generationsvertrag，Schmaehl 的 Kapitaldeckungs- versus Umlagsverfahren，Schreiber 的 Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft 以及 Machenroth 的 Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan 皆屬最為重要的經典著作。

當然，如果無法期待去研讀此等論文，本人以中文所著社會安全制度與社會法一書及書面意見所提之相關論文以及由黃世鑫所寫「老年經濟安全與政府財政」一文也應已提供足供參考的資訊。當然，本人的論述仍請各位指正。

沈委員富雄

保費即工資說，那沒有收入者如：家庭主婦，要怎麼處理？

郭教授明政

年金的規畫是希望達到：「原有所得的替代」，對於有工作的人要保障其所得得以繼續，所以沒有薪資的婦女，可以把妳的年資附加給丈夫。若是採用獨立的年金，則會立即給婦女帶來負擔。

黃教授耀輝

1. 台灣制訂國民年金制度的背景，是由於當年地方選舉的政治訴求，針對沒有老年保險或津貼的 65 歲以上老人，無條件給予現金給付。而未滿 65 歲的人口，只要沒有任何老年保險或津貼，一旦屆齡 65 歲就會成為政治人物亂開支票的對象。因此，設計國民年金的初衷，就是針對三十多萬已經滿 65 歲的老年人口，以及 25-64 歲的未就業人口中，就老年後的基本經濟安全給予基本保障，而不論其是否有經濟能力支應老年的需要。換言之，國民年金就是要把這個洞補滿，希望任何人年滿六十五歲就可以領取每月至少二、三千元。當初的設計，就是以政治考量來防堵政治炒作的不得以選擇。
2. 事實上，台灣滿六十五歲又沒有辦法滿足經濟安全的人數很少，如果有人貧窮而為領取到應有的基本保障所需，則顯示目前的社會救助有死角、漏洞，重點還是在於改進「社會救助」，幫助最需要幫助的人，就可以解決老年經濟問題。
3. 因此，「要不要開辦老年年金」，若沒有政治人物在炒作，則好像沒有這個需要。而若一直都在規劃，而沒有執行的時間表，則無論規劃得如何細膩、精緻，不到付諸執行之前，都不會變成民眾的討論熱門議題，結果就很難如期推動。
4. 國民年金制度的執行需要「階段性」規劃，重點在於跨出第一步，先填補漏洞，不要使年金問題擴大。如果將勞保、公保等社會保險與國民年金一起整合、解決，想要畢其功於一役，將會因為工程浩大，而變成不可行。因此，還是就基礎的保障，或是最低一層

的老年安全保障方面，先全面推行為原則。

5. 就目前研擬中的甲、乙、丙案來比較。甲案太複雜，因為是乙、丙案的綜合，許多專有、特殊名詞，不要說一般民眾，就是學者專家都無法立即深入瞭解，而且內容繁複，可想而知的是，在宣導上難以爭取民眾的認同，執行上的行政成本必然很高，因此單單就可行性而言，並不是很好的選擇。乙案的優點是簡單，而且民眾不必繳納保費，政治上的阻力比較小，雖然沈富雄委員說因為是由營業稅支應，所以政府操縱上比較簡單，也可以主動決定給付水準。但這也是最大的弱點之一，因為沒有保費負擔的痛苦感，租稅負擔和轉嫁不是很清楚，反而容易受政治手段所影響，成為競相加碼的對象。初期即使給三千、五千，遲早就會調高到七千、九千元而失控。而且這是隨收隨付制，而人口快速老化正是乙案的天敵，長期下來，後面（後代）的稅賦會越來越重，必然導致入不敷出的問題。何況，要對軍、公、勞保的其他老年、退休給付一併解決，想要「畢其功於一役」，牽涉層面太廣，執行起來反而顧慮太多，想要順利執行恐怕還是有點「一廂情願」。
6. 個人較支持丙案，因為這是經過多年規劃的內容，而且是針對政治炒作而設計。用繳保費的方式，讓民眾知道自己負擔的感覺，會比較慎重其事。沈委員擔心民眾，特別是未就業者（如家庭主婦），會因為要繳納保費而反對，因此認為不可行。但是，這是「民可使由之，不可使知之」的說法，並未真正面對問題。我的看法是：如果不趁著興辦國民年金保險的機會，向民眾宣示權利、義務對等的觀念，民眾必然會有幻覺而要求加碼，則年金制度必然會失控。因此，最好還是維持「社會保險」的精神，被保人無論有無就業，都應繳納保費；而為避免負擔沈重，給付水準不需要定得太高，保費就可以輕些；而若民眾還是無法接受，而不支持繳納保費的作法，則法案就不要通過，國民年金就不要辦了。由民眾的偏好來決定國民年金制度的內容，總比政府不願面對問題，直接想討好民眾，而又不把問題說清楚要好。
7. 當然，推行丙案必須考量到有些低所得者實在無力繳納年金保險保費的問題。對策可在社會救助制度中，將給付額度包含年金保費。例如在貧窮階段無法繳納年金保險的保費時，應將中低收入戶的給付金額中，指定包含年金保費部分，直接撥入年金帳戶中；對於失業勞工，也可在失業給付或救濟金中，將年金保費涵蓋在內，則國民年金保費不會因為工作的中斷而中斷。就像個人的健保給付，不能受到失業影響，也不能直接由健保制度來承擔，而應由「社會救助」制度中，將各種社會保險的基本保障也納入考量。

陳組長琇惠

1. 制度設計還是要有理想性，至於制度能不能實施，其取決在國會。
2. 新制舊制接軌的問題：提供加拿大經驗，原本實施普及式的津貼，每個六十五歲以上老人都可以領到（OAS 制度），最近加拿大將制度改了，因為財務負擔不起，它將過去給的津貼金額提高，然後對領取人資格設限，在一定所得以下才可以領。在新舊制接軌時，若涉及到舊制的既得利益者，要有一定的誘因來說服民眾，接軌的問題才可能順利解決，否則新舊兩制將難銜接。
3. 3000 元的津貼，一開始個人也反對，發普遍津貼是否適當。現在有個解決方法，由於過去社會安全制度沒有建構好，使現在滿 65 歲以上的老人無從參加保險，因此現在沒有保

障，用這樣的理由可使普遍津貼的發放有正當性。

4. 資產調查的成本與發放普遍津貼的成本兩者的衡量，這是值得思考的事，資產調查的成本固然高，但普遍性津貼的經營成本更高。
5. 現在對 65 歲以上的老人，有資產調查式的補助，也有普遍性津貼的發放，農民是普遍性的津貼，每人 3000 元，中低收入老人有中低收入津貼，榮民有救養金將近 10000 元，現在 180 萬老人，很多地方政府已經給予普遍性津貼，現在把中央、地方的費用累積起來，3000 元之津貼政策，有無可能落實？可能財務面加以判斷。
6. 雙層保障：受雇者、自雇者在外國經驗，受雇者是勞雇雙方負擔，自雇者百分之百是自己負擔，很少在受雇者部份還有政府來參與，但我們國家已經這樣做了，就要想辦法解決。
7. 瑞典本來從三層保障變成兩層，就個人理解已經變成單層，受雇者的部份是勞雇雙方的責任，一層是由勞雇雙方負擔，一層是由政府立法強制雇主替勞工負責。就政府的角色立法去保障勞工最低生活的保障，而非所有勞工所得保障制度，均需由政府規劃或主導，歐美先進國家對企業煮的責任，持鼓勵的方式，企業主主動以優厚的退休保障制度來吸引優秀勞工加入企業，而非事事由政府主導或強制要求雇主。
8. 勞基法跟勞保的老年給付要合併，基於什麼樣的理論要合併？有什麼理由來說服？這都交代清楚。

黃茂榮教授

1. 可以不要破壞現制，就勞、公、農保等加以改良，可以大量簡單化。
2. 家庭主婦可以依附有工作的配偶，只剩下沒有工作，失業的人，用國民年金來彌補，政府的負擔便不需太多。國民年金若一定要辦，從這方向較容易來作。

附錄三 第三次座談會會議記錄

時間：九十年五月十八日（星期五）下午三時至五時

地點：政大綜合院館十三樓社科院中型會議室

主席：羅教授紀琮

出席人員：

吳秘書長玉琴、吳教授凱勳、林教授國明、胡教授勝正、陳教授小紅、劉副總經理見祥、
謝秘書長東儒、羅教授紀琮

紀錄：顏容欣

發言記錄（依發言順序）：

謝秘書長東儒

1. 提供社會福利與經濟衰退之間有什麼關係？新政府上台後「經濟優先、社福暫緩」的政策，對社會福利造成污名化。社會安全體制可以幫助人，在失業時仍能有所保障，能放心選擇要做的工作。
2. 所有如老人、身心障礙等團體，對國民年金關心的焦點不一，但都有一個共同的期待，希望這個制度能早一點實施。
3. 三個版本差異頗大，其中政府與人民的責任也不盡相同。
4. 民進黨的理念究竟為何？若是以以前福利國的理念，它是希望以社會福利的制度來實施國民年金，則應該是用稅收制。若要實施稅收制，國家現有人民的民主素養、人民與政府的關係等都需要列入考量。我們所關心的是：「一個帶領國家的中心思想」。邱義仁秘書長在接見社福團體時說：「理念與以前並沒有不同」，既然沒有不同。就應該繼續保持福利制度的理念，去思考如何宣揚、傳播，讓行政部門、民間團體、社會大眾所接受，但我們卻沒有看到這樣的作法。

吳秘書長玉琴

1. 上次去拜會行政院後，有得到首長的一些回應，但我們對民進黨執政後，整個社會福利的走向仍不甚清楚。
2. 上次拜會行政院時，張俊雄院長承諾召開全國社福會議，也願意把行政院社福推動小組提昇，但目前尚未運轉，也不知道有什麼結果。
3. 5月8日與張俊雄院長、張博雅部長會面，院長承諾要將老人津貼暫行條例送交立法院，但這兩天的輿論評論，老人津貼的發放，從經濟、財務的困境來看，會被認為又是選舉支票的兌現，或是買票的行為。老人津貼已經成為一個很政治化的討論，太泛政治化的討論，使老人變成一個代罪羔羊，被污名化的對象。
4. 希望國民年金制度可以在這一兩年內有計畫的實施，否則到立法院又變成漫天喊價，成為選舉的買票工具。
5. 行動上面臨困境，不知道如何採取行動：行政院已經要提撥預算，老人津貼暫行條例也要送立法院審查，我們不知道要不要這個時候來配合，還是等一套完整的國民年金制度

規劃出來，我們再一起來配合。若老人津貼現在推出，又面臨政治喊價，則對於將來整體國民年金實施會相當不利。我們認為國民年金是國家的大法，如果國民年金確定在這一兩年實施，則我們可以把行動往後延，說服老人們再多等一段時間，整個在訴求上，可以不急著在現在要津貼。

謝秘書長東儒

1. 勞工陣線、老人福利聯盟與身心障礙等社福團體，對國民年金的關心各有焦點，個人之前服務於身心障礙聯盟。身心障礙團體關注的是有些人沒被包含在保障範圍內，這在政黨輪替後有幾個版本已經處理。因此若只關心身心障礙者的部份，殘障聯盟在之後較不會有什麼動作，但這是社會安全的問題，仍被所有社福團體所關心。
2. 我們希望陳水扁總統按照承諾，可以在四年內實施國民年金。未來加入 WTO 問題會更嚴重，若是社會安全保障的網不完整，國家只會花更多經費在一些行政規範下的津貼，這反而是浪費。應該有一個整體的設計。大概沒有一個制度是完美的，但應該可以就一個大家較能接受的制度來實施。

羅教授紀琮

1. 關於國民年金的意見大都已反應在這三個版本中，大家可能是從整體面、個人所學、對社會福利的理想，因此支持的案子不一樣。
2. 社福團體只是希望儘早開辦，似乎沒有對哪一個版本較屬意？

吳秘書長玉琴

1. 社福團體當時有試圖提一個自己的版本，去年搶救國民年金聯盟提出一個國民年金草案，其中有兩層的保障，一個是基礎年金、一個是附加年金。基礎年金我們希望採稅收制，在老年年金的部份每月給 6000 元，保障其基本生活；身心障礙年金：極重度者：7200 元、重度 6000 元、中度 3000 元；還有遺屬年金、喪葬津貼。附加年金的部份基本上維持公、勞、農、軍保等社會保險制，但必須將勞、農保之老年給付、身心障礙給付改為年金化。原則上希望是兩層的保障。
2. 財源部份，基礎年金部份希望加徵 1-2% 的營業稅，附加年金則依投保薪資繳保險費。
3. 針對乙版 3000 元的給付水準，基本上對老人的保障不夠。

吳教授凱勳

1. 徐副院長兼經建會主委時曾問：如果國民年金晚點推出如何？在政府財政困難的時候，推出好嗎？個人回答：國民年金越晚推出，政府的負擔會越重，因為政府要負擔福利年金的人口會越來越多，因此國民年金越晚開辦，政府負擔越重。我們可以把老人的生活照顧分成兩塊，一塊是要政府與民間共同籌資，解決老人經濟生活保障的問題；另外一塊，是純粹政府義不容辭要負擔的。而這兩塊的人，就跟國民年金的實施時機有關，越晚實施國民年金，流到政府要完全負責的那一塊的人就越多。
2. 如吳玉琴秘書長所言，如果國民年金制度這一兩年無法推動，老人津貼條例是否要優先

推出？個人認為社福團體不要作這麼多的考量，從各國國民年金實施的沿革來看，幾乎都是先對福利津貼那一部份實施。日本也是如此，當國民年金在 1961 年還沒辦法達到全民化之前，政府也是先把該負擔的福利年金先背負起來。

3. 老人真正要保障的話，不能等待開辦國民年金，國民年金並不是專門針對已經或將退休告老的人，而是對眾多的年輕人，先行繳費儲蓄，為未來老年經濟生活未雨綢繆。
4. 三個年金版本如果按左右派來看，稅收制是左派，個人帳戶制是極右派，丙版是中間派。社會保險一向強調中間路線，在純粹的個人責任與純粹社會責任之間的中間路線。
5. 稅收制的版本要看內容。3000 元的津貼水準有何保障？若超過 3000 元，政府能負擔得了嗎？日本現在的國民年金只不過由政府承擔三分之一，但準備朝向負擔二分之一，卻遇到泡沫經濟而受阻。不過日本政府有一個共識，未來國民年金要朝向稅收制發展，從三分之一、二分之一，到有一天全部由政府負擔，但要看政府能力，也要看稅制有沒有辦法配合。國內現階段談稅收制是不太切合實際的，對其他部門產生排擠作用之外，剛開始給 3000 元，無法支應民眾生活後，基於壓力可能調升為 5000、6000、到 8000 元，支付水準變得和甲、丙案差不多，若一旦政府財務負擔有困難，希望民眾負擔一點保險費時，可能會面臨改制不易。
6. 個人聽到民間團體主張稅收制，嚇了一跳！

謝秘書長東儒

我們所提出的版本為什麼採稅收制？就我個人的想法，是因為我們想去刺激政府從另一個層面去想。我們當然也認為社會保險比較好，就國人民情也比較可行。我們稅制上有相當大的不公平，人民逃稅很多，若要用稅收支持福利制度，還有一段相當長的路要走。在當時的情境下，提稅收制的原因，有相當一部份的情緒因素在裡面。

吳教授凱勳

1. 建議社福團體，不要著重於年金的財源籌措方式，不管政府將來財源從稅收籌措也好，政府與民間共同籌措也好，你們大可不必有意見，但應關心政府所籌到的金額多寡是否符合社福團體的訴求，才是重要。
2. 甲丙兩版沒很大差別，提供保障的部份、財源籌措方法也沒很大差別，你繳的部分就納入個人帳戶，政府繳的部分就提為公共基金，這兩個制度都有基金、準備金的應用，只要一個版做得到，另一個版也做得到。但兩者主要的差別，在於甲版行政手續會很繁瑣，將來會有兩千多萬人的帳戶，管理相當複雜，它的優點，民眾保險費 80% 納入個人帳戶，較有繳費誘因。這兩個版本的給付水準隨著時間、物價上漲都要作調整，費率也會隨著調整。
3. 甲案不是依所得高低去繳保險費，沒所謂大富小富的問題，每個人繳納定額保險費，只要一切條件相同，則每個人儲金帳戶金額都會一樣，

羅教授紀琮

甲、丙兩案有一些差異，我們把丙案定義為確定給付制。若民眾退休時基本給付是 6000

元，隨著生活水準、物價作調整，不管有沒有錢都確定給付。但甲案不是，它的社會保險只有保險費的 20% 的那部份，那是爲了有人早過世，沒儲蓄這麼久，或是因爲身心障礙者沒存這麼多錢，真正互助的部份是那 20% 保險帳戶的部份，80% 個人帳戶是多少就直接拿回來，精神上有相當的差距。

吳秘書長玉琴

甲案裡有一個不公平，活得較久的人或經濟條件較好的人，領得會較多。

羅教授紀琮

丙案才有這種活得較久領得較多的問題，因爲繳得費用都一樣多，並沒有依所得高低來繳費，將來領全額年金時，活得越長拿的越久。甲案是說你存進多少，就將你儲蓄的錢化爲年金提領，就是強制儲蓄，所以兩個精神差很多。

吳秘書長玉琴

活得比較久的人，在個人帳戶用罄之後，是由政府補助的 20% 保險帳戶來給付，保險的精神就沒有了。

羅教授紀琮

甲案中保險帳戶的部份主要不是爲了支應老人年金這部份，而是爲了有的人比較早過世，沒有繳 40 年，個人帳戶不夠支付遺屬年金，因此會動用到那個部份。

吳教授凱勳

1. 個人帳戶有的人繳了兩三年就過世了，按照規定要支付遺屬年金，但個人帳戶中的金額可能不夠，其差額就由共同基金支付，這仍是有保險的意味。但有一個問題：20% 是否夠用？
2. 社會保險的精神是個人有剩下的錢，則可以用來幫助其他的人，但儲金制是個人剩下的錢變成遺產處理。若 20% 可以動用來支應個人帳戶不足時，這還具有社會保險的意義在。

羅教授紀琮

若動用到 20% 保險帳戶的部份，只是給予津貼的水準，並不是給全額的年金。

吳教授凱勳

1. 甲案的界定不是很清楚的話，會引起誤解。
2. 保險費 20%、80% 的提撥比率，是否夠用，可以透過精算方式來處理。
3. 個人本來甲、丙案都支持，但若甲案 20% 保險帳戶不能相互用來資助長壽者的需要，而只能支付每個月 3000 元津貼的話，無異是在處罰長壽的人。若給付水準差異這麼大，個人就不會支持甲版。

劉副總經理見祥

針對甲案，若現在健保的推動可以走向儲金制度的話，關於吳老師的顧慮，行政配合就比較沒問題。

吳教授凱勳

1. 甲案有一個很很好的誘因，因為民眾看的到。
2. 關於失業沒有繳費的問題，這在丙案也可以解決，跟甲案一樣。日本就是這樣，個人失業或沒有辦法繳費，但政府仍依現定替他負擔三分之一的保險費，所以要算三分之一的年資給他。不是說個人無法繳費，政府也用不著替他繳費。將來丙案可以依這樣的方式設計。
3. 如果甲案 20%的共同帳戶，可以運用於彌補個人帳戶儲金不足的部份，則我個人是贊成甲案，若完全按照個人帳戶儲金多寡及個人身體狀況來購買一般年金保險，這我反對，且認為此一情況下政府大可不必去介入。

羅教授紀琮

正如剛剛謝秘書長所提到的，從文化的觀點，中國人一向信任自己多過信任別人，所以討論可行性時，還要考慮我們的文化因素，這也是為什麼會有甲案的出現。

吳教授凱勳

個人帳戶還有一個危機，長達 40 年的繳費期間，將來通貨膨脹後，是否能維持原有之給付水準，令人擔憂。舉新加坡為例，從一開始實施費率就逐年上漲，一直在追趕想要維持某種生活水準，道理就在這。往往過去繳的錢累積很多，但四十年後已經趕不上當時的生活水準。

吳秘書長玉琴

制度的建構可以再花多一點時間作宣導。每次開辦社會福利制度似乎都很倉促，彷彿只是政見的兌現。

謝秘書長東儒

政府開辦社會福利制度有一個考量，擔心政權能不能維繫，一個新的制度所面臨的挑戰，會不會威脅政權的維繫。

吳教授凱勳

社會安全制度不會因國家政權的輪替而有變化，頂多是作一些調整、內部改革。

謝秘書長東儒

我們的文官制度應該更成熟一點，現有的政策容易因政府首長的更換，導致政策大幅轉變。

吳教授凱勳

基於政黨輪替的考量時，更需要在國會加以協調。執政黨應該扮演一個溝通協調的角色。

吳秘書長玉琴

對國民年金的疑問：甲、乙版的實施會對現在軍、公、勞保作怎麼樣的調整？今天投勞保的人，在加入這樣一個制度後，權益會不會受損？政府會不會確實告知民眾？

謝秘書長東儒

政府應該確切告訴民眾：民眾的權益、應負的負擔、誘因等。

吳教授凱勳

1. 勞工朋友可以這樣思考：國民年金的實施如果是外加的，對勞工是有利的，拿出 8 元，可以拿回 10 元，而且現在的權益沒有受損。
2. 如果勞保與國民年金要加以整合，這時要看政府的出發點是什麼？是否爲了要減低政府的負擔，因爲原來要兩邊補貼，不如整合起來只補貼一邊的錢。
3. 勞工不能只考慮國家的補助部分，還要考慮雇主的部份。原來勞保的體制，勞工從雇主那得到多少？新的體制，又從雇主那得到多少補助？要一併去考慮。
4. 採社會保險制或個人帳戶制？民眾要看的是哪一個保障較高。既有利益的人與現在沒有保險的人，他們的想法是不一樣的。現在沒有保險的人，不論推出哪一種制度對他們都好，但對勞工，則需要仔細考慮哪一個的保障較好。
5. 個人認爲一個人既有社會保險，也有個人帳戶的保障，總比把雞蛋放在同一個籃子裡要好。

林教授國明

甲案原是只針對原來沒有保險的人，勞委會規劃勞保不作改變，勞基法退休金要改成個人退休帳戶。所以甲案基本上對勞工是沒有影響。

吳教授凱勳

現階段爲了讓國民年金容易上路，可以先不談整合問題，但未來一定還是要整合，什麼時候要整合，未來變成什麼樣，可以再討論。

劉副總經理見祥

1. 如果朝向未來整合的方向，採取社會保險的方式會較好，若是要解決當前的問題，採取甲案也是可行。可能我們國民文化背景的關係，對自己的東西比較認爲有保障。
2. 若是採取甲案，公勞保仍繼續存在，只對目前沒有保險的人的部分實施，朝個人責任較多，政府責任較少的方向去處理，民眾也可以接受，政府負擔也較輕。但對沒有固定工作及收入的人，如何解決繳費問題，應是實施關鍵。
3. 大陸的健康保險的改革，目前也是採取部分儲金制，假設我們現在只是談目前沒有保險的

那一群人，甲案設計可以考慮，但機制要弄好，20%社會保險帳戶要怎麼處理，不夠了要怎麼辦？要把這些細節交代清楚。這樣的話，實施甲案也蠻簡便的。

4. 不管採取甲案或丙案，乙案都可為輔助措施，以社會扶助的方式彌補儲金制或保險制的不足。

吳教授凱勳

勞工目前有不喜歡個人帳戶制的傾向，勞基法退休金要轉型，我個人贊同轉成個人帳戶，但勞工不贊成。勞基法退休金原來是要用社會保險方式附加到勞保當成年金，現在說因為負擔很重，而改成個人帳戶，勞工開始反對，認為是勞工權益的縮水，他們並沒有想到個人帳戶要比現狀----許多勞工領不到任何給付----好很多。

陳教授小紅

1. 現在的甲版較有可行性，丙版是一種非常理想的狀態，雖然其財務的規劃在幾年內不會有問題，但他沒有考慮到一個問題：民眾為什麼要乖乖的來參加這個制度。
2. 甲版的提出兩個背景：一、是因為新政府的 333 福利制度，社會保險社會福利支票的兌現，二、考慮到可行性的問題，作為對民眾的誘因之一，80%的保險費可以納入個人保險帳戶，民眾比較有意願繳保險費。甲版提出的背景是一個妥協出來的結果，因此有些細節思考較不周延。
3. 制度整合的問題：原本丙案有考慮整合問題，民眾可以依據自己估算，選擇留在舊制或加入新制，等這批人都凋零，新的人都加入新制，舊制就可自然淘汰。
4. 個人認為：稅收制基本上暫時不要考慮。若現在要實施稅收制，不如將重心擺放在津貼上，年齡六十五歲以上老人就給一筆津貼。若編 160 億的預算，比將來國民年金可能的虧損還要少的話，這樣的津貼發放也有正當性，因為要保障老年生活安全。若真要採用稅收制，則採用津貼的方式較好，不要用國民年金的方式，這樣的衝擊面會最小。
5. 個人建議若從政治面來思考，若政府一定要兌現它的支票，最單純就是用津貼的方式。若採用稅收制的方式支應國民年金，其經費超過 160 億，則就不要作國民年金。
6. 要教育民眾未雨綢繆的觀念，教導民眾可以買哪一種保險，錢自己要有效管理。
7. 若真要作國民年金，先將現有制度作整合，再來作一個全民的年金，我們現在則是反過來，先有國民年金的制度架構，再想現有制度該如何整合，這樣的作法代價可能更高。
8. 這三個版本，第二個版本從學理上最不可行，但從政治的立即效果上，是最可行，因為最單純，最能滿足國民立即的要求。就學術考量上，丙案當初是最深思熟慮的，但回歸國情，甲案的個人帳戶制，由於民眾自己的錢自己看的到，可能較容易被接受，但因為他要整合保險帳戶與個人帳戶兩個部份，可能會變得很混淆、複雜，且若 80%用完，20%是不是可以照顧到逐漸老化的人口，這也是要考慮的部份。
9. 現在最可行的方式，編一筆的預算，看看三個版本在這樣的預算內，哪一年會出現問題？民眾可以受惠多久？可以享受多少？哪一個方法最切實際、負面衝擊最小：這個版本可以用 5 年，但要加稅；另一個版本可以維持 20 年，可是水準較不高。這樣的比較最簡單也最容易讓人瞭解。

吳教授凱勳

1. 丙案其實也可以參採甲、乙案的優點，作兩項修正：其一、適度減輕國民負擔，做為鼓勵國民參加年金制度的誘因；其二、每季或每年製發被保險人個人繳納保險費、準備金提存額及未來可領年金預計給付額等資料通知個人，不僅讓個人能滿足知的權利，更使國民年金保險財務狀況透明化，以取信國民，並鼓勵其按期繳納保險費。
2. 個人認為，今後所得保障體系的維持與建立，可兵分三路進行：
3. 其一、先制訂老人福利津貼暫行條例，統一各級政府實施福利型老人津貼及殘障津貼。
4. 其二、現行社會保險（尤其是勞保），將一次給付轉化為年金給付。
5. 其三、國民年金應在甲丙案中，依多數共識立法後施行。

附錄四 社會保險國民年金案相關意見

一、宣導過程中之民意反應

社會保險國民年金制度各地座談會民意彙整

(一) 現存三種最普遍使用年金制度之特點分析

1. 稅收制：(30 多國使用)

- (1) 交由下一代負擔。
- (2) 易受政治因素影響而出現漫天喊價情形。

2. 社會保險制：(100 多國使用)

- (1) 自己負擔一部份，社會承擔一部份，這一代和下一代均有負擔，即『隨收隨付制』和『完全給付制』的折衷。
- (2) 保費需與給付作連帶之規劃，國家財政較不致有被拖垮之虞。
- (3) 屬強制保險。

3. 公積金制：(26 國使用)：

完全由自己負擔，對低收入者較無養老保障，也即不易達『所得重分配』之效果。

※如果採公積金制的話，每個人每月要繳 3300 元；而採稅收制，則每個月繳 300 多元即可，但下一代負擔會加重，至於國保則每人每月繳 870 元。

(二) 開辦國民年金制度之背景

1. 繼『全民健保』後提供以保險為主軸之『養老』社會安全保障。
2. 祛除現有保險人口(公、軍、勞、農保)『一次給付』可能帶來之風險。
3. 提供目前未有任何養老保險人口(約 400 萬人)之基礎年金。
4. 以目前老年人口佔 8.6%，未來可能增加為 20% 甚或更高之趨勢下，認為愈早開辦，對基金之積累與財政壓力之疏解愈有利。
5. 若民國 89 年不開辦國保，政府將花 562 億補助現行保險保費，若明年 89 年開辦，而所有人均選舊制，政府要花 660 億元，若選新制，則要花 636 億元，但若到 100 年仍不開辦，則政府要花 1100 億元，若屆時全選現制，要花 1258 億元，全選新制要花 1152 億元，到 30 年後仍不開辦，則政府要花 2711 億元，開辦全選舊制要花 3433 億元，全選新制要花 3131 億元，由此可見，30 年後公、軍、勞、農保的虧損將達最嚴重。這增加的三千多億多半是用以彌補過去的虧損和補助的保費。

(三) 制度實施之預計時程

原訂民國 89 年實施，後因 921 震災，順延至民國 90 年，惟政黨更迭後，新政府『333』主張與原規劃有出入，以致衍生目前的多個版本，尚待評估定案。

(四) 制度開辦時已有保險者可否選擇新制之規範

1. 三年內，現已享有保險人口可自由選擇加入國保或留在舊制中，但選擇權以一次為限，且至少需繳十年保費才能享有給付。連續兩年不繳保費，即喪失保險年資，且不能補繳。失業者也要參加保險。
2. 選擇加入新制與否之決定，端視個人年資、身體狀況（對風險評估）等因素。唯以公保受保險人為例，若已繳滿 20 年保費已可免再繳保費前提下，加入國保應最有利。（若公保在保的被保險人投保年資已超過 20 年者，改投國保最有利，因公保投保年滿 20 年，退保時可領取最高養老給付 36 個月，同時其參加國保年資，65 歲時再按其投國保年資計算，領取國保老年年金的額度。）
3. 不論現為任何保險（公、勞、軍、農保）受保險人，其一旦決定加入國保後的權益完全不會損失（年資可以累積計算）。

（五）開辦新制時政府、雇主及受保險人保費負擔之規劃為何

1. 國民年金的費率為 10%（日本的費率為 20%，歐美平均為 30%，未來立法擬將費率上限訂為 20%）。即 6:2:2，雇主負擔六成，政府負擔二成，個人負擔二成。（每人每月實際負擔為 174 元）
2. 對於完全無自付能力者，如無業、低收入者、重殘者、無一定雇主之職業工人及農民等，政府將提供每月 2000 元之最低養老給付。
3. 拒繳保費者於 65 歲時將無法領到養老給付，除非補足 25-64 歲間未繳之保費（加上罰鍰）。且連續兩年不繳保費，即喪失保險年資，且補繳需於二年內為之，故國民無法存有僥倖心理。
4. 若以 25-64 歲間繳滿 40 年，所得替代率為 60%（按前二年每人每月消費支出的 60% 計算），則每月之最高保費為 870 元，但實際上自己只負擔 2 成，故以最高給付每月可領 8700 元言，個人實際負擔很輕，比坊間商業保險划算，這也是何以部分學者稱『付兩塊，領八塊』或『繳三元，領五元』的理由。以 25-64 歲間投保，共需繳 30 萬元之保費，自 65 歲領取年金，約 5 年即可領回 30 多萬，倘能活到 80 歲，則至少可領 120 萬元。雖然不同時期的幣值會有購買力的差異，然而在此方案下的投資報酬率超過一般的利率卻是不爭事實。
 - (1) 政府對於沒有雇主分擔保險費而所得較低者會提高補助至 40%。
 - (2) 身心障礙國民則依社會保險保險費補助辦法再補助其自付部分，目前估計約有 2/3 職業勞工補助至 40%。
 - (3) 約 4/5 的農民補助 40%。
 - (4) 低收入戶則由政府全額補助自付保費部分。
 - (5) 身心障礙國民則依社會保險保險費補助辦法再補助其自付部分。
5. 由於消費者物價指數與實質薪資成長率會上漲，故未來老百姓若盼保障能增加時，保費自需跟著調整。
6. 國民年金開辦的前 20 年，收入應會大於支出，蓋因除低收入戶補助百分之百，他如弱勢或其他情況補助 40% 外，政府對一般民眾的補貼均為 20%。換言之，70-80% 均來自民眾繳納，且支出部分較少。也即在開辦的前 20 年，政府補助的 20% 等於可以暫緩支出，

也因此開辦的前 20 年收入可以大於支出。目前政府的想法是盼前三年可以用基金先借支，再看三年後財務狀況是否會變好，或屆時有無增稅空間，也即將問題向後延三年，也因此，剛開始以彩券為財源，雖僅有 50 億之收入，仍可實施，乃因前 20 年的收入均大於支出之故。

7. 國保係採定額保費，定額給付方式規劃，與薪資高低無關。也即每個人在開辦時的保費都是 870 元，年金給付都是 8700 元。

(六) 退休年齡增、減額年資之計算

1. 退休年齡一律訂為 65 歲，故對提前退休者（如公務人員年滿 55 歲或已服務滿 25 年者及一般於 50 或 55 歲即已退休之勞工），即可以增/減額年金方式計算其給付。
2. 勞基法/勞工退休金條例已配合修改退休年齡之規定。
3. 國民年金因屬基礎年金，故對經濟條件較佳之國民有意願以先補繳齊、甚或超額支付保費的投保人而言並不適用。

(七) 開辦成本/財源

1. 預計國民年金開辦初期，政府財政支出約需增加 200 多億元。擬以營業稅加徵一個百分點（即營業稅由 5% 增為 6%—生鮮蔬果等民生必需品及金融業除外），即開辦約需 300 億元，應可支付開辦所需之保證最低年金—每位老人一律 2000 元之福利津貼。（營業稅加徵 1% 可有 400 億收入）。公益彩券約有 100 多億收入，但非穩定財源，彩券收入的 70% 是要發出去的獎金，15% 為管理費用，故剩下的利潤並不多，且中央與地方還得各分一半。
2. 當時在規劃階段，也曾經考慮以所得稅或其他稅目支應，唯考量國內所得稅納稅者多半為薪資階層，為避免造成社會不公平現象，最後認為以加徵營業稅之衝擊最小而採行。
3. 現階段政府亦擬以發行彩券之收益作為實施國民年金的財源。
4. 有下列兩項情形之一出現時，保費勢將提高：
 - (1) 如果累積的準備金不敷未來年金的給付；
 - (2) 當每年的支出大於收入時。

(八) 相關機構與法令之配套

1. 國民年金涉及內政部、國防部、勞委會、考試院銓敘部、財政部、農委會等七個機構，需增修法令有八項（國民年金法、公保法、勞保、軍保、農保法及公益彩券發行條例）之多，對舊制（公、勞、軍、農保）採取「業務分立、內涵整合」方式辦理。
2. 國保對象為全民，中央健保局已有良好的電腦資訊系統可資配合使用。
3. 有關國保勞務，有感於勞工占人口之七、八百萬，故未來將先委託勞保局辦理，至於長遠計，會否在社會福利部或厚生部或勞動福利部下設中央社會保險局，則需俟行政院組織法修改後方可定案。

(九) 未來基金管理運用

1. 民眾對未來可能有相當數目積累的基金運用方式存在一定疑慮，這部分應有法令規範，

以繼一定獲利。事實上，行政院將成立各種特種基金監理委員會以管理各種基金。

2. 未來國民年金有虧損時一律由政府承擔。
3. 『現金流量』觀念之應用：維持一個制度，究竟要有多少金額以支付？以目前計算結果，25年內，我們可以保留5年給付總額的基金，即若一年需要一千億，即要保留5000億。

(十) 其他

1. 單身者無遺屬年金可領之處理：
目前考慮給予其一個選擇權，讓其多繳一些保費，獲得保障，將來可領回所繳保費的本利。
2. 尊親年金：
 - (1) 直系尊親屬需55歲以上，且需為投保者撫養者。
 - (2) 第一個尊親屬可領40%，第二個領20%。
 - (3) 但配偶、子女尊親加起來不得超過100%。
3. 子女(孤兒)年金：
 - (1) 每位子女加20%。
 - (2) 未滿18歲或未滿20歲以上之重度障礙子女，約可領國民年金之6成，即每月5220元。
4. 配偶年金之領取需符合以下條件：
 - (1) 結婚五年。
 - (2) 年齡在55歲以上者。
 - (3) 配偶有工作者可領到60歲，無工作者領到80歲，但再婚時即喪失請領資格。
5. 年齡已逾65歲，又無工作者可否參加國保？
 - (1) 未領公、軍、勞保現制老年給付者：可申請2000元之福利津貼。
 - (2) 曾領取公軍勞保現制老年給付者：亦可申請福利津貼，唯需就已領取之老年給付額除以2000元後的月數，作為等待期(自65歲起算)，方可領取福利津貼。
6. 參加公保已20年，國保開辦後若加入，則退休時公保部分之給付為何？目前考試院正考量以下三個方案：
 - (1) 選擇改國保時立刻結算公保部分——對投保人最有利。唯財政部需立即拿出近3000億元。
 - (2) 照退休時本俸存優惠存款。
 - (3) 待國保退休時再按公保退休時的階段，比照當時同一階段計算。
7. 25歲當時在國、內外就學者是否納入國保：可由父母先行代繳。
8. 退撫新制與國保間關係：
 - (1) 前者屬職業附加年金，而後者為基礎年金。
 - (2) 84年7月1日實施新的軍公教退撫制度，之後的軍公教新進人員並不納入，而且拿的錢有限，若干單位還嚴格規定領取資格。
9. 年金給付是否可抵扣稅？
所得稅法現行規定24000元保費可抵扣，未來國保實施後應亦可抵扣。

10. 國保不足 40 年之投保期可否以自行補足差額以求未來領取全額年金？ 否。因國民年金之設計係由全民、下一代及政府共同負擔，故由社會正義言，不適採用。
11. 障礙年金之規定：
 - (1) 障礙年金僅限於加保後，在繳費期間發生重度以上障礙事故者，可領至終老。
 - (2) 參加國保時為中輕殘，唯日後變成重殘，仍可領年金。
 - (3) 保費方面，政府有補助，中殘 1/2，輕殘 1/4。
 - (4) 目前對「身心障礙者保護法」之認定與國保認定標準不同，有爭議。
12. 在臺灣有戶籍者，人雖不在國內，是否仍需繳保費：
仍需繳保費，唯需與國籍法、移民法規範併同考量。
13. 外籍勞工不可參加國民年金制度。

二、各部會首長對經建會社會保險之意見分析。

相關部會首長對社會保險國民年金制度的意見如下：

(一) 財政方面

1. 營業稅加 1%：
 - (1) 轉嫁給消費者
 - (2) 對物價指數影響
 - (3) 目前不景氣實施之適切性
2. 公益彩券之發行
3. 以已有 23% 社會福利支出（預算），是否還適宜辦國民年金？
（發言者：郭婉容、詹啓賢、邱正雄、王志剛、黃大洲、韋端、江炳坤）

(二) 經濟方面

1. 政府負擔
2. 對高薪高科技產業的影響
（發言者：郭婉容、張昌吉、江炳坤、李高朝、王志剛）

(三) 國民年金制度整合（現行）

1. 對已虧損之公、農保如何整合
2. 三年選擇時間
（發言者：彭作奎、邱進益、經濟部次長陳政民、李高朝）

(四) 與其他社會福利制度間之整合

1. 各種津貼之整合
2. 社會救助
3. 長期照顧
4. 障礙者

(發言者：詹啓賢等)

(五) 民眾接受度

1. 既得利益團體 (現有制度)
2. 職業團體工人，負擔可能增加
3. 65歲以下農民之退出農保負擔
4. 配偶為低收入者時，家庭負擔將增加
5. 高薪產業者

(發言者：林中森、彭作奎、詹火生、郭婉容、張昌吉、江炳坤)

(六) 機構 (執行)

1. 中央保險局之成立是否違反政府再造精神

(發言者：魏啓林等)

(七) 宣導之必要性：

(發言者：江炳坤、吳容明、魏啓林)

附錄五 學者專家對國民年金制度規劃所持意見

茲將經濟學者、保險學、財政學、社會學、社會法與保險法等領域中之學者專家對國民年金制度規劃所持的意見彙總於附表 5-1；對制度規劃的關心焦點彙總於附表 5-2；對各規劃方案的利弊評估列於附表 5-3；附表 5-4 為支持各規劃方案的學者專家統計表。

附表 5-1 學者專家對國民年金制度規劃所持意見彙總
經濟學者

89.7.18-89.7.20

委員姓名	委員背景	規劃目標方向	制度主張	弊端缺失	財務觀點	社會觀點	備註
許振明教授	經濟學者	反對經建會所提之甲、乙、丙三案，而冀能採確定提撥方式開辦國民年金。	贊成陳聽安教授的「個人提撥儲蓄制度」。 1、由現行的公勞保費率中提撥某比例成爲確定提撥制。 2、另尚未參加任何保險的國民亦以確定提撥方式加入國民年金制度。		反對實施保險制，以免其拖累政府財政。	維持現行的社會福利津貼制度，則不需以加稅的方式開辦國民年金。	舉瑞典由確定給付轉爲確定提撥，將原先 18.5% 費率提撥 16% 至新制，2.5% 留在原先「隨收隨付」中。受益人收到的給付則以總收入按權數計算出該給多少給付，因此全民不需再爲年金的財務虧損負責。
薛立敏教授	經濟學者	目前具職業性的退休制度都已朝向確定提撥制方向規劃，當初國民年金制度設計的三層保障是否過多。對於無工作					

		<p>者的退休保障制度是否非用社會保險制。有職業的人若保障退休生活時，對於國民公勞軍國民年金是否適當等應詳作考。</p>					
<p>羅紀瓊教授</p>	<p>經濟學者</p>	<p>若制度，我贊成，因中個人提撥制，因中不適合國人的民族性；且行政成行性，或公平性而於保險制。另一面補助的誘因方式鼓勵民眾自行提繳。</p>	<p>個人應先承認保險制或較好，再量制何者較好，再進他現有一步討論制度的焦點，在老人在目前給付保障的民眾身上，這群人才是真正需要照顧的族群。</p>		<p>個人提撥制的政府補助應依比例給予，否則屆時民眾一定就繳交提撥金額。</p>	<p>民眾對制度的接受程度很有限，民眾關心的是年限很遠的制程度，民眾關心的是若採用保險制，民眾只知道要繳費給政府，至於政府未來要給他們什麼，在民眾心中是另一回事。</p>	
<p>單驥教授</p>	<p>經濟學者</p>	<p>有效運用基金，使其所獲之報酬皆高過定存，使民眾直接受益，制度因此得最大誘因，以利推行。</p>	<p>贊成將現行制度出的費率中相當比率的費率撥入個人儲蓄帳戶。一來國民繳交費用並未</p>				

		<p>動，自然無須政府的長期補助(貼)。</p>	<p>增加而制度的財政安全制(financial security)卻可大大增加。另無須明定給付的最低標準。只需對社會上極少數國民其提撥金額過低者加以補助即可。</p>	<p>目前國民年與勞保及勞基法之功能，對勞基法退休有整合之功能，對勞基法政府有意從新政府提撥制，為社會保險制度不合理的設計，希望發揮勸導之功能。</p>	<p>1、建議不要開辦國民年從各種現行中選擇，個人較偏中，唯其年必須改為個人帳戶制。有能人採確定提撥制，無能人則以稅收方式給付，此種制度設計與世界銀行及陳</p>	<p>1、只要收會提撥，而隨險付，其融市臨險與戶帳所資人保時同。雖然移也，但跨效生公。建應雙與下的</p>	<p>1、社會保險所得未必最弱於個人，而如退休金帳戶制，政府的責任並能從更充裕的財源，則其救濟重配之效果必不如社會保險制。</p>	
<p>辛炳隆教授</p>	<p>經濟學者</p>		<p>1、國民年與勞保及勞基法之功能，對勞基法退休有整合之功能，對勞基法政府有意從新政府提撥制，為社會保險制度不合理的設計，希望發揮勸導之功能。</p>	<p>1、國民年與勞保及勞基法之功能，對勞基法退休有整合之功能，對勞基法政府有意從新政府提撥制，為社會保險制度不合理的設計，希望發揮勸導之功能。</p>	<p>1、只要收會提撥，而隨險付，其融市臨險與戶帳所資人保時同。雖然移也，但跨效生公。建應雙與下的</p>	<p>1、社會保險所得未必最弱於個人，而如退休金帳戶制，政府的責任並能從更充裕的財源，則其救濟重配之效果必不如社會保險制。</p>		

胡勝正教授	經濟學者		<p>安教授的意見較符合。對於老年希望退休戶和國民的衛生問題。</p> <p>2、對於老年希望退休戶和國民的衛生問題。</p>	<p>因國民的保費領取此項制度較小，若與費率之增加調因。</p> <p>輕年十年才能對參，對參因給作誘</p>	<p>且就此比較勞資一雙方作進步。</p>		
馬凱教授	經濟學者	個人不贊成國民	<p>經建會希望達到原時年除資，亦上最爲好，但卻是接受的制政黨輪替後社福變，我建議以甲案丁案方基礎並往丁案發展。</p> <p>呼應周教授所提</p>	<p>1、現有保險制</p>	<p>1、有關財務規劃應爲25或75年的問題，若爲75年則就穩度觀察發展需採額其金積累，對有相當市場衝擊。</p> <p>2、若以稅收作爲財源，老年應扣稅是否應加以評估。</p>	<p>年若採稅收</p>	<p>目前沒有任何保</p>

<p>年金制度。建議： 1. 若已有平衡基金，則可動用此基金承擔保險風險，個人面臨風險程度不同，此項作法有風險調節之功能。 2. 而個人領取年金之標準可依照最後個人帳戶所累積餘額按比例領回，此種方式較為適當。 3. 另有彈性作法，若個人帳戶達到可領最低給付標準時即可不冉提撥，若實施此制則提撥率，因設計就無益，因個人可依能力在不同時期自行調配提撥率。 4. 丁案是值得思考的方向，但設計仍須從經濟活動、所得分配</p>	<p>三分鐘能聽懂個人建議如下： 1、強個人撥款至個人帳戶，其金額個人所得之%，可交與政府或運用於金融機構戶內，由決定政府或私人提供。政府規定於定期內完成。 2、年標準給付時依其戶等比例總額發給。 3、除此外的其他皆由平衡基金付。</p>	<p>度與國度來未年國民結義分慮狀國活制已低時移帳超依可戶性整幫助。個人儲蓄帳戶是加坡新利精府儲府 與國度來未年國民結義分慮狀國活制已低時移帳超依可戶性整幫助。個人儲蓄帳戶是加坡新利精府儲府 來國度來未年國民結義分慮狀國活制已低時移帳超依可戶性整幫助。個人儲蓄帳戶是加坡新利精府儲府 與國度來未年國民結義分慮狀國活制已低時移帳超依可戶性整幫助。個人儲蓄帳戶是加坡新利精府儲府 來國度來未年國民結義分慮狀國活制已低時移帳超依可戶性整幫助。個人儲蓄帳戶是加坡新利精府儲府</p>	<p>制，其來源不採營業稅對體相同的稅有薪資所得者，而稅對稅者，不是一定是適當的方法。 其來源不採營業稅對體相同的稅有薪資所得者，而稅對稅者，不是一定是適當的方法。 其來源不採營業稅對體相同的稅有薪資所得者，而稅對稅者，不是一定是適當的方法。 其來源不採營業稅對體相同的稅有薪資所得者，而稅對稅者，不是一定是適當的方法。 其來源不採營業稅對體相同的稅有薪資所得者，而稅對稅者，不是一定是適當的方法。</p>	<p>險主要的庭業者能願。若除保萬充足國度審 300萬是成及主者，沒能願。若除保萬充足國度審 險主要的庭業者能願。若除保萬充足國度審 300萬是成及主者，沒能願。若除保萬充足國度審 險主要的庭業者能願。若除保萬充足國度審</p>
---	---	---	---	--

		及個人意願等方向思考。		<p>動造成反文，其缺點有：</p> <p>(1) 對經濟發展有傷害。</p> <p>(2) 政府對儲蓄運用效率遠低於市場效率，因此政府管理儲蓄能否與市場效率結合仍須進一步思考。</p>		
劉玉蘭處長	經濟學者	對於現在沒有任何保險的民眾(丁案)由民眾自行提撥並可免稅，政府補助兩成，公勞軍保可維持現制，若選擇丁案則原先老年給付應併入提撥制，短期間丁案政府的支出可能比丙案高。	<p>1、國民年金制度的規畫能與現行的保險制度而非在現行的保險制度上加上新的一層國民的障</p> <p>國民年金制度是合項的，現行加險第予本保二</p>	<p>因國民年金制度有和之設計，因此亦有部分提撥制的精神，若讓有保險者維持現制，而無保險之相對弱勢族群以提撥制辦理國民年金是否公平，值得深思。</p>		

周國端教授	經濟學者	建議先精算社會	個人較贊同乙案	民眾對經建會先	許多工業先進國	新政府自許為小	
<p>層的保障則年確。金制始將險，但保估年困才行與保 的屬而應撥制。金之先保，會評劃其後現度金 因金定提撥制。國度規提出會化社系規有最將制年合 2、即各年因險自金難規保國險丁制過發非現保老分民考 3、制過發非現保老分民考 4、現保老分民考</p>							

		<p>福利擔個人帳戶之後再設計與結量如誘老金化。</p> <p>個人市場進一65歲制將其年及懲罰給付年。</p>	<p>或丁案個人帳戶設計，並配措施，將市場引導進來。另社會保險制度應分不致將各鄉鎮度整合。丁案提撥率應依據替代率反算回來，故應以薪資而非給付標準為計算基礎。</p>	<p>前設計國民年金制度瞭解不銷出是困難的。</p>	<p>實家後財社保險問甲於辦開後即需調的仍來一結構是該公不方以給付的水準。</p> <p>施財社保險問甲於辦開後即需調的仍來一結構是該公不方以給付的水準。</p>	<p>而美，勞工因對而政府的不信任為戶帳戶不要認迫方設計且較多的選擇。</p> <p>政府希望個人退休帳戶不要認迫方設計且較多的選擇。</p>
--	--	--	--	----------------------------	---	---

保險學者

委員姓名 吳凱勳教授	委員背景 保險學者	規劃目標方向 一個國家退休不同制分會劃一 全體對象應對不同風險目的。貴會劃一的目的，將先置於一側，以優先照顧現有的無保險的殘障人士，至於重殘和孤助的體系照顧。	制度主張 第一層全民性的保險制；第二層職業性年金採確定撥制。	弊端缺失 1、三案在開辦初期，擔負相近，在制度實行後，仍舊有改革之必要。若假設三十年後，下三案之財務負擔，而後之負擔，其方向正確，其值非因商財一素。目前之保障已過當，若再將年金化，則保障人員多，故更需理。勞保可朝年金化方向與勞	財務觀點 1、如以稅收開辦年金，則財源充足，居於政治風險將。乙案，則個人建議將老年份改提現行制，並和現行規制之一併整合。如此就可保用現已有人，而年金的保障式，沒有保險的人。丙案只是降度，以減緩財失，與精神甲上	社會觀點 1、新加坡、美國、香港都是受薪階級；而年金制度，所為全則性的，此以先加。2、提撥制度對才對入力提除之能退府對策。	備註 根據資料看，乙案(平衡基金)只有10%的財源，若採及社會救助的乙案，政府預算才足以支應。
---------------	--------------	---	-----------------------------------	--	---	--	--

柯本興教授	保險學者	原先國民年金制度規畫是一套制行無保險是另老套制度，兩者應混為一談。	贊成，現有制法不願民眾急。	看羅教授的度先照的，如何保障之。	基法退休金，合併考應度規公勞制度不一劃方向不需求一致。	並無二致，個人並不反對。		如要改革現有制度是相當困難的，而政策應考慮其可行性，不應過於複雜。							
劉見祥教授	保險學者	將現行的社會保險制轉成個人儲蓄帳戶制在實施上則有其困難。原精軍神，現有公勞制並保暫維持現制並逐步年金化，合理調整給付標準，俟時機成熟時再併入新建立之國民採個人儲蓄帳戶制（由政府補助部分基金）按此制度實													

財政學者

委員姓名	委員背景	制度主張	弊端缺失	財務觀點	社會觀點	備註
陳聽安教授	財政學者	<p>規畫目標方向</p> <p>規畫目標純化，應力求單用年金制避免藉設計達到重配功能。</p> <p>制度主張</p> <p>基於人口老化迅速之事實，應建立精神上有待酌量保險，對年金有社會工作的人以備蓄型方式強提撥，以平均餘額計算。開辦時之提撥率可訂在 10%。</p> <p>弊端缺失</p> <p>若採儲蓄型年金，亦需留意以下幾項可能存在的缺點： 1、平均壽命愈長，將導致提撥率提高。 2、通貨膨脹能抑制得宜。 3、資金運用報酬率低。</p> <p>財務觀點</p> <p>課稅方面： 1、國民年可撥入課稅範圍，待退休時再課稅。 2、營業稅加徵方面： 3、有關營業稅附加問題，宜注意： (1)若加上我國仍保留之貨物稅，營業稅並不高，是否仍有調升空間，則待斟酌。 (2)營業稅為累進稅，與欲達成之『所得重分配』應正好背道而馳。</p> <p>社會觀點</p> <p>1、開辦國民年金是為老年國民的生活需求。 2、由年金的歷史發展來看，皆由來，別開後才轉級，但沒有薪階級，並有代表。因此其規劃方向應為： (1) 加強社會救助之功能。 (2) 目前沒有保險的國民可採用個人帳戶提撥制。</p> <p>備註</p> <p>1、年金制和人口變化的結構化，在規畫時，應考慮採保險量，避免發生危險時，政府仍無責任。 2、現行公務人員退休撫卹制度為共同提撥制，而非確定提撥制。 3、世界銀行的第一層保障為 tax financing，而非已完成的 financing，而規畫之保險制。</p>				
曾巨威教授	財政學者	<p>規畫目標方向</p> <p>規畫老年經濟安全內容時，應從整體政策觀察政府所面臨的財政</p> <p>制度主張</p> <p>若政府一定要居於主導地位辦國民年金，個人支</p> <p>弊端缺失</p> <p>政府應以審慎的態度面對可能引發之問題。</p> <p>財務觀點</p> <p>個人帳戶制度的成立，政府仍須補助，目前大眾集中的焦點在財政面，租稅面的</p> <p>社會觀點</p> <p>僅作體制內財務負擔的預估是不夠的，應同時考慮同時期政府所面臨得</p>				

周麗芳教授	財政學者	<p>壓力。政府的稅收對於老年生活的照顧應具全面性，不應只是集中在老年現金給付的部分。</p>	<p>現雖有四百萬人的社會因陸陸續續加入其他社會保險者，最後工作人無家庭依附者，故應現並從社會改革著手，並擴大其眷屬。</p>	<p>建議國民年金制度應以現階段未參加任何社會保險者為對象。至於社會保險規畫，一方面應加強給付年金化，另一方面應增加財務透明性，不宜轉帳戶，否則將加速財務破產。</p>	<p>題較被忽略，若保險費用在當年可列入扣除額，給付年金時又不課稅，這樣的稅制是不合理的，至少應擇一課稅，增加開源的管道。</p>	<p>擔。</p>	
	<p>1. 若將現行各項社會保險過去國民服務年量，只是遲早的問題。 2. 但若實施經建會原規畫案（八千七百元）或修正案（七千五百元）等方案則有以下缺點： 1、當給付開始時，民眾會發給津貼，低於心理預期，而有落差致民怨。</p>						

鄭文輝教授	社福財政學者	<p>制度設計</p> <p>1、若採用丁案，政府在未來無責任。</p> <p>2、制度的設計應有分散老年生活之該用制戶險擔人時有其責任。有關津貼應由內政司進，該族群</p>	<p>2、無法避免服務債務的包袱。</p>	<p>財源由民間繳費98%的保險會配國民年不要行意願。財務規方式如下：</p> <p>1、在規時設未任與運高的的未理託機方</p> <p>2、來勢必朝金融構運作的規劃，</p>		
-------	--------	---	-----------------------	--	--	--

			<p>生求更本範另金應商考 經全般非規內層規資納 活較多制圍第制將因 老安一，度之二度勞素 年全非規內層規資納 活較多制圍第制將因</p>		<p>配合度讓參與。 3、對於設計個人及三帳並正給 度讓參與。 3、對於設計個人及三帳並正給 度讓參與。 3、對於設計個人及三帳並正給</p>	<p>信託立，能問能 度讓參與。 3、對於設計個人及三帳並正給 度讓參與。 3、對於設計個人及三帳並正給</p>		<p>蔡吉源教授</p>	<p>財政學者</p>	<p>與辛教授意見不一 致，最好不要開 辦國民年較成實 個人亦較中之有納 行丁案其有納 因爲其有納 個人</p>	<p>丙案若能融入丁修 度精神，如扣利 正所得稅制，如 儲蓄可享優惠入 除並享有優惠入 率等，且納保險及 問基金、保險及</p>		<p>開辦國民年金制 度是希望國民力量 由自己的功能， 到非政府的老年 補助維持生活所需。</p>		
--	--	--	---	--	---	--	--	--------------	-------------	--	--	--	---	--	--

				(IRA) 的制度 較符合自利機 制，且權責明 確。			投資機構較有效 率的機制，應是 較好的國民年金 制度。		
--	--	--	--	-------------------------------------	--	--	--------------------------------------	--	--

社會福利學者/社會工作者/工作學者/社會學者

委員姓名	委員背景	規劃目標方向	制度主張	弊端缺失	財務觀點	社會觀點	備註
王正教授	社會福利財政學者		丁案的內容包含儲蓄、保險與福利，是其他三案的折衷版本，若實施是世界的舉，因其特色，個人贊成丁案內容。	丁案的缺點是複雜，不易與公、勞、軍、農等保險結合，實施成本恐過高。			
林萬億教授	社會工作者	目前台灣社會族群照顧的族群有二：一為老年、身心障礙及遺屬等弱勢族群，其中涉及經濟安全問題；二為經濟存權保障；三為保障非年金化。對於這些族群能保障其生活的作法有三： 1、實施新制度讓無任何經濟安全者參加。	社會政策應基於照顧弱勢與公平性前提。三項規畫。	甲案能否整合現行保險制度？乙案雖將老年津貼由2000元提高至3000元，但能否解決保障老年生活的問題？丙案是在原規畫的程度上加以調整，丁案雖集國際大成，但無實施此種制度之必要性，值得深思。	1、個人不贊成政府為政策制定因素，制度應能及社會之目的，再交政治者達成。 2、當國民年目的有三： (1) 照顧弱勢族群生活。 (2) 規劃就業	另有觀念是社會救助，是社會分辦和救濟之非福利。另稱此該保險和救濟之非福利。	德國推行年制度先從有職業者到無職業者。瑞典則先提出基礎年金，另整合附加年金，至1998年後又將基礎年金修正為保證年金，為了照顧沒有附加年金或國民。故其仍為非此處所提之社會救助福利津貼。

	陳小紅教授		社會學者	<p>2、雖有內容不合，但符合社會生活現狀，將有變化。</p> <p>3、現有制度混亂，如社會保險之關係問題，應予整頓，以免浪費不均。</p>					<p>國民年金的價值，若人口老化，則對老年及老弱群體，政府應負起責任，在政府則下小美的研究，原方應儘快訂出何種弱勢族群應儘快的</p>			<p>因政權更替，甲拉丙立期長，乙案丁案，折衷他們，就成於案。我贊成乙案，期則贊成丁案。但基於政治因素，執政黨關心的是此執行的財務負擔，因此個人建議：</p>			
<p>(3) 者的年制。解決職業間的公平階段內容，是否真的上述得深思。</p> <p>故社會政策應基於照顧弱勢團體，公平性與效率性三項前提規劃。</p>															

陳孝平教授	社會福利學者	<p>整個國民年金建構圖，如殘障、社會保險、自立、無法、族群、用稅收、支付、適當、政策、實施、之、計、行、性、全、體、國民、強、制、納、入、，、以、使、照、顧、弱、勢、族、群、之、真、正、目、的、得、以、實、現。</p>	<p>1、將現行之國民年金制度及黨65歲以上老人3000元津貼政策做財務狀況做四年或八年預估。 2、長期財政負擔另估。</p>	<p>政府透過非稅收方式（如保險費）達成照顧弱勢族群的目的，個人傾向支持丁案。並建議： 1、不需設計保證所繳保費領回制度。 2、不需將現行各項保險制度全部納入。 3、個人儲蓄制度不能強制民眾參加。</p>	<p>雖支持丁案，卻仍有以下問題： 1、個人儲蓄帳戶對社會大眾是陌生的觀念，要的花時間宣導。 2、制戶若為制，人帳戶用公設可動用之設計，將使民眾儘速將自身帳戶基金用盡。 3、若健保改革方向亦朝帳</p>	社會救助政策。	
-------	--------	--	---	--	---	---------	--

				戶制規劃，應併同健保制度作整體考量。				
--	--	--	--	--------------------	--	--	--	--

社會法/保險法/保險經理人員

委員姓名	委員背景	社會法學者	規畫目標方向	制度主張	弊端缺失	財務觀點	社會觀點	備註
張志銘教授		社會法學者	過去國民年久，宜保其並之為參 要重新思考、公、勞尤，並之為參 將重新整合、年金化，完成之為參 加以已規畫完成之為參 國民年方之 整考	應當金前 言案修正如下： 1、個人退休儲蓄帳戶，以個人之確 願式，以個人之確 人金提撥，加稅 上政府以稅 收補貼之 勵給付設立 「年戶」，凡參 此提撥之 人於65歲 (或殘障等 其它要件)可 備領年金給 付。此政府提 供最低給 付保障。		該制度的規畫不 變，如能在改 革，並考量家 財負擔，是確 長可久。且確 擬撥制為世 流，應納入考 量。	如重新規畫，宜 年政策無社 障之其他國民 這些國民具有 種特色： 1、無薪資所得 1、通常有扶養 義務人。 2、部分雖無薪 資所得，但有 收入(利息、 租金、股票 等)。	個人認為沒有所 謂丁案，贊成將 現行的乙案修正 並將其分階段實 施；先為目前無 社會保險老年給 付者開辦「國民 年金」，不必先將 現制整合納入， 至於軍公勞保整 合及年金化可另 案推行。

郭明政教授	保險法學者	基本上仍建議勞務年金化。軍公教保障及勞工的退休保障，只要內涵相近，未必需要整合為一。	2、凡未加入此項提撥之其他國民，只能依法規定請求救助。	對於沒有任何保險的國民個人則贊成經建會陳主委的提議，以稅收(營業加值稅方式)作為財源給予基礎保險證。年保險費則以補助費而勞保未辦度則交由勞委會自行規劃。	美國80年代開始有IRA，'98年通過賦稅改革法之後，還增加了教育IRA及Roth IRA。建議比照美國之IRA制度，以賦稅減免來鼓勵個人自願建立「個人養老金帳戶」。對未	社會保險之主要理由如退休變政，另朱澤民教授及鄭文輝教授也贊成用附加稅支基礎年所需財源。	人類有自私的天性，在當前的政治環境下，人人都想多吃大鍋飯似的制度設計不符合財政穩健原則，結果終將失敗，而貽害後代子孫。	
符寶玲總經理	社會保險經理人員		實施國民年儲蓄金，不願更形下降，發展所必需之資本形成。	1980年代以來，因政府效率低，因此紛紛進行公營事業民營化，我國亦順應國際潮流，對許多事業採「營老」一事一應，由業人來專	實施IRA制作法的好處在於： 1、不增加企業的負擔，而且可增加國民儲蓄，有益於經濟發展。 2、符合自利原則，阻力會減少。			

			行。		來公、勞、農保 的三百萬餘人則 強制設立「個人 養老金帳戶」每 月比照勞保費率 提存收入的 6.5 %。		3、 修法 簡單，不必 等公、勞保 之既有法，只 需修改所得 稅法。
--	--	--	----	--	--	--	--

部會代表等(新黨立委、內政部、勞委會等)

委員姓名	委員背景 新黨代表	規劃目標方向	制度主張	弊端缺失	財務觀點	社會觀點	備註
丁雲洲先生			將以公積金制度為本擬聚黨內共識後做政策的辯論，這與專家的看法類似。				
內政部			1. 對國民年金走向並無定見，但將推動老人福利津貼。 2. 民間團體對不同年金版本亦不知該支持何者？但絕對反對3000元津貼政策，因該政府給付水準並不能維持老年人基本生活及尊嚴。				有關長期照護，以日本為例，只考量中低收入戶，除健保外，並用津貼方式補助他們；其中給付津貼之金額將扣除購買長期照護保險後才發放給人民。
勞委會			支持整合現行之社會保險制度之案。如果國民個人保險採用(丁案)帳戶制(丁案)本會自行規劃將保年金化走向將面臨極大的壓力。且丁案若不	贊成制度的改革，但面對勞資雙方對於保費提高的不滿訴求都將成為新制度推行的阻力。			

賀端蕃先生	勞委會主任秘書	本會對於勞保制度規畫，並將盡年度與國民年金制度配合。	能讓勞工以自由方式參加，則將增加制度的複雜性。					

附表 5-2 學者專家對國民年金制度規劃的關心焦點彙總表

委員背景	委員姓名	制度主張	政府角色	財務規劃	與其他制度配套	備註
經濟學者	許振明教授	贊成『個人提撥帳戶制度』。(許振明、單瓊、周國瑞)	1. 政府可用補助的誘因方式鼓勵民眾自行提繳。(單瓊)	一、財源方面 1. 反對保險制。 (許振明)	一、與現有的保險制度之整合	1. 要先對國民年金制度瞭解，以其增加其接納程度。(周國瑞、羅瓊)
	薛立敏教授	紀瓊、單瓊、周國瑞	2. 政府應有效運用基金，使其所獲之報酬皆高過定存，使民眾直接受益為最大誘因，制度得順利推動，政府則無須長期補助(貼)。(單瓊)	2. 以稅收為其財源，需就是否應扣稅的問題和其來源自所得稅或營業稅，對國家整體財政的影響加以評估。(胡勝正、馬凱)	1. 與勞保及勞基法之功能，對勞基法退休社會保險制等部分，需加以衡量。(辛炳隆)	2. 制度的考證要富平代者的性和平性的。(胡勝正、辛炳隆)
	羅紀瓊教授	2. 建議不要開辦國民年金。(辛炳隆、馬凱)	3. 政府對儲蓄金運用效率，因此政府儲蓄管理能否與市場進一步考慮。(馬凱)	3. 個人提撥制的政府補助應依民眾提撥金額的比例給予，否則民眾屆時一定就最低提撥金額繳交費用。(羅紀瓊)	2. 建議比較勞資雙方在現制與各種新制的負擔下，做進一步溝通，和其權利與義務間的配合方式。(辛炳隆、馬凱)	3. 瑞典由確定給付轉為確定提撥，將原先18.5%費率提撥16%至新制，2.5%留在原收隨付中。受
	單瓊教授	3. 建議以甲案為基礎，並往丁案方向調整。(胡勝正)	4. 對現在沒有任何保險規劃的民眾，建議使用丁案，提供最基礎之保障。(劉玉蘭)	二、給付方式 1. 贊成事前提撥，而非隨收隨付的社會保險制度。(辛炳隆)	3. 對現有農老保給付者，規劃其加入國民年金中。(劉玉蘭)	
	辛炳隆教授	4. 對現在沒有任何保險規劃的民眾，建議使用丁案，提供最基礎之保障。(劉玉蘭)	5. 若丙案較為偏正，唯須修正其老人年金的個人帳戶。並建議勞保的老年給付未來亦採個人帳戶制以與國民年金制度相	2. 贊成事前提撥，而非隨收隨付的社會保險制度。(辛炳隆)	4. 將現有的各社會保險年金化，有其困難，故規劃將現行保險制度與國民年金保險整合。(劉玉蘭)	
	胡勝正教授	5. 若丙案較為偏正，唯須修正其老人年金的個人帳戶。並建議勞保的老年給付未來亦採個人帳戶制以與國民年金制度相		2. 贊成事前提撥，而非隨收隨付的社會保險制度。(辛炳隆)	4. 將現有的各社會保險年金化，有其困難，故規劃將現行保險制度與國民年金保險整合。(劉玉蘭)	
	馬凱教授			2. 贊成事前提撥，而非隨收隨付的社會保險制度。(辛炳隆)	4. 將現有的各社會保險年金化，有其困難，故規劃將現行保險制度與國民年金保險整合。(劉玉蘭)	
	劉玉蘭處長			2. 贊成事前提撥，而非隨收隨付的社會保險制度。(辛炳隆)	4. 將現有的各社會保險年金化，有其困難，故規劃將現行保險制度與國民年金保險整合。(劉玉蘭)	
	周國瑞教授			2. 贊成事前提撥，而非隨收隨付的社會保險制度。(辛炳隆)	4. 將現有的各社會保險年金化，有其困難，故規劃將現行保險制度與國民年金保險整合。(劉玉蘭)	

<p>6. 銜接。(辛炳隆 應考量民眾 65 歲前如何透過 稅制誘因而給 則將老年給付 年金化。</p>			<p>3. (胡勝正) 因國民年金制 度有保障領回 本利和之設計 ，因此也有部 分提撥制的精 神，若讓有保 險者維持現制 ，而對弱勢族 群以提撥制辦 理國民年金是 否得深思 (劉玉蘭) 三、曾對甲案 財務積算過， 基金累積至 27 年開始會 下降，29 年 後即需調整 ，若政府拿出 錢時，只有再 以發行公債的 方式，或減少 給付的水準為 之。(周國端)</p>	<p>2. 建議以補充性財源 來照顧沒有任何保 險的幾十萬人，而非 強性的國民年金 制度。(馬凱) 3. 將社會救助制度與 社會保險制度分 開，並整合各鄉鎮不 一致的福利制。(周 國端)</p>	<p>益人收付則 的給收入 以總收計 按權數該 算出少給 多付，因此 民不需用 為年金的 財務虧損 負責。(許 振明)</p>
<p>6. 第一層全民性 的年金制度採 保險制，第二 層職業性年金 採確定提撥制 (吳凱勳) 原則上採乙案</p>	<p>1. 一個國家的退 休安全制度，應 對不同對象，以 不同制度，分散 利風險之功能。 (吳凱勳) 2. 將規劃國民年 金，財源因政治 角力而充滿不確 定性。(吳凱勳) 2. 若採乙案，則建 議將老年給付部 分</p>	<p>一、財源方面 1. 以稅收開辦年 金，財源因政治 角力而充滿不確 定性。(吳凱勳) 2. 若採乙案，則建 議將老年給付部 分</p>	<p>一、與原來的保險制度 若採用乙案，將老年 給付部分改為確定 提撥制，並和現行規 劃之勞退制度一併 整合。現有公、勞 軍保暫維持現制並 如何改革現有困 制度是相當策 難的，而政策 應考量其可行 性，不應過於 複雜。</p>	<p>2. 建議以補充性財源 來照顧沒有任何保 險的幾十萬人，而非 強性的國民年金 制度。(馬凱) 3. 將社會救助制度與 社會保險制度分 開，並整合各鄉鎮不 一致的福利制。(周 國端)</p>	<p>如何改革現有困 制度是相當策 難的，而政策 應考量其可行 性，不應過於 複雜。</p>

財政學者	陳聽安教授 曾巨威教授 周麗芳教授 鄭文輝教授 蔡吉源教授 王正教授	<p>之精神。(吳凱勳、劉見祥)</p> <p>金制度與解險之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>決眾開現民之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>改並退如障人方者3.障的與(一、財源方面</p> <p>為確和退如障人方者3.障的與(一、財源方面</p> <p>定現行可以提撥制保障人，而以福利年金方式保障尚無保險者。(吳凱勳)</p> <p>提撥制之勞。整合。保障人，而以福利年金方式保障尚無保險者。(吳凱勳)</p> <p>一、財源方面</p> <p>1. 是以課稅或營業稅增加增方考式，有待評估附量。即營業稅附加問題，宜注意：</p> <p>(1) 加上仍保留之貨物營業稅，並不低，仍有調升空間。</p> <p>(2) 營業稅為與欲達成</p>	<p>金制度與解險之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>決眾開現民之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>一、開辦國民老年金是為照顧國民老年生活的基本需求。(陳聽安、曾巨威)</p> <p>2. 政府的稅收對於老年生活的照顧應具全面性，不應只集中在老年現金給付的部分。(曾巨威)</p> <p>3. 政府開辦國民老年金制度是希望國民經由自助的功能，而非依靠政府的補助，維持老年經濟生活所需。(蔡吉源)</p>	<p>之精神。(吳凱勳、劉見祥)</p> <p>金制度與解險之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>決眾開現民之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>一、開辦國民老年金是為照顧國民老年生活的基本需求。(陳聽安、曾巨威)</p> <p>2. 政府的稅收對於老年生活的照顧應具全面性，不應只集中在老年現金給付的部分。(曾巨威)</p> <p>3. 政府開辦國民老年金制度是希望國民經由自助的功能，而非依靠政府的補助，維持老年經濟生活所需。(蔡吉源)</p>	<p>之精神。(吳凱勳、劉見祥)</p> <p>金制度與解險之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>決眾開現民之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>一、開辦國民老年金是為照顧國民老年生活的基本需求。(陳聽安、曾巨威)</p> <p>2. 政府的稅收對於老年生活的照顧應具全面性，不應只集中在老年現金給付的部分。(曾巨威)</p> <p>3. 政府開辦國民老年金制度是希望國民經由自助的功能，而非依靠政府的補助，維持老年經濟生活所需。(蔡吉源)</p>	<p>之精神。(吳凱勳、劉見祥)</p> <p>金制度與解險之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>決眾開現民之民老無保生活，以照顧現民有無保險之民優先。(柯木興、吳凱勳)</p> <p>一、開辦國民老年金是為照顧國民老年生活的基本需求。(陳聽安、曾巨威)</p> <p>2. 政府的稅收對於老年生活的照顧應具全面性，不應只集中在老年現金給付的部分。(曾巨威)</p> <p>3. 政府開辦國民老年金制度是希望國民經由自助的功能，而非依靠政府的補助，維持老年經濟生活所需。(蔡吉源)</p>
------	---	--	---	--	--	--

		<p>金制度。(蔡吉源)</p> <p>4. 若政府辦國民保險，則贊成保費者對於有工作型者以儲蓄提撥，提撥率則依平均餘額計算。開辦時之提撥率可訂在10%。(陳聽安)</p> <p>5. 贊成第二及第三層以個人帳戶制度為之，並進一步修正租稅制度給與優達課稅之優惠。(鄭文輝)</p>	<p>源)</p> <p>4. 制度的設計應有老年經濟生活安定之設計，不應每一層都用個人帳戶雖然風險由個人承擔，但當個人無能力時，政府仍有其照顧的責任。(鄭文輝)</p> <p>5. 應以目前無任何保險者為優先規劃對象。至於已參加社會保險者，一方面將老年給付年金化，另一方面則應加強財務透視性，不宜貿然轉戶為個人儲蓄帳戶，否則將加速財務破產。</p>	<p>之『所得重分配』好而正道。(陳聽安)</p> <p>2. 保險費用該於提領或繳納時加以課稅，應擇一為之。(陳聽安、曾巨威)</p> <p>3. 勿忽視由民間自行繳費的能力和意願。</p> <p>(1) 勿假設未來為確定狀態，未來責任與否與基金準備是否運用高當低有相關關係。</p> <p>(2) 未來基金管理應朝民間委託機構運作，並配</p>	<p>安、曾威)</p> <p>三、第二層年資應將勞務量納入考量。(鄭文輝)</p> <p>之功能。(鄭文輝)</p>
--	--	--	---	--	---

社會福利/社會工作者	林萬德教授 陳小紅教授 陳孝平教授	贊成實施了儲蓄、保險和福利三者之大利成，為世界之潮流趨勢。(陳孝平)	1. 贊成其集和保險之大成，為世界之潮流趨勢。(陳孝平)	1. 政府不應以財策決定為政策的規畫及經濟目的。(林萬德)	2. 社會政策應基於照顧弱勢團體，公平性與效率性三項	<p>合託制度，以使得民間參與。(鄭文輝、蔡吉源)</p> <p>二、給付方面</p> <p>1. 避免政府因致民怨。(周麗芳)</p> <p>2. 基於人口老化迅速之事實，若建立隨收隨赴精神上的稅賦制則有待考量。(陳聽安)</p> <p>三、僅作體制內財務負擔預估是不夠的，應同時考慮的時期政府所面臨的所有財政負擔。</p>	<p>一、與原來的保險制度</p> <p>1. 丁案不易與原來的軍、勞、工、農等保險結合。(王正)</p> <p>2. 不需將現行各項保險制度全部納入。(陳孝平)</p> <p>二、與社福制度之整合</p> <p>1. 將社會保險和社會</p>
------------	-------------------------	------------------------------------	------------------------------	-------------------------------	----------------------------	---	--

<p>社會法/保險法/保險經理人員</p>	<p>符寶玲 郭明政 張志銘</p>	<p>經理 教授 教授</p>	<p>案，長期則較贊成丁案。(陳小紅) 3. 各方案間都有一做實行上的考量。(林萬億) 4. 實施新制度讓無任何保障者參加，而有保障者則逐步將其年金化。(林萬億)</p>	<p>前提下規劃。(林萬億、陳孝平) 3. 傾向支持丁案的理由有： (1) 不需設計保險證所繳保費領回制度。 (2) 不需將現行各項保險制度全部納入。 (3) 個人儲蓄制度不能強加民眾參加。(陳孝平)</p>	<p>公共帳戶之設計，將誘使民眾儘速將自身帳戶基金用盡，是探丁案時需注意的。另若健保改革亦朝帳戶制方向規劃，應併同該制度作整體考量。(陳孝平)</p>	<p>救助兩者概念加以澄清，並分開辦理(林萬億) 2. 整合社會保險和社會救助的關係，以避免資源的浪費或分配不均。(林萬億) 3. 建議執政黨儘快研擬出照顧弱勢族群的社會救助政策。(陳小紅)</p>	<p>重新思考國民年金的方向，以免貽害後代子孫。(張志銘、符寶玲)</p>
				<p>財務方面 1. 提撥制為世界潮流，應納入考量。(張志銘) 2. 對沒有任何保險的國民，贊成以稅收方式為財源給予基礎保證年金。(郭明政) 3. 仿美國制度，以稅賦減免來鼓勵個人自願建立「個人養老金</p>	<p>與原來的保險制度 1. 宜將軍、勞、工重新加以整合，加以年金化，並以規劃完成之國民年金制度為整合參考方向。(張志銘) 2. 建議將勞保年金的化，軍公教及勞工的退休保障內涵若一致，則未必須整合為一。(郭明政)</p>		

其他部會代表人員	丁雲洲先生 賀端蕃先生 內政部 勞委會	<p>蓄戶，凡參加帳 此提撥之個 人於 65 歲等 (或殘障等 其他要件具 備時)可支 領年金給 付。此給付 並由政府提 供之最低給 付保障。</p> <p>(2) 凡未加入此 項提撥之其 他國民，只 能依社會救 助法規定請 求救助。(張 志銘)</p> <p>2. 由金融機構的 專業人才來執 行辦理『養老 一事』。(符寶玲)</p>	<p>帳戶，而對未 享有則何保險 者『個人養老金 帳戶』每月比照 勞保費率提存 收入 6.5 %。(符寶玲)</p>	<p>將以公積金制度為 版本擬聚共識後做 政策性辯論。(丁雲 洲)</p>	<p>與社福制度之整合 1. 對國民年金走向無定 見，但將推動老人福利 津貼。(內政部)</p>	<p>1. 勞工無法 接受既增 稅又需繳 保費的觀 念。(內政 部) 2. 質 成制度</p>
----------	------------------------------	--	--	---	--	---

附表 5-3 學者專家對各規劃方案的利弊評估

經濟學者	國民年金保險 (甲案)		平衡基金 (乙案)		國民年金保險修正案 (丙案)		國民年金保險配合建立個人退休儲蓄帳戶案 (丁案)	
	利	弊	利	弊	利	弊	利	弊
	<p>1. 國民年金制度的規畫是希望各項保險而非新的保險制度。(劉玉蘭)</p> <p>2. 因國民年金制度有利和保障之設，因此也提撥精神，若無保險之相對弱勢族群以提撥國民年金公平，值得深思。(劉玉蘭)</p>	<p>1. 可能會拖垮財政。(許振明)</p> <p>2. 對於無工作者的退休保障制度是否宜立保險制。(薛敏)</p> <p>3. 社會保險制雖有跨世代轉移效果，但也不易產生公平現象。(辛炳隆)</p> <p>4. 社會保險所發揮的所得分配效果未於最真正有利於弱勢族群。(辛炳隆)</p> <p>5. 對甲案的財務精算，基金至業務開始下保費率即需調</p>	<p>1. 可用此平衡基金承擔保險風險，且個人臨風險程度同，此項有風功能。(馬凱)</p> <p>2. 可配合託措施，將市場引導進來。(周國端)</p>	<p>1. 以稅收為其財源，需扣稅題和其來源或所得稅，對國家財政體加以評估。(胡勝正、馬凱)</p>	<p>1. 將其部分個人帳戶改為較佳，且建議勞保的老有採與國民年金制度相銜接。(辛炳隆)</p>		<p>1. 就行政的可行性與公平性而言，提撥保險制。(羅紀瓊)</p> <p>2. 國民繳交費用並未增加而制度的財政安全卻可大大增加。(單驥)</p> <p>3. 政府的財務責任得以更充實，並有從社會救濟，其所得重分配效果較佳。(辛炳隆)</p> <p>4. 個人可領取年金之標準照戶所累積額按比較為適當。(馬凱)</p>	<p>1. 目前具職業性的退休制度都已朝確定提撥制方向國民初年度設計是三層保障是用否會過多。(薛敏)</p> <p>2. 個人提撥制的政府補助應依民眾的比例給予，否則屆時民眾一定就繳費費用。(羅紀瓊)</p> <p>3. 丁案應將老年併入提撥制，且其短期政府支出較高。(劉玉蘭)</p> <p>4. 若採定額制，對資本</p>

		<p>整。(周國端)</p> <p>6. 政府對儲蓄率效率低，運用市場政府能否與市場管理效率結合須進一步考慮。(馬凱)</p> <p>7. 與勞保制度及有能整合勞基法對勞基部分社會取等量。(辛炳隆)</p>					<p>5. 值得思考的方向，但仍須從經濟活動、所得分配及個人意願等方向思考。(馬凱)</p> <p>6. 對現在沒有保險的民眾建立提撥制較佳，由民眾自行提撥可免稅，且政府可補助兩成。(劉玉蘭)</p>	<p>市場有相當衝擊。(胡勝正)</p>
<p>保險學者</p>		<p>1. 第一層全民性的保險制。(吳凱勳)</p>		<p>1. 乙案的平衡基金只有10%的救助的財源，若採乙案的10%的財源，政府可能預算以支應。(吳凱勳)</p> <p>2. 以稅收開辦年基金，財源因政治角力而充</p>	<p>1. 丙案只是降低保障程度，與甲案並無差別，與甲案並無二致。(吳凱勳)</p>		<p>1. 對受薪階級較具適當性。(吳凱勳)</p>	<p>1. 對無薪資收入者，如用提撥制即解除風險，需全靠自己能力。(吳凱勳)</p> <p>2. 將現行的社會保險制轉成個人儲蓄帳戶在實施上有</p>

<p>財政學者</p>	<p>1. 若政府居於主導地位，國民保險制度較佳。(曾巨威)</p>	<p>1. 若採保險制規劃發生時，政府將無法免除責任。(陳聽安) 2. 若將現行各項社會保險債務去國，國民保險制度短絀發生的問題。(周麗芳) 3. 營業稅附加至少二問題： (1) 加上仍保留營業稅，營業稅並仍有調升空間。 (2) 營業稅為累進稅，與所得重分配之『好』效應而背道而馳。(陳聽安)</p>	<p>滿不確定性。(吳凱勳)</p> <p>1. 政府的稅收對老年生活應具全面性，不應只在老年集中給付。(曾巨威) 2. 政府開辦國民年金制度是由達自己的功能，而非依靠政府的補助，維持老年經濟生活所需。(蔡吉源)</p>	<p>丙案若融入丁案，並修正納稅人，且得稅制，應有保險及投資的構架，應是較好的國民年金制度。(蔡吉源)</p>	<p>1. 當給付開始時，民眾會低額貼，與心裡預期有落差而致怨。(周麗芳) 2. 無法避免債務的包袱。(麗芳)</p>	<p>1. 丁案有納入退休帳目，且符合自利責任。(蔡吉源) 2. 丁案內容包含了儲蓄、保險與福利，是其它三案的折衷，且各個制度特色，實應是世界的創舉。(王正) 3. 對有工作者以儲蓄型方式強制提撥，提撥率則依平均壽命計算。開辦時之提撥率可訂在10%。(陳聽安) 4. 贊成第二及第三層以個人帳目制度為之，並進一步</p>	<p>其困難。(劉見祥、柯木興)</p> <p>1. 平均餘命提高時將導至高撥率。(陳聽安) 2. 通貨膨脹要能控制得宜。(陳聽安) 3. 資金運用報酬率的高低。(陳聽安) 4. 應以目前無任何保險者為優先，至於已參加社會保險者，一方面將老年給付年金化，另一方面則應加強財務透視性，不宜貿然轉型為個人儲蓄帳戶，否則將加速財務破產。(周麗芳) 5. 制度的設計應有風險分散的觀念，老年</p>
-------------	------------------------------------	--	--	---	---	--	---

<p>修正租稅制課稅文 給予進惠。(鄭文 輝)</p>	<p>全安計不用，雖然承人個人 活設層都制，雖個人承人 濟度每一層都制，雖個人承人 經濟度每一層都制，雖個人承人 制應確定個人帳戶雖個人承人 應確定個人帳戶雖個人承人 風擔由個人承人 無能仍其照 府仍有其照 的責任。(鄭文 輝)</p> <p>6. 基金委託機構運作並配合信託制度，以鼓勵民間參與。 7. 丁案制度本身過於複雜、不易與公、農、軍、保、勞、險、制、易、高、成、(王正) 8. 僅作體制內財務負擔預估是不夠的，應同時考量</p>

社會福利學者/ 社會工作者	1. 甲案能合現行保險制度。(林萬億)	1. 若就執政黨之立場而言，短期以乙案較佳。(陳小紅)	1. 乙案雖將老年津貼由 2000 元提高至 3000 元，但能否解決老年生活問題，值得深思。(林萬億)				1. 可將乙案修	社會法學者/
							1. 不增加企業	
期政府所有財政負擔	1. 若就執政黨之立場而言，長期以丁案較佳。(陳小紅)	1. 丁案雖集國之大成，但無實施此制度之必要性，值得深思。(林萬億)	2. 政府若透過非稅收的方式(如保費)達成照顧弱勢族群的目的，則丁案較佳。(陳孝平)	2. 個人對大戶是陌生的觀念，要花相當多的時間宣導。(陳孝平)	3. 丁案一般具有下列優點： (1) 不需設計保證所繳保費領回制度。 (2) 不需將現行各項保險制度全部納入。 (3) 個人儲蓄不能強制民眾參加。(陳孝平)	3. 制度若為個人帳戶制，基金用公帳戶之設計，將誘使民眾儘速將自身帳戶基金用盡。(陳孝平)	4. 若健保改革方向亦朝帳戶制規劃，應併同健保制度作整體考量。(陳孝平)	

保險法學/保險經理人員	正並分段實施，先為社會保險者開辦，再將國民軍、公、勞、金、保、整、合、及、年、化。(張志銘) 郭明政)	負擔，而且可 增加國民儲蓄，有益於經濟發展。(符寶玲)	2.符合自利原則，阻力應減少。(符寶玲)	3.修法技術最簡單，不必改變公有保險之立法，只需修改所得稅法。(符寶玲)	4.仿美國制度，以稅賦減免來鼓勵個人自願建立「個人養老金帳戶」，而對任何強制設立「個人養老金帳戶」，每月比照勞保費率提存收入的 6.5%。(符寶玲)	1.反對 3000 元	1.丁案若不能
其他部會代表	1.整合現行社						

<p>人員（新黨部、內政部、勞委會）</p>	<p>會保險制度的甲案較佳。（內政部）</p>			<p>津貼政策，因其量不足以維持基本生活。（內政部）</p>				<p>讓勞工以自由方式參加，將增加制度的複雜性。（1）勞工無法接受既增稅又需繳保費的觀念。（2）須面對勞資雙方對保費提高所成的阻力。（內政部、勞委會）</p>
------------------------	-------------------------	--	--	--------------------------------	--	--	--	---

附表 5-4 支持各規劃方案的學者專家統計表

	國民年金保險(甲案) 保險制		平衡基金(乙案) 稅收制		國民年金保險修正案(丙案)		國民年金保險配合建立個人 退休儲蓄帳戶案(丁案)	
	贊成實施甲案者	人數及人名 劉玉蘭(1 人)	贊成實施乙案者	人數及人名	贊成實施丙案者	人數及人名 辛炳隆(1 人)	贊成實施丁案者	人數及人名 許振明、單 驥、羅國 瓊、周國 端、薛立敏 (5人)
經濟學者					1.對丙案較為偏 好，但須修正其 中的老人帳戶 分為個人帳戶 制，且建議未來 勞保的老年給付 亦採個人帳戶制 以與國民年金制 度相銜接。		1.贊成『個人提撥 帳戶制度』。 2.以甲案為基 礎，並往丁案方 向調整。 3.傾向丙案朝丁 案方向調整。 4.不贊成國民年 金制，但若一定 要辦，則傾向丁 案。	
保險學者	第一層保障	吳凱勳(1 人)	採用乙案，並將 老年給付部分改 為確定提撥制， 並和現行規劃之 勞退制度一併整 合。	2人(吳凱 勳、劉見祥)			第二層保障	吳凱勳(1 人)
財政學者	1.政府需居於主 導地位舉辦國民 年金制度。	曾巨威(1 人)			1.將丙案融入丁 案之精神，並修 正所得稅制，則	蔡吉源(1 人)	1.贊成納入個人 退休帳戶制的丁 案。	蔡吉源、王 正(2人)

<p>2. 制度設計應分散程度，可多併行。</p> <p>3. 對目前沒有保險的國民丁案。</p>	<p>2. 制度設計應分散程度，可多併行。</p> <p>3. 對目前沒有保險的國民丁案。</p>	<p>是較好的國民年金制度。</p>		<p>2. 制度設計應分散程度，可多併行。</p> <p>3. 對目前沒有保險的國民丁案。</p>	<p>鄭文輝、周麗芳(2人)</p> <p>陳聽安(1人)</p> <p>陳孝平(1人)</p> <p>陳小紅(1人)</p> <p>符寶玲(1人)</p> <p>勞委會(1人)</p>
<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>是較好的國民年金制度。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>許振明、單驥、羅紀瓊、周國端、薛立敏、馬凱、辛炳隆、胡勝正、劉玉蘭、蔡吉源、王正、鄭文輝、周麗芳、陳聽安、陳孝平、陳小紅、吳凱勳、符寶玲、勞委會代表(19人)</p>
<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>是較好的國民年金制度。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>許振明、單驥、羅紀瓊、周國端、薛立敏、馬凱、辛炳隆、胡勝正、劉玉蘭、蔡吉源、王正、鄭文輝、周麗芳、陳聽安、陳孝平、陳小紅、吳凱勳、符寶玲、勞委會代表(19人)</p>
<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>是較好的國民年金制度。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>許振明、單驥、羅紀瓊、周國端、薛立敏、馬凱、辛炳隆、胡勝正、劉玉蘭、蔡吉源、王正、鄭文輝、周麗芳、陳聽安、陳孝平、陳小紅、吳凱勳、符寶玲、勞委會代表(19人)</p>
<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>是較好的國民年金制度。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>1. 贊成實施了，因其集合保險和福利三者之大成，為世界之潮流趨勢。</p> <p>2. 就執政黨觀點，長期宜實施丁案。</p>	<p>許振明、單驥、羅紀瓊、周國端、薛立敏、馬凱、辛炳隆、胡勝正、劉玉蘭、蔡吉源、王正、鄭文輝、周麗芳、陳聽安、陳孝平、陳小紅、吳凱勳、符寶玲、勞委會代表(19人)</p>

總出席人數	29人(其中劉玉蘭教授因參與兩次座談，故歸為兩個人次。)
佔出席人數比	14% 14% 7% 65%

註：

- (1) 三場座談會共計有學者、專家 28 人出席，其中具經濟學背景者 9 人，財政學者 6 人，保險學者 3 人，社福/社會學者 3 人，社會法/保險法學者 3 人，部會代表 4 人。
- (2) 在所有出席者中，共計 19 人次贊成丁案，贊成甲、乙兩案學者各有 4 人次，而贊成丙案者則有 2 人次。唯贊成甲案同時也不排斥丁案者計 3 人次，贊成乙案亦傾向丁案者有 3 人次，贊成丙案亦傾向丁案者 2 人次。故丁案所獲之支持者最眾。
- (3) 事實上，丁案兼有甲、丙兩案精神，故若以稅收制(乙案)或帳戶制(丁案)進行比較時可明顯發現支持帳戶制者佔絕大多數，若加上甲案(保險制)作比較時，則有不同考量，但仍以支持丁案者居多。

附錄六 期中報告會議記錄

時間：九十年三月一日（星期四）上午九時三十分

地點：內政部經建會 513 會議室

主席：李副主任委員高朝

出席人員：

胡教授勝正、曾教授巨威、陳教授小紅、周教授麗芳、林教授國明、辛教授炳隆、內政部社會司、財政部國庫署、行政院主計處、行政院勞工委員會勞工保險處、經建會綜合計畫處、經建會經濟研究處、經建會財務處、經建會人力規劃處

請假人員：

周教授國端、張教授志銘

紀錄：郭曉澄

會議討論事項（依發言順序）：

李副主委高朝

1. 對於國民年金案所討論的三大要素為：給付、保費及政府的財政負擔，其中缺一不可，建議將其盡量列出，以達一目了然之功效。
2. 設計國民年金制度是考量重點應是可長可久的，但隨著時代轉移，外國對國民年金制度亦會隨同變更，我國在設計之初，亦應考量該點。
3. 對基金的運用，應放眼國際市場作考量，而乙案的設計中，則不具累積基金的功能。
4. 國民年金制度若設計得當，可延緩公、教人員退休領取月退俸的年齡。
5. 3000 元的津貼可維持多久，是否容易受政治變動的因素影響，可加入政治可行性長短的指標考量。

胡所長勝正

1. 參與本研究案之與會同仁共計八位，分為三組兩階段進行。三組成員分別為：財政保險組（曾巨威教授、周國端教授、周麗芳教授）；社會政治組（陳小紅教授、林國明教授、張志銘教授）及經濟組（辛炳隆教授、胡勝正所長）。在第一階段中，各組依三個版本的資料作整理歸納，但其並不代表全體研究團隊之共同意見。需至第二階段，透過座談會，蒐集專家、學者、立法委員及民間企業勞工代表之意見後，再作整體的討論與整合。
2. 根據資料內，若前後有所矛盾，係因各教授在本研究階段中，未能討論整合的關係，應在第二階段即能對此加以修正與研議出一共識。

周教授麗芳

1. 為避免因版本過多而形成複雜化，故預先對甲案、乙案及丙版版本作設定：甲、乙兩案採用 89 年 9 月份的版本，而社會保險則採用 89 年 6 月份的版本進行財務上的設算與分析。
2. 甲案及江丙坤案之差別在於開辦初期是否有將福利津貼納入其中。
3. 甲案的個人儲蓄帳戶制是屬於『小的』國民年金方案，在開辦初期，對於 25—64 歲的國

民，其未加入公、教、軍保的民眾，強制加入國民年金保險體系內，但將原參加農保的民眾參照甲案的精神與國民年金案相整合。

4. 甲案的給付水準的全額年金為 7500 元，而初期繳納費用為 750 元，當被保險人在 65 歲退休時，其領取金額需參照平均餘命，所以為確定提撥制，但並非是確定給付制。
5. 乙案則為稅收制，初期給付為 3000 元，並依兩種方向進行設算：一為依未來每年物價實質薪資成長率各半作為調整，另一則是假設 3000 元的金額不作任何變更調整。其與甲案之精神類似，同樣以目前沒有參加任何保險的民眾為主要對象，對於已參加其他保險或已領取津貼的民眾則先扣除。
6. 社會保險（丙案）其給付水準為 8700 元，並依 CPI 及實質薪資各半來作調整。並對收入與支出間的關係進行不同層面的設算。
7. 對於保險財務分析分別以短期和長期兩種不同的比較方式，請與會各位可參照手上資料以獲得進一步的瞭解。
8. 對於推估未來 120 年-150 年的人口數，因較難抓出一標準，提請人力處提供相關參考資料，以利於制度整合上的設算。

曾教授巨威

1. 因牽涉到不同的制度、內涵，即可能對假設結果造成很大的差異。本設算是希望是維持 3 個版本的制度內涵不變的狀況下，去呈現出設算的結果。
2. 若由財務面的分析來探討出政府如要實行國民年金方案時最能接受的結果，並從保險費率的負擔、基金累積的金額、收支之間的考量和政府的財務負擔等，目前財務組傾向甲案的個人儲蓄帳戶制較其他兩案為可行。

陳教授小紅

1. 依民眾接受度和政治分析的考量層面上來進行分析。張志銘教授的分析指標依序為制度的可行性、複雜性、公平性，給付條件與標準，保障對象、保障程度，民眾及政府的財務負擔來進行分析。而初步評估的結果可參考提供資料。對於本年金案，總體而言，本組張志銘教授及陳小紅教授較支持甲案，而林國明教授支持乙案。
2. 本人將分析指標劃分為依制度規劃、給付條件與標準、被保險人資格之規定、與現行制度的關係及財務規劃等五個面向來作三個年金方案的分析研究。
3. 目前甲、乙兩版的國民年金案尚未做過民意宣導的相關資料，可能需透過未來三次的座談，將民意和專家意見作結合。
4. 至於政府首長意見的部分，將政府所關心的財政面向和制度實行與整合方面加以分析與討論。
5. 而若以專家學者的意見來看，與會的 28 位學者中似乎也以甲案較受青睞。
6. 與會學者若希望進一步瞭解相關資料，可參考手中依江丙坤案宣導過程中的民意反應分析、各首長的意見分析、專家學者的意見分析、原甲乙丙丁四案的比較分析，及現行的甲、乙、丙三案的比較分析，以獲得更進一步的具體說明。

林教授國明

1. 現有關於國民年金案較大的爭議點在於：一是基礎年金的收入來源應是來自於稅收或被保險人所繳納的費用；另一則是關於國民年金保險是否應與其他相關制度作整合，並以何種方式整合，則是我們較關心的重點所在。
2. 本人依據對維持基本生活保障的適當性、給付水準的平等性、財務負擔的公平性、社會互助與集體連帶的關係、政治上的可行性等五個面向來進行分析探討。希望藉不同觀點的分析結果來顯現出若實行國民年金方案對民眾及政府所造成的各方面影響為何。
3. 繳費式的國民年金制度和稅收式的年金制度所包括的內涵意義不同。稅收制的年金制隱含著國家在個人面臨危機風險時，需完全負起照顧的責任，所以每位國民所領取的年金額度應是相同的；至於繳費式的則強調權利義務間的關係，因此視每人的繳費金額，提供不同程度的保障。
4. 單純以政府的稅收實質上不太可能維持全體民眾的基本生活水準，因此若真要實行稅收制的國民年金方案，則其給付可能偏低。
5. 給付水準的平等性會牽涉到制度內涵差異上的問題，需事先設定民眾對基本生活需求的要求為何？及採用繳費制或稅收制的年金收入制度？再作進一步的探討。
6. 因此，綜合來看，乙案在給付的均等性、財務負擔的公平性、社會互助與集體連帶的關係及政治上的可行性方面較佳。但其缺點則在於無法對民眾的基本生活提供適當的保障，使得一般國民無法經由國民年金所提供的基礎年金來獲得生活需求上的滿足；甲、丙兩案則較能提供生活需求上的滿足，但於其他層面的考量上則略遜於乙案。

辛教授炳隆

1. 以經濟層面來考量國民年金案對老人所得保障、所得分配及儲蓄就業三方面來探討。
甲、丙兩案需考量到在領取年金前要先繳保費的措施，可能會因此造成對儲蓄產生排擠的現象，而乙案在這方面則較低。
2. 對甲、丙兩案因其需先繳保費，對於低收入戶可能會形成投保上的障礙。
3. 在考慮實行甲案時，仍須考慮代間和代內移轉的關係。
4. 乙案的財源是採取營業稅，由於營業稅具有累退性，故對低所得民眾較為不利。
5. 江案採取定額給付，並將國民年金與其他制度相整合，並會隨所得有所調整，因此對代間所得公平性影響較小。
6. 由給付面考量，由於三案都屬年金制，因此「活的愈久，領的愈多」，而能夠較長壽的大多屬高所得的民眾，因此若由預期壽命的層面來看，三案都對高所得的民眾較有利。
7. 在人口結構不變的情況之下，代間所得的影響比較具正面性；但若人口老化速度過快，則會產生不公平的狀況。
8. 若由對個人儲蓄的影響方面來看，因三案都會增加個人終生所得，因此對儲蓄都會有不利的影響，其中，以江案的負面影響最大。
9. 就替代效果來看，因乙案無須繳交保費，故影響較其他兩案為低。
10. 勞動移動方面來看，乙案由於預期將現行的保險制度相整合，因此可行性較高，對於移動效果而言優於其他兩案。

行政院主計處

以財政的考量是希望在減少政府的負擔上，儘可能對民眾的老年生活提供完整的保障，以避免草率的施行。

財政部國庫署

1. 對於周教授所提出有關財務面設算的表格、圖表，建議可附上文字說明，以利於參照瞭解。
2. 根據資料所提出有關的財源籌措方面，原本欲以營業稅加徵的方式來增加財政收入，但因日前在政府承諾不加稅的前提之下，因此所提出的財務來源，應有待斟酌，並與各部會商討。

經建會人力處

1. 就三案的政府財務負擔來看，甲案小於丙案，但此亦表示人民的保障會較小。此外，亦應將年金給付的標準列出，讓權利與義務都能共同呈現，幫助民眾瞭解。
2. 對於低收入的民眾，因乙案需負擔營業稅而非繳納保費，因此較為不利。
3. 甲、丙兩案對民眾而言較有量能負擔的功效。
4. 應將開辦或不開辦國民年金時，農保的虧損預估進去。
5. 對於是否整合其他制度，其間造成國家的需求、財務的負擔亦請一併加以預估。
6. 有關社會津貼與社會保險固定的假設看似不甚合理，可加以調整或作變更。
7. 由於分析過程中版本眾多紛亂，建議可將其一併整合為甲案（個人儲蓄帳戶制）、乙案（稅收制-沈富雄版）及丙案（社會保險制-社會保險）三項，以方便閱讀瞭解。
8. 對於某些人口結構或設算方面的假設，若不甚合宜，可避免以此進行推估。
9. 以社會面的評估，甲案和丙案的差異則在於老年給付的確定提撥和確定給付的差別，而其餘制度面都是相同的，所以其優缺點其實兩案皆具備。

內政部社會司

1. 建議將給付金額部分列入。
2. 農保的問題本希望以調整保費的方式處理，但因困難之處頗多，因此可能仍需要靠國民年金制度來加以整合。
3. 保證領回的機制在預估過程中未能呈現，希望能加以列入。
4. 版本的使用、對各案的計算基礎、人口數及財務的處理方式等問題前後恐有矛盾之處，建議將其統一。
5. 甲案的預估方式，包括保證領回和利息分攤、基金應如何運作及估算和制度的整合性與複雜性等疑點，應加以釐清。

附錄七 期末報告會議記錄

時間：九十年七月十日（星期二）上午十時

地點：內政部經建會 513 會議室

主席：李副主任委員高朝

出席人員：

胡政務委員勝正、辛教授炳隆、周教授國端、曾教授巨威、內政部社會司、銓敘部退輔司、財政部國庫署、國防部、行政院主計處、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、經建會綜合計畫處、經建會財務處、經建會人力規劃處

請假人員：

林教授國明、周教授麗芳、張教授志銘、陳教授小紅

紀錄：顏容欣

會議討論事項（依發言順序）：

羅教授紀瓊簡報：

大綱：

- 一、研究背景
- 二、國民年金
- 三、基本版本
- 四、研究目的
- 五、報告大綱
- 六、研究人員
- 七、制度內涵
- 八、影響評估
- 九、彙整結論
- 十、綜合意見

一、研究背景

- 人口老化：民國82年老年人口達7%
- 老化速度：老年人口由10%升至20%所需年數
- 老年保障：職業相關、一次給付

二、國民年金

- 全體國民合宜保障
- 兼顧國家整體發展
- 整合現行老年給付

三、基本版本

- 社會保險國民年金案：長期→確定給付
- 全民提撥平衡基金案：短期
- 國民年金儲蓄保險案：確定提撥

四、研究目的

■評估各方案對

■政府財務負擔：

■人民權益影響：

■經濟

■社會

■政治

五、報告大綱

■第一章 國民年金的三個基本版本

■第二章 三種方案財務負擔比較表

■第三章 三種方案財務負擔比較圖

■第四章 三種方案財務結構細目表

■第五章 不同方案對人民權益影響之分析—經濟面

■第六章 不同方案對人民權益影響之分析—社會面與政治面

■第七章 國民年金之資產配置

■第八章 結論

■附錄一 國民年金制度對政府財務負擔與人民權益影響第一次座談會會議記錄

■附錄二 第二次座談會會議記錄

■附錄三 第三次座談會會議記錄

■附錄四 江丙坤版國民年金案相關意見

■附錄五 學者專家對國民年金制度規劃所持意見 六、研究人員

■政府財政與保險影響—曾巨威、周麗芳、周國端

■人民權益影響

■經濟面分析—羅紀琮、辛炳隆

■社會政治面分析—陳小紅、張志銘、林國明

■綜合整理

■羅紀琮、曾巨威

七、制度內涵

案別 項別	甲案	乙案	丙案
保障對象	保險年金： 25歲至64歲國民 福利津貼： 1. 65歲以上國民 2. 開辦時已重殘 3. 父母雙亡之孤兒	1. 65歲以上國民 2. 重度以上殘障者 3. 父母雙亡之孤兒	同甲案

案別 項別	甲案	乙案	丙案
保障程度	全額年金： 每年每月 7500 元 福利津貼： 3000 元	每年每月 3000 元	全額年金： 每年每月 8700 元 福利津貼： 2000 元
民眾負擔	保險費：每人每月 750 元 其中政府補助二成。 低所得、中低收入戶、身心障礙等，另有補助。	未直接負擔。由政府編列預算暨課徵營業稅附加捐支應。	保險費： 每人每月 870 元 餘同甲案
立法風險	保費和給付連動，較可避免任意提高給付標準。且由於個人需直接提撥到個人帳戶，提撥率和給付直接相關，可避免引發政治哄抬	1.由於間接收取費用，給付標準較易引起政治哄抬。 2.如未能整併公、軍勞保，形成現有制度外加國民年金，全體社會負擔沈重。	保費和給付連動，較可避免任意提高給付標準。

八、影響評估

評估基準	三者之比較
經濟影響 所得保障 ●開辦時已滿 65 歲者 ●開辦時未滿 65 歲者 所得分配 ●加入保險者與未加入者 ●加入者之間 國民儲蓄 就業水準 ●勞動供給 ●勞動需求	乙 > 甲 > 丙 丙 > 甲 > 乙 丙 > 甲 > 乙 乙 > 甲 > 丙 甲 ? 丙 > 乙 乙 > 甲 > 丙 甲 ? 丙 > 乙

評估基準	三者之比較
社會影響	
保障適當性	丙 > 甲 > 乙
給付均等性	乙 > 甲、丙
負擔公平性	乙 > 甲? 丙
社會互助性	乙 > 丙 > 甲
政治可行性	乙 > 甲 > 丙
政府負擔	
十年之內	丙 > 甲 > 乙
三十年之後	丙 > 乙 > 甲

九、彙整結論

- 保障與負擔成正比
- 負擔與穩健成正比
- 與可行性成反比

十、綜合意見

■支持甲案

■學者專家

- 社會福利學者—林教授昭吟
- 財政學者—蔡教授吉源
- 保險學者—吳教授凱勳

■立法委員

- 國民黨籍立法委員—陳委員鴻基

■政府官員

- 政府官員—陳組長琇惠及劉副總經理見祥

■民間團體代表

- 工商團體代表—吳主任景昌

■支持乙案

■立法委員

- 民進黨籍立法委員—沈委員富雄及簡立委錫堉
- 新黨籍立法委員—賴立委士葆

■民間團體代表

- 勞工團體代表—張秘書長峰益

■支持丙案

■學者專家

- 經濟學者—黃教授耀輝
- 法律學者—郭教授明政
- 保險學者—吳教授凱勳

■政府官員

■政府官員—劉副總經理見祥

■無明顯支持版本

■學者專家

■法律學者—黃教授茂榮

■民間團體代表

■老人團體—吳秘書長玉琴

■社工團體—謝秘書長東儒

■工商團體—周副秘書長獻章

十一、理由分析

■贊成意見

■甲案—

長期而言，財務負擔輕，財政壓力小；收入來源為保險費，具自助互助精神

■乙案—

操作簡單，政治阻力小

■保留意見

■甲案—龐大基金的管理是一大問題

缺乏風險分擔與所得重分配功能

與現行社會保障制度的配合可能有困難

未就業者的繳費能力不足

■乙案—對其他部門產生排擠作用

有政治哄抬的風險

3000 元的保障水準過低

政府長期的負擔能力可能不足■尚待釐清

■年金之整體架構：基礎 vs. 附加；雙層 vs. 三層

■現行制度之整合：津貼 vs. 年金；一次 vs. 年金

■相關群體之責任：個人 vs. 企業；個人 vs. 國家

■制度規劃之時程：短期 vs. 長期；政治 vs. 經濟

曾教授巨威

1. 研究報告中，財務負擔的計算分為長期及短期的變化，短期是指民國 90 年至 100 年每一年的變化，長期是指民國 90 年至 150 年每十年的變化。
2. 現就長期變化中計算出的數字代表的意義，簡單的作說明。在財務面的部份，若在有保費收入的情況下，希望瞭解整個制度收支狀況是否能維持體制運作的平衡性。若財務完全由政府負擔的話，政府財政狀況是否能支持？因此根據甲、乙、丙三案，在既定的內涵之下作推估，主要分為三個部份：

(1) 保險費的費率、費額的變化

如果這個制度有收保險費，那保險費的費率、費額在時間過程中變化的可能性，透過這樣的數字是希望看出來，保費的費率給民眾的感受。新的方案與一般的保險費率不能差距過大。由於乙案沒有收取保險費，所以只計算甲、丙案。

從數字上來看，甲案的保險費額及保險費率，普遍比丙案來得低。

費率的概念是把每個月繳的費額，與預估製造業的月平均薪資作比對，甲案的呈現的結果大概是在 1% 到 1.8% 中間；丙案呈現的相對之下費率是比較高一點，尤其是丙版若要保證財務狀況要求收入大於支出的要求下，甚至在 100 多年以後費率會達到 10% 以上。第一點從保險費率及保險費額的變化，傾向於甲案民眾的接受度可能會較高。

(2) 保險費與年金的支出是否能維持財務上基本的平衡

從分析數字來看，分成兩個結果：一、每一個不同的年度當年收支的狀況結果；二、因為收取保險費，因此會有一個累積基金的出現，因此計算資金累積數額的變化。

每一年的收支變化，甲、丙案的變化，若討論發生收支不平衡的狀況，甲案大概是出現在民國 120 年，丙案約發生在民國 110 年左右。從數字上來看，丙案發生的嚴重程度相對的也明顯會比甲案明顯且嚴重，這是從收支變化推估的結果。

從基金的累積來看，到民國 150 年之前甲、丙案都沒有破產的壓力，反過來看基金的累積都非常龐大，如果從基金累積上來看，資產配置運用效率變成非常重要。

(3) 政府財政負擔

在甲、乙、丙三案中，政府總負擔包括：一、保費的負擔；二、年金津貼的部份。

大體上，政府財政總負擔——在民國 110 年—120 年間——甲案跟乙案相比，甲案的政府總負擔的數字會漸漸超過乙案，在這之前，乙案政府的財政負擔相對的是三個案中較高的。

丙案，剛開始政府的負擔與甲案無異，隨時間拉長後，最後政府財政負擔是三個案中成長幅度最驚人的，目前看到的原因是總數的變化，但從不同案子來看，如同前述，總負擔包括保費與年金津貼的負擔，不同案子在造成政府負擔的結構上是有變化的，換句話說，剛開始有些案子政府保費負擔的部份相對於津貼的部份會較大，隨著時間的經過會有不同的變化。但若從總數來看，大致如剛剛所說的情形。

換句話說，若從這三個層面看到的結果，單純在從制度不變的情況下，以及保持現行制度內涵的情況下，純粹從財務面所呈現的結果，甲案在各個不同呈現的數字上及財務規劃下，相對之下較能看出財務面對未來的困擾，不論是收支的平衡或政府財政負擔相對數字比例變化上，都會比較傾向保守一點，造成的困擾負擔上也比較減輕一點。這是純粹從財務面，從長期的負擔數字的結果作扼要說明。

3. 財務面中任何一個計算過程、條件可能的更動，數字便會有顯著的變化，但目前在假設所有條件固定的情況下，計算出這樣的結果，這中間是否有數字上的偏務，還需作詳細的檢驗，大體上目前所算出來的結果是這樣。

周教授國端

1. 國民年金一直都沒討論資產配置的問題，這是長期投資的概念，我們以前作的財務規劃都是用前進分析的方式，裡面用到的投資報酬率我覺得有點偏低，所以特別在第七章將國民年金用資產配置來看，好的資產配置與不好的資產配置對將來 founding 的影響，因為版本太多，所以我用丙案來看資產配置的結果，如果不看政治因素的考慮，大概有幾個結論：
 - (1) 對國民年金資金的運用，臺灣的股票市場是個非常不好的投資標的，因為它的波動性太大
 - (2) 若將來國民年金 found 的管理，限制投資國外的比例與股票上限的比例，對將來破產機率不會降低，反而還會增加，甚至所謂 underfounding risk 也不會下降，也會增加。
2. 看起來標準差最小，一般大家認為最安全的投資工具，長期來說不適合國民年金這樣一個長期 retirement pension plan，很多人認為越安全的工具是風險越小的投資工具，但就

長期來說並不是。這裡面我舉出美國、英國這兩個較極端的例子，美國退休金的投資大部份是在美國的股市，英國則多在國外，主要原因是美國股票市場的規模很大，但英國跟臺灣比較像，它的規模比較小，所以英國退休金比較多會投資在國外的股市。我們跑了好幾個結果，發現如果將來把國民年金 founding 裡，57%放在北美的 stock index，19%放在臺灣七年期公債，台股指數佔 14%，歐洲指數佔 10%，這樣的投資組合不論在破產機率或 downside risk 上，都是一個最好的結果。

3. 我要強調在討論國民年金的過程中，在資產配置及投資報酬上面，我們作太保守的推估，一個百分比假設值的差異，對一個二、三十年的基金管理，影響到後面會最大。我認為要推動這樣一個社會保險制度，資產的配置是要好好琢磨的地方。

經建會人力處

表 4-3、4-5、4-7 裡有一欄「公務預算 B'」，這一欄漏算非常多，這是不開辦國民年金的話，政府所需要編的預算，後面算起來只有一個重殘年金，事實上如果不開辦國民年金，依內政部現在的預算，就不只 270 億，這裡計算上漏了許多，也會讓人覺得，開辦國民年金需要這麼多經費，事實上不開辦國民年金，所花的經費就已經很多了，現在已經有中低收入、老人、老農等津貼，老農津貼目前就 200 多億，中低收入 100 億等，加總到目前已經四、五百億，可是報告中的計算到 150 年預算才 270 億，這樣的數字並不正確。

內政部社會司

1. 摘要的第 2 頁與結論 8-3 頁，「綜合而言，較具理想性、且著眼於制度長期效果的學者偏向於甲案，較具政治敏感度，且著眼於制度短期可行性的人士，偏向於選擇乙案」。這段話是否作調整，不要太肯定，可以修改成「綜合而言，較具理想性、且著眼於制度長期效果的學者與較具政治敏感度，且著眼於制度短期可行性的人士，各有所偏好甲乙案」，在文字上作一下調整。
2. 國民年金制度現在已經不是單純的國民年金，老人的經濟安全制度及長期照護制度是環環相扣，所以全民健保、國民年金跟長期照護三位一體，整體考量要互相整合。尤其開源節流，現在全民健保開辦，經費使用這麼多，是否會影響之後國民年金、及長期照護制度規劃，要三者一起考量。

李副主委高朝

1. 看是要一個短期的利益還是一個制度的建立，乙案看似簡單，但其實拒絕建立制度就是乙案。
2. 最近在談建立福利產業，不是要砍福利的預算，是要讓他發揮較好的品質，可是大部份現在作福利產業的人，原來早期要求長期照護，用政府福利去作，最近談的時候，他們都希望用保險的方式來作，為什麼會有這麼大的轉變？

銓敘部退輔司

銓敘部關心的是公保配合調整的問題，從研究報告內容來看，國民年金實施初期並沒有把公保納入，所以對這三個案子本部並沒有特別的意見。但國民年金實施到最後必定會涉及與其他社會保險建立的關係，未來是否能將確定實施的國民年金方案與其他社會保險的關係面更加以研究分析，讓我們能對公保的配合調整做一個事先的規劃。

財政部國庫署

政府負擔的財務估算的部份期中報告與期末報告不同，正如曾教授剛剛所提，因為經建會提供了不同的資料，財務估算的結果我們期待可以跟未來實際時能接近，這樣也比較具有

參考價值。

行政院主計處

1. 國民年金究竟是要以保險或是福利的觀點來看？如果把保險納進來，那是著眼於對財務有幫助，這之後的基金運作、資產配置是很重要。現在公保、勞保虧得一塌糊塗，虧損還是要靠人民來負擔。因此如果要把保險納入的話，資產的配置這方面一定要完善規劃。
2. 整合現有老年給付的部份涉及廣泛，我們認為這個部份相當重要，與現行公保、軍保如何整合，這是很重要的。例如甲案提到 25-64 歲沒有參加其他保險制度者，要強制納保，如果他以後就業，究竟是加入哪一種保險？這樣的情形是可能發生，且對於一些推估的數據也會有影響。
3. 甲案也提到平衡基金的來源，事實上這些來源目前都納入總預算歲入，當作所謂的正式支出，你要把它拿出來使用的話，如果沒有順便去檢討其他類似的福利支出，絕對會排擠到其他的正式支出，所以這部份是相當重要。

行政院農委會

1. 從兩方面來說，要辦國民年金應該要朝向保險的方式，如果用福利的方式，用現有福利制度去改進即可。
2. 甲案保險的對象是指目前沒有參加保險的三百萬人口，但這些人是會流動的，它不是一個確定的數字。
3. 保險制度與其他的制度要配合整合，這樣整體的保險制度才比較會獲得改善。
4. 某些保險對象比較是沒有收入的，他們的保費的負擔是一個問題。
5. 附錄 4-2「開辦新制時政府、雇主及受保險人保費負擔之規劃為何？」這裡有一個數字：「25-64 歲間投保，需要繳保費 30 萬元，自 65 歲使能領取年金，約五年即可領回 30 多萬。」可是對於被保險人而言，前面的 30 萬是 40 年間繳的，與後面領取的 30 萬元在幣值上一定是不一樣的，這樣的比較被保險人不知道能不能接受，前面 40 年間的 30 萬與後面 5 年的 30 萬似乎是無法比較。

胡政務委員勝正

如果用利率的觀點，個人的計算是將近 8%，如果給付額是繳費額加上 8% 的利率，比自己的存款利率好很多，如果用這樣的觀念來說服民眾，可能較可行。

經建會人力處

1. 三案簡單來看：
甲案：是一個儲蓄帳戶，民眾去參加一個儲蓄帳戶，政府送你一個免費保險。
乙案：民眾什麼都不要管，將來老了、殘了、遺屬照顧等都由政府來照顧，但因為不用繳錢，所以政府的照顧會比較少，比較有限。
丙案：是一個保險，保障比較多。雖然保障比較多，但不需要負擔全部的保險費。丙案隱含政府提供的保障跟乙案差不多，你繳的部份再加上去，結果跟現在的公軍勞保差不多。丙案要整合公軍勞保比較容易，相對其他兩案就較難。
2. 乙案的整合中，公軍勞保是不辦的，是併到第二層確定提撥那一層，可是實際上是作不到的，當初規劃的乙案是徹底的改革，第一層發津貼，第二層公軍勞保併到確定提撥，但由於公軍勞保的整合相當不易，現在就不整合了，當初經建會規劃的乙案現在可說是不存在了。乙案的精神現在變成直接發老人津貼，現在等於沒有規劃中的乙案。
3. 比較下，甲案就長期財務負擔是最低的，短期他的財務負擔會比乙案大，因為政府要先負擔還沒有保險的這些人，但長期下來是最低的。丙案它的財務負擔是最高的，因為他保障最多。

4. 整合：三個案中農保的整合都一樣，農保現在也朝向這樣的規劃，65歲以上沒有從事務農要退保，不能又保險又拿老人津貼，農保的規劃三個案都相同。公、軍、勞保如果要整合，在丙案中原來的規劃就有考慮，至於甲案如果要整合，比較困難，因為甲案老人給付部份是確定提撥的，可是目前公、軍、勞保都是確定給付。
5. 保線費繳交問題，甲案當初有考慮繳費能力較弱的人，要強迫他繳交保費可能有困難，我們強調強制繳費的規定是有必要的，但如果一生過程都繳不出來，到時可能用中低收入老人津貼、或社會救助來補助。
6. 甲、丙案都有基金累積，到民國150年就絕對值一定很龐大，這可能要計算與國民所得的相對值，這個相對值再跟目前的先進國家的相對值作比較，可能才能讓人知道這個基金到底是龐大還是不龐大。

經建會綜合計畫處

1. 關於丙案的名稱，稱為社會保險是否恰當？會否會造成問題。
2. 第六章主要是要談對人民權益的影響，從總體面來看對社會政治面的評估，是否要加一個個體面的影響？三案對個人保障的程度，差異如何？從個體的角度作一些試算，不同年齡層，繳不同年數，最後的保障有什麼差異？表2-3裡便有提到老人年金每月的給付額，這個表示的是全額年金，實際上制度剛開始實行時，前面的幾年不是領7500元，也不是領8700元，因此是否從個體的角度作三案的比較？

李副主委高朝

1. 可以列一個簡單的表放在一起作討論。
2. 個人認為目前乙案比較像一個過渡的方案，3000元的所得替代率很低。

內政部社會司

1. 年金空洞化：日本現在年金空洞化，有百分之三十幾的人不願意繳保險費，年輕人對國家未來擔憂，現在付這麼多錢，以後是否可以領回來？把這樣的原因移植到臺灣，國內以後未嘗不會有這樣的疑問，特別是政治這麼不穩定，民眾對國家沒信心。在這樣年金空洞化的情況下，有多少人願意繳保費？
2. 當初農保的規劃也有它的理想性，但在立法院三讀大會時，沒有脈絡可循的被更改，因此即使甲、乙案在規劃當中有它的理論、堅持，到立法的過程是否會被變更？像現在農保便是以保險之名，行福利之實。國民年金即使想以保險方式運作，但政府補助的比率何嘗不可能在立法過程中從現在的20%被改成80%。
3. 這兩個問題以後會影響制度執行的狀況，因此必須先被點出來。這個研究是在比較理念型的狀態下來進行，並沒有考慮到這兩個問題，因此學者們是否在報告前提的部份，先點出來這兩個因素是在研究裡是不去考量的，這樣前提先標明，報告較能保持學術上的理想。

國防部

若是採乙案，將來不整合，國防部則沒有意見。若是其他案，將來還是要整合現行制度的話，希望能給我們一點作業時間來配合。軍保自59年就沒修改過，本來前幾年要修法，但因為國民年金要整合，就先停下來。最近看新政府可能還要一陣子才會實行國民年金，所以自今年初開始修軍保，今年軍保條例會有大幅修改，若國民年金要整合現行公、軍、勞保，希望能預留一點時間，以利配合！

銓敘部退輔司

1. 1-4頁中乙案老人年金、重殘年金已領過老年給付者加倍扣抵，跟甲、丙案延後請領等待期有什麼差異？

2. 4-1 頁中表 4-1 提到有效年金，他應該跟全額年金不一樣，有效年金是確定給付制，所以他領的金額應該不是全額年金的金額。這裡也有列出，有效年金到 150 年是一個月 15 萬多，那 4-8，4-12 頁，提到甲案時，民國 150 年的老人年金一個 51257，另一個八萬多，我們不清楚它是指，民國 90 年開辦 25 歲的人，他一直繳費到民國 150 年他所能領的金額，還是說因為後來有人可能是民國 100 年才加入，算他繳了 40 年。
3. 這個地方是一律以民國 90 年 25 歲的人為基礎，去算繳了 40 年，繳費到民國 140、150 年的金額算出來的，因為這個地方可以看出他領的金額是最高的，甲案的儲蓄年金應該是最高的，一個月可以領 15 萬多。可是後面有一個分析，65 歲以後老年的淨所得以丙案增加最多，這數據看起來有些矛盾，這裡有效年金民國 150 年領 15 萬多，比丙案的第二種情形 8 萬多多一倍，他的淨所得怎麼會是最高？
4. 4-2 頁中保費的收入（表 4-2），保費總收入它是拆成個人帳戶及保險帳戶，看 4-2 保險帳戶及個人帳戶加總起來並不等於保費總收入，為何有這樣的差異？
5. 5-1 頁中開辦時已經年滿 65 歲發給老人津貼，這一頁丙案寫福利津貼 2000 元，其他部份都寫 3000 元，這裡可能是筆誤，1-5 頁寫 3000 元，8-4 頁還是寫 2000，不曉得估算時是以哪個數字估算？

經建會人力處

1. 5-3 頁王正跟沈富雄辯論，王正認為甲、乙案的給付水準低於貧窮線，對老人的保障不足，亦有學者與民意代表認為（林萬億、沈富雄），以世界銀行對基礎年金給付金額的標準為平均每人國民所得的 20%，這樣算起來 2000 多元就夠了，所以他認為基礎年金 3000 元就夠了。就我們瞭解，一些先進國家也沒有這麼低的基礎年金，是否能查證一下？
2. 這裡的乙案的估算老年人口是用低推估，這樣當然政治上很可行，可是實際執行上有困難。