

編號：(103)055.0806

老年貧窮與適足保障之研究

本書係研究者個人之觀點，不代表本會意見

國家發展委員會 編著

中華民國 103 年 12 月

編號：(103)055.0806

老年貧窮與適足保障之研究

委託單位：國家發展委員會

受託單位：國立中正大學

計畫主持人：鄭清霞副教授

協同主持人：孫迺翊副教授

王靜怡副教授

洪明皇副教授

研究員：林沛君、李佩芳

研究助理：黃怡箏、顏淑韻

國家發展委員會 編著

中華民國 103 年 12 月

目 錄

表目錄	III
圖目錄	V
中文摘要	VII
英文摘要	VIII
第壹章、研究源起、目的與方法	1
第一節、研究目的	1
第二節、研究大綱	3
第貳章、臺灣年金制度與社會救助制度分析	5
第一節、臺灣老年年金制度概述	5
第二節、臺灣老年年金與社會救助老年相關給付的競合	18
第參章、臺灣老年貧窮與消費分析	29
第一節、老年貧困樣貌	31
第二節、老年所得分析	42
第三節、老年消費樣貌	49
第肆章、稅收制國家年金制度的基礎保障：加拿大、紐西蘭	55
第一節、加拿大	55
第二節、紐西蘭	73
第伍章、社會保險制國家年金制度的基礎保障：英國、德國、日本	86
第一節、英國	86
第二節、德國	108
第三節、日本	126
第陸章、個人帳戶制國家年金制度的基礎：智利	152
第一節、制度發展概述	152
第二節、現行制度架構	158
第三節、基礎保障對社會重分配與降低老年貧窮之效果	161
第四節、年金與社會救助制度的競合關係	163
第五節、小結	164
第柒章、臺灣老年年金制度基本年金的規劃	166
第一節、老年年金給付的適足性討論	166
第二節、基礎保障給付條件與給付水準的設定原則	171
第三節、基礎保障給付水準分析與設計	174
第捌章、結論與建議	182
第一節、研究發現	182
第二節、研究建議	189
參考文獻	-1-
附件一：焦點團體綜合摘要	- 15 -
附件二：期末報告審查意見回覆與說明	- 22 -
附件三：專家學者及各機關單位細部審查意見回覆	- 29 -

表目錄

表 2-1-1 世界銀行五柱年金的分類	6
表 2-1-2 臺灣老年經濟保障制度概述	13
表 2-1-3 各項年金給付的水準、資格、法源	14
表 2-1-4 一次給付的水準、資格、法源	16
表 2-2-1 社會救助最低生活費標準	22
表 2-2-2 102 年度直轄市、縣（市）政府對列冊低收入戶採行的服務措施	23
表 2-2-3 中低收入者適用的服務措施	24
表 2-2-4 老年相關社會救助補助、社會津貼的水準、資格、法源	26
表 3-1-2-1 2003 年不同所得與消費貧窮門檻下的年齡別貧困率	36
表 3-1-2-2 2012 年不同所得與消費貧窮門檻下的年齡別貧困率	37
表 3-1-2-3 2013 年不同所得與消費貧窮門檻下的年齡別貧困率	38
表 3-1-3-1 2013 年平均所得與平均總消費比值分布	40
表 3-1-3-2 2013 年平均所得與平均消費性支出比值分布	40
表 3-1-3-3 2013 年平均總所得與平均總消費的比值分布（相減）	41
表 3-1-3-4 2013 年平均總所得與平均消費性支出的比值分布（相減）	41
表 3-2-1-1 2013 年全體老人的平均所得組成	44
表 3-2-1-2 2013 年老人個人所得十分位下的所得組成	45
表 3-2-1-3 2013 年老人個人所得最低、第五、第十分位下的男女性所得組成	46
表 3-2-2-1 2013 年老人有無領退休金者在個人所得十分位組的分布	47
表 3-2-2-2 2013 年老人有無領老農津貼者在個人所得十分位組的分布	48
表 3-2-2-3 2013 年老人有無私人移轉者在個人所得十分位組的分布	48
表 3-2-2-4 2013 年老人有無自有住宅設算租金收入者在個人所得十分位組的分布 ...	49
表 3-3-1-1 2013 年老人個人所得十分位的各項消費平均數	50
表 3-3-3-1 2013 年老人每人每月消費性支出十等分位平均數額	51
表 3-3-3-2 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—全體老人	52
表 3-3-3-3 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—獨居	52
表 3-3-3-4 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—僅與配偶同戶	53
表 3-3-3-5 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—共居	53
表 3-3-3-6 2003-2013 年所得指標與消費指標的家戶貧困率發展狀況	54

表 4-1-2-1	2012 年到 2014 年加拿大 OAS 年金的所得退還門檻上下限.....	59
表 4-1-2-2	2010 年加拿大 65 歲以上老人所得來源之一為公私年金的情況.....	61
表 4-1-3-1	加拿大 15 歲以上人口所得五等分位數下特定所得來源佔總所得比率：2010 年....	64
表 4-1-4-1	2014 年 7 月到 9 月保證所得津貼給付規定	69
表 4-2-1-1	紐西蘭人口預測.....	75
表 4-2-2-1	老人養老金雙週給付額度	76
表 4-2-2-2	2007~2016 年老人養老金支出情況.....	76
表 4-2-3-1	1982 年至 2013 年 65 歲以上家庭可支配所得中位數（BHC）	81
表 4-2-4-1	每週住房成本門檻限制	84
表 4-2-4-2	失能津貼資產調查門檻	85
表 5-1-2-1	受雇者及自雇者身份的 NI 繳納規定（適用於 2014/2015 年）	91
表 5-1-2-2	英國老人單位所得來源來自公共退休金比例：1996/97 到 2012/13.....	93
表 5-1-2-3	公共年金支出佔 GDP 比重推估：2012/13~2062/63.....	95
表 5-1-2-4	2014 年金法案規劃之男女性 SPA 從 66 歲提高到 67 歲的時程	97
表 5-1-3-1	英國單身老人所得來源概況：1996/97 到 2012/13.....	100
表 5-1-3-2	淨所得五等分位數下英國單身老人平均總所得及所得來源分配情況.....	102
表 5-2-2-1	被保險人之職業類別及其相關之年金保險體系	110
表 5-2-2-2	2001 年年金改革後之所得替代率	113
表 5-2-2-3	2001 年年金改革後被保險人之職業類別及其相關年金保險體系 ..	116
表 5-2-4-1	S 女士的收入.....	120
表 5-2-4-2	S 女士的最低生活需求	121
表 5-2-4-3	S 女士可領取之生活扶助金.....	121
表 6-1-1-1	2008 年再改革重點	158
表 6-1-2-1	智利 1987 年至 2009 年之涵蓋率.....	159
表 6-1-2-2	再改革對財政支出的影響	161
表 7-1-2-1	基本、標的或最低年金的給付水準與涵蓋率.....	170
表 7-3-1-1	三階段給付率的給付額試擬	175
表 7-3-1-2	二階段給付率的給付額試擬	176
表 7-3-1-3	臺灣歷年基本工資	179
表 7-3-1-4	不同給付率、年資的給付水準模擬.....	180
表 7-3-1-5	不同給付水準對照可達到的消費水準	180
表 8-1-2-1	各國摘要	183
表 8-1-2-2	主要國家基礎年金的資格與水準.....	184
表 8-1-2-3	特殊積點或豁免保費	188

圖目錄

圖 2-2-1 各項社會救助與社會津貼之間的競合關係.....	25
圖 2-2-2 臺灣社會救助的資格審查內涵.....	28
圖 3-1-1-1 2003-2013 年以所得中位數 60%為門檻的貧困率.....	32
圖 3-1-1-2 2003-2013 年以所得中位數 40%為門檻的貧困率.....	33
圖 3-1-1-3 2003-2013 年以消費中位數 60%為門檻的貧困率.....	34
圖 3-1-1-4 2003-2013 年以消費中位數 40%為門檻的貧困率.....	35
圖 4-1-2-1 加拿大 65 歲以上老人領取特定所得來源比例：1976、1973 及 2011 年...	60
圖 4-1-2-2 加拿大 65 歲以上男女性老人領取特定所得來源比例：2011 年.....	60
圖 4-1-2-3 加拿大 OAS 年金請領人數實際值與推估值：1970 年到 2060 年....	62
圖 4-1-2-4 加拿大 OAS 年金支出佔 GDP 比例之實際值與推估值：.....	63
圖 4-1-2-5 提高合格請領年齡與增額年金實施前後 OAS 年金支出推估：2013 年到 2050 年 ...	64
圖 4-2-1-1 紐西蘭主要年金制度沿革過程.....	74
圖 4-2-2-1 OECD、澳洲與紐西蘭公共養老年金的所得替代率.....	77
圖 4-2-3-1 現金移轉收入與所得稅支出.....	79
圖 4-2-3-2 現金移轉收入與所得稅支出（續）.....	79
圖 4-2-3-3 所得稅低於政府現金移轉：HES 2013.....	80
圖 4-2-3-4 OECD 國家 2007 年與 2010 年老人貧窮率.....	81
圖 4-2-3-5 紐西蘭不同年齡層人口低於 60%貧窮線之比率（AHC）.....	82
圖 4-2-4-1 2013 年扣除住房成本前（BHC）之個人所得分配.....	83
圖 4-2-4-2 2013 年扣除住房成本後（AHC）之個人所得分配.....	83
圖 5-1-2-1 2007/11 到 2013/11 英國公共年金請領人數.....	93
圖 5-1-2-2 1971~2013 年間 BSP 所得替代水準（依 2013 年物價水準調整）...	94
圖 6-1-4-1 智利年金基礎保障.....	163
圖 7-2-1 個人公平性與給付適足性.....	171
圖 8-1-2-1 財務體制與代表國家.....	185
圖 8-1-2-2 加拿大老年年金制度與社會救助.....	185
圖 8-1-2-3 紐西蘭老年年金制度與社會救助.....	186
圖 8-1-2-4 英國老年年金制度與社會救助.....	186
圖 8-1-2-5 德國老年年金制度與社會救助.....	187
圖 8-1-2-6 日本老年年金制度與社會救助.....	187
圖 8-1-2-7 智利老年年金制度與社會救助.....	188

中文摘要

研究背景：年金體系的財務永續性以及退休給付的適足性(adequacy)是年金政策改革的重點，其兩者之間的平衡更是主要挑戰。年金結構體系各層次各有其不同的功能，第一柱年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。我國目前的老年經濟安全制度尚未有基本年金的設計，2013 年的年金改革討論，有不少研究提到應該建立均一基本年金給付水準，有助於社會團結與制度間的通算整合。

研究目的：（1）研析主要國家老年年金最低給付設計（或基本保證年金）之內涵及進行比較。（2）檢視我國老年貧窮狀況。（3）評估我國老年年金制度基本年金之必要性與可行性，並提出可行模式之建議。

研究建議：(1)基本年金設計主要由給付適足性、個人公平性、財務永續性三個面向切入，考量原則包括：多元所得來源、所得重分配、制度間齊一基本給付水準、事先繳費、非資產調查、不打擊投保與繳費動機、不增加財務負擔。(2)給付水準約平均薪資的 20%上下。(3)現階段以社會保險整合為原則。(4)個別保險制度相互協調出通用的第一階段給付率；第二階段給付率則因個別制度的財務狀況與所得重分配程度而有不同，原則上不加重財務負擔，需進行財務精算與民眾溝通。

英文摘要

Background: Financial sustainability and adequacy are crucial aspects of pension reforms and the main challenge lies in achieving an appropriate balance between these two goals. The various structural elements serve different purposes – the first pillar has a redistributive feature and offers an absolute and minimum living standard for the elderly. The architecture of social security system in Taiwan has not yet provided for the aforementioned basic element. During the 2013 pension reform discussions, a significant number of researches raised the issue of establishing a universal basic payment level, with a view to improving solidarity and integration of the various pension schemes.

Purposes: (1) Analyze the essence of minimum pension provisions (or a guaranteed pension) based on the experiences of major foreign countries. (2) Examine the issue of poverty in Taiwan. (3) Evaluate the desirability and feasibility for implementing a basic pension scheme in Taiwan and make recommendations in this regard.

Recommendations: (1) The three main aspects of basic pension design are adequacy, equality and financial sustainability. Relevant considerations include diversified sources of income, income redistribution, universal basic payment levels among different schemes, prepaid contributions, non-means-tested and not disincentivizing in terms of making contributions and joining the scheme, with no additional financial burden. (2) Level of payment set at appropriately 20% of the average salary. (3) For present purposes, integration among various social insurances is the general principle. (4) A universal first stage payment rate is to be worked out among different insurance schemes. Payment rate(s) for the second stage will vary depending on the finances of individual schemes as well as the level of income redistribution. However, in principle, there is to be no additional burden to the scheme finances. There is a need for actuarial evaluations and public consultations.

第壹章、研究源起、目的與方法

第一節、研究目的

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

社會安全制度因其假設有源源不斷的參與者，所以可以採用隨收隨付制或者部分提存準備，但卻導致未來 40 年因人口老化而產生的社會福利財務壓力。很多國家正朝強化精算公平性、修正指數調整規則、增加事先準備提存元素等方向進行改革。部分國家在社會福利制度的長期永續性方面，也重新建構世代移轉體系，希望可以移除撫育兒童及人力資本投資的負向誘因（Meier & Werding, 2010）。OECD（2012）歸納各國主要六大項改革包括：年金的覆蓋率、適足性、財務永續性以及可負擔性、工作動機、行政效率、退休所得來源的多元性以及風險承擔性。改革措施雖然可以減輕公共年金財務壓力，卻也衍生低所得者或無法持續繳交年金保費者，落入老年貧窮的風險。瑞典、英國等國，在改革同時亦引入最低年金給付額度（或基本保證年金）設計，目的在於提供適足的老年經濟安全保障。

很多變遷因素都可能影響年金改革的目標，Holzmann（2013）提出主要的四項因素包括對於老年基礎所得保障的重新重視、人口老化的認知與意涵、全球性金融危機的啟示、年金資產預定報酬率達成可能性的重新評估。換言之，人口老化意味年金支出的增加趨勢，最近的改革多聚焦於透過降低年金支出來維持或恢復年金財務的永續性。年金體系的永續性以及退休給付的適足性（adequacy）成為年金政策規劃的主要挑戰（OECD, 2013）。

OECD（2013）指出，年金結構體系各層次各有其不同的功能，第一層年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。第二層年金主要目的在於「保險」，要達到與退休前所得相關的目標生活水準。立基於重分配、保障基本生活水準為目的且由公共提供的年金制度主要有三種型式。首先，是資產（資源）調查式的標的給付（Resource-tested or targeted plans），提供經濟弱勢退休者較高給付，而相對給予經濟優勢退休者較低的給付。主要的判

準在於其他所得或資產。所有國家都有這種社會安全網式的老年給付，但有些國家僅覆及部分老人。第二種型式是基礎給付（Basic schemes），這是以均一給付型式或以工作年數（非以薪資記錄）為給付計算條件的年金給付。有 13 個 OECD 國家有基礎給付，另有 18 個國家以資產調查式的最低年金（Minimum pensions）方式呈現。第三種是最低年金給付，不同於資源調查的型式，最低年金的資產調查項目不在於像儲蓄這類的所得，而是針對那些在所得相關年金制度中，無法累積太多積點而導致給付水準偏低者，給予最低年金（OECD, 2013）。

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

綜合上述，本研究之目標為：（1）研析主要國家老年年金最低給付設計（或基本保證年金）之內涵及進行比較。（2）檢視我國老年貧窮狀況。（3）評估我國老年年金最低給付設計（或基本保證年金）之必要性與可行性，並提出可行模式之建議。

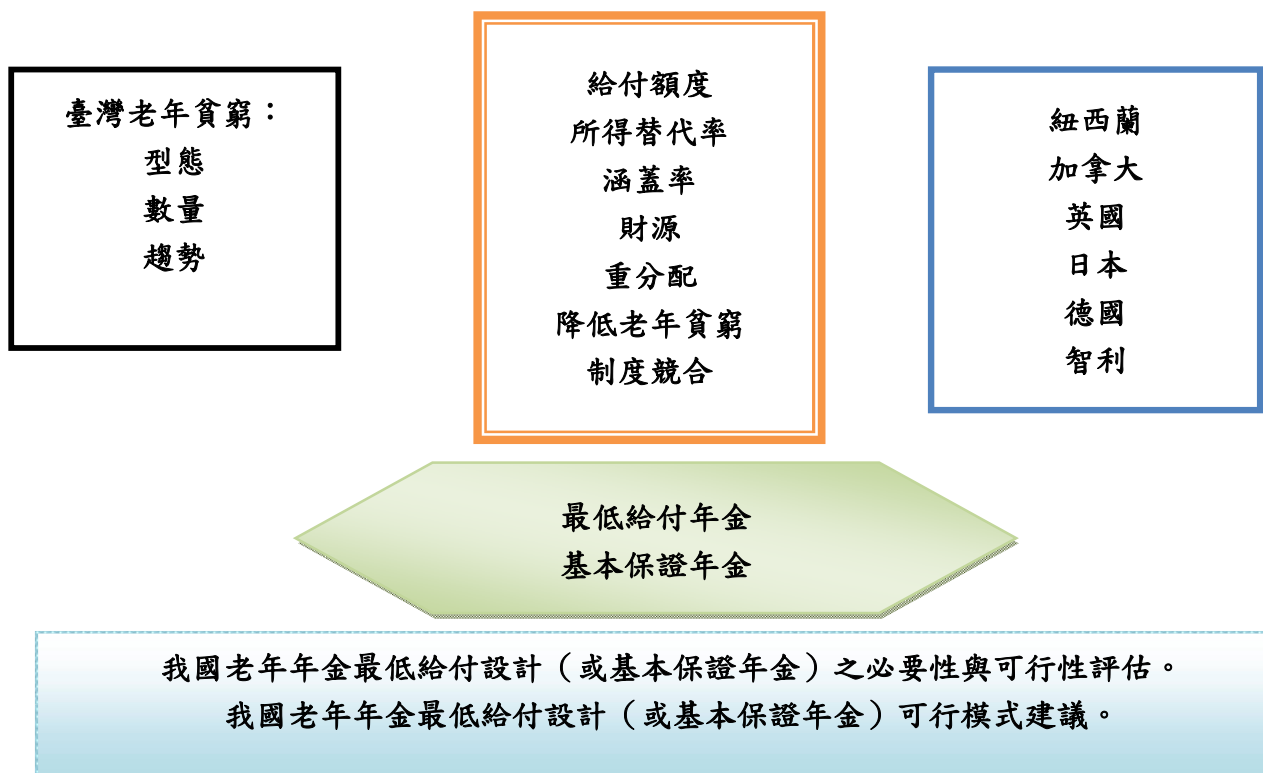
第二節、研究大綱

一、研究架構

一、研究架構與章節安排

本研究主要先回顧主要國家經驗，檢視標的年金、基礎年金、最低保證年金的機能、給付水準的決定因素、給付額度、所得替代率、適用對象、制度關係、重分配、減低貧窮效果；其次針對臺灣本土制度架構以及老年貧窮趨勢，最後評估最低給付設計或基本保證年金在臺灣年金體制的適用性，並提出主要可行模式的建議。

本研究於第一章說明研究緣起、研究目的、研究架構、研究方法與章節安排，第二章先回顧臺灣老年年金制度與社會救助制度，主要目的在於了解臺灣現行年金制度的架構與特質，同時整理社會救助相關特色，以了解兩者的競合關係。第三章為臺灣老年貧窮與消費分析，主要透過家庭收支調查資料，以所得、消費、所得消費合併等三個指標，分析老年貧困率的變化；其次分析老年消費狀況以作為基本年金給付水準訂定的參考依據。第四章至第六章主要分析六個國家制度，第四章以稅收制國家為主，包括加拿大、紐西蘭。第五章以社會保險制國家為主，包括英國、德國與日本。第六章則為個人帳戶制國家，以智利為代表。第七章針對臺灣年金制度的基本年金進行規劃，先討論適足性的定義與內涵，其次探討各制度通用的基本年金給付條件與給付水準的設定原則，最後進行基本年金給付公式與給付水準的研擬。第八章為結論與建議。



二、研究方法

(一)文獻回顧法：

由稅收制、社會保險制及個人帳戶制中選取 6 個國家（包括加拿大、英國、日本、德國、紐西蘭、智利等國，每種制度至少選取 1 個國家），檢視其老年年金最低給付設計（或基本保證年金）之制度內涵（包括給付額度、所得替代情形、涵蓋率、財源，對社會重分配與降低老年貧窮之效果，以及和現行年金及社會救助制度之競合關係等），並進行比較。

(二)次級資料分析：

若欲解析臺灣老年貧窮議題，恰當資料是必要的前提條件，但由於政府法定貧窮人口資料不論在完整性、保留期限皆相當不足，以致可供學術研究分析的素材與深度皆不足。相對上，行政院主計總處家庭收支調查，由於對於家庭人口、消費與支出皆有充實的紀錄，於是成為近年來臺灣貧窮研究最重要的次級資料來源（王永慈, 2003; 呂朝賢, 2005; 李淑容, 2006）。因此，本研究即擬以家庭收支調查資料為基礎，再配合其他可得的次級資料，做為剖析臺灣老年人貧窮風險的素材，檢視我國老年貧窮狀況。

(三)焦點團體：

最後，本研究建立相關評估指標，評估我國老年年金最低給付設計（或基本保證年金）之必要性與可行性，並提出可行模式之建議。相關初步建議透過學者專家、行政部門、公民團體的焦點團體凝聚共識，並提高可行性。

第貳章、臺灣年金制度與社會救助制度分析

第一節、臺灣老年年金制度概述

世界銀行在 1994 年指出，各國應建立至少有三個支柱的老年經濟安全保障制度（World Bank，1994），一者是政府主導的支柱（publicly managed pillar）、二者是雇主主導的支柱（privately managed pillar）、三者是個人自願的支柱（voluntary pillar）。Atkinson（1995）也強調這三種年金制度皆互為補充性質（complementary），三者並不一定孰輕孰重。後擴充為五柱老年經濟保障模式（請參考表 2-1-1），其中包括：（1）非繳費型的第零柱，以津貼或社會年金方式，提供最低水準給付，以保障所有老人的收入。（2）適當大小的強制性的「第一柱」，透過強制性且與所得水準相連結的事先提撥，提供替代退休前所得的適足給付水準。（3）「第二支柱」為事先提存準備的強制性確定提撥制，通常為私人管理個人儲蓄帳戶。雖為強制性個人儲蓄帳戶，但其實可以有多元形式的建構方式。（4）自願性的「第三支柱」。可在個人或雇主的提撥、確定給付或確定提撥等元素上有多元、彈性、自主的設計（5）第四柱是非正式的家庭內、世代間的財務性或非財務性的資源支持，也包括正式服務中的健康照護或住宅（Holzmann & Hinz,2005；Holzmann et al.,2008）（請參考表 2-1-1）。

過去臺灣老年人的經濟安全保障主要透過養兒防老的家庭移轉，或是透過遺產贈與以及儲蓄理財行為的個人生命週期移轉（鄭清霞，1999）；直至國民年金制度建立為止，老年經濟安全保障體系雖已完備，但依據職業類別而有其複雜性。整體而言可區分為社會救助、社會保險老年給付、職業退休金、私人保險與儲蓄、家庭奉養等。以下我們就以五柱的結構體來介紹臺灣年金體制的架構與重要發展（請參考圖 2-1-1）。首先是第零柱的社會救助體系，針對老年貧窮問題的處理，基本上可以透過社會救助或（及）公共年金的財源來因應，而在不同的公共年金體制下，社會救助所扮演的角色及可能效益，亦會有所不同。詳述於本章第二節。社會救助之上的臺灣老年經濟安全體制主要依循職業屬性發展，類等於第一柱公共年金性質的主要有勞工保險、公教保險、軍保、國民年金、老農津貼。主要制度發展分述如下，制度特色請參考表 2-1-2，相關的給付條件等，整理於表 2-1-3 與表 2-1-4。類等於第二柱的包括勞工退休金以及公務人員退休及撫卹制度。

表 2-1-1 世界銀行五柱年金的分類

目標	標的群體				主要判準		
	柱	貧窮者	非正式部門	正式部門	特性	涵蓋範圍	財務來源
預防老年貧窮	0	×	×	×	至少是資產調查式的社會救助或基礎或社會年金	普及或殘補式	政府稅收
預防老年貧窮，生命週期所得重分配	1			×	公共管理的公共年金計畫 確定給付或確定提撥	強制	保費提撥，有部分準備金
預防老年貧窮，生命週期所得重分配	2			×	職業或個人年金計畫 完全儲備的確定給付制 或完全儲備的確定提撥制	強制	金融性資產 (financial assets)
生命週期所得重分配	3	×	×	×	職業或個人年金計畫 部分提存或完全儲備的 確定給付制或儲備式的 確定提撥制	自願	金融性資產 (financial assets)
預防老年貧窮，生命週期所得重分配	4	×	×	×	家庭的非正式支持。 其他的正式社會資源，例如：健康照護。 其他的個人財務性或非財務性資產	自願	個人或家庭的金融與非金融資產 (financial and non-financial assets)

資料來源：Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). Pension systems and reform conceptual framework. World Bank Discussion Paper, 824. Table 2

說明：×、×、×符號的大小用以表示每一柱對於個別的目標人口群的重要性。

第四柱	家庭	家庭奉養						
第三柱	商業年金	個人儲蓄、商業年金						
第二柱	法定職業退休金	勞工退休金條例、勞動基準法	公務人員退休法	學校教職員退休條例	學校法人及其所屬私立學校教職退休撫卹離職資遣條例	無	無	陸海空軍軍官士官服役條例
第一柱	法定公共年金	勞工保險條例	公教人員保險法	公教人員保險法	公教人員保險法	國民年金法	老年農民福利津貼暫行條例	軍人保險條例
第零柱	社會救助	社會救助法 中低收入老人生活津貼發給辦法						國軍退除役官兵就養安置辦法
保障對象		勞工	公務人員	公立學校教職員	私立學校教職員	其他	農民	軍人

資料來源：作者自行整理。

圖 2-1-1 臺灣老年經濟安全架構

一、第一柱

（一）勞工保險條例

我國勞工保險於 1950 年開辦時，其保障的範圍即已包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年 5 種給付，1968 年勞工保險條例第一次修正時，增列「失業給付」一種，但規定各種給付得視實際需要情形分期實施。1979 年增列普通疾病補助費，並將給付名稱改為生育、傷病、醫療、殘廢、失業、老年及死亡七種¹。爾後陸續有增加給付項目並放寬給付條件，1995 年 2 月第 5 次修正勞工保險條例，勞工保險各項給付，除普通事故保險醫療給付業務移轉中央健康保險局辦理外，普通事故保險生育給付、傷病給付、殘廢給付、老年給付、死亡給付及職業災害保險等仍由勞工保險局辦理。

攸關老年經濟安全最重要者係屬勞保年金自 2009 年 1 月 1 日起施行。原來的勞保現金給付包括：生育、傷病、殘廢、老年、死亡等給付，勞保年金施行後，除了將「殘廢給付」名稱改為「失能給付」外，失能、老年及死亡三種給付更增加可以每個月領年金的方式，也就是「老年年金」、「失能年金」和「遺屬年金」三種給付（勞動部勞工保險局，2011）²。

普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資 6.5%至 12%(不含就業保險費率 1%，以下勞保費率均同)；2008 年時保險費率定為 6.5%，施行後第三年調高 0.5%，其後每年調高 0.5%至費率達 10%，並自 10%當年起，每兩年調高 0.5%至上限費率達 13%。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。現行費率為 8.5%。老年年金的給付水準有兩個計算方式，擇優發給。兩種方式分別為：（1）平均月投保薪資×年資×0.775 % + 3,000 元。（2）平均月投保薪資×年資×1.55%。月投保金額係以最高 60 個月的投保金額平均計算。

（二）公教人員保險法

為保障公務人員生活與福利，政府 1958 年 1 月公布「公務人員保險法」同年 9 月開辦公務人員保險，以銓敘部為主管機關，2007 年 6 月以前承保機關為中央信託局，2007 年 7 月 1 日中央信託局與臺灣銀行合併後，考試院、行政院指定臺灣銀行為公教人員保險之承保機關（臺灣銀行，2014）。

在業務方面，1995 年 3 月 1 日全民健康保險開辦以前，原公保業務範圍包括公務人員保險、私立學校教職員保險、退休人員保險³、公務人員眷屬疾病保

¹生育係以現金發給分娩費（津貼）及生育補助費，但被保險人因難產住院施行剖腹產者，亦可專案申請醫療給付（1995 年已轉由健保局辦理）；傷病給付包括職業傷病補償費與普通傷病補助費；死亡給付則包括眷屬及本人喪葬津貼與本人死亡遺屬津貼，並於給付通則章內規定有失蹤津貼一項。

²勞動部勞工保險局（2011）。勞保簡介。<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=q58UpWBe19E%3D>.

³1985 年 6 月 30 日以前依法退休或資遣未領養老給付者。

險、私立學校教職員眷屬疾病保險暨退休公教人員及其眷屬疾病保險等六種保險之醫療給付業務及前三項保險之現金給付等相關業務。全民健康保險開辦後，僅賡續辦理公務人員保險、私立學校教職員保險及退休人員保險之現金給付等相關業務，各類保險的醫療給付業務就移歸中央健康保險局辦理（臺灣銀行，2014）。

由於「公務人員保險」與「私立學校教職員保險」的主管機關、承保機關暨保險權利義務、給付項目、給付方式、給付條件均相同，基於精簡保險法規、整合保險制度、契合保險原理與追求經濟效益等考量，1999 年公務人員保險法和私立學校教職員保險條例合併修正為「公教人員保險法」。依據公保法第 8 條第 1 項規定，本保險之保險費率為被保險人每月保險俸（薪）額 **7%至 15%**。現行保險費率為 8.25%。第 9 條第 1 項規定，本保險之保險費由被保險人自付 35%，政府補助 65%。（私立學校由政府及學校各補助 32.5%）⁴。本保險項目原包括殘廢、養老、死亡與眷屬喪葬津貼等四項現金給付，自 2009 年 8 月 1 日起新增育嬰留職停薪津貼，繼於 2014 年 6 月 1 日增列生育給付，至此現金給付項目增為六項；另併同施行限私立學校被保險人適用之養老年金及遺屬年金給付（臺灣銀行，2014）。在養老給付方面，於 2014 年 1 月 29 日修正公布，並於同年 6 月 1 日施行，主要新增養老年金給付，養老給付(一次金)年資每滿 1 年給予 1.2 個月，最高 42 個月，但辦理優惠存款者，最高 36 個月。養老年金給付⁵保險年資每滿 1 年，在給付率 0.75%-1.3%核給。養老年金給付計算基準為退職前 10 年之平均保險俸(薪)額。

（三）軍人保險條例

我國軍人保險於 1950 年開辦，該項保險制度的法規依據起初為「軍人保險辦法」，而後曾改訂為「陸海空軍軍人保險條例」，至於現行法規依據則為「軍人保險條例」，於 1953 年年 11 月 19 日總統制定公布全文 18 條，歷經 4 次修正，最近一次修法時間為 2010 年 5 月加入育嬰津貼給付項目，現行軍人保險業務由台銀人壽辦理，主要給付項目包括：死亡、殘廢、退伍及育嬰留職停薪四項，軍人保險保險費之費率，按保險基數（即官兵個人薪給本俸）金額 8%計算。給付水準在退伍給付的部分：依保險年資（保險滿五年以上）給付 5 至 45 個基數（周怡君，2012；全國法規資料庫，2014⁶）。柯木興（2002）認為軍人保險乃是「政府為安定軍心，鼓舞士氣，應用保險技術，採用強制方式，對於全體軍官兵遭遇死亡、殘廢、退伍等事故時，提供基本上經濟保障的一種社會保險制度」。

⁴另公保法第 9 條第 4 項規定，被保險人依法退休（職）並請領本保險養老給付且於公保法 103 年 6 月 1 日修正施行後再加保者，其保險費應由被保險人自付 67.5%，其餘 32.5%應由服務機關（構）學校補助。

⁵(私校教職員先行，其餘人員俟退撫制度修法完成後實施)

⁶<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0050001>.

（四）國民年金法

我國國民年金制度的規畫歷經 10 餘年、5 個階段，2008 年 10 月 1 日起開始施行⁷。採取社會保險方式辦理的國民年金制度，開辦初提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」及「喪葬給付」四大給付項目，並整合國民年金開辦前已經在發放的「敬老津貼」及「原住民敬老津貼」，改為「老年基本保證年金」及「原住民給付」（勞動部勞工保險局，2014）。國民年金保險費率，在國民年金施行的第 1 年及第 2 年為 6.5%。第 3 年開始調高 0.5%（即調高為 7%），以後每 2 年調高 0.5%，到最高上限 12% 為止。但保險基金餘額足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高。保險費率自 102 年 1 月 1 日起由 7% 調整至 7.5%。

國民年金給付有兩種計算方式：（1）A 式＝（月投保金額×保險年資×0.65%）+加計金額。有特殊條件者不能請領 A 式⁸。例如：領取相關社會福利津貼（指低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、老年農民福利津貼及榮民就養給付。A 式加計金額自 101 年 1 月 1 日起由 3000 元調高為 3500 元；以後每 4 年會參照消費者物價指數同步調整，但消費者物價指數成長率為零或負數時則不予調降（2）B 式＝月投保金額×保險年資×1.3%。

國民年金原規劃將農民一併納入，2008 年將農保與國保脫鉤，放寬至 2009 年 1 月 1 日勞保年金制度實施前，已領取勞保老年給付者，如未滿 65 歲，仍應參加國保，不受勞保年資限制。為因應早期軍公教退職人員老年生活保障不足之問題，增進對弱勢國民之保障，2011 年 6 月 29 日總統令公布，針對領取相關社會保險老年給付之年資或金額偏低者放寬國民年金納保資格及給付條件⁹，並將保險費及保險年資由按月計算修改為按日計算¹⁰。自 2011 年 7 月 1 日起新增生育給付（勞動部勞工保險局，2014）。

為加強照顧弱勢民眾基本經濟生活，避免所領給付因通貨膨脹而縮水，並建立津貼調整之制度化機制，自 2012 年 1 月 1 日起，老年年金給付 A 式加計金額、遺屬年金給付基本保障、老年基本保證年金及原住民給付，由 3,000 元調增為 3,500 元；身心障礙年金給付基本保障及身心障礙基本保證年金，由 4,000 元調增為 4,700 元。未來則每 4 年參照消費者物價指數成長率，定期調增各項給付金額¹¹（勞動部勞工保險局，2014）。

2012 年度土地公告現值大幅調整，造成許多原本在領取老年基本保證年金的人因此喪失請領資格，為避免類似情況重覆發生，國民年金法修正第 31 條，

⁷2007 年 7 月 20 日經立法院三讀通過「國民年金法」，並於 2007 年 8 月 8 日由總統令公布。

⁸請參考勞工保險局網站 <http://www.bli.gov.tw/cal/oldPay2.asp>

⁹追溯自 2008 年 10 月 1 日起施行。

¹⁰自 2012 年 1 月 1 日起施行。

¹¹國民年金法第 54 條之 1。

明定自 2012 年起，原已領取老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金、原住民給付的人，如果土地及房屋沒有增加，只是因土地公告現值調整造成價值達 500 萬元以上者，仍然可以繼續領取年金。最後，為避免依國民年金法請領的各項年金在匯入申請人存款帳戶後即遭扣押，而與國民年金保障弱勢國民的立法意旨相違背，2014 年明定請領國民年金各項年金，得檢具保險人出具的證明文件，於金融機構開立專戶，專供存入給付之用。專戶內存款，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行標的（勞動部勞工保險局，2014）。

（五）老年農民福利津貼暫行條例

另一個比較特別的群體是農民，其老年給付並非採取社會保險方式辦理，而是採社會津貼的方式。由於軍、公教及勞工，參加軍、公教或勞保均享有老年給付保障，但農民健康保險卻沒有老年給付項目，為照顧農民晚年生活，自 1995 年 6 月起開始根據「老年農民津貼暫行條例」發放老農津貼（勞動部勞工保險局，2014）。

基於社會福利資源不重複配置、且避免衍生不公平爭議，明定已領社會保險老年給付或其他政府發放的生活補助或津貼者不得重複申領老農津貼。後來考量部分農民早期領取的社會保險老年給付相當微薄，但又礙於上述規定卻無法申領老農津貼，另一方面，也欲將漁民納入保障範圍，於 1998 年 11 月 11 日修正放寬使已領取社會保險老年給付，並於 1998 年 11 月 12 日前已參加農保或加入勞工保險的漁會甲類會員也可以領取老農津貼¹²；最後的兩項關鍵改革是「排富條款」與「延長申領年資資格至 15 年」。2011 年 12 月 21 日修法新增排富規定，自 2013 年 1 月 1 日起新申請領取老農津貼者開始適用。2014 年 7 月 16 日修法將申領老農津貼年資由 6 個月延長為 15 年（與勞工領取勞工保險年金之年資相同），並增列須為我國國民，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 天為請領津貼資格條件（勞動部勞工保險局，2014）¹³。老年農民福利津貼暫行條例第 4 條規定，老農津貼每 4 年依消費者物價指數（CPI）調整 1 次。假設以 93 年至 102 年過去 10 年平均年增率 1.40% 為基準，未來第 40 年的老農津貼為 12,197 元/月（計算方式為 $(1+1.4\%)^{40} \times 7,000$ 元/月）。

¹²但 1998 年 11 月 13 日以後再加入農保或加入勞工保險之漁會甲類會員，則不能領取老農津貼。

¹³勞動部勞工保險局（2014）。老農津貼簡介。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=Oujr2X%2bYQ%2bI%3d>

二、第二柱

（一）勞動基準法及勞工退休金條例

依據勞基法退休規定，勞工需在同一事業單位工作 15 年以上年滿 55 歲，或在同一事業單位工作 25 年以上，或在同一事業單位工作 10 年以上年滿 60 歲才能自請退休；勞工年滿 65 歲或心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作，雇主得強制退休。但由於我國企業平均經營壽命不長，勞工轉換工作情形普遍，以致大部分勞工難以符合勞基法退休條件，無法領到退休金，更不能實踐退休金保障老年經濟安全的目標。

舊制退休金「看得到，領不到」。故為了讓勞工的退休金不因轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響，也讓雇主易於估算退休金成本，進而減少勞資爭議，2005 年以「個人退休金專戶」為主，「年金保險」為輔的「勞工退休金條例」正式實施（行政院勞工委員會勞工保險局，2013）。

（二）公務人員退休法

我國公務人員退休制度正式建置始於 1943 年「公務人員退休法」與「公務人員撫卹法」的施行，當時係採行各級政府編列預算支付退撫經費的「恩給制」；1993 年立法院通過新的公務人員退休法，至 1995 年 7 月 1 日始改採政府與公務人員共同撥繳費用，共同成立公務人員退休撫卹基金支付退撫經費的「共同提撥制」（經建會，2010）。另一個重要的變革是 2010 年通過公務人員退休法修正案，自 2011 年 1 月 1 日起施行，內容包括「七五制改為八五制」、「取消 55 歲退休加發退休金的規定」、「調高提撥率上限至 15%」、「展期年金及減額年金的設計」、「彈性設計退休條件及鼓勵延退」、「增加月撫慰金的限制」、「反肥貓條款」等，這些改革對於健全退休制度及退撫基金的長遠經營均有重大影響（考試院，2010）。

表 2-1-2 臺灣老年經濟保障制度概述

柱	項目	財務方式	保險/提撥 費率	投保金額	給付率	給付計算基準
第 零 柱	社會救助	稅收	----	----	----	10,244 元 ¹⁴
	中低收入老人生活津貼	稅收	----	----	----	7,200 元 3,600 元
	榮民院外就養金	稅收	----	----	----	13,550 元
第 一 柱	勞工保險(老年給付)	社會保險	8.5%	19,273 元~ 43,900 元	1.55%	最高 60 個月之平均投保薪資 一次請領：離職退保之當月起前三 年之平均投保薪資 *勞工保險現行費率 8.5% 包含 5 種 給付項目
	公教保險(養老年金給付)	社會保險	8.25%	依本俸投保	0.75-1.3%	退職前 10 年之平均保險俸(薪)額
	軍人保險(退伍給付)	社會保險	8.0%	----	----	----
	老年農民福利津貼	稅收	----	----	----	7,000 元
	國民年金保險 (老年年金給付)	社會保險	7.5%	17,280 元	1.30%	月投保金額
第 二 柱	勞工退休金	個人帳戶	至少 6%	----	----	本金及累積收益、年金生命表、平 均餘命、利率計算
	軍公教退撫金	社會保險	12%	本俸加 1 倍	2%	退休時本俸加 1 倍
第 三 柱	企業退休金	多元	----	----	----	----
	個人年金	多元	----	----	----	----
第 四 柱	家庭代間奉養	多元	----	----	----	----

說明：勞工退休金的部分包括新制及舊制。有關舊制之勞基法退休金之內涵另詳述於表 2-1-4。

資料來源：本研究整理，製表時間 2014 年 12 月

¹⁴社會救助法規定，係依收入差別訂定等級，區分為第一款、第二款及第三款，其中第一款及第二款領有「低收入戶家庭生活補助者」，領取金額為 5,900 元至 14,794 元。本研究提及「低收入戶家庭生活扶助」均僅以臺灣省第一款 10,244 元為代表。

表 2-1-3 各項年金給付的水準、資格、法源

名稱	給付水準	資格	法源
老年基本保證年金	自 2012 年 1 月起年金金額由 3,000 元調整為 3,500 元	國民年金實施前，已年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日。有所得、不動產等排除條款。	國民年金法
國保老年年金給付	一、月投保金額乘以其保險年資，再乘以 0.65% 所得之數額加 3,500 元。 二、月投保金額乘以其保險年資，再乘以 1.3% 所得之數額。	年滿 65 歲	國民年金法
原住民給付	自 2012 年 1 月起給付金額由 3,000 元調高為 3,500 元	年滿 55 歲，在國內設有戶籍，且無下列各款情事者： 一、現職軍公教（職）及公、民營事業人員。但每月工作收入未超過勞工保險投保薪資分級表第一級者，不在此限。 二、領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或軍人退休俸（終身生活補助費）。 三、已領取身心障礙者生活補助或榮民就養給付。 四、有第 30 條第一項第一款、第四款至第六款情形之一。但未產生經濟效益之原住民保留地，不列入第 31 條第一項第五款土地計算。	國民年金法
公教人員養老年金給付	保險年資每滿 1 年，在給付率 0.75%（以下簡稱基本年金率）至 1.3%（以下簡稱上限年金率）之間核給養老年金給付，最高採計 35 年；其總給付率最高為 45.5%。 註：目前公保年金相關規定僅限私立學校被保險人適用，其他被保險人則須俟公教人員退撫法案及公保法再修正後，始得適用。	公保被保險人符合「依法退休（職）、資遣或繳付保險費滿 15 年且年滿 55 歲以上而離職退保」等法定條件之一，或符合「保留年資者於參加勞工保險或軍人保險而依法退職（伍）、領受國民年金保險老年給付或年滿 65 歲」之條件，並符合下列一定年資與年齡條件者，始得請領公保養老年金給付： 一、繳付本保險保險費滿 15 年以上且年滿 65 歲。 二、繳付本保險保險費滿 20 年以上且年滿 60 歲。 三、繳付本保險保險費滿 30 年以上且年滿 55 歲。	公教人員保險法
公務人員月退休金	以在職同等級人員之本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職 1 年，照基數內涵 2% 給予，最高 35 年，給予 70% 為限。 未滿 1 年者，每一個月照基數內涵 1/600 給予。未滿一個月者，以一個月計。	自願退休的要件必須是公務人員任職滿 5 年以上且年滿 60 歲，或任職 25 年。 屆齡退休則是公務人員任職滿 5 年以上且年滿 65 歲。 命令退休則為公務人員任職滿 5 年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明者。	公務人員退休法
教職人員月退休金	以在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給予，最高 35 年，給予 70% 為限。 尾數不滿半年者，加發 1%，滿半年以上未滿 1 年者，以 1 年計。	教職員有下列情形之一者，得申請退休： 一、任職 5 年以上，年滿 60 歲。 二、任職滿 25 年。 前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於 55 歲。 教職員任職 5 年以上，有左列情形之一者，應即退休： 一、年滿 65 歲者。 二、心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。	學校教職員退休條例

名稱	給付水準	資格	法源
私立學校教職人員退休給付（定期給付）	由教職員以一次給付應領取總額，投保符合保險法規定之年金保險，作為定期發給之退休金。	教職員有下列情形之一者，應准其自願退休： 一、年滿 60 歲。 二、任職滿 25 年。配合私立學校組織變更、停辦或合併依法令辦理精簡者，其未符前項規定而有下列情形之一，得准其自願退休： 1.任職滿 20 年以上。 2.任職滿 10 年以上，年滿 50 歲。 3.任本職務年功薪最高級滿 3 年。教職員年滿 65 歲，私立學校應主動辦理其屆齡退休。	學校法人及其所屬私立學校教職退休撫卹離職資遣條例
勞保老年年金給付	一、保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資之 0.775%計算，並加計新臺幣 3000 元。 二、保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資之 1.55%計算。	保險年資合計滿 15 年，年滿 60 歲（年齡採逐步提高至 65 歲）者	勞工保險條例
勞工退休金	勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。 依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行二年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。	勞工年滿 60 歲，工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金。但工作年資未滿 15 年者，應請領一次退休金。前項工作年資採計，以實際提繳退休金之年資為準。年資中斷者，其前後提繳年資合併計算。	勞工退休金條例
軍人退伍金退休俸贍養金給付	一、退伍金：以退伍除役生效日，現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役 1 年，給予一個半基數，最高 35 年，給予 53 個基數。尾數未滿 6 個月者，給予一個基數，6 個月以上，未滿 1 年者，以 1 年計。但服現役 15 年以上未滿 20 年，未屆滿現役最大年限，而志願提前退伍者，每提前 1 年，加發半個基數，未滿 1 年不予計算，最高加發至 5 個基數。 二、退休俸：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，每服現役 1 年，照基數 2%給予，最高 35 年，給予 70%為限。尾數未滿 6 個月者，加發 1%，6 個月以上未滿 1 年者，以 1 年計。 三、贍養金：以現役同官階俸級人員之本俸加一倍為基數，給予 50%。	一、服現役 3 年以上未滿 20 年者，按服現役年資，給予退伍金。 二、服現役 20 年以上，或服現役 15 年以上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給予退休俸終身，或依志願，按前款規定，給予退伍金。 三、在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，按月給予贍養金終身，或依志願，按前二款規定，給予退伍金或退休俸。	陸海空軍軍官士官服役條例

資料來源：本研究整理。

說明：老年基本保證年金依據國民年金法第 54 條之 1 規定，已於 2012 年 1 月起調高為 3500 元，爾後每 4 年按物價指數調整。

表 2-1-4 一次給付的水準、資格、法源

名稱	給付水準	資格	法源
公教人員養老給付	保險年資每滿 1 年，給付 1.2 個月；最高以給付 42 個月為限。但辦理優惠存款者，最高以 36 個月為限。	依法退休（職）、資遣或繳付保險費滿 15 年且年滿 55 歲以上而離職退保。	公教人員保險法
公務人員一次退休金	以退休生效日在職同等級人員本（年功）俸加一倍為基數內涵，每任職 1 年給予 1 又 1/2 個基數，最高 35 年給予 53 個基數。未滿 1 年者，每一個月給予八分之一個基數。未滿一個月者，以一個月計。	自願退休的要件必須是公務人員任職滿 5 年以上且年滿 60 歲，或任職 25 年。 屆齡退休則是公務人員任職滿 5 年以上且年滿 65 歲。 命令退休則為公務人員任職滿 5 年以上，因身心障礙，致不堪勝任職務，繳有中央衛生主管機關評鑑合格醫院出具已達公教人員保險殘廢給付標準表所定半殘廢以上之證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作且出具證明者。	公務人員退休法
軍人退伍保險給付	一、保險滿 5 年者，給付五個基數。 二、保險超過 5 年者，自第 6 年起至第 10 年，每超過 1 年，增給 1 個基數。 三、保險超過 10 年者，自第 11 年起至第 15 年，每超過 1 年，增給二個基數。 四、保險超過 15 年者，自第 16 年起，每超過 1 年，增給三個基數。 五、保險滿 20 年者，每超過 1 年增給一個基數，最高以 45 個基數為限。 保險未滿五年，未曾領受殘廢給付或育嬰留職停薪津貼者，照最後月份繳費標準，退還其以往自付部分保險費。		軍人保險條例
勞保老年一次金給付	其保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資發給一個月； 其保險年資合計超過 15 年者，超過部分，每滿 1 年發給二個月，最高以 45 個月為限。	保險年資合計未滿 15 年，年滿 60 歲（年齡採逐步提高至 65 歲）者。 另「一次請領老年給付」之資格為 2009 年 1 月 1 日前有保險年資，且符合下列資格之一者： 一、參加保險之年資合計滿 1 年，年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲退職者。 二、參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲退職者。 三、在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者。 四、參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者。 五、擔任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿五年，年滿 55 歲退職者。	勞工保險條例
勞工退休金	一次領取勞工個人退休金專戶之本金及累積收益。 依本條例提繳之勞工退休金運用收益，不得低於當地銀行 2 年定期存款利率；如有不足由國庫補足之。	勞工年滿 60 歲，工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金。但工作年資未滿 15 年者，應請領一次退休金。前項工作年資採計，以實際提繳退休金之年資為準。年資中斷者，其前後提繳年資合併計算。	勞工退休金條例

名稱	給付水準	資格	法源
勞基法退休金	勞工退休金之給予標準如左： 一、按其工作年資，每滿1年給予2個基數。但超過15年之工作年資，每滿1年給予一個基數，最高總數以45個基數為限。未滿半年者以半年計；滿半年者以1年計。 二、依第54條第一項第二款規定，強制退休之勞工，其心神喪失或身體殘廢係因執行職務所致者，依前款規定加給20%。	勞工有下列情形之一，得自請退休： 一、工作15年以上年滿55歲者。 二、工作25年以上者。 三、工作10年以上年滿60歲者。 勞工非有下列情形之一，雇主不得強制其退休： 1.年滿65歲者。 2.心神喪失或身體殘廢不堪勝任工作者。	勞動基準法
教職人員一次退休金	以退休生效日在職同薪級人員之本薪加一倍為基數，每任職1年給予一個半基數，最高35年給予53個基數。尾數不滿六個月者，給予一個基數，滿六個月以上者，以1年計。教職員於年滿55歲時，得自願提前退休，並一次加發5個基數之一次退休金。	教職員有下列情形之一者，得申請退休： 一、任職五年以上，年滿60歲。 二、任職滿25年。 前項第一款之退休年齡，對所任職務有體能上之限制者，得酌予降低，但不得少於55歲。教職員任職五年以上，有左列情形之一者，應即退休： 1.年滿65歲者。 2.心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者。	學校教職員退休條例
私立教職人員退休給付（一次給付）	以教職員個人之退撫儲金專戶本息及依本條例施行前任職年資應給付退休金之總和一次領取。	教職員有下列情形之一者，應准其自願退休： 一、年滿60歲。 二、任職滿25年。 配合私立學校組織變更、停辦或合併依法令辦理精簡者，其未符前項規定而有下列情形之一，得准其自願退休： 1.任職滿20年以上。 2.任職滿10年以上，年滿50歲。 3.任本職務年功薪最高級滿3年。 教職員年滿65歲，私立學校應主動辦理其屆齡退休。	學校法人及其所屬私立學校教職退休撫卹離職資遣條例

資料來源：本研究整理。

第二節、臺灣老年年金與社會救助老年相關給付的競合

Holzmann and Hinz (2005) 隨著各國公共年金快速朝向市場化發展，老人貧窮的問題在已開發及開發中國家均日益受到重視，故世界銀行 (World Bank) 繼 1994 年所提出的三柱年金 (three-pillar pension) 後，在 2005 年又提出五柱的架構，增加第四柱以及第零柱 (zero pillar) 的社會救助模式，目的在於降低老年貧窮以及所得重分配程度，以與第一柱的強調平穩生命週期消費做一區隔。在第零柱中，解決貧窮問題是首要目標，運作方式是透過資產調查模式的均一給付，或是條件式的現金給付來運作。此柱的運作在中低國民所得的開發中國家逐漸普及，而在若干已開發國家，則是與既有的公共年金結合，來提供最低保證年金。

惟在實際運作上，對中低國民所得國家而言，包括政府財政負擔、對自我儲備所帶來的可能抑制效果，以及處理均一年金給付與資產調查給付之間運作所衍生的管理課題等，都是可能額外產生的潛在問題 (Holzmann and Hinz, 2005)。Van Ginneken (2003) 則認為，租稅融通的社會救助制度，必須與國家其它的反貧窮政策或公共年金制度相互搭配運作，在這當中，建立各項財源的優先順序性，以及訂定確定的請領標準，是相當重要的運作規劃。在許多開發中國家，社會救助制度通常是針對特定弱勢人口群，所訂定的給付水準往往會低於貧窮線，主要原因除了是缺乏公共基金外，也是希望能避免引發民眾退出公共年金的動機。

「社會救助」是一個國家社會安全制度的最後一道防線，針對收入落入貧窮線的家戶給予現金給付、實物給付、福利服務或價格補助。我國社會救助法在 2010 年 12 月 10 日有幅度不小的修法，修法內容包括：修訂最低生活費計算方式、增訂中低收入戶之規定、放寬審核門檻、積極性就業及脫貧措施、因應重大經濟變化中低收入戶短期生活扶助措施。社會救助法新制於 2011 年 7 月 1 日實施。其中，前三項修法會影響家戶是否為低收入戶之認定，以下說明修法前後的差異：

一、修訂最低生活費計算方式

(一) 修法前：

最低生活費是參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出 60% 訂定。

(二) 修法後：

1. 以當地區每人可支配所得中位數之 60% 定之，惟不得超過全國每人可支配所得中位數 70%，理論上較修法前以平均消費支出 60% 為寬，可使更多弱勢家庭得到照顧。
2. 明定年度變動未達 5% 以上，最低生活費不予調整，讓弱勢家庭能較穩定受到照顧。

二、增訂中低收入戶之規定

（一）修法前：

無中低收入戶的定義

（二）修法後：

- 1.將最低生活費 1.5 倍以下未符低收入戶資格之經濟弱勢家庭的保障予以法制化。
- 2.家庭總收入平均分配全家人口，每人每月不超過最低生活費 1.5 倍，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告的當年度一定金額，經審核認定後可取得中低收入戶資格。

三、放寬審核門檻

放寬低收入審核門檻的內容及目的（內政部，2011）：

- （一）合理放寬家庭應計算人口範圍，以利弱勢民眾通過資格審核。
- （二）放寬家庭不動產計算範圍，排除未產生經濟效益之嚴重地層下陷區之農牧用地、養殖用地等土地不予列計，以利弱勢民眾通過資格審核。
- （三）放寬工作能力者之認定標準，將懷胎期間經醫師診斷不宜工作者，認定為無工作能力，以利弱勢民眾通過資格審核。
- （四）放寬特殊對象之工作收入核算方式，對於未成年、中高齡及身心障礙等就業能力較弱的工作者，按比例減列核算其工作收入。

（一）修法前：

應計算家庭人口範圍：

- 1.申請人本人及其配偶。
- 2.一親等之直系血親（父母、子女）。
- 3.同一戶籍或共同生活的其他直系血親（祖父母、孫子女...等）及兄弟姊妹。
- 4.認列綜合所得稅扶養親屬免稅額的納稅義務人。

可排除不列入家庭應計算人口者：

- 1.不得在臺灣地區工作的外籍配偶或大陸配偶。

- 2.未共同生活且無扶養事實的特定境遇單親家庭中的父親或母親、祖父母或外祖父母。
- 3.未共同生活且無扶養能力的已婚子女、孫子女或外孫子女。
- 4.應徵集召集入營服兵役或替代役現役。
- 5.在學領有公費。
- 6.入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。
- 7.失蹤、經向警察機關報案協尋未獲，達6個月以上。
- 8.因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估，認定以不列入應計算人口為宜。

（二）修法後：

不列入應計算人口範圍者：

- 1.尚未設有戶籍之非本國籍配偶或大陸地區配偶。
- 2.未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬。
- 3.未共同生活且無扶養能力之已結婚直系血親卑親屬。
- 4.未與單親家庭未成年子女共同生活、無扶養事實，且未行使、負擔其對未成年子女權利義務之父或母。
- 5.應徵集召集入營服兵役或替代役現役。
- 6.在學領有公費。
- 7.入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。
- 8.失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。
- 9.因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市、縣（市）主管機關訪視評估以申請人最佳利益考量，認定以不列入應計算人口為宜。

低收入戶的申請首先必須符合家庭總收入以及家庭財產兩個重要的資產調查項目，（1）家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在當地區公告的最低生活費以下（請參考表 2-2-1）。（2）家庭財產未超過低收入戶適用的當地區公告金額。中低收入戶則須符合（1）家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在當地區公告的最低生活費 1.5 倍以下。（2）家庭財產未超過中低收入戶適用的當地區公告一定金額。家庭人口包括：（1）申請人本人及其配偶、父母、子女。

- (2) 同一戶籍或共同生活的祖父母、外祖父母、孫子女、外孫子女等直系血親。
- (3) 認列綜合所得稅扶養親屬的納稅義務人。但有 9 類人口可以免列。

資產調查的關鍵，所謂的貧窮線是訂在「最低生活費是中央及各直轄市參照行政院主計總處所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數 60%訂定」，但「該數額不能超過同一最近年度行政院主計總處公布全國每人可支配所得中位數 70%，當新年度計算出的數額較現行最低生活費變動達 5%以上時，才進行調整。」而且，如果 2011 年 7 月 1 日前當地區公告最低生活費已經超過全國每人可支配所得中位數 70%，可以維持不調整，以維護民眾權益。特別值得注意的是，為了兼顧各地生活水準差異，並考量地方自治因地制宜效果，臺灣的最低生活費依據臺灣省（15 縣市）、福建省（金門縣、連江縣）及各直轄市公告所轄地區的最低生活費，各地區並不相同。

針對低收入戶、中低收入戶的服務措施包括家庭生活補助費、兒童生活補助費、就學生活補助、以工代賑、身心障礙生活補助...等等（請參考表 2-2-2 與表 2-2-3）。社會救助中與老年經濟安全相關的給付項目，則主要有家庭生活補助（扶助）費。臺灣省第一款低收入戶，每人每月金額為 10244 元。其次，是根據「中低收入老人生活津貼發給辦法」而來的中低收入 65 歲以上老人生活津貼，這個辦法是依據老人福利法第 12 條規定訂定¹⁵。在給付資格與給付水準方面，該辦法第 6 條規定：（一）未達最低生活費 1.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每月發給新臺幣 7200 元。（二）達最低生活費 1.5 倍以上，未達 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者，每月發給新臺幣 3600 元¹⁶。

¹⁵「老人福利法」第 12 條規定：「中低收入老人未接受收容安置者，得申請發給生活津貼……。」

¹⁶前項所定金額，每四年調整一次，由中央主管機關參照中央主計機關發布之最近一年消費者物價指數較前次調整之前一年消費者物價指數成長率公告調整之。但成長率為零或負數時，不予調整。本津貼由直轄市、縣（市）主管機關或鄉（鎮、市、區）公所逕撥匯至申請人帳戶。

表 2-2-1 社會救助最低生活費標準

年度	臺灣省	新北市	臺北市	臺中市	臺南市	高雄市	福建省金門縣	福建省連江縣
83年度	4,650	...	5,730	...	...	4,650	...	...
84年度	5,000	...	6,290	...	...	5,000	4,400	4,000
85年度	5,400	...	6,640	...	...	5,400	4,400	
86年度	6,000	...	6,720	...	...	6,000	4,700	
87年度	6,700	...	7,750	...	...	6,700	5,800	
88年度	7,110	...	11,443	...	...	8,828	5,800	
89年度	7,598	...	11,625	...	...	9,152	5,900	
90年度	8,276	...	12,977	...	...	9,814	5,900	
91年度	8,433	...	13,288	...	...	9,559	6,000	
92年度	8,426	...	13,313	...	...	9,712	6,000	
93年度	8,529	...	13,797	...	...	9,102	6,300	
94年度	8,770	...	13,562	...	...	9,711	6,300	
95年度	9,210	...	14,377	...	...	10,072	6,500	
96年度	9,509	...	14,881	...	...	10,708	6,500	
97年度	9,829	...	14,152	...	...	10,991	6,500	
98年度	9,829	10,792	14,558	...	...	11,309	7,400	
99年度	9,829	10,792	14,614	...	...	11,309	7,400	
100年度 (1.1~6.30)	9,829	10,792	14,794	9,945	9,829	10,033	7,920	
100年度 (7.1~12.31)	10,244	11,832	14,794	10,303	10,244	11,146	8,798	
101年度	10,244	11,832	14,794	10,303	10,244	11,890	8,798	
102年度	10,244	11,832	14,794	11,066	10,244	11,890	8,798	
增加數	—	—	—	763	—	—	—	—

資料來源：社會救助及社工司。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=114&fod_list_no=1538&doc_no=3625.

表 2-2-2 102 年度直轄市、縣（市）政府對列冊低收入戶採行的服務措施

省市別	低收入戶別	家庭生活補助(扶助)費	兒童生活補助(扶助)費	就學生活補助	以工代賑	中低收入65歲以上老人生活津貼	身心障礙者生活補助
臺灣省15縣市		(最低生活費10,244元/人/月)	(15歲以下)	(高中職以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第一款	10,244元/人/月					
	第二款	5,900元/戶/月	2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第三款		2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
新北市		(最低生活費11,832元/人/月)	(15歲以下)	(高中職以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第一類	11,500元/人/月					
	第二類	5,900元/戶/月	2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第三類		2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
臺北市		(最低生活費14,794元/人/月)	(18歲未滿)	(18歲以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第0類(消費性支出=0%)	14,794元/人/月；第三口以上13,200元					
	第1類 (≤10%)	13,400元/人/月			500元/人/次、日		
	第2類 (≤40%)	6,800元/戶/月	7,300元/人/月	5,900元/人/月	500元/人/次、日		
	第3類 (≤55%)		6,600元/人/月	5,900元/人/月	500元/人/次、日		
	第4類 (≤60%)		1,900元/人/月(6歲以下每口3,900元)	5,900元/人/月	500元/人/次、日		
臺中市		(最低生活費11,066元/人/月)	(15歲以下)	(高中職以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第一類	10,303元/人/月					
	第二類	5,900元/戶/月	2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第三類		2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
臺南市		(最低生活費10,244元/人/月)	(15歲以下)	(高中職以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第一類	10,244元/人/月					
	第二類	5,900元/戶/月	2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第三類		2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
高雄市		(最低生活費11,890元/人/月)	(15歲以下孤苦兒童)	(高中職以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第一類	11,890元/人/月					
	第二類	5,900元/戶/月	2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第三類	每年三節(春節、端午、中秋) 2,000元/戶	2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第四類		2,600元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		
福建省		(最低生活費8,798元/人/月)		(高中職以上在學)		7,200元/老人/月	中度以上8,200元/人/月 輕度4,700元/人/月
	第一款	7,600元/人/月(第3口以上5,900元)					
	第二款	5,900元/戶/月		5,900元/人/月	600元/人/次、日		
	第三款		金門縣：2,000元/人/月	5,900元/人/月	600元/人/次、日		

說明：1.每人每月所領取政府核發之救助金額，依社會救助法第八條規定，不得超過當年政府公告之基本工資（1997 年 10 月 16 日公告 15,840 元，2007 年 7 月 1 日起公告 17,280 元，2010 年 9 月 29 日起公告 17,880 元，2012 年 1 月 1 日起公告 18,780 元）。

2.低收入戶內同一輔導對象，若兼具老人或身心障礙者雙重身分，依各該福利別規定，本表所列之中低收入老人生活津貼或身心障礙者生活補助，可擇優領取，不得重覆。

3.依據全民健康保險法第 27 條規定，低收入戶健保費由政府全額補助。同法第 37 條規定，第五類應自行（部分）負擔之費用，由中央政府補助。

4.低收入戶住院期間之膳食費由各級政府分擔補助。

資料來源：社會救助及社工司。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=114&fod_list_no=1538&doc_no=3625

表 2-2-3 中低收入者適用的服務措施

25 歲以下子女就讀高中（職）以上學校	學雜費減免 30%
醫療費用	患嚴重傷、病，所需醫療費用超過本人或扶養義務人所能負擔，補助部分醫療費用。
健保保費	補助 50%
中低收入 65 歲以上老人生活津貼 （未達 1.5 倍）	7,200 元/老人/月
中低收入 65 歲以上老人生活津貼 （1.5 倍以上，未達 2.5 倍）	3,600 元/老人/月
身心障礙者生活補助 （未達 2.5 倍）	中度以上 4,700 元/人/月 輕度 3,500 元/人/月

說明：領取中低收入老人生活津貼者未必是法定中低收入戶。

資料來源：社會救助及社工司。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=114&fod_list_no=1538&doc_no=3625.

另一種類似於社會救助性質的特殊狀況是榮民院外就養金，補助對象是（1）服現役期間因作戰或因公致傷病成殘，無工作能力之榮民。（2）服現役期間因作戰或因公致傷病成殘，退伍除役後，原致傷病情形惡化，無工作能力之榮民。（3）前兩款以外體能傷病、殘或年滿六十一歲，生活無著且無工作能力之榮民。（4）在國內設有戶籍，且家庭全戶（含配偶、子女）平均所得低於當年就養給予標準之榮民，並符合就養安置辦法規定之條件者。補助標準是每人每月 13550 元¹⁷。

最後一個特別的是存在於國民年金法中，但性質是社會津貼，2008 年 10 月 1 日國民年金法施行時，已年滿 65 歲之國民，即民國 1943 年 10 月 1 日（含當日）以前出生之國民，在國內設有戶籍，且最近 3 年內每年居住超過 183 日，而無符合特定限制規定者，得請領老年基本保證年金，自申請當月起按月發給 3,500 元（自 2012 年 1 月起年金金額由 3,000 元調整為 3,500 元）至死亡當月為止。

這些社會救助補助、社會津貼的水準、資格、法源整理如表 2-2-4。而彼此之間是否有競合關係？按照社會救助法 5-1 條規定，第 4 條第 1 項及第 4 條之 1 第 1 項第 1 款所稱家庭總收入，指下列各款之總額：一、工作收入；二、動產及不動產之收益。三、其他收入：前二款以外非屬社會救助給付之收入。那麼哪些津貼或補助計算入社會救助給付或非社會救助給付的其他收入，則攸關社會救助與老年津貼之間的競合關係。

比較明顯的是中低收入老人津貼，根據該辦法第 12 條規定「同時符合領取本津貼、老年農民福利津貼、國民年金老年基本保證年金、國民年金身心障礙基

¹⁷ 資料來源：中華民國老人福利推動聯盟，資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：
http://www.oldpeople.org.tw/ugC_WelfareTopic_Detail.asp?hidWelfareTopicid=61&hidPage1=1&hidWelfareTopicCatID=11.

本保證年金、身心障礙者生活補助費之資格者，僅得擇一領取；具申請其他政府津貼資格者，其領取本津貼之資格及基準，由中央主管機關召集直轄市、縣（市）政府會商訂定」。明白表示中低收入老人生活津貼與上述各項津貼之間屬於互斥關係。

其次，老年農民福利津貼部分，根據內政部 2008 年 12 月 19 日台內社字第 0970205734 號函，老農津貼非屬社會救助法第 5 條之 1 第 1 項第 3 款所稱「社會救助給付」；至於是否納入「其他收入」計算，依同條第 3 項規定應由直轄市、縣（市）主管機關認定之（衛生福利部社會救助與社工司，2014）¹⁸。

至於榮民院外就養金，內政部於 2005 年 1 月 12 日以台內社字第 0940002418 號函示，退輔會安置榮民就養係依「國軍退除役官兵輔導條例」第 16 條：「退除役官兵身心障礙或年老，無工作能力者，應專設機構，採全部供給制或部分供給制安置；……」規定發給，以年老貧困生活無著者為對象，雖寓有「崇功報勳」精神，但以「養所當養」為原則，故並非每一榮民普遍應享權益，亦非勞動所得或其退除待遇，且經獲准就養之榮民，如生活已獲改善或子女有成足以扶養，依法必須停止就養，係屬「臨時濟助」性質。所以，榮民院外就養金應屬政府核發之救助金額。所以榮民院外就養金不是社會救助法第 5 條之 1 第 1 項第 3 款所稱其他收入，不應列為家庭總收入範疇（衛生福利部社會救助與社工司，2014）¹⁹。

	低收入戶家庭生活扶助費	中低收入老人生活津貼	老年農民福利津貼	國民年金老年基本保證年金	國民年金身心障礙基本保證年金	身心障礙者生活補助費	榮民就養金
低收入戶家庭生活扶助費							
中低收入老人生活津貼	0						
老年農民福利津貼	0	X					
國民年金老年基本保證年金	0	X	X				
國民年金身心障礙基本保證年金	0	X	X	X			
身心障礙者生活補助費	0	X	X	X	X		
榮民就養金	0	X	X	X	X	0	

每人每月所領取政府核發的救助金額，不得超過基本工資。

備註：「○」為可同時領取；「×」為不可同時領取

資料來源：本研究自行整理。

圖 2-2-1 各項社會救助與社會津貼之間的競合關係

¹⁸ 資料來源：社會救助與社工司。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=114&fod_list_no=1541&doc_no=3637。

¹⁹ 資料來源：社會救助與社工司。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=114&fod_list_no=1541&doc_no=3637

表 2-2-4 老年相關社會救助補助、社會津貼的水準、資格、法源

名稱	給付水準	資格	法源
低收入戶（一款） 家庭生活扶助費	每月 10244 元 （臺灣省）	全戶人口均無工作能力、無收益及恆產，非靠救助無法生活者。	社會 救助法
中低收入老人生活 津貼	一、 未達最低生活費一點五倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者，每月發給新臺幣 7200 元。 二、 達最低生活費 1.5 倍以上，未達 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者，每月發給新臺幣 3600 元。	符合下列各款規定之老人，得申請發給生活津貼（以下簡稱本津貼）： 一、 年滿 65 歲，並實際居住於戶籍所在地之直轄市、縣（市），且最近一年居住國內超過 183 日。 二、 未接受政府公費收容安置。 三、 家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過中央主管機關或直轄市主管機關當年公布最低生活費標準之 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍。 四、 全家人口存款本金、投資及有價證券按面額計算之合計金額未超過一定數額。 五、 全家人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間。 六、 未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁。	中低收入老人生活津貼 發給辦法
老年農民福利津貼	每月 7,000 元	一、 年滿 65 歲國民，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日者。 二、 申領時參加農民健康保險之農民且加保年資合計 15 年以上者，或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員且會員年資合計 15 年以上者。	老年農民福利津貼暫行 條例
榮民院外就養金	每月 14,150 元	一、 服現役期間因作戰或因公致身心障礙。 二、 服現役期間因作戰或因公致身心障礙，退伍除役後，其身心障礙情形惡化。 三、 前二款以外身心障礙。 四、 年滿 61 歲。	國軍退除役官兵就養安置辦法
老年基本保證年金	每月 3500 元	2008 年 10 月 1 日國民年金法施行時，已年滿 65 歲之國民，即 1943 年 10 月 1 日（含當日）以前出生之國民，在國內設有戶籍，且最近 3 年內每年居住超過 183 日，而無下列規定之一者，得請領老年基本保證年金，自申請當月起按月發給 3,500 元（自 2012 年 1 月起年金金額由 3,000 元調整為 3,500 元）至死亡當月為止。 一、 經政府全額補助收容安置。 二、 領取軍人退休俸（終身生活補助費）、政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或一次退休（職、伍）金。但有下列情形之一者，不在此限： 1. 軍人、政務人員、公教人員、公營事業人員領取一次退休（職、伍）金且未辦理政府優惠存款者，未領取公教人員保險養老給付	國民年金法

名稱	給付水準	資格	法源
		或軍人保險退伍給付，或所領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付之總額，自年滿 65 歲當月起以新臺幣 3,000 元按月累計達原領取總額。 2. 原住民領取一次退休（職、伍）金。 三、領取社會福利津貼（指低收入老人生活津貼、中低收入老人生活津貼、身心障礙者生活補助、老年農民福利津貼及榮民就養給付）。 四、財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計達新臺幣 50 萬元以上。 五、個人所有之土地及房屋價值合計達新臺幣 500 萬元以上。 六、入獄服刑、因案羈押或拘禁。	
原住民給付	每月 3500 元	依據國民年金法第 53 條規定年滿 55 歲之原住民，在國內設有戶籍，且無下列規定之一者，於國民年金法施行後，得請領「原住民給付」每人每月 3,500 元（自 2012 年 1 月起給付金額由 3,000 元調高為 3,500 元）。從申請的當月開始按月發給至年滿 65 歲前一個月為止。 一、現職軍公教（職）及公、民營事業人員。但每月工作收入未超過勞工保險投保薪資分級表第 1 級者，不在此限。 二、領取政務人員、公教人員、公營事業人員月退休（職）金或軍人退休俸（終身生活補助費）。 三、正在領取身心障礙者生活補助或榮民就養給付。 四、正由政府全額補助收容安置。 五、財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計達新臺幣 50 萬元以上。 六、個人所有之土地及房屋價值合計達新臺幣 500 萬元以上。 七、入獄服刑、因案羈押或拘禁。	國民年金法

說明：1. 2012 年臺灣省最低生活費用 10244 元。2012 年臺灣地區每月每人平均消費支出 18774 元。
資料來源：作者自行整理。

四、小結

有關於老年經濟安全保障，除了第一節所介紹的社會保險制度外，我國最早發展社會救助制度，1993 年(82 年)開辦中低收入老人生活津貼，接著 1995 年(84 年)開辦老農津貼，至 2002 年(91 年)開辦敬老津貼，為年金給付的替代措施，規劃國民年金制度時，原本規劃將前項津貼併入落日，但 2008 年(97 年)開辦時僅納入敬老津貼，亦即現在國民年金法的老年基本保證年金與原住民給付。社會救助主要的資格審查內涵包括家庭人口範圍、家庭總收入、財產(請參考圖 2-2-2)，但哪些人、哪些收入須要列入計算是關鍵因素，而社會保險年金給付的位階則因其不屬於社會救助性質，而計入家庭收入。接著以各地的貧窮線來對比這個家庭是否落入低收入戶，但缺乏需求面的詳細設算，一旦落入之後，則以身分別來給予相關給付，等於間接承認有這個身分就有需求，而給特定水準的補助。其結果是一旦落入低收入戶，在給付面向先以家庭生活扶助費為給付項目(請參考圖 2-2-3)，再依照家庭成員的身分別往上附加，給付項目有些與社會津貼有互斥關係(請參考圖 2-2-1)，僅能擇一領取。當津貼項目越來越多，恐有扼殺工作動機疑慮，故規定不得超過基本工資。但社會救助法中並無規定領有老年給付者不得申請社會救助，故目前社會救助的資格要件、給付項目或附帶的福利雖有可能落入全有全無狀況，值得進一步檢討，但基本上當家戶收入僅有老年年金，其他資格亦符合申請津貼資格，仍可以申請相關津貼，換言之，目前社會救助的運作方式雖因為制度轉銜顯現給付項目略為繁雜現象，但仍為老年經濟安全的最後一道防線。

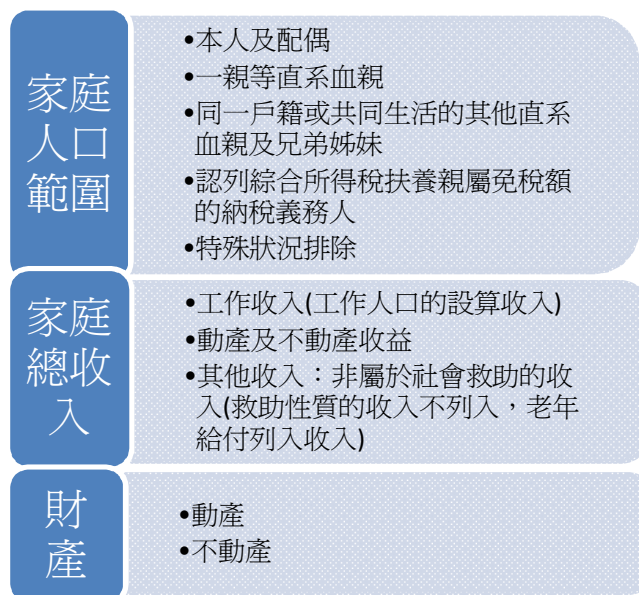


圖 2-2-2 臺灣社會救助的資格審查內涵

第參章、臺灣老年貧窮與消費分析

本章利用主計總處的家庭收支調查原始檔，進行老人貧窮樣貌與消費型態的分析。除了國際上最常用的「所得」測量外，本研究經濟福利的衡量標的也考量「消費」。如此操作的原因有學理面與實證面的理由²⁰。就學理面的角度，經濟學上的生命循環假說提到個人消費取決於所得收入與生命長短，即使生命週期各階段收入有高低，但個體會儘量使消費平滑化。另外恆常所得假說指出，個人消費會隨著恆常所得的增加而上升，短暫所得對消費的影響較小。因此，家庭收支調查以一年為統計期間，其所得為短暫所得的概念，消費資料較接近恆常所得的概念。

至於實證面的理由，主要為若僅從所得面向測量貧窮或觀察老人經濟狀況，可能會高估老人貧窮率。英國與美國 1970 年以來有不少文獻，都發現所得測量的貧窮率會高於消費測量（Fiegehen, Lansley, and Smith, 1977; Cluter and Katz, 1992; Slesnick, 1993; Johnson, Smeeding, and Torrey, 2005），這些研究多建議應兼採所得與消費指標來測量貧窮與經濟福利分配的議題。再者，家戶所得調查中容易有所得低報的問題，尤其是高所得家庭與低所得家庭（Dhawan-Biswal, 2002; Meyer and Sullivan, 2003）。

甚且，臺灣約在 2010 年的前後 10 年，政府在嬰兒潮退休需關注其老年經濟保障的同時，又面臨年輕人就業困難與薪資停滯的問題，所以欲測量各年齡群體的經濟福利，只從所得面或只從消費面觀察都有侷限，所以本章第三節會同時結合所得與消費資料，來觀察家戶或個人的收支餘絀狀況。

由於最新可供研究的家庭收支調查原始檔為 2013 年，所以分析期間訂為 2003-2013 年。統計分析結果的呈現年度，是依下列原則來考量：1.部分研究數據每年分析，例如以折線圖呈現每年的所得與消費貧困率；2.多數是計算 2013 年的數據，因為透過最近年的資料分析，有助於擬定老人基本經濟保障門檻。3.部分數據則是基於數據呈現的精簡原則，僅呈現頭、尾的 2003 年與 2013 年。

考量本研究目的與家庭收支調查的資料結構特徵，分析單位同時包括家戶與個人。所謂分析單位為家戶，就是將原始資料檔陸續做整理後，最後供計算統計數值的資料檔，其排列方式是每一個家戶為一橫列，其中第一個變項是家戶序號，後續的變項則是此家戶的各項特徵，或也可能是戶長的特徵。所謂分析單位為個人，就是最後供計算統計值的資料檔，其排列方式是一個人為一橫列，其中第一個變項仍是該個人所屬的家戶序號，第二個變項是戶內人口代號，後續變項則是此人或其家戶的各項特徵。

²⁰關於該用所得指標或消費指標來測量貧窮、分配不均，洪明皇（2011）有詳細的文獻整理。

進入貧窮樣貌的分析前，先呈現 2003 年與 2013 年的全體家庭與老人家庭組成。所謂老人家庭，指的是家戶內至少有一位年齡達 65 歲的成員。由於本研究分析焦點是老人群體，所以家庭分類是站在老人居住的角度，分為單人戶(獨居)、僅與配偶同戶、共居等三個主要類別。

就全體家戶的組成來看，2003 年單人戶占 9.26%、僅與配偶同住家戶占 14.28%、其餘為共居家戶 76.46%，2013 年單人戶與僅與配偶同戶家庭占全體家庭的比重都有上升，依序是 11.08%、16.86%，共居家戶下降為 72.06%。就老人家庭的組成來看，2003 年單人戶為 11.51%，僅與配偶同戶為 26.35%，共居家戶為 62.14%。2013 年則依序為 11.80%、26.58%、61.62%。

表 3-1-1 臺灣 2003 年與 2013 年的家庭型態

		單人 家戶	僅與配偶 同住家戶	共居	合計
2003 年	全體家庭	9.26	14.28	76.46	100.00
	老人家庭	11.51	26.35	62.14	100.00
2013 年	全體家庭	11.08	16.86	72.06	100.00
	老人家庭	11.80	26.58	61.62	100.00

資料來源：本研究根據 2003 與 2013 年家庭收支調查原始檔計算²¹。2003 年調查全體家戶為 13,681 戶，其中老人家戶為 4349 戶。2013 年調查全體家戶為 15858 戶，老人家戶為 6232 戶。

²¹ 本研究計算數值均經膨脹係數處理。

第一節、老年貧困樣貌

本節的內容分兩部分，首先分析不同所得與消費貧窮門檻下的老年貧困率。分析單位是家戶。國際上相對貧窮測量的貧窮門檻設定，常取中位數所得的 60% 或 50% (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006)，究竟取何者端視研究者研究目的而定。本研究先取家戶平均可支配所得中位數的 60% 作為較寬鬆門檻。接著，由於欲觀察更貧窮家戶的歷年占率變化，所以再設家戶平均可支配所得中位數的 40%，當成較嚴格的貧窮門檻，如此設定乃以研究者的主觀判斷為主。再者，因為本文除分析所得資料外，亦分析消費資料，所以消費貧窮門檻的設定也是如上操作，較寬鬆的消費貧窮門檻是依家戶平均消費性支出中位數的 60% 來訂定；較嚴格的消費貧窮門檻則是依家戶平均消費性支出中位數的 40% 訂定²²。

「家戶可支配所得」係指的是家戶總所得減家戶非消費支出。「家戶總所得」則指的是家庭以下六項所得的合計，分別是：受僱人員報酬、產業主所得、財產所得收入、自用住宅及其他營建物設算租金(以下稱設算租金)、經常移轉收入、雜項收入。另外，非消費支出指的是家庭利息支出與經常移轉支出的合計，而消費性支出指的是以下 12 項家庭消費的合計，分別是「食品及非酒精飲料」、「菸酒及檳榔」、「衣著鞋襪及服飾用品類」、「住宅服務、水電瓦斯及其他燃料」、「家具設備及家務維護」、「醫療保健」、「交通」、「通訊」、「休閒與文化」、「教育」、「餐廳及旅館」、「其它消費」等 12 類。

本節第二部分將就兩種貧窮水準，計算年齡別的貧困率，分析單位是個人，在延續本節第一部分的分析下，一旦該家戶為貧窮家戶，則該家戶內所有的人皆為貧民，這樣就可以由家戶分析轉為個人分析。

一、所得與消費別的家戶貧困率分析

以下家戶貧困率歷時變化的分析，為求行文簡潔，提到貧窮門檻時，乃將家戶平均可支配所得中位數，簡稱所得中位數，而家戶平均消費性支出中位數，簡稱為消費中位數。

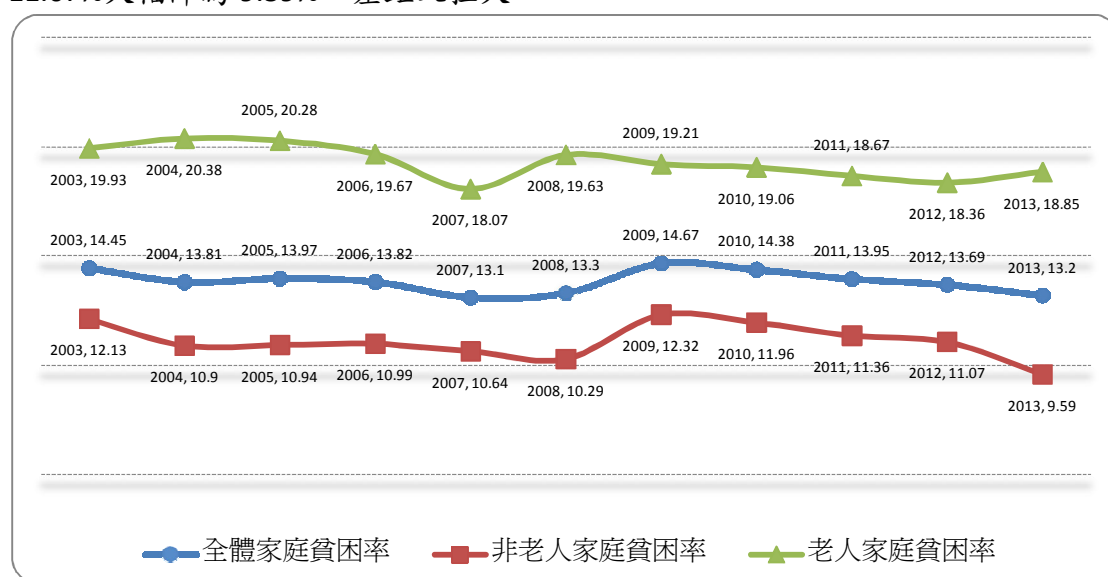
(一) 以家戶平均可支配所得中位數的 60% 為門檻的貧困率 (圖 3-1-1-1)

以所得中位數 60% 的全體家庭貧困率觀察，在 2003-2013 年間有兩個高點，首先是 2003 年的 14.45%，其後 2004-2007 年間大致是下降的態勢，繼而因全球

²²在所得貧窮門檻的統計處理，是先將各個家戶的可支配所得除以其戶內人數，再將所得數值(平均每人可支配所得)由低到高排列，取中位數，然後分別乘以 60% 與 40%，就可得到兩項所得貧窮門檻的數值。消費貧窮門檻的操作同上。

金融海嘯的影響，貧困率由 2007 年最低點 13.1%，逐步上升到 2009 年最高點 14.67%。其後，則持續降到 2013 年的 13.2%。

至於老人家庭與非老人家庭的貧困率，在 2003-2006 年間兩類家庭貧困率差距處於較大的時期，老人家庭貧困率都大於 19.67%，非老人家庭則由 12.13% 降到 10%。2007 年老人與非老人家庭貧困率的差距明顯縮小，分別是 18.07% 與 10.64%。在 2008 年，老人家庭貧困率大幅躍升到 19.63%，非老人家庭則降到 10.29% 的低點，差距明顯又拉大。2009-2012 年間，兩類家庭的貧困率差距變小且穩定，但 2013 年老人家庭貧困率從 18.36% 上升到 18.85%，非老人家庭則由 11.07% 大幅降為 9.59%，差距又拉大。



資料來源：根據 2003-2013 年家庭收支調查原始檔計算。

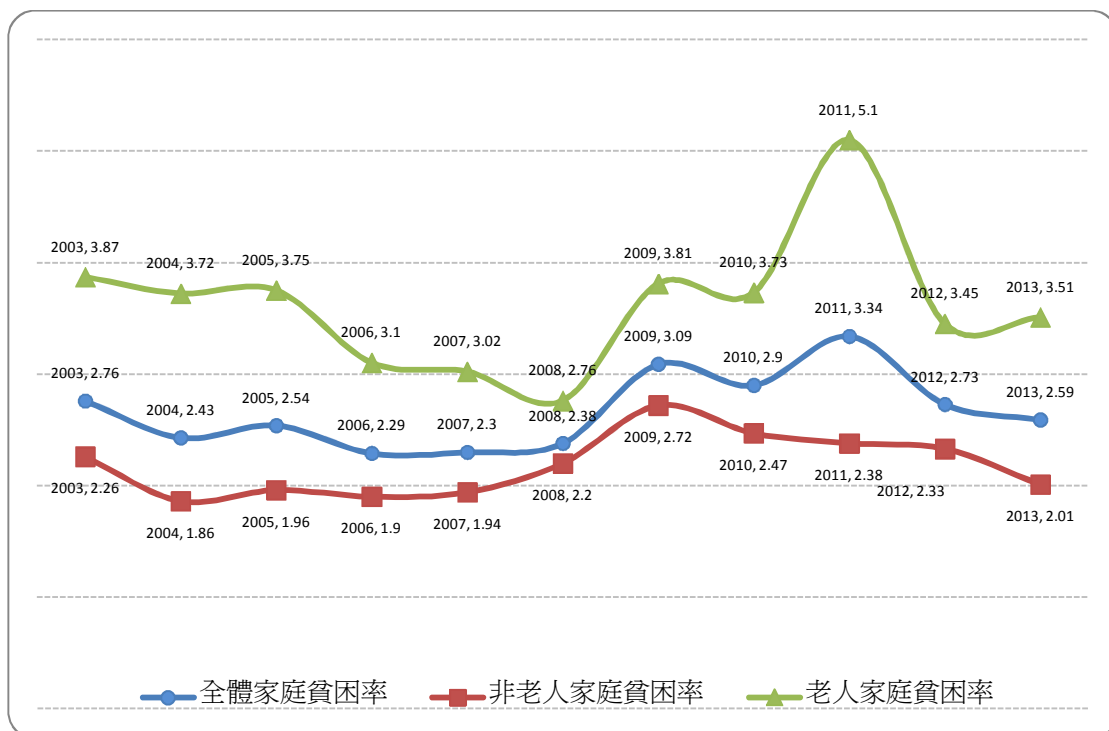
圖 3-1-1-1 2003-2013 年以所得中位數 60% 為門檻的貧困率

(二) 以家戶平均可支配所得中位數的 40% 為門檻的貧困率 (圖 3-1-1-2)

所得中位數 40% 的各類家庭貧困率相對於所得中位數 60% 的貧困率，變化幅度明顯較大。全體家庭貧困率 2003 年是 2.76%，2004-2007 年都低於 2.76%，接著 2008-2011 年處於觀察期間的高點，2011 年達 3.34% 的最高點。

從老人家庭與非老人家庭的貧困率差距來看，2003-2005 年是差距較大的時期，2006-2008 年則明顯縮小。2008 年老人家庭貧困率是 2.76%，而非老人家庭貧困率是 2.2%，這是研究期間差距最小的年度。2010-2011 年兩類家庭貧困率走向不同，老人家庭由 3.73% 上升到 5.1%，非老人家庭由 2.47% 降到 2.38%，從中可看出全體家庭貧困率 2010 年由 2.9% 上升到 2011 年的 3.34%，背後是老人貧困率上升所拉動的。

2012 年可能是老農津貼由前一年每月 6,000 元加碼為每月 7,000 元，所以老人貧困率由 5.1% 降為 3.45%，這也促使整體貧困率由 3.34% 降為 2.73%。



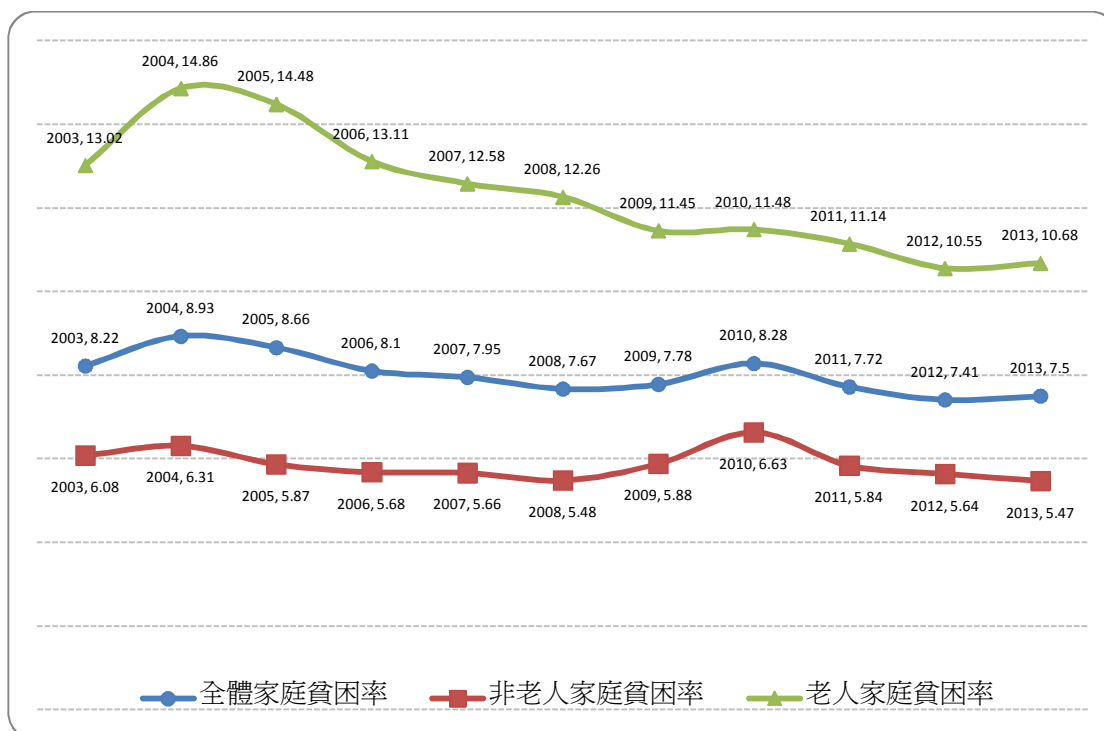
資料來源：根據 2003-2013 年家庭收支調查原始檔計算。

圖 3-1-1-2 2003-2013 年以所得中位數 40% 為門檻的貧困率

(三) 以家戶平均消費支出中位數的 60% 為門檻的貧困率 (圖 3-1-1-3)

若對照消費中位數 60% 與所得中位數 60% 的貧困率，可發現就絕對數值而言，消費貧困率小於所得貧困率，這個現象與本章前言提到的英美實證研究結果是一致的。例如 2003 年整體家庭消費貧困率是 8.22%，小於同年的整體家庭所得貧困率 14.45%。再者，消費貧困率的高點也不同于所得貧困率，2004 年與 2010 年是消費貧困率的高點，分別是 8.93% 與 8.28%，但所得貧困率的高點是在 2003 年與 2009 年 (14.45% 與 14.67%)。

再者，在所得測量下，老人與全體家庭的貧困率差距 (可觀察折線的垂直距離) 大於全體家庭與非老人家庭，這點消費測量與所得測量是類似的。但是在消費測量下，老人與全體家庭消費貧困率的差距持續縮小，例如由 2004 年差距 5.93，到 2013 年差距縮小為 3.18；這點與所得測量並不相同。



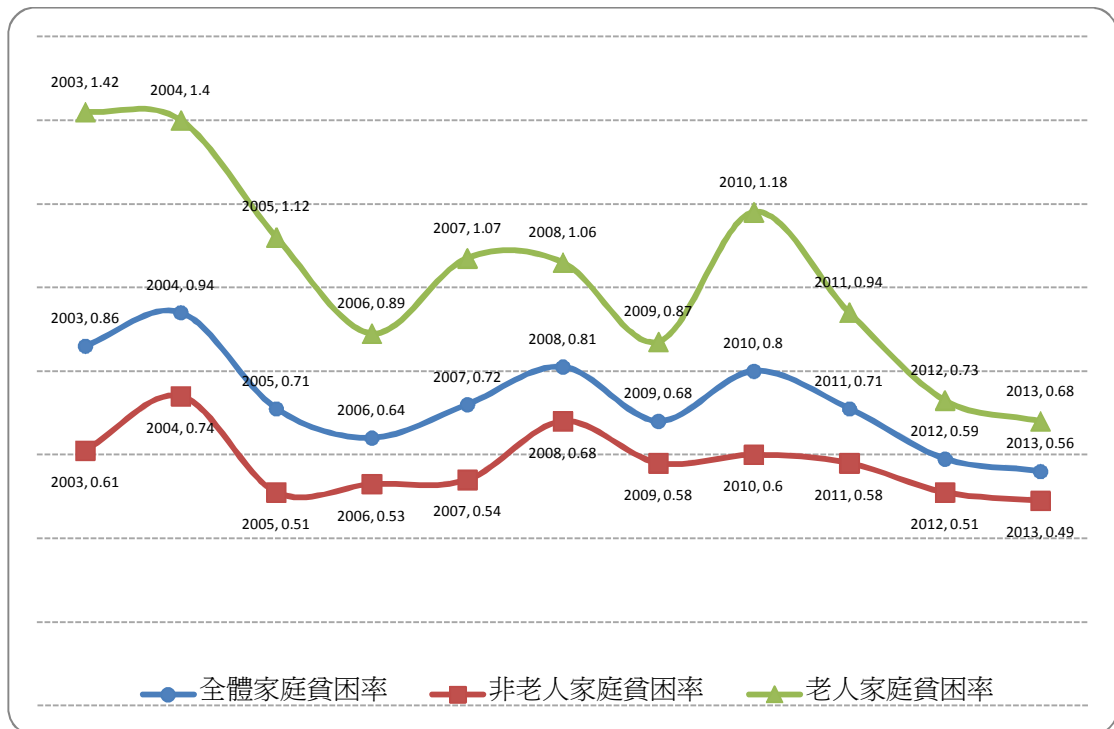
資料來源：根據 2003-2013 年家庭收支調查原始檔計算

圖 3-1-1-3 2003-2013 年以消費中位數 60% 為門檻的貧困率

(四) 以家戶平均消費支出中位數的 40% 為門檻的貧困率 (圖 3-1-1-4)

若對照消費中位數 40% 與所得中位數 40% 的貧困率，可發現在所得測量下，老人與非老人家庭的所得貧困率差距有大有小。但在消費測量下，老人與非老人家戶消費貧困率的差距由 2003 年的 0.83 (1.42% 與 0.61%)，大幅降到 2013 年的 0.19 (0.68% 與 0.49%)。亦即，全體的消費貧窮家庭中，老人與非老人家庭的占率愈來愈接近。這一方面可能是 1990 年代中期以來政府多元的老人福利金給付，已縮小老人與其他年齡群體的經濟差距，再者戰後嬰兒潮在過去幾年有愈來愈多人退休，而這些老人有不少比率都可以領社會保險或私人保險的老年年金，因此整體老人的消費能力不錯。

若對照消費中位數 60% 與 40% 的貧困率，較明顯的差異是在消費中位數 40% 下，非老人家庭的消費貧困率跟全體家庭貧困率愈來愈接近。這可能是非老人家庭面對經濟全球化下勞動市場生產型態改變，因此薪水難以調升，加上物價上漲，所以落入消費貧窮的非老人家庭愈來愈多。由上列 10 年期的分析可發現，老人家庭與非老人家庭的相對經濟位階持續在改變，老人家庭整體而言經濟狀況變好，而非老人家庭相對地經濟變差，故政府接下來的老年年金相關制度的改革，應將這個現象納入考量。



資料來源：根據 2003-2013 年家庭收支調查原始檔計算。

圖 3-1-1-4 2003-2013 年以消費中位數 40% 為門檻的貧困率

二、不同貧困門檻下的年齡別貧困率

本小節分析各年齡層人口在所得與消費門檻下，陷入貧困的比率。承續前一節的設定，寬鬆門檻為所得或消費中位數的 60%，嚴格門檻為所得或消費中位數的 40%。分析單位是個人，只要該家戶為貧困家庭，則戶內每個人都是貧民。年齡分組是採五歲年齡組，最小組是 0-4 歲，最大組是 95-99 歲。

單就 2003 年來看（表 3-1-2-1），大致上可看到下列兩項訊息：1. 不論所得或消費貧窮測量，都顯示未成年人口及老年人相對於青壯年人口，有較高的人口比率陷入貧困。其中未成年人口，又以 14 歲以下的貧困率較高。至於老年人口，若排除 90 歲以上人口數較少且經濟上幾乎是依賴親人或政府的人口，可以看出在所得測量下，65-79 歲的貧困比率大於 80-89 歲；在消費測量下剛好相反，80-89 歲的貧困率大致上高於 65-79 歲。此現象亦提醒政策規劃者，引用實證資料作為政策方案支持之根據時，只採單一指標（如只採所得指標）即下論斷，可能導致的誤判風險。扶貧政策之規劃，須兼顧所得與消費或是其它可獲得之參考資訊，才能減少資源錯置的機率。2. 所得測量下的各年齡層貧困率高於消費測量。

透過對照 2003 年與 2012 年、2013 年（表 3-1-2-2 與表 3-1-2-3）的年齡別貧困率，可看出老人與兒童貧困率的相對樣態已發生轉變。2012 年、2013 年相對於 2003 年，老人前期（65-74 歲）的年齡群體，不論所得或消費測量，落入貧困的比率都明顯減少。至於老人後期（75 歲以後），雖落入所得貧困的比率沒有固定趨勢，但落入消費貧困的比率明顯減少。反之，2012 年、2013 年相對於

2003 年，雖然 0-4 歲兒童可能因為政府兒童津貼相關給付，貧困率已下降；但 5-14 歲兒童所得或消費測量的貧困率並未有一致的下降趨勢。就此來看，社會政策的規劃有必要置放比以往更多的資源到有養育兒童的家庭中。

表 3-1-2-1 2003 年不同所得與消費貧窮門檻下的年齡別貧困率

貧困率	各年齡層 樣本數(人)	中位數家戶 可支配所得 60%	中位數家戶 可支配所得 40%	中位數家戶 消費 60%	中位數家戶 消費 40%
0~4 歲	2,433	21.20	3.97	15.76	1.85
5~9 歲	3,276	22.87	4.11	14.63	1.95
10~14 歲	3,439	25.15	5.07	13.43	2.11
15~19 歲	3,540	21.19	3.96	7.72	1.06
20~24 歲	3,373	12.92	2.42	6.42	0.65
25~29 歲	3,312	9.18	1.41	7.53	0.53
30~34 歲	3,344	13.03	2.24	10.92	0.92
35~39 歲	3,638	16.66	2.94	10.07	1.27
40~44 歲	3,901	17.54	2.94	7.99	0.67
45~49 歲	3,735	12.57	2.26	5.40	0.65
50~54 歲	3,428	9.94	2.07	6.38	0.50
55~59 歲	2,279	12.83	2.47	9.47	0.61
60~64 歲	2,362	17.24	2.91	11.05	0.78
65~69 歲	2,007	21.09	4.83	12.45	1.37
70~74 歲	1,711	23.42	4.57	13.23	1.39
75~79 歲	1,304	20.41	4.17	15.92	1.33
80~84 歲	584	18.74	3.13	14.29	2.15
85~89 歲	216	16.74	2.30	15.16	2.33
90~94 歲	69	23.17	3.31	22.20	4.18
95~99 歲	8	54.32	0.00	33.52	6.79

資料來源：根據 2003 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-1-2-2 2012 年不同所得與消費貧窮門檻下的年齡別貧困率

貧困率	各年齡層 樣本數(人)	中位數家戶 可支配所得 60%	中位數家戶 可支配所得 40%	中位數家戶 消費 60%	中位數家戶 消費 40%
0~4 歲	1,896	18.8	3.6	14.2	1.5
5~9 歲	2,150	24.5	5.7	16.5	2.2
10~14 歲	2,942	24.7	4.9	16.2	2.1
15~19 歲	3,559	20.9	3.5	8.7	0.6
20~24 歲	2,897	12.3	1.7	6.0	0.4
25~29 歲	2,835	6.8	1.1	5.8	0.2
30~34 歲	3,605	11.0	1.9	8.6	0.6
35~39 歲	3,540	14.2	2.6	9.6	0.9
40~44 歲	3,506	15.5	3.0	8.8	0.8
45~49 歲	3,933	13.3	2.1	7.5	0.4
50~54 歲	4,080	10.6	2.3	5.5	0.4
55~59 歲	4,105	9.7	2.4	6.0	0.5
60~64 歲	3,670	12.8	3.0	7.3	0.5
65~69 歲	2,400	17.3	3.4	9.5	0.7
70~74 歲	2,245	20.1	3.1	11.7	0.7
75~79 歲	1,616	22.1	3.4	13.4	0.4
80~84 歲	1,113	20.2	3.7	10.1	1.0
85~89 歲	528	15.8	3.5	10.4	1.4
90~94 歲	146	10.0	2.6	7.3	0.7
95~99 歲	27	12.7	0.0	18.6	0.0

資料來源：根據 2012 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-1-2-3 2013 年不同所得與消費貧窮門檻下的年齡別貧困率

貧困率	各年齡層 樣本數(人)	中位數家戶 可支配所得 60%	中位數家戶 可支配所得 40%	中位數家戶 消費 60%	中位數家戶 消費 40%
0~4 歲	1,834	17.45	2.67	13.01	0.99
5~9 歲	2,076	21.40	3.29	14.57	1.76
10~14 歲	2,808	24.17	5.22	16.73	1.79
15~19 歲	3,257	18.42	3.90	9.18	0.72
20~24 歲	2,854	10.41	2.25	4.18	0.23
25~29 歲	2,645	6.96	1.30	5.92	0.35
30~34 歲	3,469	10.43	1.39	8.86	0.35
35~39 歲	3,543	13.37	2.41	9.48	0.94
40~44 歲	3,459	13.77	2.20	8.89	0.66
45~49 歲	3,671	12.99	2.46	6.93	0.53
50~54 歲	4,167	9.83	2.03	5.91	0.44
55~59 歲	4,000	8.73	1.90	5.78	0.39
60~64 歲	3,989	11.70	2.23	6.97	0.48
65~69 歲	2,643	16.35	3.17	8.90	0.68
70~74 歲	2,353	20.23	3.69	10.37	0.62
75~79 歲	1,698	24.20	4.90	13.93	0.78
80~84 歲	1,203	20.32	3.58	11.54	0.55
85~89 歲	617	17.85	4.13	12.26	1.01
90~94 歲	199	17.21	0.51	10.99	0
95~99 歲	32	19.93	4.73	11.15	1.93

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

三、兼採所得與消費指標

為了彌補單就所得或單就消費分析老年貧困狀況的缺點，接著我們以老人收支餘絀狀況進行分析，主要有幾個做法，表 3-1-3-1 與表 3-1-3-2 用所得除以消費的概念，來觀察老人收支餘絀的分布，而表 3-1-3-3 與表 3-1-3-4 則是用先將所得減消費，再除以所得的方法，來做同樣目的之觀察。

若將平均所得除以平均消費，會得到一個比值，我們也將比值設定不同的區間，如此就可以觀察老人的收支餘絀差異分布。此處所稱平均所得，是家戶總所得除以戶量，所稱平均總消費，是家戶非消費支出與消費支出加總，再除以戶量。計算單位是個人，每個表都分總人口與老人人口來呈現。比值臨界值與組數的設定，是研究者考量比值的最大值與最小值後，所作的主觀判斷，此為研究限制。

表 3-1-3-1 是個人平均所得除以個人平均總消費的比值，此值小於 1 有收小於支的意涵（灰底部分）。2013 年所有老人中，有 **33.7%** 的比率是收小於支，有 66.3% 是收大於支。同年總人口中，有 24% 是收小於支，76% 是收大於支。所以我們可以說老人相對於其他年齡層人口有較大的比率是**收小於支**。依生命歷程的發展，小孩與老人期處於**收小於支**的人生階段。

表 3-1-3-2 與表 3-1-3-1 的差異，在於分母是個人平均「消費性支出」，消費性支出僅是總消費的一部分，所以分母較小，表 3-1-3-2 的比值會較大於表 3-1-3-1，因此老人或全體人口入不敷出的比率就會少於表 3-1-3-1。這樣的操作可以供政策規劃者思考的是，分析家庭消費資料時，以家庭總消費或僅看家庭消費性支出的優缺點。至於表 3-1-3-3 與表 3-1-3-4，原理與前兩表相同，但是採所得先減消費，再除以所得的概念，來呈現老人的收入差異分布。

上述規劃方式可能面對挑戰，收小於支的老人有可能是「所得位於中高位階，但花費比所得多，且多是非必要支出」，這類老人就不是社會政策的扶助對象。要解決這項疑慮，可參考 Saunders, Bradshaw and Hirst (2002) 的作法。該研究分析英國「所得與消費皆貧窮且入不敷出」的家庭，將這類家庭稱為窮到見底的家庭（core poverty），此外更進一步兼採所得與消費資料並將無剩餘所得購買耐久財與奢侈財的家庭稱為消費受限制的家庭（constrained expenditure）²³。未來若能朝這個方向分析消費資料，就可更精確地將經濟弱勢家庭做分類，會有助於政府資源花在刀口上²⁴。

²³ 此處的文獻整理，來自洪明皇（2011）。

²⁴ 不過要再將家庭消費作耐久財、非耐久財、奢侈品的劃分，是一耗時又涉價值判斷的資料處理過程。

表 3-1-3-1 2013 年平均所得與平均總消費比值分布

	總人口 (樣本 50,518 人)	老人 (樣本 8,746 人)
0=<比值<0.25	0.03	0.01
0.25=<比值<0.5	0.60	0.70
0.5=<比值<0.75	2.78	4.01
0.75=<比值<0.875	5.01	7.84
0.875=<比值<1	15.62	21.09
1=<比值<1.125	23.63	21.09
1.125=<比值<1.25	18.16	15.87
1.25=<比值<1.5	20.70	17.63
1.5=<比值<1.75	8.51	7.05
1.75=<比值<2	2.91	2.63
2=<比值<4	2.00	2.02
4=<比值<6	0.05	0.04
6=<比值<8	0.01	0.01
	100	100

說明：比值的公式是個人平均總所得/個人平均總消費。

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-1-3-2 2013 年平均所得與平均消費性支出比值分布

	總人口 (樣本 50,518 人)	老人 (樣本 8,746 人)
0=<比值<0.25	0.01	0.01
0.25=<比值<0.5	0.38	0.49
0.5=<比值<0.75	1.46	2.44
0.75=<比值<0.875	1.84	3.52
0.875=<比值<1	3.99	9.10
1=<比值<1.125	8.53	14.67
1.125=<比值<1.25	14.05	16.02
1.25=<比值<1.5	27.63	23.34
1.5=<比值<1.75	18.50	15.27
1.75=<比值<2	10.39	6.99
2=<比值<2.5	8.91	5.49
2.5=<比值<3	2.79	1.65
3=<比值<3.5	0.92	0.50
3.5=<比值<4	0.24	0.27
4=<比值<6	0.29	0.22
6=<比值<8	0.05	0.03
8=<比值<10	0.01	0.00
10=<比值<12	0.01	0.01
	100	100

說明：比值的計算公式：個人平均總所得/個人平均消費性支出。

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-1-3-3 2013 年平均總所得與平均總消費的比值分布（相減）

	總人口 (樣本 50,518 人)	老人 (樣本 8,746 人)
比值<-0.75	0.98	1.33
-0.75=<比值<-0.5	1.10	1.36
-0.5=<比值<-0.25	2.82	4.14
-0.25=<比值<-0.125	4.48	7.19
-0.125=<比值<0	14.66	19.64
0=<比值<0.125	26.51	23.70
0.125=<比值<0.25	24.53	21.12
0.25=<比值<0.5	22.86	19.46
0.5=<比值<0.75	2.00	2.02
0.75=<比值<1	0.07	0.05
	100.00	100.00

說明：比值的公式是（個人平均總所得－個人平均總消費）/個人平均總所得。

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-1-3-4 2013 年平均總所得與平均消費性支出的比值分布（相減）

	總人口 (樣本 50,518 人)	老人 (樣本 8,746 人)
比值<-0.75	0.61	0.74
-0.75=<比值<-0.5	0.54	0.92
-0.5=<比值<-0.25	1.23	2.25
-0.25=<比值<-0.125	1.72	3.37
-0.125=<比值<0	3.58	8.26
0=<比值<0.125	10.16	16.84
0.125=<比值<0.25	22.57	22.72
0.25=<比值<0.5	46.36	36.73
0.5=<比值<0.75	12.86	7.91
0.75=<比值<1	0.37	0.26
	100	100

說明：比值的計算公式：（個人平均總所得－個人平均消費性支出）/個人平均總所得。

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

第二節、老年所得分析

本節主要以個人為單位分析年 2013 年的老年所得來源。家庭收支調查的所得資料有家戶層次與個人層次，因此多數所得項目都可判斷出是家庭中何人所賺取或領取，另外也有部分所得是被劃為家庭成員所共有。個人所得的計算方式，是依據洪明皇、林怡婷（2012）年的研究設定，先將可歸屬予個人的所得分給該家庭成員，家戶共有的所得及設算租金則是平分給家庭成員。

以下先觀察整體老人的所得來源，所得類別有工作所得（內含退休金）、財產所得、設算租金、經常移轉收入（內含來自政府的移轉收入、敬老津貼、社會保險受益、老農津貼、國民保證年金、私人移轉）、其它所得。主要呈現各類所得占個人總所得的比重，以及各類所得的絕對金額。

其次，就不同所得級距別來分析老人的所得來源差異，依個人總所得高低分 10 組。此外也觀察不同所得級距的老年男女性所得來源差異。再者，對比有無領取退休金、有無領取特定老年給付的老人所在所得級距的差異，透過此分析可評估各類老年給付對老年經濟安全的影響。

一、不同所得階層的所得組成分析

表 3-2-1-1 是 2013 年全體老人的總所得平均數與所得組成，樣本數是 8,467 人。個人總所得的主要組成大項，有工作所得、財產所得、設算租金、經常移轉收入、其它所得，我們以灰底表示。表中的各項金額比率，都是相對於個人總所得而言。本研究亦將全體老人依個人總所得高低分 10 組進行分析(請參考表 3-2-1-2)。

1.全體老人的所得組成

2013 年全體老人的平均總所得是 256,850 元（表 3-2-1-1），其中經常移轉收入有 126,734 元，占率是最高的，達 49.3%，工作所得、財產所得、設算租金的占率分別是 29.2%、11.1%、10.3%。在經常移轉所得 126,734 元中，有 33,514 元是來自政府，占經常移轉的 26.4%，另 47,083 是來自私人移轉，占 37.1%。

2.老人所得十分位的所得組成分析

在表 3-2-1-2 個人總所得十分位下，最低分位的老人總所得是 31,391 元，經常移轉收入與設算租金分別占 66.6%、30.8%，合計已是總所得的 97%；工作所得占率未達 1%。設算租金並非現金收入，其占率之所得達 30.8%，是因為我國老人擁有自有住宅的比率達八成。此組老人的所得來源，都沒有退休金與老農津貼。

就最低所得組經常移轉收入的組成來看，有 7,313 元來自政府，有 3,359 元為私人移轉，合計占經常移轉收入的 51%，其它來源則是表中未列出細項的社會保險給付、從企業或從國外來的移轉所得。

第五分位老人的平均個人總所得是 111,661 元，約是最低所得組的三倍。各類所得占總所得的比率與最低所得組的差異不大，經常移轉收入、設算租金的合計占率也高達 95%。第十分位組老人的平均總所得有 979,020 元，所得組成與最低組、第五組相當不同。

第十分位組的工作所得占率達 50.9%，其次是經常移轉收入的 24.4%、財產所得的 20%。就經常移轉收入的組成來看，私人移轉(100,814 元)的占率有 42.14%、政府移轉(29,103 元)的占率僅 12.1%。

3. 十分位下的男女性所得組成分析

從表 3-2-1-3 可看出男、女所得高低的差異，這是因為 2013 年已達 65 歲的老人在年輕時是處於臺灣傳統養家模式男主外、女主內的年代，所以女性的經濟保障多依附在配偶或其子女之下。

最低所得組的 874 個樣本中，女性 589 人遠高於男性的 285 人，此外女性平均總所得 30,933 元也稍低於男性的 32,354 元。男女性的所得組成差異不大，經常移轉收入的占率都超過 65%，設算租金的占率有 30%，兩項所得的合計占率都達 97%。

第五分位組的老年女性 558 人，大於男性的 317 人。女性平均總所得 111,028 元，略低於男性的 112,776 元。不論男女性，經常移轉收入與設算租金仍是主要所得來源，但男性的設算租金占率僅 27.6%，這是因為其工作所得與財產所得相對於女性都多一些。

第五分位組相對於最低或最高分位組，男女性的老農津貼金額或占總所得比率，都是較高的（從表 3-2-1-2 可看出「中高」所得組的平均老農津貼金額，比最高所得組還高）。此外，男女性移轉所得占總所得之比率都是 14.3%，高於低所得組的男女性。這主要原因應該是低所得組的老人即使有子女，其子女可能無餘力給老人奉養金，而中層階級老人的子女，較可能給予老人奉養金。

最高所得組的男女性在總所得與所得組成等面向的差異都較大。此組男性有 687 人，女性僅 187 人，男性平均總所得是 996,678 元，女性是 913,158 元。所得組成方面，男性以工作所得的 54.4%為最大宗，經常移轉收入與財產所得的占率相近，分別是 21.2%與 20.2%，而私人移轉與設算租金僅占 8.2%、4.2%。其中，退休金占工作所得的比重為 48.4%。

最高所得組女性與男性不同，最大宗所得是經常移轉收入的 37.5%，其次才是工作所得的 20.9%，而私人移轉占總所得的比率是 19%，這是男性的兩倍。

表 3-2-1-1 2013 年全體老人的平均所得組成

(單位：元)

樣本 (8467 人)	金額	比率
工作所得(含退休金)	75,128	29.2
退休金	34,186	13.3
財產所得	28,489	11.1
設算租金	26,415	10.3
經常移轉收入	126,734	49.3
經常移轉收入-來自政府	33,514	13.0
敬老津貼	1,953	0.8
社會保險受益	10,622	4.1
老農津貼	6,890	2.7
國保保證年金	0.106	0.0
私人移轉	47,083	18.3
其它所得	83	0.0
總所得與比率	256,850	100.0

說明:1.社會保險受益指的是公、勞、農、軍保受益及就業保險給付。

2. 所得細項的占率計算方式，指的是占總所得之比率，以經常移轉收入—來自政府的 33,514 元為例， $(33,514 / 256,850) * 100\% = 13.04\%$

3.樣本數 8467 人

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-2-1-2 2013 年老人個人所得十分位下的所得組成（單位：元）

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
樣本 (人)	874	875	875	874	875	875	874	875	875	874
工作所得	232	486	805	611	2,131	9,641	26,250	60,613	157,660	498,100
退休金	0	0	0	0	0	157	2,339	17,301	77,101	247,256
財產所得	584	960	1,192	1,636	2,672	8,256	14,179	18,007	43,868	195,797
設算租金	9,673	14,779	19,484	26,789	34,888	25,511	25,113	29,468	33,219	45,828
經常移轉收入	20,891	30,962	38,980	47,911	71,881	140,730	191,936	235,696	255,867	239,212
經常移轉收入- 來自政府	7,313	11,929	15,194	17,881	24,783	53,586	59,311	66,316	51,563	29,103
敬老津貼	190	609	815	885	2,361	5,581	4,467	2,813	1,528	462
公、勞、農、軍 保受益及就業 保險給付	491	795	1,036	1,056	1,407	4,089	17,603	23,858	20,048	36,541
老農津貼	0	0	0	0	5,191	22,886	16,004	14,143	7,892	3,619
國保保證年金	0	0	0	0.004	0.045	0.215	0.282	0.233	0.204	0.082
私人移轉	3,359	5,191	7,011	9,451	15,956	48,072	73,761	94,320	115,686	100,814
其它所得	12	29	15	20	89	158	274	101	60	83
總所得	31,391	47,216	60,476	76,967	111,661	184,295	257,752	343,885	490,674	979,020

說明:社會保險受益指的是公、勞、農、軍保受益及就業保險給付。

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-2-1-3 2013 年老人個人所得最低、第五、第十分位下的男女性所得組成（單位：元）

	最低分位				第五分位				最高分位			
樣本(人)	男性(285)		女性(589)		男性(317)		女性(558)		男性(687)		女性(187)	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
工作所得	247	0.8	225	0.7	2,857	2.5	1,719	1.5	541,705	54.4	335,457	36.7
退休金	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	262,375	26.3	190,865	20.9
財產所得	696	2.2	530	1.7	3,661	3.2	2,111	1.9	201,770	20.2	173,517	19.0
設算租金	10,251	31.7	9,397	30.4	31,149	27.6	37,009	33.3	41,476	4.2	62,061	6.8
經常移轉收入	21,156	65.4	20,765	67.1	75,019	66.5	70,102	63.1	211,644	21.2	342,038	37.5
經常移轉收入-來自政府	7,146	22.1	7,392	23.9	25,893	23.0	24,154	21.8	28,533	2.9	31,229	3.4
敬老津貼	269	0.8	152	0.5	2,616	2.3	2,217	2.0	461	0.0	465	0.1
社會保險受益	523	1.6	475	1.5	1,445	1.3	1,386	1.2	30,602	3.1	58,695	6.4
老農津貼	0	0.0	0	0.0	4,307	3.8	5,693	5.1	3,684	0.4	3,379	0.4
國保保證年金	0	0.0	0	0.0	0.066	0.0	0.034	0.0	0.079	0.0	0.092	0.0
私人移轉	3,210	9.9	3,429	11.1	16,090	14.3	15,880	14.3	81,323	8.2	173,512	19.0
其它所得	3	0.009	16	0.052	91	0.1	87	0.1	83	0.0	85	0.0
總所得	32,354		30,933		112,776		111,028		996,678		913,158	

說明:社會保險受益指的是公、勞、農、軍保受益及就業保險給付。

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

二、特定所得項目對老人所處所得位階的影響

表 3-2-2-1 至表 3-2-2-5 分別是老人有無領退休金者、有無領老農津貼者、有無領國保基礎年金、有無私人移轉者、有無設算租金者在個人所得十分位組的分布。其中，退休金、老農津貼與國保基礎年金涉及社會政策的制度規定，可供政策思考的空間較大。這四張表都顯示，有該項所得相對於無該項所得的老人，所處的所得位階普遍較高。

就表 3-2-2-1 來看，2013 年全部老人中，有 7.72% 有領退休金，而 92.28% 的老人無退休金。在有領退休金的老人中，有高達 88% 的老人位在最高兩個所得組，反之無退休金可領的老人，多位於第一至第八分位組。若對照表 3-2-1-2 第一、第五、第十分位組老人退休金占總所得之比率差異，可知有無領退休金是影響老人能否躍升到最高 2-3 個所得位階的因素。

此處值得思考的是，在家庭收支調查的所得歸類下，勞工個人帳戶退休金、軍公教退撫金、企業退休金及商業保險個人年金都被歸類於本研究定義的「退休金」科目中，而造成有領退休金的老人高度分布在最高兩個所得組的主因，則是來自於「有無領軍公教退撫金」這個差別，那麼背後是有制度面公平與效率的檢討空間的。

表 3-2-2-2 顯示全體老人的 12.46% 有領老農津貼，這些老人有 75% 在第六、七、八分位，亦即位於中高所得位階居多，只有其中的 5.2% 老人位於最高所得組。從表 3-2-2-3 則可看出，全體老人有 10.56% 有領國保基礎年金，有領國保基礎年金者，都沒有人落在所得最低三個分位，由此可推測國保可能有減少老人落入相對貧窮處境功能，未來仍須更進一步的詳細分析。

表 3-2-2-1 2013 年老人有無領退休金者在個人所得十分位組的分布

	未領退休金	有領退休金
1 (最低)	10.92	0
2	11.02	0
3	11.00	0
4	10.95	0
5	10.80	0
6	10.58	0.14
7	10.53	1.79
8	10.01	9.25
9	8.34	30.63
10 (最高)	5.85	58.19
總人數 4489847 人	4143089	346758
占率	92.28	7.72

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-2-2-2 2013 年老人有無領老農津貼者在個人所得十分位組的分布

	未領老農津貼	有領老農津貼
1 (最低)	11.52	0
2	11.61	0
3	11.60	0
4	11.55	0
5	10.32	7.48
6	6.58	32.25
7	8.00	22.89
8	8.46	20.44
9	9.82	11.75
10 (最高)	10.56	5.20
總人數 4489847 人	3930437	559410
占率	87.54	12.46

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-2-2-3 2013 年老人有無領國保基礎年金者在個人所得十分位組的分布

	未領國保基礎年金	有領國保基礎年金
1 (最低)	11.27	0
2	11.37	0
3	11.35	0
4	11.26	0.34
5	10.63	4.29
6	8.58	19.92
7	7.91	26.33
8	8.53	21.97
9	8.95	19.46
10 (最高)	10.15	7.69
總人數 4489847 人	4015921	473925
占率	89.44	10.56

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-2-2-4 2013 年老人有無私人移轉者在個人所得十分位組的分布

	無私人移轉	有私人移轉
1 (最低)	17.7	0
2	17.85	0
3	17.83	0
4	17.55	0.26
5	14.26	4.28
6	3.15	18.54
7	2.28	19.86
8	2.31	20.05
9	2.70	19.79
10 (最高)	4.36	17.22
總人數 4489847 人	2556596	1933251
占率	56.94	43.06

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-2-2-5 2013 年老人有無自有住宅設算租金收入者在個人所得十分位組的分布

	無自有住宅設算租金收入	有自有住宅設算租金收入
1 (最低)	15.18	0
2	15.31	0
3	15.29	0
4	15.17	0.09
5	13.61	2.76
6	7.12	15.02
7	5.79	17.89
8	4.89	19.96
9	4.25	21.55
10 (最高)	3.40	22.73
總人數 4489847 人	2982157	1507689
占率	66.42	33.58

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

第三節、老年消費樣貌

一、所得與消費的關係

原則上老年所得會影響其消費水準，表 3-3-1-1 先承續第二節老人個人總所得十分位的架構，呈現十分位下每個所得組的各項消費金額平均數，然出現所得與消費高低排序不一致的情況。由於家庭收支調查的消費科目金額，只有家戶層次，沒有也很難切割出家庭內個人的消費金額，所以消費金額是計算戶內平均每個人的消費金額²⁵。在家庭收支調查的分類下，家庭消費包括消費支出與非消費支出兩大類。最低所得組的老人平均消費支出是 14771 元，平均非消費支出是 3579 元。就消費支出總計來看，第五分位組的 20482 元反而高於第六分位組的 17039 元，又如第一與第二分位組的非消費支出 3579 元與 3407 元，反而高於第三、第四分位組的 3267 元與 3184 元。若看消費細項，亦會出現這類情形。之所以出現所得與消費排序不一致的狀況，除了每個老人所處家庭型態不同因而需求不同外，家庭的消費偏好與習慣、本研究採用老人個人消費金額採除以戶量的作法等因素，都可能導致這個結果。

²⁵ 這是資料庫本身即缺乏個人消費值之下，所做的權衡處理，因此讀者解讀數據時，應該留意此項研究限制。

表 3-3-1-1 2013 年老人個人所得十分位的各項消費平均數（單位：元）

	1 (所得最低)	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (所得最高)
樣本數(人)	874	875	875	874	875	875	874	875	875	875
消費支出總計	14771	15758	16495	18049	20482	17039	16933	19238	22860	31172
食品及非酒精飲料	2713	2943	3089	3270	3443	3155	3191	3401	3550	4198
菸酒及檳榔	248	194	189	175	215	203	181	167	176	209
衣著鞋襪及服飾用品	455	446	433	434	408	356	369	402	457	746
住宅服務、水電瓦斯及其他燃料	3204	3682	4170	5234	6329	5149	5298	6216	6873	9151
家具設備及家務維護	326	356	408	402	423	384	337	396	527	898
醫療保健	2082	2558	2925	3511	4344	3567	3446	3990	5206	6241
交通	1386	1317	1264	1180	1345	956	897	1037	1197	2104
通訊	528	514	464	482	465	364	372	415	465	682
休閒與文化	671	670	756	731	794	597	616	745	947	2055
教育	715	484	357	201	140	182	193	186	204	168
餐廳及旅館	1636	1595	1464	1410	1399	1170	1222	1265	1498	2089
其它	809	999	976	1018	1178	956	811	1019	1761	2630
房地租-實付	440	264	138	95	74	128	152	254	200	186
房地租-設算(自有)	1654	2423	3066	4147	5132	3918	3832	4545	5096	7048
房地租-設算(借用或配住)	359	188	91	68	90	198	352	393	445	364
利息支出	137	172	109	153	165	89	61	86	141	285
經常移轉支出	3442	3235	3158	3031	3344	2580	2506	2541	3008	5833
非消費支出總計	3579	3407	3267	3184	3509	2669	2566	2627	3150	6118

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

二、老年各項消費項目分析

基本年金所欲回應的基本消費應不受到所得高低的影響，而是一個不分所得高低的均一值，基本加上職業年金的整體年金值才是與所得有若干相關，但均一的基本年金值設定攸關老年人以此年金額可獲致哪一個等級的消費水準，或滿足哪些消費項目。

本小節將全體家庭分為老人家庭與無老人家庭兩大類，然後再將兩大類家庭中，區分為獨居（單人戶）、僅與配偶同戶、共居，以進行消費分析。區分獨居、僅與配偶同住這兩類家庭，有助於我們分析老人單身者與老人夫妻的需求差異。就 OECD（2011: 129）的各國年金概況資料，OECD 成員國有些國家將老人單身與老人夫妻的公共年金所得替代率設為一致，有些國家則有些差別。

本小節將各個消費科目由低到高區分為 10 組後，呈現各組的該項消費項目每人每月平均數額²⁶。表 3-3-3-1 顯示全體老人消費性支出最少的第一分位組，每月消費性支出約 9295 元，獨居者約 10036 元，僅與配偶同戶 9838 元，其餘家戶均歸類為共居家戶，每月每人約 9019 元。最高的第 10 分位組，每月每個老人消費性支出約 42701 元，獨居者約 56752 元僅與配偶同戶 47474 元，共居家戶每月每人約 36080 元。

表 3-3-3-1 2013 年老人每人每月消費性支出十等分位平均數額

消費性支出 十等分位	全體老人	獨居	僅與 配偶同戶	共居
1	9,295	10,036	9,838	9,019
2	11,712	13,245	12,332	11,313
3	13,305	15,083	14,141	12,786
4	14,693	16,869	15,592	14,035
5	16,159	18,943	17,198	15,347
6	17,773	21,274	19,109	16,843
7	19,779	24,128	21,454	18,458
8	22,430	27,772	24,579	20,616
9	26,910	34,449	29,929	24,154
10	42,701	56,752	47,474	36,080

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

其次，消費性支出指的是以下十二項家庭消費的合計，分別是「食品及非酒精飲料」、「菸酒及檳榔」、「衣著鞋襪及服飾用品類」、「住宅服務、水電瓦斯及其他燃料」、「家具設備及家務維護」、「醫療保健」、「交通」、「通訊」、

²⁶經家庭收支調查膨脹係數處理。

「休閒與文化」、「教育」、「餐廳及旅館」、「其它消費」等十二類。我們擷取主要七個消費性支出項目，各單項也按照十等分位分組，計算該組的平均每人每月消費金額，並在各分位組將七個項目金額合計。表 3-3-3-2、表 3-3-3-3、表 3-3-3-4、表 3-3-3-5 顯示，若擷取這七種主要消費性支出項目，每個消費項目的消費水準均在第 4 個十分位數平均值，則加總後的金額約為 9507 元，獨居者為 12173 元，僅與配偶同戶者為 11107 元，共居者為 8981 元。如果是第 5 個十分位數，則依序全體老人 11083 元、14190 元、12779 元、10351 元。

表 3-3-3-2 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—全體老人
(單位：元)

全體老人	食品	衣著	住宅服務 水電 瓦斯及其他燃料	家具設備 及家務	醫療	交通	通訊	小計
1	1,493	63	1,616	77	864	102	79	4,295
2	2,076	147	2,349	122	1,362	282	156	6,494
3	2,417	204	2,918	154	1,710	414	223	8,040
4	2,691	264	3,486	190	2,020	564	292	9,507
5	2,954	325	4,102	232	2,361	743	367	11,083
6	3,211	387	4,819	281	2,760	993	458	12,909
7	3,510	468	5,703	353	3,311	1,320	557	15,222
8	3,885	577	6,875	455	4,164	1,686	673	18,314
9	4,413	739	8,910	662	5,762	2,232	835	23,551
10	6,093	1,408	15,224	1,913	13,102	4,820	1,286	43,846

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-3-3-3 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—獨居
(單位：元)

獨居	食品	衣著	住宅服務 水電 瓦斯及其他燃料	家具設備 及家務	醫療	交通	通訊	小計
1	1,222	53	2,746	81	669	-	39	4,809
2	2,002	126	3,879	131	1,416	63	107	7,723
3	2,536	179	5,063	165	1,859	160	157	10,119
4	2,906	231	6,083	200	2,291	263	200	12,173
5	3,239	285	7,080	253	2,720	375	238	14,190
6	3,616	341	8,350	309	3,207	497	296	16,616
7	3,963	406	9,553	386	4,050	646	355	19,359
8	4,457	517	11,400	501	5,270	816	464	23,427
9	5,172	700	14,225	711	7,224	1,143	603	29,777
10	7,610	1,607	24,341	2,013	19,587	3,763	1,147	60,068

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-3-3-4 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—僅與配偶同戶
(單位：元)

僅與 配偶 同戶	食品	衣著	住宅服務 水電 瓦斯及其 他燃料	家具設備 及家務	醫療	交通	通訊	小計
1	1,768	53	2,123	91	998	74	61	5,168
2	2,425	126	3,224	134	1,599	207	102	7,817
3	2,767	179	3,973	167	1,984	307	144	9,522
4	3,061	231	4,624	207	2,400	398	186	11,107
5	3,346	285	5,293	251	2,863	503	238	12,779
6	3,617	341	5,886	308	3,362	638	290	14,442
7	3,931	406	6,773	387	4,033	940	360	16,831
8	4,325	517	8,148	516	5,171	1,560	477	20,714
9	4,850	700	10,125	788	7,067	2,259	681	26,469
10	6,651	1,607	16,504	2,173	16,698	5,484	1,195	50,311

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算。

表 3-3-3-5 2013 年老人每人每月主要消費性支出項目十等分位平均金額—共居
(單位：元)

共居	食品	衣著	住宅服務 水電 瓦斯及其 他燃料	家具設備 及家務	醫療	交通	通訊	小計
1	1,465	90	1,460	72	857	221	120	4,284
2	1,992	173	2,069	115	1,287	411	230	6,277
3	2,290	235	2,497	146	1,597	590	317	7,672
4	2,530	300	2,920	180	1,877	778	397	8,981
5	2,772	358	3,369	221	2,153	1,002	477	10,351
6	3,005	426	3,891	265	2,477	1,256	558	11,877
7	3,244	513	4,513	334	2,901	1,502	647	13,653
8	3,558	617	5,415	423	3,587	1,819	745	16,165
9	4,012	775	6,798	602	4,843	2,311	901	20,241
10	5,302	1,389	11,038	1,759	9,733	4,712	1,326	35,258

資料來源：根據 2013 年家庭收支調查原始檔計算

三、小結：

針對老年貧困樣貌，本章第一節採取所得為指標(家戶平均可支配所得中位數 60%、40%)、消費指標(家戶平均消費性支出中位數的 60%、40%)以及合併所得與消費指標，分析單位包括家戶與個人。整體分析 2003-2013 年老人與非老人貧困率，發現不論所得或消費測量，老人群體落入貧困的比率有下降的趨勢，但非老人群體陷入貧困的比率相對地上升，建議年金政策與育兒政策修訂過程可將這個現象納入考量。

表 3-3-3-6 2003-2013 年所得指標與消費指標的家戶貧困率發展狀況

貧困門檻	老人與非老人家戶貧困率趨勢特色
所得中位數60%	在2003-2006年間兩類家戶差距大
	2009-2012年間，兩類家戶的貧困率差距變小且穩定，
	2013年又拉大
所得中位數40%	相對於中位數60%的貧困率，變化幅度明顯較大
	2003-2005年是差距較大的時期，2006-2008年則明顯縮小
	2011年差距拉大，後又縮小，變異較大
消費中位數60%	消費門檻算出的貧困率小於所得門檻
	消費貧困率的高點(2004年、2010年)不同於所得貧困率的高點(2003年與2009年)
	兩類家戶比較2003-2005年是差距較大，2006-2011年逐漸縮小
消費中位數40%	老人與非老人家戶消費貧困率的差距由2003年的0.83（1.42%與0.61%），大幅降到2013年的0.19（0.68%與0.49%）
	老人家戶經濟狀況改善，非老人家戶惡化

第二節分析所得階層別下的老人所得組成，以及退休金與老農津貼等所得對老人所得位階的影響。老人所得十分位下，最低所得組的男女人數比是 1:2，老年女性經濟上較弱勢，是政策上需持續關注的對象。最低所得組不論男女，個人所得有 67%來自經常移轉收入，30%來自設算租金，而工作所得與財產所得的合計占率尚不及 2%。低所得老人普遍有因持有自用住宅的設算租金收入，但此項收入並非現金所得，一旦這些老人有長照需求，僅賴移轉收入可能不足以支應，政府必須積極推動長期照護制度或相關以房養老等措施。退休金與老農津貼都是利富的所得科目，尤其是退休金。臺灣現行老年經濟安全保障制度，無論是第一層或第二層，採取比例給付，較少發揮所得重分配效果，再加上保費補助面採取比例補助，高所得者反而獲得較高的保費補助金額。而且老年年金的所得替代率在低中高所得者並沒有太大的差別，致使造成退休給付利富效果。未來在年金改革中建議把握基本保障、所得重分配、所得越高替代率越低等原則，發揮年金制度資源分配的公平與效率效果。

第三節第一部分說明以所得及以消費測量經濟福利高低，可能會出現排序不一致的現象，這意謂政府研擬福利給付政策時，須同時參考所得與消費資料，才不致於發生資源錯置的現象。第二、三部分則是運用消費資料並在區分老人的家庭型態別下，分析不同支出水準下的老人的消費支出，以供本研究最後兩章研擬基本年金給付水準之對照。

第肆章、稅收制國家年金制度的基礎保障： 加拿大、紐西蘭

第一節、加拿大

加拿大的老年經濟保障制度最早可溯源自 1927 年的老年安全制度（Old Age Security program, OAS），其為一種資產調查型態²⁷、針對貧窮老人來提供給付的社會救助制度。其後隨著 1942 年貝佛里奇報告書的公布，提供老人適足退休經濟保障，不僅成為當時國際間社會安全制度的主流思潮，也帶動了加拿大在 1952 年老年安全法案（Old Age Security Act）的正式運作，實施了老年安全年金（Old Age Security pension, OAS 年金），以及其後相關年金制度的陸續建制與變革（Tamagno, 2007）。以下先以 OAS 年金為主要重心，來概述加拿大年金制度自 1952 年老年安全年金實施之後的發展過程及現制（Tamagno, 2005、2007、Baldwin, 2009）。

一、加拿大年金制度發展

有別於過去老年安全制度所提供的資產調查（means-tested）型態老年給付，1952 年開始運作的 OAS 年金，主要是針對年滿 70 歲，且年滿 18 歲後在加拿大居住至少滿 20 年者，來提供定額的年金給付，財源則是由政府的一般稅收來融通。

隨著從 1960 年代開始的國際間雙重公共年金架構，加拿大於 1965 年建制了第二個公共年金制度—加拿大年金計劃（Canada Pension Plan, CPP）及魁北克年金計劃（Quebec Pension Plan, QPP）。有別於 OAS 年金的稅收制，CPP/QPP 是採行繳費性的社會保險模式，為一所得相關保費與所得相關給付的確定給付制度，原則上所有的民間受雇者與自雇者，以及聯邦政府與省政府的公務員，均需依其居住地區的不同，來分別加入此二計劃。因為 CPP/QPP 全額年金的法定請領年齡訂為 65 歲，所以為求整體年金制度在請領資格上的一致性，OAS 年金自 1965 年起亦將年金請領年齡從原本的 70 歲，調降至 65 歲。

繼 1952 年的 OAS 年金之後，OAS 在 1967 年開辦了第二項給付—保證所得津貼（Guaranteed Income Supplement, GIS），此項津貼是採行所得調查（income-tested）型態，針對符合 OAS 年金請領資格者，若其個人或加計配偶之所得若低於法定水準，則可額外再領取保證所得津貼，以確保個人在老年能享有來自政府的最低保證經濟來源。其後在 1975 年及 1985 年，OAS 又陸續開辦了配

²⁷在加拿大，「資產調查（means-tested）」是指將個人或家戶的所得與資產均納入計算，而「所得調查（income-tested）」則是僅納入個人或家戶的所得來計算。

偶津貼（Spouse's Allowance）及遺屬津貼（Allowance for the Survivor），分別針對 OAS 年金受領人年滿 60-64 歲的配偶或伴侶，以及喪偶後未再婚或同居的配偶或伴侶，來分別提供給付。

隨著 1960 年代到 1980 年代初期 OAS 內容的漸次擴充，CPP/QPP 亦從 1970 年代開始，陸續展開了若干變革，包括給付完全隨物價指數連動調整、取消 65 歲申請給付時的薪資所得測試、將照顧幼兒期間排除在給付計算之外、增設可提早到 60 歲開始請領的減額年金、配偶間年金權益的共享等等。在前述一連串的變革過程，隨著人口結構高齡化與給付的漸次擴充，讓採行隨收隨付模式的 CPP 在 1983 年首度出現了支出大於收入的制度赤字，因而讓制度從 1987 年起，開始展開了積極提高費率、重建安全準備金提撥額、與提高安全準備金投資收益等修正措施。

而在 CPP 從 1987 年起的強化制度財務變革過程中，OAS 年金則是以落實「基本保障」精神，來做為制度調整的依歸。OAS 年金雖是採行定額給付，且需併入個人所得，來適用累進性的所得稅，但在僅需滿足居住條件及請領年齡的規定下，相當高所得者，仍能實際保有部分的 OAS 年金。因之，OAS 年金自 1989 年開始實施了「年金退還稅（repayment tax, recovery tax）」，當個人的法定年所得高於規定的法定門檻，就必須就年所得與法定所得門檻間的差額，來繳交 15% 的年金退還稅，退還稅金額以 OAS 全額年金為上限，從所得次年度所領取的 OAS 年金中來逐月扣除。

隨著人口高齡化趨勢的到來，對稅收制的 OAS 年金而言，即意謂著政府財政支出壓力的浮現。因之，為減輕 OAS 年金的支出負擔，OAS 的男女性合格請領年齡預計從 2023 年 4 月起，將以 6 年的時間將合格年齡逐年提高，到 2029 年 1 月達 67 歲為止。

加拿大現行在老人退休經濟保障架構上主要包括公私年金制度，以及採行所得調查模式的 GIS。在公私年金制度方面，第一層是由 OAS 年金所架構的基礎年金，採行非納費的稅收模式，透過隨收隨付的財務機制，來提供老人基本退休經濟保障。第二層制度為社會保險模式的 CPP/QPP，主要是針對受雇及自雇者設計，採行所得相關保費與所得相關給付的運作，將年金給付設定在平均終身投保薪資的 25%，透過部分準備提存的財務機制，來讓受雇及自雇者能享有一定程度的所得替代率給付水準。第三層制度則是透過政府稅惠補貼的私部門職業退休金（Employment Pension Plans, EPPs）及適格退休儲蓄計劃（Registered Retirement Savings Plans, RRSPs），採行所得相關保費與所得相關給付的運作，透過儲備制的財務機制，來提供個人較 CPP/QPP 來得高的退休經濟保障。

其次，在所得調查模式的 GIS 方面，是針對符合 OAS 年金請領資格者，若其個人或加計配偶（伴侶）之所得若低於法定水準，則可額外再領取此一津貼，以確保個人在老年能享有來自政府的最低經濟給付保障。

二、加拿大年金制度基礎保障運作概述

加拿大現行年金制度的基礎保障是 OAS 年金，以下即就 OAS 年金的給付條件與額度、涵蓋率、所得替代率與財務運作規定等，來予以分別說明。

（一）給付條件與額度

在稅收制的運作模式下，欲符合 OAS 年金的請領資格，基本上與個人過去的工作期間並無關聯性，亦無需有繳費記錄，取而代之的，是居住期間與請領年齡的規定。以下茲分就年金請領資格及給付標準二大項，來說明 OAS 年金的給付條件與額度（Service Canada, 2014a）。

1. 年金請領資格

欲符合 OAS 的請領資格，基本上必須滿足居住條件、合格年齡及收入等三個條件。

（1）居住條件

在居住條件方面，主要是依據提出給付申請時是否現居在加拿大，而有所不同。現居加拿大者，在政府核准 OAS 年金申請時，申請者必須是加拿大公民或合法居留者，且年滿 18 歲之後，在加拿大至少曾經居住滿 10 年。若是非現居加拿大者（例如，被公司派駐他國的工作人員），則是在離開加拿大當天，必須曾經是加拿大公民或是合法居留者，且年滿 18 歲之後，在加拿大至少曾經居住滿 20 年。

此外，若是不符合前二項居住條件，但居住在與加拿大簽訂有社會安全合約（social security agreement）的國家，或是在這些合約簽訂國中有參與該國社會安全制度的納費，則亦可依不同國家的相關合約規定，來申請 OAS 年金或是該合約國家年金，或是二者兼領。

（2）請領年齡

現行 OAS 年金的男女性合格請領年齡均為 65 歲，不過預計從 2023 年 4 月起，將以 6 年的時間將合格年齡逐年提高，到 2029 年 1 月達 67 歲為止。

（3）收入條件

針對個人（不考慮婚姻狀態）加計海外所得後的淨年收入超過法定上限者，即不予以 OAS 年金的給付，而此一法定年所得上限每季分別會在 1、4、7、10 月隨著消費者物價指數來調整。以所得年度 2014 年為例，到 6 月為止是 \$116,002（近 3 年 OAS 年金的相關所得門檻規定，請參考後文表 1 的所得退還門檻上限）。

2. 年金給付標準

OAS 年金給付金額依居住期間及申請年齡的不同，可分為全額年金、增額年金與減額年金。

(1) 全額年金

欲請領全額年金，須符合下列二種資格條件之一：

A. 滿 18 歲後在加拿大居住至少達 40 年；

B. 在 1952 年 7 月 1 日（含）之前出生，且符合下列條件之一：

(A) 1977 年 7 月 1 日時居住在加拿大。

(B) 1977 年 7 月 1 日時雖未居住在加拿大，但在年滿 18 歲之後，曾在加拿大居住一段期間。

(C) 在 1997 年 7 月 1 日擁有有效的加拿大移民簽證。

全額年金的給付金額在 2014 年 7 月為 \$558.71，此一金額每季分別會在 1、4、7、10 月隨著消費者物價指數來調整。

(2) 增額年金

自 2013 年 7 月起，個人在到達全額年金請領條件後，可選擇延後請領，來領取增額年金。

延後請領的年限最長為 60 個月（5 年），每延後請領 1 個月，年金額可增領 0.6%，故個人延後申請年金的最高年齡為 70 歲，可領取的增額年金最多增幅為 36%。此外，一旦申請延後請領 OAS 年金，將無法再符合 GIS 的請領資格。

(3) 減額年金

個人滿 18 歲以後在加拿大居住期間未滿 40 年，以至於無法符合全額年金的請領資格時，可以依滿 18 歲之後的實際居住期間（以年為單位，每滿 1 年方能視為 1 年的合格請領年資）者，來等比例領取減額年金，惟居住期間至少必須為 10 年。減額年金的請領金額如式（1）

$$\text{減額年金金額} = \text{全額年金金額} \times \frac{\text{至少為 10 年的實際居住年數}}{40} \quad (1)$$

3. OAS 年金退還稅（OAS pension recovery tax）

當個人符合下列二個條件時，必須依規定來繳回（repay）部分、乃至於全額的已領取 OAS 年金，所需繳回的金額，即稱為年金退還稅：（1）個人的淨年

收入超過最低所得退還門檻（minimum income recovery threshold），以及（2）若是居住在國外，所居住的國家對於加拿大年金的非居民稅率大於等於 25%。

年金退還稅的計算方式如式（2）所示，基本上是依個人淨年收入與最低所得退還門檻二者間的差額，並以 15% 的稅率來計算需繳回的 OAS 年金額，此一金額即為 OAS 年金退還稅：

$$\text{OAS 年金退還稅} = (\text{個人淨年收入} - \text{最低所得退還門檻}) \times 15\% \quad (2)$$

依式（2）所計算出的年金退還稅，將以平均分成 12 個月的方式，自下個所得稅年度個人每月可以領得的 OAS 年金額中，予以做等額的扣除，亦即個人實際領得的 OAS 年金額將會降低。表 4-1-2-1 所示為從 2012 年到 2014 年關於 OAS 年金所得退還門檻的上下限，當中所得退還門檻的上限，即是得以領取 OAS 年金的法定年所得上限。

表 4-1-2-1 2012 年到 2014 年加拿大 OAS 年金的所得退還門檻上下限

所得年度	所得退還門檻下限	所得退還門檻上限	年金退還稅繳交期間
2012	\$69,562	\$112,966	2013/7~2014/6
2013	\$70,954	\$114,815	2014/7~2015/6
2014	\$71,592	\$116,002*	2015/7~2016/6

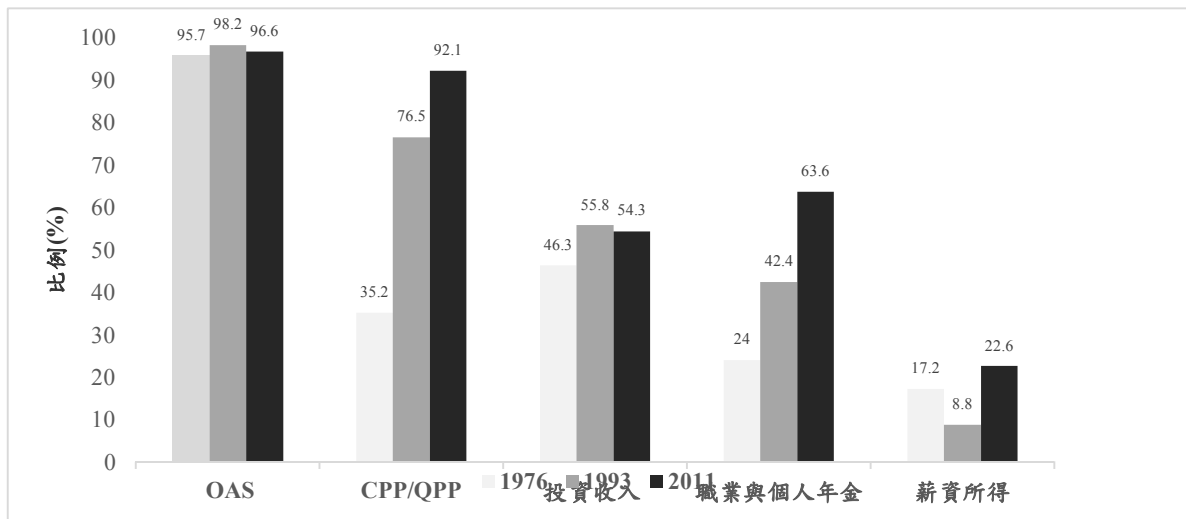
*2014 年所得退還門檻上限的確切金額，仍需視後續的每季調整情況。

資料來源：Service Canada(2014b), The Old Age Security pension recovery tax.

<http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/pension/recovery-tax.shtml>

（二）涵蓋率

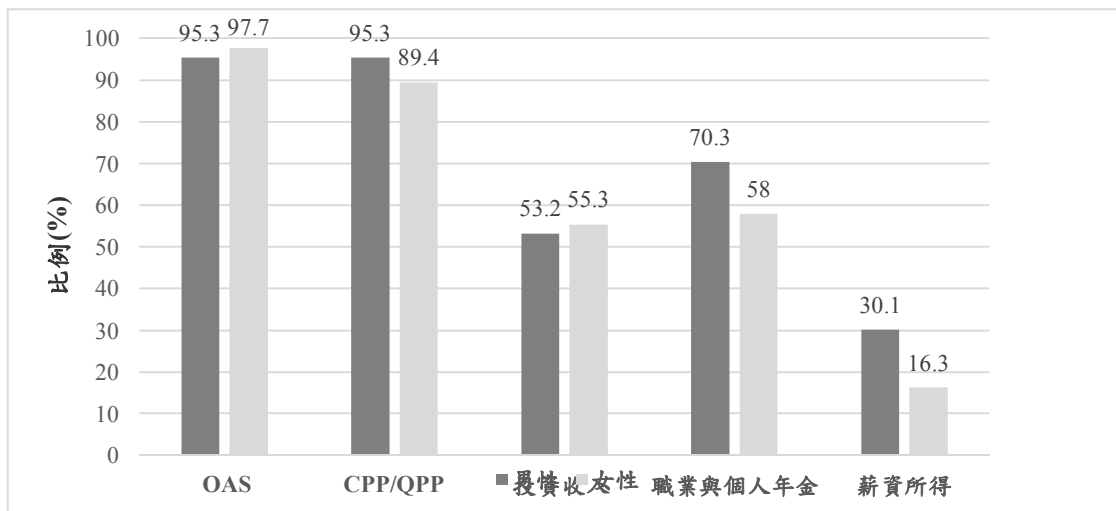
依據 Employment and Social Development Canada（ESDC）所做老人所得來源統計，如圖 4-2-2-1 所示（Employment and Social Development Canada, 2011）。在 1976 年、1973 年及 2011 年間，65 歲以上的老人中，領有包括 OAS 年金在內之 OAS 給付的比例約在 95% 以上，而此一比例在這段期間的變動並不大；相較之下，領有 CPP/QPP 及私部門年金的比例雖不及 OAS，但比例在這段期間卻有著明顯的提高。



資料來源：Employment and Social Development Canada (2012) . Indicators of Well-being in Canada, Financial Security-Retirement Income.

圖 4-1-2-1 加拿大 65 歲以上老人領取特定所得來源比例：1976、1993 及 2011 年

其次，就性別來看，以 2011 年為例，如圖 4-1-2-2 所示，在各項所得來源中，女性老人僅有領取 OAS 的比例高於男性老人，其餘項目的領取比例均低於男性，而當中差距較大的所得項目是職業與個人年金以及薪資所得。



資料來源：Employment and Social Development Canada (2012) , Indicators of Well-being in Canada, Financial Security-Retirement Income.

圖 4-1-2-2 加拿大 65 歲以上男女性老人領取特定所得來源比例：2011 年

再者，就年齡別來看，依據加拿大統計局（Statistics Canada）所做的 2010 年所得調查 (Statistics Canada, 2011)，針對老年人口的所得來源來看，從表 4-1-2-2 可看出，年齡越大的老人，OAS/GIS 為所得來源之一的比例越高，以 75 歲以上老人來看，不論是全體、男性或女性，此一比例均有 95% 以上。

綜合前述，定位在基礎保障層次的 OAS 年金，在採行稅收制且給付資格主要為居住條件、而非職場經歷的情況下，成為加拿大 65 歲以上老人最普遍的年金收入來源。在這當中，職場經歷較不足的女性老人與年齡越大老人，OAS（或再加上 GIS）為所得來源之一的比例越高，若再輔以年金退還稅的規定，可見 OAS 年金所強調的是基礎保障，而非所得替代的給付精神。

表 4-1-2-2 2010 年加拿大 65 歲以上老人所得來源之一為公私年金的情況

類別	OAS/GIS	CPP/QPP	職業年金/個人年金
全體			
65 歲以上	92.3%	90.5%	59.2%
65-74 歲	89.3%	90.8%	55.4%
75 歲以上	96.4%	90.2%	64.3%
男性			
65 歲以上	90.7%	92.9%	64.9%
65-74 歲	87.5%	92.3%	60.4%
75 歲以上	95.6%	93.8%	71.8%
女性			
65 歲以上	93.7%	88.6%	54.3%
65-74 歲	91.1%	89.4%	50.7%
75 歲以上	97.0%	87.6%	58.6%

資料來源：整理自 Statistics Canada(2011), 2011 National Household Survey, Data tables, Income source.

（三）所得替代率

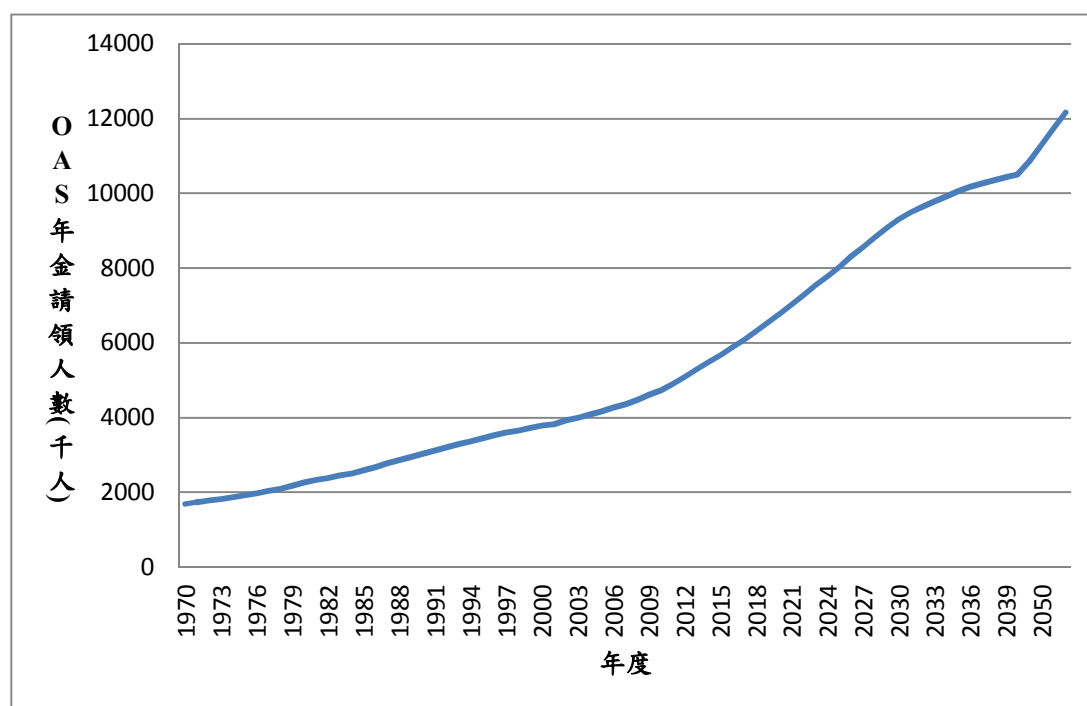
加拿大並無針對 OAS 年金所做的相關所得替代率統計，不過加拿大統計局自 1982 年起利用財稅資料建立了 Longitudinal Administrative Database（LAD），LaRochelle-Cote 等人（2008）利用此一資料庫，以在 1983、1986、1989、1992、1995 及 1998 年時，年齡為 54 到 56 歲的 6 個年齡世代，採用經家戶規模調整後的稅後家戶所得為基礎，評估個人在特定年齡（例如 70 歲）時所得佔 55 歲時所得的所得替代率變動情況。因之在此即透過此一整體性的收入資料，來側面分析 OAS 年金對個人在退休後所能提供的所得替代率效益（LaRochelle-Cote et al., 2008）。

以截至 2005 年為止被持續追蹤最久的 1983 年時 54 到 56 歲世代（已被持續追蹤到 75 至 77 歲）為例，其所得替代率的中位數直到 60 歲左右約維持在 100% 左右，而後在約 65 歲時降低到 80% 左右，之後的所得替代率即一直維持此一水準。不過此一年齡世代所得替代率高於 100% 的人數比例，在 59 到 61 歲時約有將近 50%，然到了 64 至 66 歲時降為 35%，69 到 71 歲時更進一步降為 23%。相對的，所得替代率低於 60% 的人口比例則從 60 歲時的 10%，到 75 歲時提高到 21%。

其次，若以 54 到 56 歲時的薪資所得為基礎，來將此一年齡世代劃分為不同收入群組，家戶所得在最低收入群組者，所得替代率通常超過 100%，且所得的變動情況較平穩，因為這些家戶所得中，包括 OAS、GIS、CPP/QPP 等的公部門所得來源佔了絕大多數的比例。相照之下，較高收入群組的家戶，其所得替代率平均而言較低，約僅有 60%，因為其較仰賴私部門的所得來源。而所得水準在所得中位數附近者，其所得替代率的中位數約為 80% 左右。

此外，若進一步分析不同收入群組之所得替代率的差異原因，在 64 到 66 歲時，所得替代率差異主要來自於受雇及自雇的薪資收入；而隨著年齡的增長，所得替代率差距主因慢慢轉移到私部門退休金，尤其是 70 歲之後。

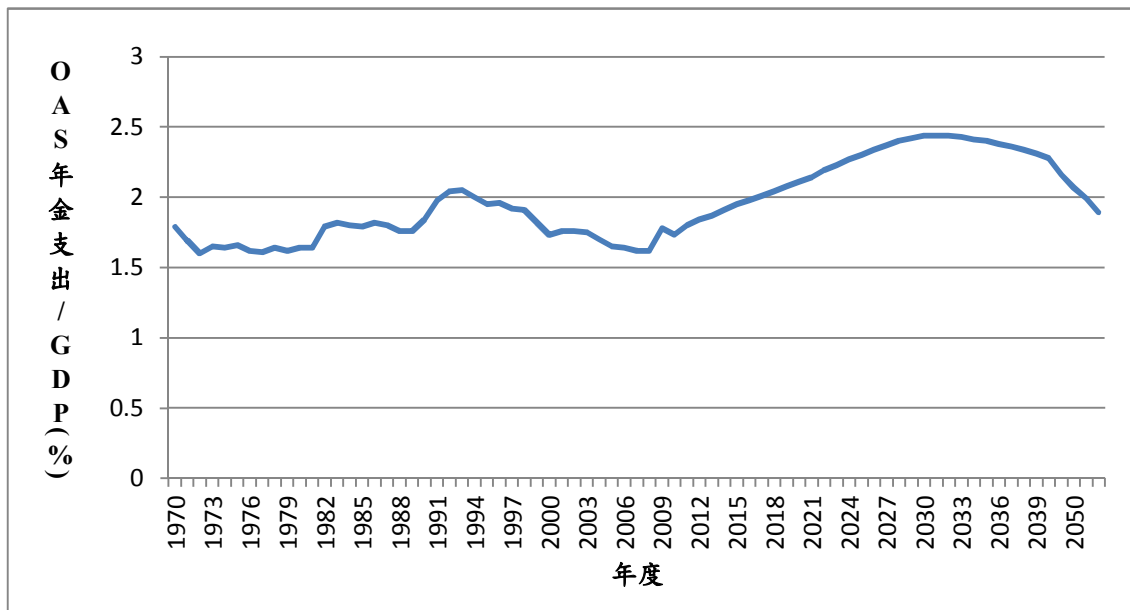
綜合前述，隨著年齡的增長，個人所得替代率平均而言呈現下降的情況，在這當中，家戶所得較低者因所得來源較仰賴公部門年金及相關津貼給付，故所得替代率的變動較所得高者來的平穩，顯見公部門年金對經濟弱勢者及個人退休經濟，所提供的長期性協助與平穩效益。LaRoche-Cote 等人（2008）針對特定世代家戶所做退休前後所得情況變動分析，雖有其樣本上的限制，包括僅以有薪資收入者為樣本，以及所選擇的世代未必能代表未來的世代等，不過因為其是採行縱貫性方式來進行分析，故樣本資料的分析結果，仍具有相當的參考性價值。



說明：1970 年到 2009 年為實際值，2010 年到 2060 年為推估值。

資料來源：整理自 Office of the Chief Actuary (2009a)，table5、table6。

圖 4-1-2-3 加拿大 OAS 年金請領人數實際值與推估值：1970 年到 2060 年



說明：1970 年到 2009 年為實際值，2010 年到 2060 年為推估值。

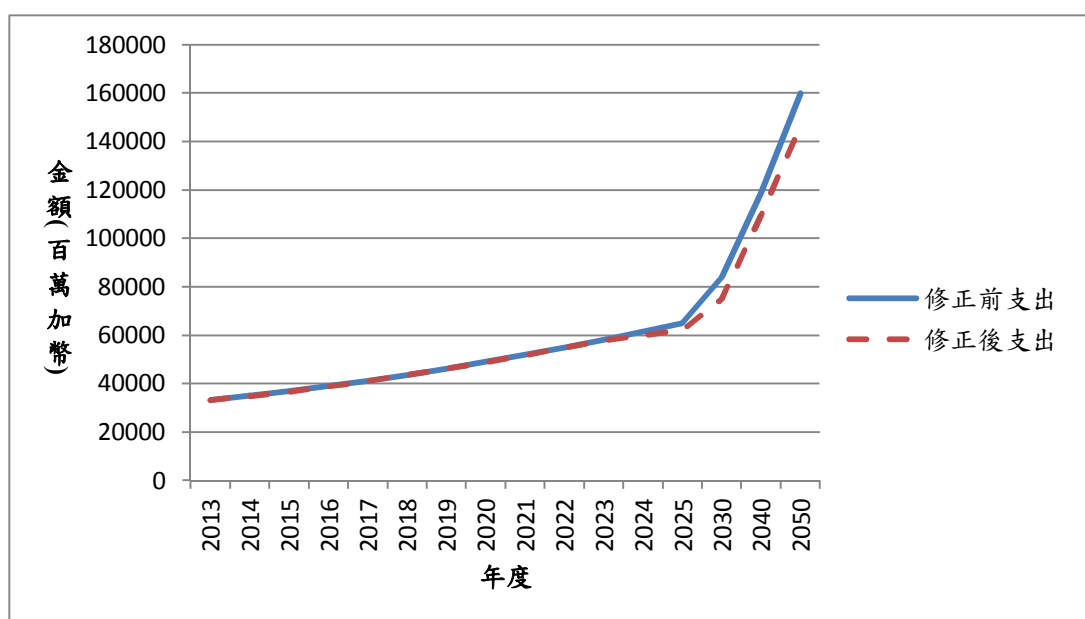
資料來源：整理自 Office of Chief Actuary (2009a), table9、table10。

圖 4-1-2-4 加拿大 OAS 年金支出佔 GDP 比例之實際值與推估值：1970 年到 2060 年

其次，就 OAS 年金支出佔同年度 GDP 的比例來看，就圖 4-1-2-4 而言，從 1970 年到 2009 年，此一比例的變化並不算太大，除了在 1992 到 1994 年間略高於 2% 之外，其餘年度約介於 1.5% 到 1.9% 之間。而若就 2010 年起到 2060 年的推估值來看，隨著戰後嬰兒潮人口的逐漸步入退休與平均壽命延長，OAS 年金支出佔 GDP 比例推估將會從 2010 年的約 1.73% 成長到 2030 年至 2032 年的 2.44% 高點，有一波相當明顯的提高，其後即逐漸下降到 2060 年的 1.89%。

OAS 年金支出佔 GDP 比例在 1970 年到 2009 年間一直維持成長幅度不大，而在請領人數推估從 2010 年到 2060 年間將成長約 2.5 倍的情況下，支出佔 GDP 比值卻還能控制一定的成長幅度，究其原因，OAS 年金給付長期以來一直維持與物價指數、而非薪資指數的連動，是當中的主因。此外，圖 4-1-2-1 及圖 4-1-2-2 均為未將 1989 年起開始實施之年金退還稅的適用人數及金額納入考量，若依估計，在 2010 年，符合 OAS 年金請領資格者中，約有 6% 的人適用於年金退還稅規定，而能降低約 3.5% 的年金支出。因之，若將年金退還稅納入支出面的評估因子，應可讓支出面更進一步降低。

此外，針對 2013 年 7 月開始實施的增額年金，以及預計 2023 年 4 月起到 2029 年 1 月止，將年金合格年齡從現行 65 歲逐年提高到 67 歲等二項規劃，Office of the Chief Actuary 亦分別做了對降低支出面的可能助益評估，如圖 4-1-2-5 所示。若併同考量提高合格請領年齡與實施增額年金的影響，在 2013 年，支出將減少 3,200 萬加幣，到 2023 年及 2030 年，則將更進一步分別減少 5 億 2,600 萬加幣及 108 億加幣。



資料來源：整理自 Office of Chief Actuary (2009b) : table4、table7.

圖 4-1-2-5 提高合格請領年齡與增額年金實施前後 OAS 年金支出推估：2013 年到 2050 年

三、加拿大公共年金基礎保障對社會重分配與降低老年貧窮效果

(一) 對社會重分配效果

依據 2011 National Household Survey 的調查 (Statistics Canada, 2011)，若依所得五等分位來觀察加拿大 15 歲以上人口的所得來源情況(請參考表 4-1-3-1)。從下表可看出，所得越高者，擁有來自職場所得、職業年金與個人年金等的比率越高；相照之下，所得較低者，則擁有包括公共年金在內的政府移轉性給付所得的比率則會較高。在這當中，所得來源中公部門給付項目(包括政府移轉性給付、OAS 年金/GIS、CPP/QPP 等)較高者，均是落在所得第一及二等分位。

表 4-1-3-1 加拿大 15 歲以上人口所得五等分位數下特定所得來源佔總所得比率：2010 年

所得五等分位數	第一等分位	第二等分位	第三等分位	第四等分位	第五等分位
所得項目					
職場所得	25.7%	38.5%	54.8%	64.3%	69.0%
職業與個人年金	1.2%	2.6%	6.5%	8.8%	9.9%
政府移轉性給付	67.5%	55.1%	34.5%	22.9%	17.1%
OAS 年金/GIS	4.5%	21.1%	9.5%	5.7%	4.2%
CPP/QPP	6.9%	10.1%	9.2%	6.9%	5.5%

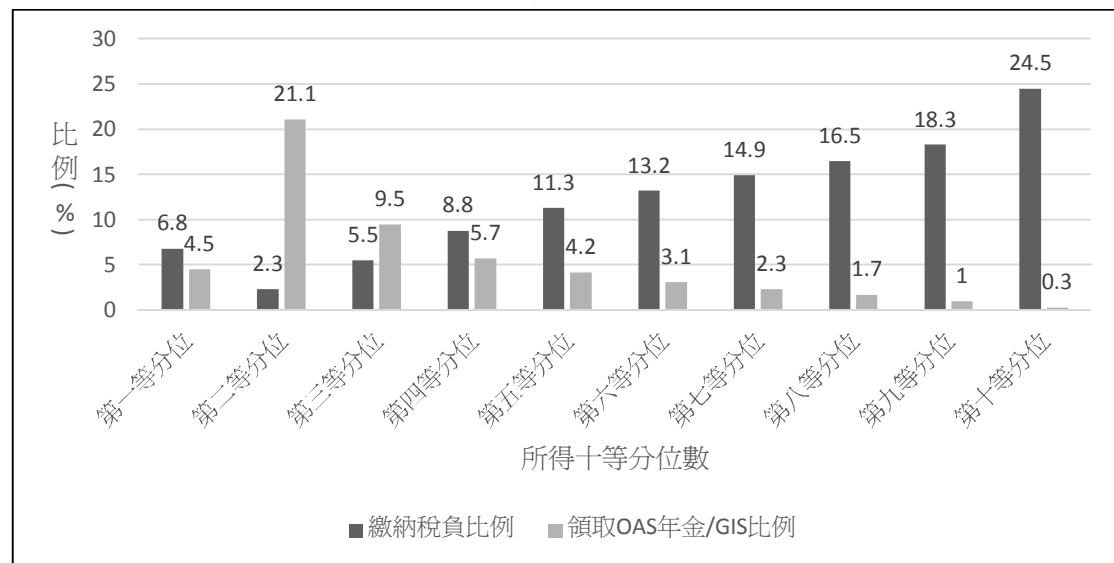
資料來源：整理自 Statistics Canada(2011), 2011 National Household Survey, Data tables, Income source.

說明：1.本表所得項目僅截取部分項目，且各項目間亦有重覆計算的情況，故各項所得項目比率總和並非為 100%。

2.職場所得包括了受雇及自雇的相關所得。

3.政府移轉所得包括公共年金與各項社會救助與津貼。

其次，同樣依據 2011 National Household Survey 的調查，若依所得十等分位來觀察加拿大 15 歲以上人口群中，繳納稅負與領取 OAS 年金/GIS 之金額佔總所得的比例，如圖 4-1-3-1 所示。在所得稅率是累進稅的情況下，所得越高的人口群，繳納稅負金額佔總所得的比例越高，以第十等分位為例，總所得中有 24.5% 是繳稅金額，而在第一及第二等分位，此一比例僅分別為 6.8% 及 2.3%。其次，在 OAS 年金/GIS 的領取條件上因為訂有排富門檻，所以所得來源來自於 OAS 年金/GIS 的比例，大抵上隨著所得的提高而降低，此一比例最高為第二等分位所得者的 21.1%，而到了第十等分位者則降為僅有 0.3%。



資料來源：整理自 Statistics Canada(2011), 2011 National Household Survey, Data tables, Income source.

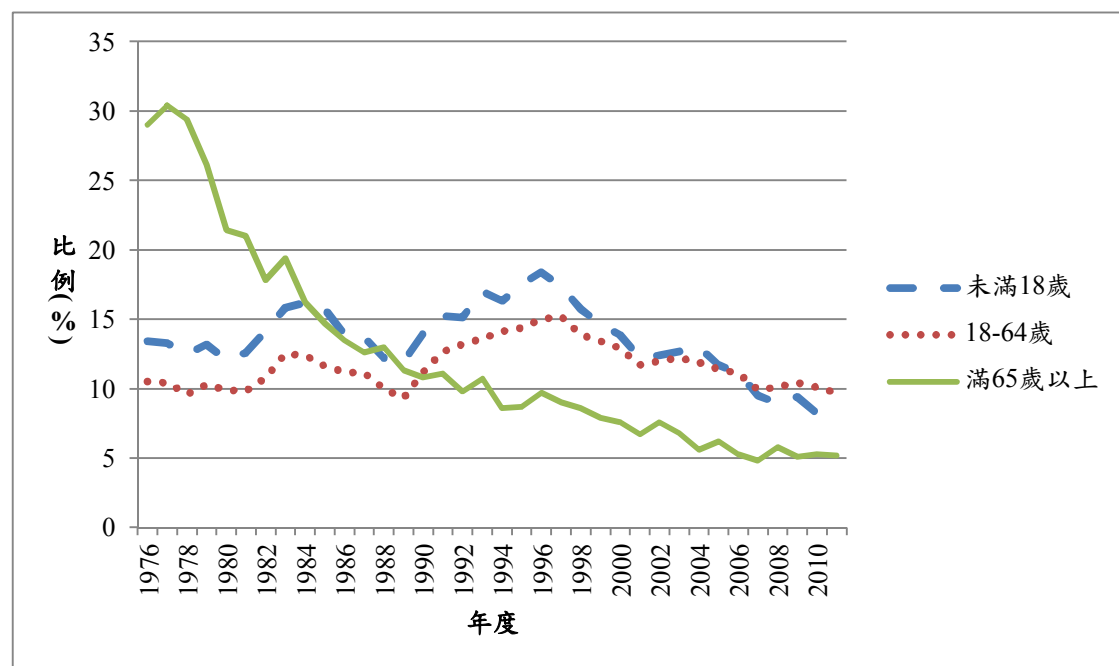
圖 4-1-3-1 加拿大 15 歲以上人口所得十等分位數下繳納稅負與領取 OAS 年金/GIS 之金額佔總所得的比例：2010 年

綜合前述，在 OAS 年金採行稅收制下，累進式的所得稅率與 OAS 年金給付的排富門檻與年金退還稅規定，讓所得較低者繳納較低的所得稅，而能領取較繳納所得稅較多之高所得者來得多的 OAS 年金。若再搭配表 4-1-2-2 針對 65 歲以上老人的所得來源調查，可看出 OAS 的給付條件設計，可將高所得者的所得重分配到老人、女性、所得低等三大經濟較弱勢的人口群，發揮了一定程度的所得重分配效果。

（二）降低老年貧窮效果

加拿大並無官方的貧窮線標準，而較長期的官方相關統計資料，是 Employment and Social Development Canada (ESDC)，自 1967 年起，引用加拿大統計局編製的 Low-Income Cut-Offs (LICOs) 所做的低收入 (Low Income) 調查。所謂 LICOs，是依據平均消費型態來估計家戶所得中用於飲食、居住及衣著的平均比率，並將此比率加上 20% 做為 LICO，來當成是低收入的評定標準，亦即當家戶所得有較高比例是用於食衣住等項目時，代表此一家戶的經濟處於較差的情況。而依據不同的家戶及社區規模，會有不同的適用 LICOs 標準。

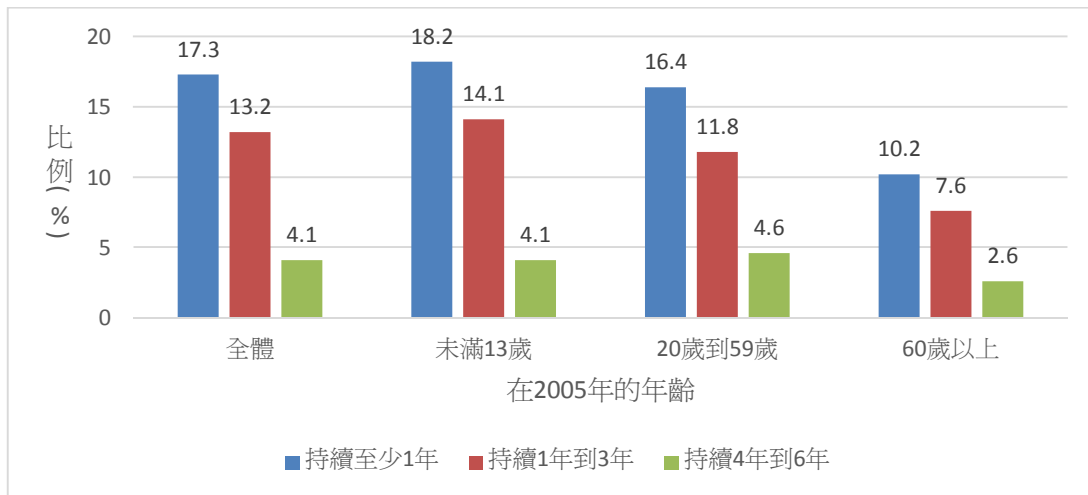
依據最近期的 2011 年人口低收入情況調查（Employment and Social Development Canada, 2012），首先，就低收入發生率（low income incidence）來看，整體而言，處於低收入的人口比率從 1996 年起，有逐年下降的趨勢，以 1996 年而言，約有 15.2% 的人口屬於低收入者，到了 2011 年比率則降為約 8.8%。而若就不同年齡人口群的低收入比率情況來看，如圖 4-1-3-2 所示。從圖 4-1-3-2 可看出，65 歲以上老年人口群的低收入者比率從 1976 年起，平均而言呈現降低的趨勢，在 1985 年首度低於未滿 18 歲人口群，再到 1991 年的開始低於 18-64 歲人口群。以 2011 年而言，65 歲以上人口群的低收入者比率為 5.2%，低於未滿 18 歲人口群的 8.5% 以及 18-64 歲人口群的 9.7%。



資料來源：Employment and Social Development Canada (2012), Indicators of Well-being in Canada, Financial Security-Low Income Incidence

圖 4-1-3-2 加拿大不同年齡人口群中低收入者比率：1976 到 2011 年

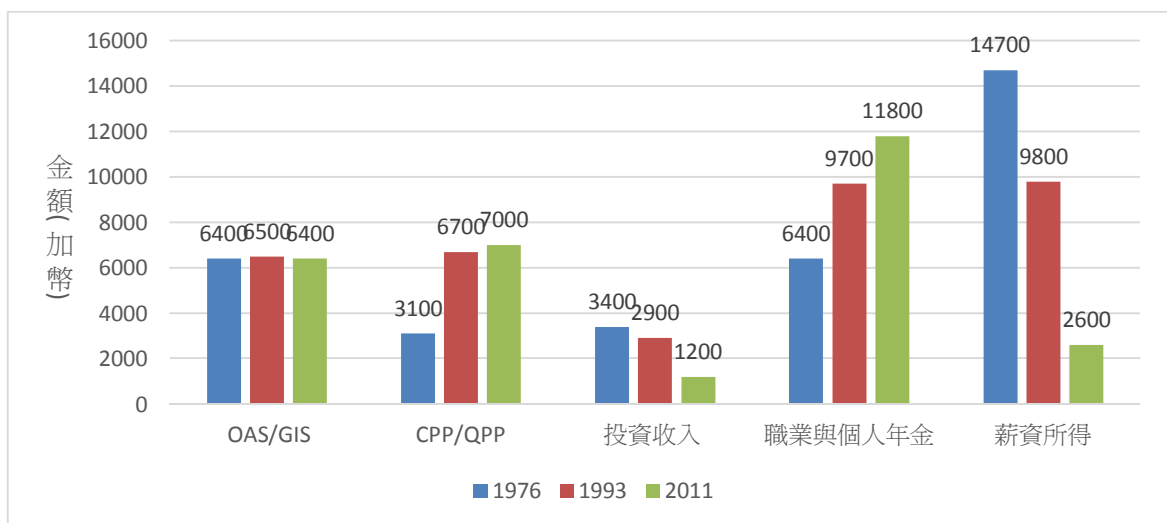
其次，若以在 6 年間低收入狀態維持至少 4 年為指標，來評估低收入持續性（low income persistence），就整體人口群而言，從 1993 年到 2010 年間，持續處於低收入狀態的人口比率呈現下降的趨勢。在 2005 年到 2010 年的 6 年間為例，持續處於低收入狀態的人口比率約為 4.1%，低於 1993 年到 1998 年間的 8.7%、1996 年到 2001 年間的 8.0%、1999 年到 2004 年間的 5.5% 以及 2002 年到 2007 年間的 5.1%。而若就不同年齡人口群在 2005 年到 2010 年間持續處於低收入狀態情況來看，如圖 4-1-3-3 所示。65 歲以上老年人口群不論在低收入持續狀態為至少 1 年、1-3 年與 4-6 年的比率，均低於其他年齡人口群。以低收入狀態持續 4-6 年為例，60 歲以上人口群在此一狀態的比例率 2.6%，遠低於全體人口群的 4.1%、未滿 13 歲人口群的 4.1%、以及 20 歲到 59 歲人口群的 4.6%。



資料來源：Employment and Social Development Canada (2012), Indicators of Well-being in Canada, Financial Security-Low Income Persistence.

圖 4-1-3-3 加拿大不同年齡人口群的低收入持續情況：2005 到 2010 年

再者，若從 65 歲以上老人的各類所得中位數金額來看，從圖 4-1-3-4 可看出，在 1976、1993 及 2011 年間，來自於 OAS/GIS 的中位數金額變動幅度並不大，相照之下，來自於職業與個人年金的中位數金額成長幅度最大，其次則是 CPP/QPP。



資料來源：Employment and Social Development Canada (2012), Indicators of Well-being in Canada, Financial Security-Retirement Income.

圖 4-1-3-4 加拿大 65 歲以上老人各項所得來源之中位數金額(2011 年幣值)：1976、1993、2011 年

因之，從圖 4-1-3-2 及圖 4-1-3-3 可看出，加拿大老人的經濟情況，近年來的確有明顯的改善，進一步探究此一經濟情況改善的主要推力，首先，在 OAS 年金方面，基於其是最早開辦的年金制度，再加上給付資格主要是居住條件、而非職場經歷，因之從圖 4-1-1-1 可看出，包括 OAS 年金在內的 OAS 所得來源普及性，在過去 30 多年來的變動性並不大。至於在給付金額方面，為了控制支出面的財

政負擔，OAS 年金給付水準一直是隨物價指數、而非薪資指數來調整，因之長期下來，給付的保障實益性常常是受到質疑之處，此由圖 4-1-3-4 之 OAS/GIS 中位數金額的變動並不大，亦可略見一二。因之，從 OAS 年金在過去 30 多年的普及性及給付水準變動不算大的情況下，可初步看出 OAS 年金並非老人經濟改善的主因。其次，在職業年金方面，從圖 4-1-3-1 及圖 4-1-3-4 可看出，包括公共的 CPP/QPP 以及私人的職業與個人年金，在過去 30 多年來的普及性與給付水準提高程度，都較諸 OAS 來的大，尤以私人的職業與個人年金為甚。究其原因，除了女性勞動參與率從 1970 年代開始有所提高，強化了職業年金對女性的可及性外，制度逐年走向成熟化帶動了受益人數與給付金額的提高，亦是原因之一。不過在這當中，建制於 1966 年的 CPP/QPP，第一批全額年金受益人在 1976 年已滿 65 歲，而大約在 1990 年代左右，大部分的 CPP/QPP 受益人已可領到全額年金，亦即代表 CPP/QPP 對老人所能提供的經濟改善效益，在此時已達到可能的高點，此由 1993 年到 2011 年間 CPP/QPP 不論在普及性與給付水準的提升程度，均低於 1976 年到 1993 年間，可約略得到印證。因之，綜合而言，帶動過去 30 年老人經濟情況改善的主因，若單就年金所得來源而論，CPP/QPP 在 1980 年代到 1990 年代是可能的主因，而發展較晚的私部門年金，則是後續到近期的較可能主要推力。

若再就老人貧窮改善而論，從圖 4-1-3-2 及圖 4-1-3-3 來看，老年人口落入低收入的情況是有明顯的改善。不過若依據 OECD 所評估的 34 個 OECD 國家老人貧窮情況來看，以全國家戶可支配所得均等化中位數的 50% 做為貧窮門檻，在 2010 年樣本國家 65 歲以上老年人口落入貧窮的平均比率為 12.8%，當中加拿大僅為 7.2%；然在 2007 年與 2010 年間，當有 20 個 OECD 國家的老人貧窮率呈現降低時，加拿大老人的貧窮率卻提高了約 2%（OECD, 2013a）。在缺乏官方的貧窮線認定標準下，不論是從圖 4-1-3-2、圖 4-1-3-3 或 OECD 的評估報告，均不易認定加拿大老人的貧窮情況是否的確有所改善，以及 OAS 年金是否能讓老人脫離貧窮。然從 OAS 年金給付的實質水準多年來無明顯的實質提升，以及公私年金給付水準差距逐年擴大的情況下，老年人口群內所得差異的日益加大，卻是在公共年金緊縮化及市場化年金政策的變遷過程中，另一個有待關切的課題。

四、年金與社會救助制度的競合關係

在加拿大的社會救助項目中，針對老人退休經濟來提供協助的，主要是建制在社會安全制度之下的保證所得津貼（GIS）。因之，以下即先介紹 GIS 的給付運作（Service Canada, 2014c），再探討其與 OAS 年金之間的競合關係。

（一）保證所得津貼給付運作

GIS 是針對符合 OAS 年金請領資格者，若其個人或加計配偶（伴侶）之所得若低於法定水準，則可額外再領取此一津貼，以確保個人在老年能享有來自政府

的最低經濟所得保障。欲符合保證所得津貼的請領資格，必須滿足 3 個條件：1. 為加拿大的合法居民；2. 正在領取 OAS 年金；3. 個人或加計配偶的年所得低於法定年所得門檻。

在領取 GIS 必須符合 OAS 年金請領資格下，GIS 現行男女性合格請領年齡均為 65 歲，不過配合未來 OAS 年金合格請領年齡的逐年調升規劃，GIS 合格請領年齡預計從 2023 年 4 月起，亦將以 6 年的時間將合格年齡逐年提高，到 2029 年 1 月達 67 歲為止。至於在法定所得門檻的所得採計項目方面，包括了所得加計與支出扣除項目。所得加計項目主要包括了 CPP/QPP 給付、私部門年金給付、就業保險（Employment Insurance）給付、利息及金融資產收益、租金收入、受雇與自雇收入等；支出扣除項目，則主要包括了 CPP/QPP 保費、就業保險保費、C\$3,500 的薪資扣除額等。

表 4-1-4-1 所列為在個人領取全額 OAS 年金下，2014 年 7 月到 9 月的相關法定年所得門檻與 GIS 最高月給付額。基本上就單身者而言，每月法定所得每多 \$2，GIS 最高月給付額即減少 \$1；而就配偶而言，合併法定月所得每多 \$4，每人的 GIS 最高月給付額即減少 \$1。至於在給付金額的調整方面，GIS 與 OAS 年金相同，均是在每年的 1、4、7 及 10 月依消費者物價指數來連動調整。

表 4-1-4-1 2014 年 7 月到 9 月保證所得津貼給付規定（符合請領全額 OAS 年金之個人）

申請者情況	GIS 最高月給付額	法定年所得門檻
單身、喪偶或已離婚老人	C\$757.58	C\$16,944（個人所得）
配偶或同居伴侶領有全額 OAS 年金	C\$502.34	C\$22,368（合併所得）
配偶或同居伴侶未領有 OAS 年金	C\$757.58	C\$40,608（合併所得）
配偶或同居伴侶領有津貼	C\$502.34	C\$40,608（合併所得）

資料來源：Service Canada(2014d), Old Age Security payment amounts.

（二）保證所得津貼與 OAS 年金之競合

GIS 在 1967 年開辦時，原本僅是被定位為協助降低當時老人低收入情況的過渡性制度，並預計在 1976 年當 CPP/QPP 開始給付第一批全額年金時，即終止 GIS 的運作。惟 CPP/QPP 的逐年運作經驗顯示，仍然有相當比例的老人無法透過 CPP/QPP 來脫離低收入狀態，故政府在 1970 年將 GIS 劃歸為社會安全制度中的永續運作一環，與 OAS 年金共同合作，來避免老人落入貧窮（Tamagno, 2007）。

OAS 年金運作目的在於提供老人基本退休經濟保障，故主要為一普及性年金，且年金給付必須列入課稅所得。相照之下，GIS 則是扮演著「輔助」OAS 年金來避免老人落入貧窮的角色，故不僅請領資格限於符合 OAS 年金給付資格者，且在採行所得調查型態下，並未將 OAS 年金給付列入法定所得門檻的所得採計項

目中，GIS 的給付金額也不列入課稅所得。因之，在 GIS 主要是搭配 OAS 年金來共同運作的模式下，OAS 年金在制度運作上可能存在的若干缺失，亦會相同的出現在 GIS 的運作中。

首先，在符合請領資格之受領人的權益方面，OAS 年金過去長期以來一直是採行申請制，亦即個人若因資訊不足而未主動申請 OAS 年金，連帶的，也會影響到 GIS 的請領權益。一份在 2004 年的報告指出，符合 OAS 年金及 GIS 與津貼（Allowance）請領資格但未提出申請的老人，約分別有 5 萬人及 30 萬人，而這些人，往往是知識及資訊能力較弱的經濟弱勢者（National Advisory Council on Aging, 2005）。因之，為落實制度對經濟弱勢者的請領權益保障，加拿大政府近年來除了持續簡化 OAS 年金與 GIS 的相關申請流程外，自 2013 年 4 月起更進一步針對 OAS 年金實施「自動加入制（automatic enrollment）」，針對符合請領資格者，主動寄發申請通知。自動加入制的實施，在強化 OAS 年金受領人權益的同時，雖亦有助於提高 GIS 的請領權益，然在 GIS 的給付資格涉及到更為複雜的所得調查程序，因而仍維持申請制的情況下，如何更進一步簡化 GIS 申請流程，並提供更多的公開訊息給經濟弱勢老人，則是未來有待進一步努力的方向。

其次，在給付水準方面，OAS 年金與 GIS 的給付水準，均是每季定期隨著消費者物價指數來調整，在長期之下，消費者物價指數的成長率平均而言低於薪資指數的情況下，老年人所領得之 OAS 年金能否足以因應基本退休經濟需求，以及 GIS 給付金額能否讓老人脫離低收入、乃至於貧窮情況，均是制度在運作上可能存在的連動性缺失。因之，OAS 年金與 GIS 是否該繼續維持相同的給付調整標準，以及該採行何種調整標準，是在政府財政負荷與制度保障實益性的兩難下，有待慎為評估之處。

五、小結

在此分就制度型態與財源、基本保障給付參數、基本保障水準、減貧或重分配效果、老年年金與社會救助競合等五個面向，來總結加拿大 OAS 年金制度的運作，而後並提出能供臺灣規劃基礎年金借鏡之處。

1. 制度型態與財源

加拿大 OAS 年金是採行稅收制，財源來自於政府的一般性稅收，財務處理方式則是隨收隨付制。在給付方面，採行定額給付型態，針對符合法定請領資格者，依規定來給予年金給付。

2. 基本保障給付參數

欲符合 OAS 的請領資格，基本上必須滿足居住期間、合格年齡及收入等三個條件。以現居加拿大者為例，申請者在屆滿 65 歲合格請領年齡時，必須從 18

歲起即在加拿大至少曾經居住滿 10 年，同時加計海外所得後的淨年收入未超過法定上限，方可依居住期間長短來請領不等法定金額的 OAS 年金。

在給付標準方面，OAS 年金分為全額、增額及減額年金等三種情況。欲符合全額年金的請領資格，必須年滿 18 歲後在加拿大居住至少達 40 年，若居住期間滿 10 年但未達 40 年，則依實際居住期間來等比例領取減額年金。此外，個人在到達全額年金請領條件後，可選擇延後退休來領取增額年金。延後退休的年限最長為 60 個月（5 年），每延後請領 1 個月，年金額可增領 0.6%，故個人延後申請年金的最高年齡為 70 歲，可領取的增額年金最多增幅為 36%。

3. 基本保障水準

在 OAS 年金給付水準方面，年金額每季會隨著消費者物價指數來調整，分別在 1、4、7、10 月進行。以全額年金為例，給付金額在 2013 年 12 月為 \$550.99，到了 2014 年 7 月則為 \$558.71。若就薪資所得替代率來評估，以 2013 年全額年金的給付水準為例，其約佔同時期國內平均薪資的 22.21%，佔過去 40 年投保期間國內平均薪資的 17.96%。

為控制支出面成長，OAS 年金長期以來一直維持與消費者物價指數、而非薪資指數連動，多年下來，造成 OAS 年金給付無明顯的實質提升，以及與其他公私年金給付水準的差異漸增。因之，如何面對老年人口群內所得差異日益加大的趨勢，是政府在 OAS 年金的未來政策規劃中，另一個有待關切的課題。

4. 減貧或重分配效果

加拿大老人的經濟狀況與落入低收入情況，近年來均有所改善，但從過去 30 多年來，包括 CPP/QPP、私人職業與個人年金等的普及性與給付水準提高程度均高於 OAS 年金，再加上 OAS 年金給付僅依物價指數調整，給付水準多年來並無明顯的實質提升等情況，可看出來 OAS 年金並非改善老人整體經濟情況的主因，二來在經濟弱勢老人仍有其他社會救助收入來源的情況下，OAS 年金是否是改善老人落入低收入的主因，仍有待商榷。

至於在重分配效果方面，OAS 年金在採行稅收制下，透過隨收隨付的財務處理方式、累進式的所得稅率、年金給付的排富門檻與年金退還稅規定等的制度設計，的確可將高所得者的所得重分配到老人、女性、低所得等三大經濟較弱勢的人口群，發揮了一定程度的所得重分配效果。

5. 老年年金與社會救助競合

在加拿大社會救助給付中，GIS 基本上是扮演著與 OAS 年金共同合作，來避免老人落入貧窮的角色，故不僅請領資格限於符合 OAS 年金給付資格者，且法定所得門檻的採計中，亦未將 OAS 年金給付列入。

不過，在共同運作的模式下，OAS 與 GIS 的給付水準均是隨著消費者物價指數來調整，在長期之下，消費者物價指數的成長率平均而言低於薪資指數的情況下，OAS 年金能否足以因應基本退休經濟需求，以及 GIS 給付金額能否讓老人脫離低收入、乃至於貧窮情況，均是可能存在的連動性缺失。

6. 給臺灣的借鏡

相照於加拿大基礎年金的稅收制及普及性保障，臺灣現行公共年金均是採行社會保險制，且主要以職域為基礎來各自獨立運作，雖在財源基礎及制度架構上有所不同，但加拿大基礎年金運作上所面臨的保障性定位，以及在與社會救助間互動運作，仍然可以提供臺灣做為未來制度規劃及修正的參考。

在保障性定位方面，由 OAS 年金給付多年來一直維持與物價指數連動，並持續透過建制 CPP/QPP、私人職業年金與個人年金等，來強化老人的退休經濟保障，可看出 OAS 年金雖是基礎年金，但為控制支出面的成長，除了所得重分配設計外，給付目的一直定位在做為大部分老人普及性的退休經濟來源之一，而非讓老人單獨仰賴 OAS 年金即可以達到特定的退休經濟水準。在此情況下，避免老人落入貧窮的給付目的，即是由包括 GIS 在內的相關社會救助給付、而非由 OAS 來承擔，也因而讓 GIS 的運作，是定位於與 OAS 年金共同合作的角色。

就臺灣現況而言，分立制的職域性年金體制，在給付的所得替代率完全不同下，不僅讓「基礎年金」概念不易具體化，彼此之間亦有通算上的困難性，而有別於加拿大的單一普及性基礎年金，這是臺灣欲建立基礎年金架構時，首先要面臨的體制面挑戰。其次，在臺灣公共年金是採行保險制、而非稅收制的情況下，被保險人透過額外強制提撥所相對取得的給付權益，是否該高於貧窮線的給付水準，不僅會影響到基礎年金給付水準的設定，也會影響到其於社會救助制度之間的互動。再者，從加拿大 OAS 年金與 GIS 的共同運作經驗，可得知給付水準的指數調整，是影響給付能否達到制度保障目標的關鍵因素之一。因之，在維持制度財務平衡的前提下，如何訂定實質性的年金給付調整指標，亦是臺灣在希望建立基礎年金架構的同時，另一個需審慎評估之處。

第二節、紐西蘭²⁸

一、紐西蘭老人年金制度發展沿革

紐西蘭的年金制度與其他已開發國家公共年金制度相似。但紐西蘭年金制度設計是少數在已開發國家中沒有強制與就業人口薪資做連結，完全依賴稅收並以全民津貼為主要目標的國家。

1870 年，紐西蘭政府推動多項國家發展政策，舉借大量外債興建交通與電信等公共工程。為增加勞動力，放寬移民政策。結果，紐西蘭人口在 10 年間增加一倍，雖然發展許多公共建設，但同時卻因國際農產品價格下跌和國內黃金產量減少，使得紐西蘭經濟陷於蕭條，國內失業人口逐漸攀升，特別是年紀較長的就業人口。

1898 年以前，由於英國於殖民初期並未將貧窮法案引進紐西蘭法律，且當時年長者人數不多，家庭仍可給予年長者照顧與支持。因此，紐西蘭並無正式制訂公共老人年金制度，但並不表示政府未施行對於年長者的相關經濟協助。當時紐西蘭政府提供有退除役與公務人員兩項年金給付。但隨著老年人口的增加與經濟不景氣，於 1898 年提出老年年金（old age pension）制度（Gaynor, 2011）（請參考圖 4-2-1-1），依 Gaynor 資料顯示，當時給付對象為經資產調查符合條件之 65 歲以上人口。此年金的財源為一般稅收（當時所得稅率為 5%）。當時，領取老年年金的人數約占當時老年總人口數的 1/3。

紐西蘭為減輕日漸擴大的老人年金支出財務負擔，於 1910 年建立國家公基金（National Provident Fund）制度，同時為鼓勵民眾購買民間私人年金保險，政府依據財務法（Finance Act 1915）提供民眾購買私人年金保險的扣抵稅額。

第一次世界大戰後，紐西蘭政府將資金比例集中在傷殘軍人的退役後的給付。然而，傷殘軍人退役後的給付比老年年金成本更高，國家福利支出越顯沉重，使得年金管理部門（Pensions Department）於 1920 年，推動強制性的全民社會保險制度，並於 1927 年通過全民保險法案，但於當時並沒有執行。

持續檢視紐西蘭 1927 年後的歷史沿革資料，與年金制度改革相關的重要里程碑分別在 1938 年與 1977 年。1938 年社會安全法（Social Security Act 1938）完成立法，依該法案建立一雙層式的年金制度（two-tier pension system）（Preston, 1997）。第一層保障範圍，為涵蓋全紐西蘭 65 歲以上居民的社會保障制度，使民眾於退休後皆能得到一定程度的經濟保障。第二層稱為「年齡津貼（Age Benefit）」，年滿 60 歲即可申請，給付金額依據資產調查結果而有所差異（Preston,

²⁸ 本節內容摘錄自顏淑韻、鄭清霞(2014)紐西蘭的老年經濟保障制度。初稿。

1997)。此年金制度模式延續至 1977 年，期間紐西蘭政府曾試圖提出新的年金制度，如徵收社會安全稅（social security taxes）及強制繳納機制（compulsory contributory scheme），但並沒有成功。

直到 1977 年，紐西蘭總理 Robert Muldoon 提出「國民老人養老金（National Superannuation）」制度，主要將 1938 年提出之「社會安全法」兩層式的年金制度，合併為單純的普及式年金制度。國民老人年金年滿 60 歲即可申請，其給付額度，若已婚家庭夫婦雙人的給付額度為平均稅前薪資的 80%，若單身則額度約為平均稅前薪資的 48%。其特點為養老金申請後，仍可選擇退休或繼續留在職場，兩者年金給付額度不因是否持續獲得工資有所差異。此制度基於稅基及長期人口結構影響觀點，對於紐西蘭財政於之後 20 年確實造成影響。

於 1992 至 2001 年間，紐西蘭政府將養老金申請資格提高至 65 歲，且費率（indexation）調整基準，也由原本依據工資成長率修正為依據消費物價指數調整。因此，給付額度隨著費率調整，已婚家庭修正為平均稅前薪資的 65%。

根據紐西蘭統計局資料顯示，紐西蘭 65 歲以上人口自 1980 年以來增加一倍，由於受到嬰兒潮的影響（出生於 1946 至 1965 年間），2011 年和 2036 年之間將出現最大的老年人口成長，同時預測於 2036 年 65 歲以上人口將佔總人口 21~24%（Statistics New Zealand, 2013）（請參考表 4-2-1-1）。若人口趨勢如預期，表示老人養老金領取人數也將大幅成長，則財政負擔更趨沉重。紐西蘭政府查覺未來面臨的財政問題，於 2001 年通過紐西蘭老人養老金法案（New Zealand Superannuation Act），建立基金制度（New Zealand Superannuation Funds）並草擬配額規定。不僅如此，紐西蘭政府仍不斷的為民眾退休後仍能維持一定的生活水平提出新的解決方案，如 2007 年由勞工黨政府提出一項自願式的退休儲蓄制度，稱為 KiwiSaver。不論是建立基金制度或 KiwiSaver 制度的提出，都是為了減緩老人養老金日漸擴大的財政支出所將帶來的衝擊。

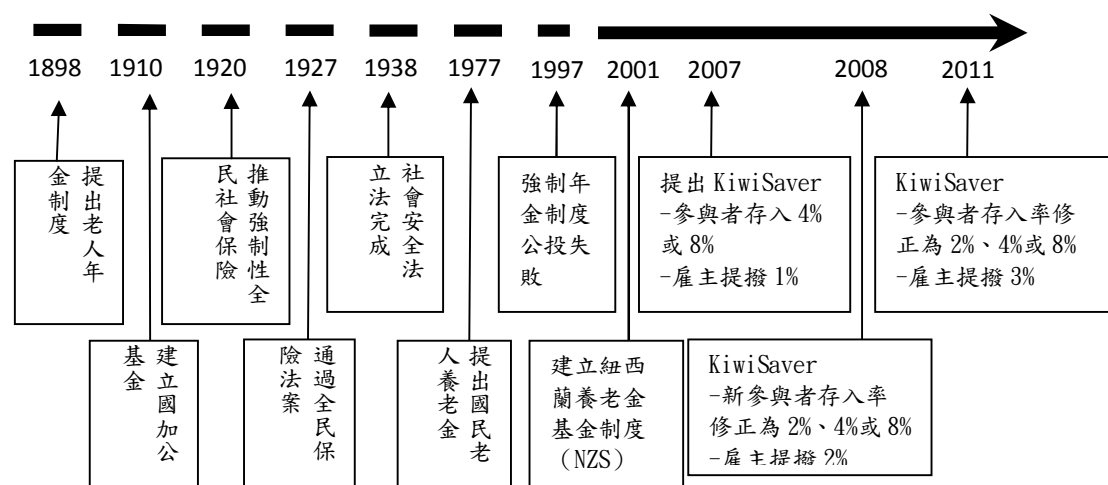


圖 4-2-1-1 紐西蘭主要年金制度沿革過程

表 4-2-1-1 紐西蘭人口預測

	0-14	15-39	40-64	65+	0-14	15-39	40-64	65+
	人數（百萬）				%			
2011	893	1,503	1,428	584	20	34	32	13
2016	888	1,524	1,460	690	19	33	32	15
2021	873	1,552	1,463	795	19	33	31	17
2026	830	1,577	1,459	916	17	33	31	19
2031	808	1,556	1,466	1,029	17	32	30	21
2036	796	1,520	1,484	1,111	16	31	30	23
2041	788	1,495	1,504	1,151	16	30	30	23
2046	779	1,473	1,532	1,160	16	30	31	23
2051	766	1,424	1,559	1,180	16	29	32	24
2056	746	1,397	1,541	1,214	15	29	31	25
2061	727	1,381	1,507	1,249	15	28	31	26

註：推估人口假設低生育率、高死亡率以及年移入人口為 5,000 人

資料來源：Statistics New Zealand, 2013

二、紐西蘭老人養老金制度概述

紐西蘭老人年金制度目前可分為兩層，第一層為普及式的年金制度，稱為老人養老金（New Zealand Superannuation；簡稱 NZS）；另一層屬於自願式的退休儲蓄制度，稱為 KiwiSaver。以下將簡單介紹此兩種制度的限制與內涵：

（一）老人養老金（NZS）

一般而言，紐西蘭的老年養老金制度涵蓋 65 歲以上居民，給付條件須滿足在年滿 20 歲後，於紐西蘭居住滿 10 年，居住期間，其中 5 年須在 50 歲以後，即可領取由一般稅支應的老人養老金，並不以薪資所得為給付要件。但已達可領取老人養老金之年齡且持續留在職場的高齡工作者，仍可領取老人養老金，但領取的養老金額度將有所調整，且高齡工作者所得仍需繳稅。

1. 給付額度

給付金額依據申請者個別情況而有所差異，情況分類如下：

- （1）婚姻狀況：單身、已婚或同居
- （2）居住情況：獨居、與子女同住、與他人同住
- （3）伴侶是否領取老人養老金
- （4）海外是否同時領取津貼或年金

由於物價不斷上漲，老人養老金給付額度自 2014 年四月一日起，以消費物價指數 1.38%為基礎，相較 2013 年，2014 年度老人養老金給付額度提高 2.66%，以已婚者為例，其約為平均薪資的 66%。給付額度請參考表 4-3-2-1。

表 4-2-2-1 老人養老金雙週給付額度（單位:美金）

年金種類	2013	2014	平均薪資比
單身且獨居	536.13	550.41	63.82
單身與他人居住	494.895	508.065	58.91
已婚，另一半未符合養老金資格 （僅申請個人）	412.41	423.39	49.09
已婚，另一半未符合養老金資格 （包含另一半）	783.93	804.81	93.31
已婚，另一半也領取養老金（總額）	824.82	846.78	98.18

註：1. 2013 年平均匯率為 1 紐幣=0.75 美元。

2. 根據 New Zealand Income Survey（2013）2012 年 6 月至 2013 年 6 月平均每週薪資為紐幣 575 元。

資料來源: Ministry of social development, 2014

2. 養老金支出情形

由於紐西蘭老人養老金（NZS）是屬於隨收隨付制（PAYGO），表示每年政府所徵收的所得稅中，有一定額度是用來給付當年的老人養老金總額預算。若根據紐西蘭統計局人口趨勢資料預期，則表示老人養老金領取人數也將大幅成長。表 4-2-2-2 是整理自 2012 年紐西蘭財政部財政預算表，發現老人養老金的預算支出將隨著時間逐漸提高，估計與 2007 年相比，2016 年的養老金支出將提高 81.6%，越趨沉重的財政負擔幾乎是可預見的事實。這目前是最大的單獨預算科目，估計約占 GDP 的 3.4%，並且逐漸上升至 2050 年占 GDP 的 6.9%（New Zealand Superannuation Fund, 2006）。

表 4-2-2-22007~2016 年老人養老金支出情況

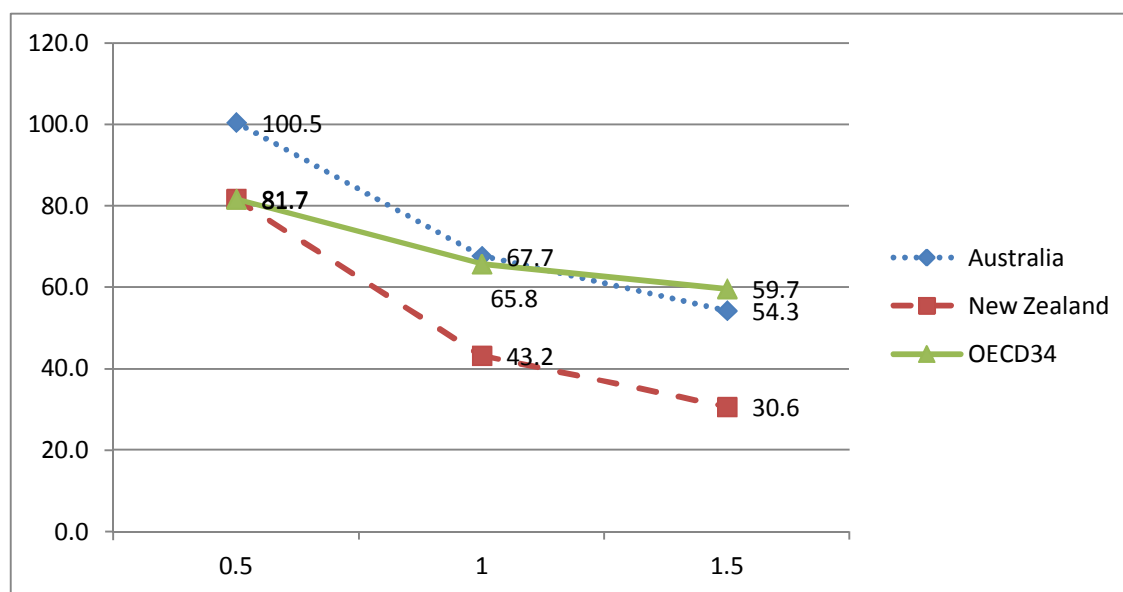
（單位：百萬/紐幣）

	2007 實際	2008 實際	2009 實際	2010 實際	2011 實際	2012 預估	2013 預估	2014 預估	2015 預估	2016 預估
老人養 老金	6,810	7,348	7,744	8,290	8,830	9,587	10,243	10,867	11,583	12,369

資料來源：New Zealand The Treasury, 2012

圖 4-3-2-1 是 OECD、澳洲與紐西蘭公共養老年金的所得替代率。圖 4-2-2-1 中為了呈現國家的公共年金對於不同所得階層者可以獲得不同所得替代率的情形，資料中依平均所得 1 倍、0.5 倍、以及 1.5 倍的所得替代狀況。由於紐西蘭的年金給付不需經過資產調查且為定額給付，故高、中、低所得者的所得替代率差異較大。若以所得在平均所得 1 倍者的情形比較，則澳洲公共年金的所得替代

率平均為 67.7%，34 個 OECD 國家為 65.8%，紐西蘭則為 43.2%。OECD 主張，各國的年金體系應以達到所得替代率的 70%為目標，這一個目標並非單靠公共年金來達成，而是由公私部門的年金方案共同結合來達成。因此，紐西蘭政府於 2007 年時提出 KiweSaver 制度。



資料來源：OECD, 2013b

圖 4-2-2-1OECD、澳洲與紐西蘭公共養老年金的所得替代率

（二）KiweSaver 制度

KiwiSaver 由勞工黨政府提出的一項自願式退休儲蓄制度。這是一種政府鼓勵民眾自行儲存退休金的一種制度。首先，居民可選擇是否參與此制度。加入後，參與者可自由選擇存入 2%、4% 或 8% 之稅後所得，雇主則固定提撥 3%；政府則於參與者提撥第一筆儲蓄後三個月內即主動存入紐幣 1,000 元，之後每年也按提撥金額進行稅額抵減（tax credit），每年計算一次，每增加一元的儲蓄，政府給予 0.5 元的稅額抵減；最高以每年提撥儲蓄紐幣 1,042.86 元為上限，稅額抵減金額為紐幣 521.43 元。

參與者同時可選擇經由政府認證核可的管理機構來管理投資此基金。若參與者沒選擇特定管理機構，政府會為參與者選擇。不論是自選或政府代為選擇，政府皆不保障投資的結果。

KiwiSaver 的目的是鼓勵民眾儲蓄，以支應退休後能維持一定的生活水準，不置落入貧窮。因此，鼓勵民眾直至符合領取老人養老金資格時再做一次提領（包含政府頭一年存入的紐幣 1000 元）。除支應退休後生活外，此制度同時也鼓勵年輕人儲蓄購屋，可於第一次購屋時一次提領 KiwiSaver 帳戶內的金額，之後再繼續進行儲蓄。根據統計，於 2012 年為止，65 歲以下加入 KiwiSaver 且以 2% 存入帳戶的人口已由 2010 年的 41% 提高至 2012 年的 54%（Dwyer, 2013）。

三、老年基礎保障對社會重分配與降低老年貧窮之效果

在紐西蘭的年金可分為兩種，一為 NZS，採隨收隨付方式，以一般稅收為當年給付的財源，給付條件須滿足在年滿 20 歲後，於紐西蘭居住滿 10 年，居住期間，其中 5 年須在 50 歲以後，即可領取老人養老金，並不以薪資所得為給付要件。由於 NZS 是採隨收隨付方式，意指每年國家的總稅收中有部分需分配給 65 歲以上居民。就 2006 年的人口比而言，每五位納稅工作者²⁹需撫養一位 65 歲以上年長者；預估 2050 年老年人口將成長雙倍，屆時推估撫養比為 2:1。換言之，至 2050 年時稅收要支付養老金的比例也將提高雙倍。因此 NZS 存在跨世代的所得重分配情形。此外，NZS 強調確保老年不至落入最低所得門檻³⁰以下，以普及式且單一給付率支付養老金。Harris (2012) 依 65 歲以上之可支配所得，按戶數 5 等分位之每戶所得觀察，NZS 占第一等分位與第二等分位收入比重的 98%；占第三等分位收入比重的 85%。因此，NZS 存在所得重分配的效果。

另一種為 KiwiSaver，政府為每個參加者建立個人帳戶，該帳戶根據個人薪資所得的 3%、4% 或 8% 存入帳戶以及雇主固定提撥的 3% 累積基金，並將累積基金投資於各種經核准的公營基金，故累積退休金無法事先確定，需視基金投資績效而定。因此影響年金金額多寡的因素只有個人累積的資金多寡及其投資績效，KiwiSaver 故完全無世代所得分配的情形產生。

紐西蘭政府移轉支出，包括勞動年齡 (Working-age) 的福利津貼、紐西蘭養老金 (NZS) 制度、居住補助、工作家庭稅額抵免、特別需求津貼等等。圖 4-2-3-1 (上) 分析紐西蘭養老金 (NZS) 制度，以十分位數方式顯示，其政府移轉支出與整體家計所得的關係。圖中顯示 NZS 在政府移轉支出對家庭可支配所得的比率中，以第 10 百分位數的可支配所得家庭所占比率最低，而自第 20 百分位數的可支配所得家庭所占比率開始大幅提高，之後則有下降的趨勢。另一方面，在非 NZS 的政府移轉支出方面，則以第 10 百分位數的可支配所得家庭所占比率最高。表示此組距在移轉收入中以非 NZS 的補助為主。

以相同十等分組的方式，觀察家庭所得稅與政府移轉支出間的差異 (見圖 4-2-3-1 (下)) (Perry, 2014)。結果發現，除第 20 百分位數與第 30 百分位數的可支配所得家庭總移轉所得高於 15%，但隨著所得分組的上升則比率有下降的趨勢。反之，在繳交所得稅的比率上則以高所得組最高，比率與所得分組則成正向趨勢。顯示政府經由徵稅及社會福利支出的干預行為，使得總體家計所得得以重新調整。此政府干預作法，可縮減一般家庭所得的差距，降低社會不均的現象。

²⁹ 納稅工作者指 16 歲至 64 歲就業人口。

³⁰ 貧窮門檻即是扣除住房成本後 (AHC) 的均等中位所得的 60%

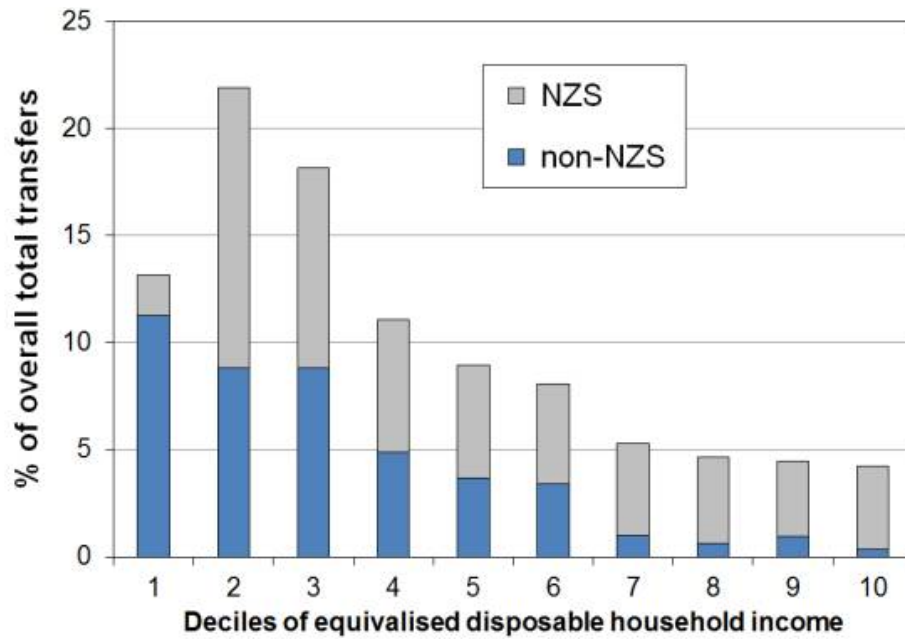
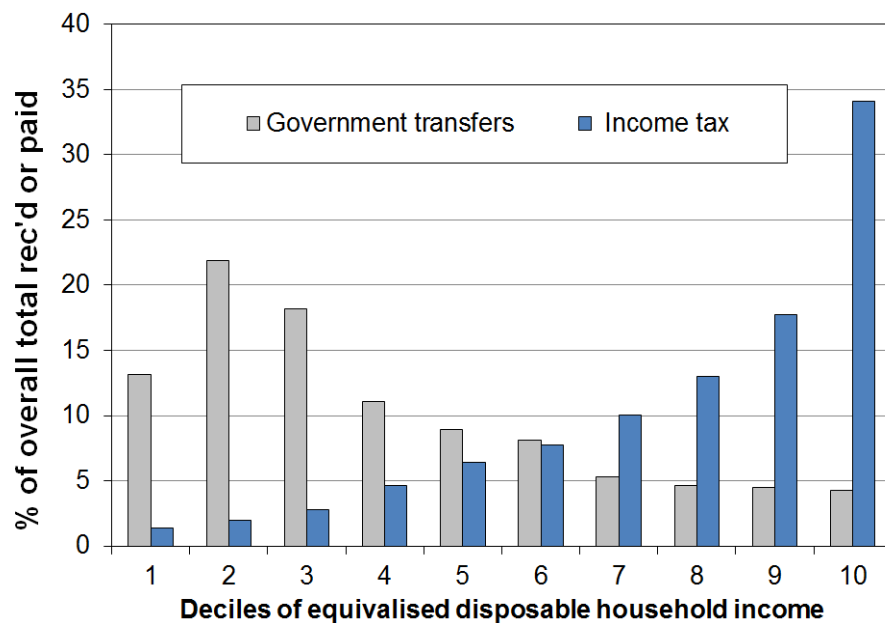


圖 4-2-3-1 現金移轉收入與所得稅支出



資料來源：Perry, 2014.

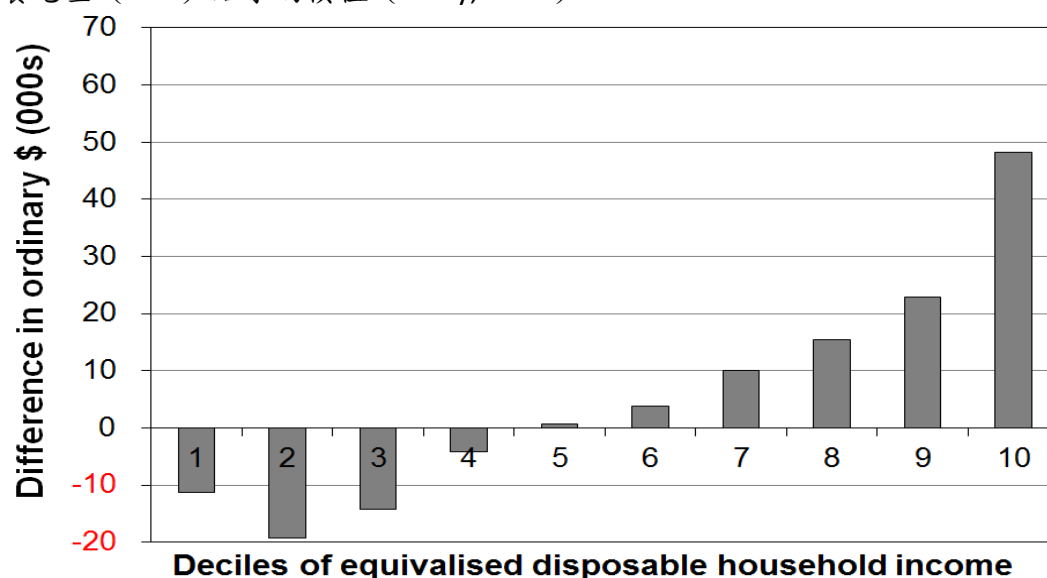
圖 4-2-3-2 現金移轉收入與所得稅支出（續）

對紐西蘭多數家庭而言，民眾接收政府移轉金額大於所得稅的繳納，呈現負的淨所得稅負債（net tax liability）。觀察中低收入且撫養子女的家庭之淨所得稅負債，舉例來說，若一單一稅前家庭平均年收入約紐幣 60,000 元且撫養兩個孩子，該家庭會因撫養孩童接收政府移轉金額。根據資料顯示，約有一半的育兒家庭，所得到的福利津貼及稅額抵減，高於該家庭應繳納的所得稅。若家庭中含括

65 歲以上高齡人口，則絕大多數亦為負的淨所得稅負債，他們的所得稅支出低於紐西蘭養老金（NZS）給予的價值。屆“勞動年齡”，無撫養孩童的工作家庭，無論其收入多寡則呈現正的淨所得稅負債（Perry, 2014）。

當考量所有家庭型態，包括屆勞動年齡個人之家庭中是否撫養兒童或 65 歲以上長者，觀察十分位數分組結果，可發現為負值的後 5 個十分位數分組家庭，其繳納所得稅總額少於政府移轉總額（稅額抵免、福利津貼及 NZS 等）。繳納所得稅大於政府移轉收入之前五名十分位分組（請參考圖 4-2-3-2）。

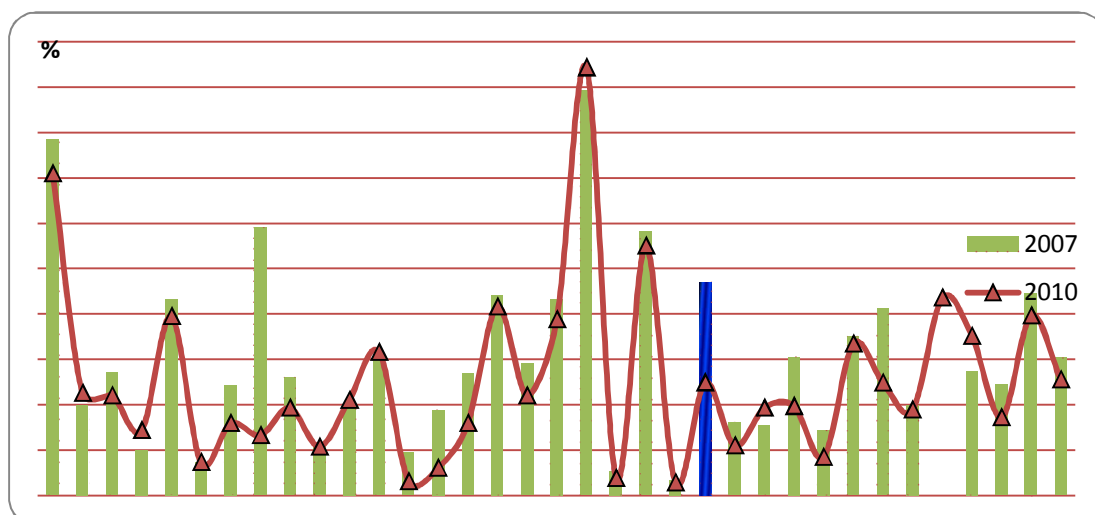
故紐西蘭政府之所得重分配方式，依政府移轉支出分析發現，育兒或含 65 歲以上長者之家庭為負的淨所得稅負債，以紐西蘭養老金為例，該家庭所得稅支出低於紐西蘭養老金（NZS）給予的價值。而“勞動年齡”無撫養孩童的工作家庭，無論其收入多寡呈現正的淨所得稅負債。換言之，該家庭所得稅支出高於紐西蘭養老金（NZS）給予的價值（Perry, 2014）。



資料來源：Perry, 2014

圖 4-2-3-3 所得稅低於政府現金移轉: HES 2013

基礎養老金在降低老年貧窮之效果方面，根據圖 4-2-3-3，紐西蘭的老人貧窮率於 2010 年約為 12.5%，接近但低於 OECD 國家 2010 年的平均老人貧窮率（12.8%）。此外，從圖中也可看出，與 2007 年的 23.5%相比，紐西蘭老人貧窮率於 2010 年大幅下降。根據 OECD 於 2013 年資料更進步顯示，紐西蘭 65 歲以上老人之相對收入達全人口收入的 86%。若再細分，年齡介於 66 至 75 歲間之老人，其相對收入高達 98%，75 歲以上則僅達 69%。因此，75 歲以上老人貧窮率（15.8%）高於 66 至 75 歲老人（10.2%）（OECD, 2013b）。老人相對收入之所以會提高的主要原因，是由於 2007 年的金融危機，平均所得呈現停滯現象所致。



資料來源：OECD, 2013b

圖 4-2-3-4 OECD 國家 2007 年與 2010 年老人貧窮率

此外，根據 Perry (2014) 研究顯示，紐西蘭 65 歲以上單身家戶，個人可支配所得中位數於 1982 年至 1998 年間維持在紐幣 16,000 元至 17,000 元間，2007 年時微調至紐幣 18,400 元。2009 年後，幾乎每年調升，到 2013 年時已達紐幣 21,200 元。至於 65 歲以上夫妻可支配所得中位數於 1992 年至 2001 年間約為紐幣 19,000 元，2004 年至 2010 年間則調高至紐幣 27,400 元（調幅約 37%）（參考表 4-2-3-1）。65 歲以上個人可支配所得中位數的提高，表示紐西蘭老人養老金（NZS）給付金額有逐年調整，65 歲以上人口落入貧窮的風險隨之降低。

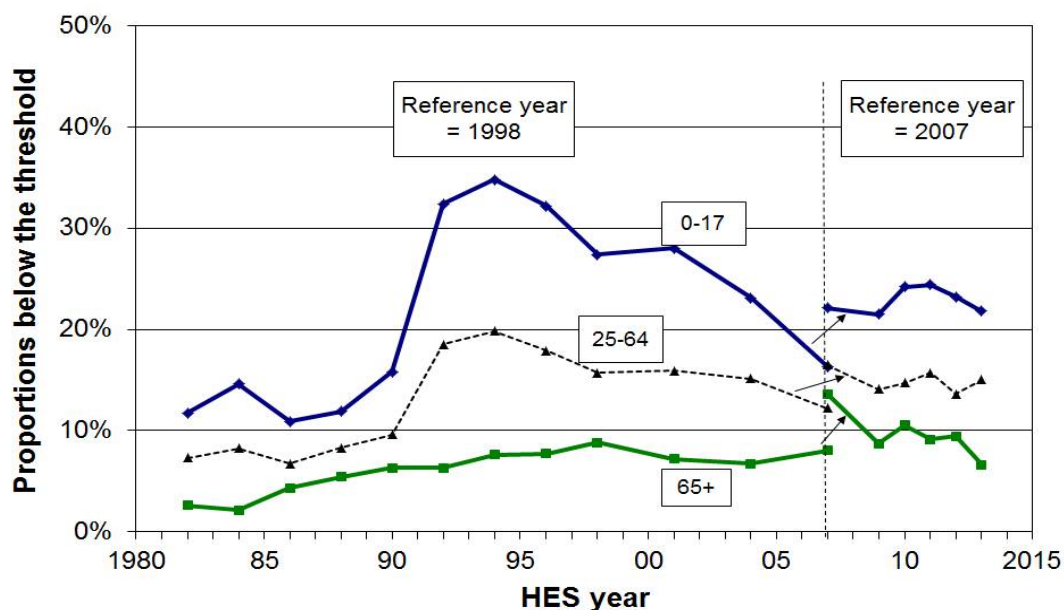
表 4-2-3-1 1982 年至 2013 年 65 歲以上家庭可支配所得中位數（BHC）

（單位：NZD）

	1982	1986	1990	1994	1998	2001	2004	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Couple 65+	20,400	20,300	21,000	18,800	19,100	19,100	20,000	22,300	27,000	27,400	26,100	25,100	30,200
Single 65+	17,100	16,300	15,700	16,000	17,300	17,900	17,900	18,400	20,100	20,300	19,600	21,500	21,200
總人口平均	27,400	26,000	26,300	23,000	26,400	27,100	29,100	30,800	33,500	33,300	32,200	32,800	33,500

資料來源：Perry, 2014

從可支配所得的角度檢視老人貧窮情況外，也可依據 60% 貧窮線門檻檢視紐西蘭老人貧窮的情形。圖 4-2-3-4 顯示不同年齡層之 60% 可支配所得中位數貧窮線，發現於 1980 年至 2014 年間，65 歲以上老人低於貧窮門檻的比率比其他年齡層低，且於 2007 年後有明顯大幅下降的情形。這可能是由於 2007 年開始執行 KiwiSaver 制度產生的效果（Perry, 2014）。



資料來源: Perry, 2014

圖 4-2-3-5 紐西蘭不同年齡層人口低於 60% 貧窮線之比率 (AHC)

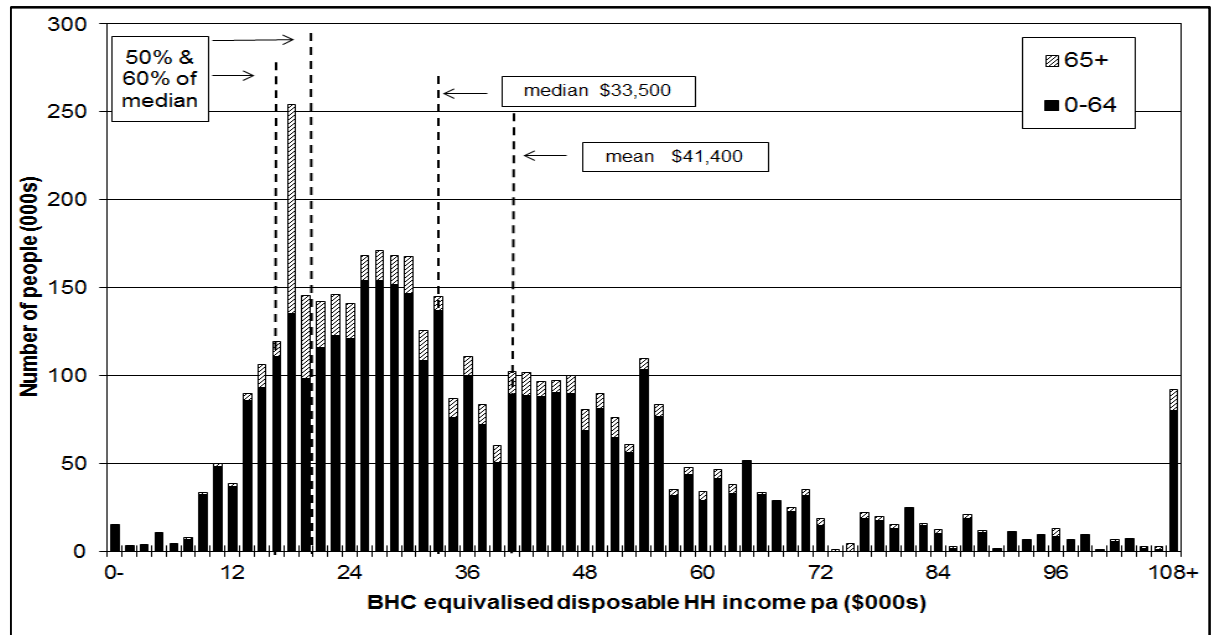
四、老年年金與社會救助制度的競合關係

上述所介紹之紐西蘭養老金與 KiwiSaver 兩制度主要目的皆是希望 65 歲年長者退休後仍能維持基本生活水準。除此之外，紐西蘭政府也提供其他的社會救助制度以防止少數需醫療或租屋的年長者不至落入貧窮線之下。如機構安養照護津貼 (Residential Care Subsidy)、居住補貼 (Accommodation Supplement) 以及失能津貼 (Disability Allowance) 等。

在介紹社會救助制度前，於此，先簡單說明紐西蘭貧窮線的劃分以及其所得與人口分布的情形。圖 4-2-4-1 與圖 4-2-4-2 分別將 2013 年紐西蘭全人口與 65 歲以上扣除居住成本前 (BHC) 與後 (AHC) 之個人所得分配的圖形。圖中皆標示出 50% 與 60% 的貧窮門檻，以及 2013 年的中位數所得與平均個人所得。

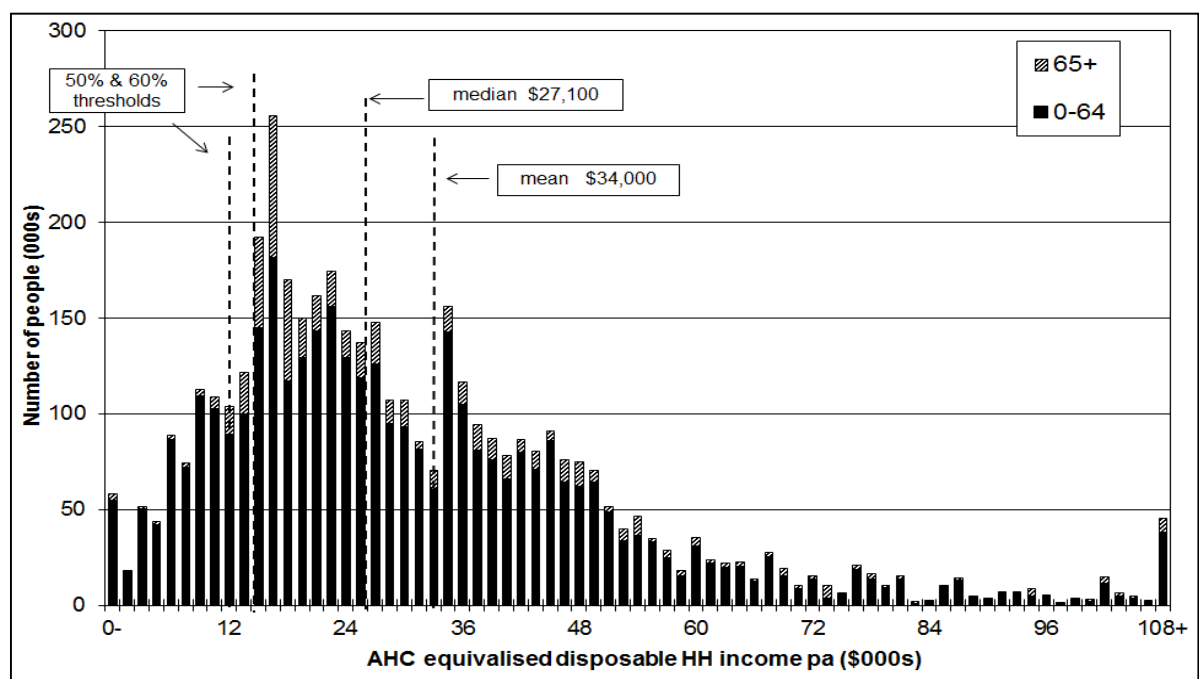
圖 4-2-4-1 扣除居住成本前 (BHC) 個人所得分配的圖形顯示有左偏的情形，顯示高所得人口數較少，且多數人口所得集中在 50% 貧窮線與所得中位數之間。特別是 65 歲以上人口之所得，若以 50% 貧窮線為門檻，則多數年長人口所得集中在略高於 50% 貧窮線之上，因此，並未落入貧窮。

另，圖 4-2-4-2 則顯示 2013 年扣除住房成本後 (AHC) 之個人所得分配，發現扣除住房成本前與後之個人所得分配圖形的差異並不大。雖然所得中位數與貧窮線的距離 (range) 變小，但所得中位數或貧窮線所得門檻僅微幅下降，因此並不影響貧窮率的改變。主要是因為住房成本對於紐西蘭人而言，占其所得比率不高。圖中較為顯著的差異是多數人的所得集中範圍提高至貧窮線之上，且 65 歲以上人口所得以高於 60% 貧窮門檻為多數。



資料來源：Perry, 2014

圖 4-2-4-12013 年扣除住房成本前 (BHC) 之個人所得分配



資料來源：Perry, 2014

圖 4-2-4-22013 年扣除住房成本後 (AHC) 之個人所得分配

由於 NZS 屬於普及式且無須資產調查，且其主要目的為協助年長者不至落入貧窮。因此，從上圖的資料明顯可看出 NZS 確實有達到此目標。但 NZS 是針對年長者維持基本的生活水準，對於需要醫療照顧或無自有住宅的年長者，另有建立以資產調查方式的社會救助制度，以協助需要的年長者。年長者之社會救助制度如下：

（一）機構安養照護津貼（Residential Care Subsidy）

機構安養照護津貼主要目的為協助需長期接受醫院或療養機構提供照護的龐大費用。申請者需符合以下資格：1.經醫師評估有長期機構安養照護之需要者，2.無法判斷需安養照護的時間長度者，3.需入住取得政府合格執照之機構，4.需年滿 65 歲。此外，還需進行資產調查。若有配偶同時長期居住在機構接受安養照護，夫妻兩人的資產需低於紐幣\$218,423；若配偶未接受長期安養照護，則兩人之資產不得超過紐幣\$119,614，但資產評估項目中不包括自住宅及自用車（Work and Income, 2014a）。此津貼得財務來源為一般稅收。津貼會直接由衛生部（Ministry of Health）支付給醫院或療養機構。給付金額依據資產評估與接受照護的項目費用有所差異（Work and Income, 2014a）。

（二）居住補貼（Accommodation Supplement）

紐西蘭政府對於 16 歲以上的居民提供租金或購買自住宅有給予補貼。申請資格包括：1. 在居住方面有其費用，2.年滿 16 歲，3.需為紐西蘭公民或永久居留身份，4.長期居住地為紐西蘭者，5.所承租的房屋並非為政府所有。此補貼需經資產調查。若申請者屬低收入戶，其租金可額外扣抵紐幣 500 元的所得稅。若為單身且無撫養孩童，資產不得高於紐幣 8,100 元；若為需撫養孩童的家庭則總資產不得高於紐幣 16,200 元（Work and Income, 2014b）。除資產調查之外，其所支付之住房成本也有最低門檻限制，如表 4-2-4-1。

表 4-2-4-1 每週住房成本門檻限制

（單位：紐幣）

	每週租金需高於	購買自用宅需負擔之成本需高於
單身，無撫養孩童	\$52	\$63
已婚/同居，無撫養孩童	\$87	\$105
單親父母	\$98	\$118
已婚/同居，有撫養孩童	\$110	\$132

資料來源：Work and Income, 2014b

（三）失能津貼（Disability Allowance）

失能津貼是針對失能且需就醫之居民提供其就醫所需產生之固定且持續之費用。失能津貼之資格限制為：1.失能情形滿六個月，2.因失能產生固定且持續之費用，3. 需為紐西蘭公民或永久居留身份，4.長期居住地為紐西蘭者。失能津貼每週給付金額為紐幣 61.38 元，需資產調查（Work and Income, 2014c）。失能津貼實際領取金額會依據失能者所需接受的治療加以調整，最高每週給付金額可達紐幣 61.38 元，需資產調查（Work and Income, 2014c）。下表顯示，若申請者為非其他津貼申請者或為領取 NZS 者，則申請者與其配偶之合計所得不得高於下表所顯示之每週個人稅前所得。

表 4-2-4-2 失能津貼資產調查門檻

家庭情形	個人每週稅前所得
16~17 歲單身且無孩童	\$516.13
18 歲以上且無須撫養之孩童	\$607.36
已婚/同居；不論是否有孩童	\$900.57
單親家庭僅撫養一位孩童	\$719.82
單親家庭撫養一位以上孩童	\$758.39

資料來源：Work and Income, 2014c

五、小結

1. 制度型態與財源

紐西蘭老年年金制度沒有強制與就業人口薪資做連結，而仰賴稅收並以全民基本保障為目標的國家。主要由第一層的普及式年金與第二層的自願儲蓄制度構成。普及式年金的財務來源是稅收，採取隨收隨付制，這目前是最大的單獨預算科目，估計至 2050 年約占 GDP 的 6.9%。

2. 基本保障給付的參數

給付水準因居住年數、婚姻、居住狀況、伴侶是否領取年金、海外是否同時領取年金而有所不同。非以薪資所得為給付計算基礎。

3. 基本保障水準

由於紐西蘭的年金給付不需經過資產調查且為定額給付，故高、中、低所得者的所得替代率差異較大。滿額年金的給付水準約平均薪資的 43.2%。

4. 減貧或重分配效果

普及式年金(NZS)占老年第一等分位與第二等分位收入比重的 98%，顯示 NZS 存在所得重分配效果。紐西蘭老人貧困率有下降趨勢。65 歲以上人口群貧困率也低於其他年齡組。

5. 救助與年金的競合

NZS 特色為普及式且不需資產調查，給付水準不低，達到減貧效果，但對於醫療照顧或無自有住宅者，輔以資產調查的社會救助制度協助，主要有機構安養照護津貼、居住補貼、失能津貼等。

6. 給臺灣的借鏡

紐西蘭的特色在於稅收制、普及而不需資產調查的基本年金，給付水準偏高，故有較顯著的預防貧窮等重分配效果，其社會救助制度就著重於照護與居住面向。高水準且採取稅收制的老年基本保障雖有其顯著效果，但財務受到人口老化因素相當強烈，且面臨世代重分配議題的爭議性頗高，在臺灣年金改革脈絡中較難嵌入。

第伍章、社會保險制國家年金制度的基礎保障： 英國、德國、日本

第一節、英國

英國最早的公共年金，是肇始於 1908 年的「老年年金法案 (Old Age Pensions Act 1908)」，當時為了因應工業革命所帶來的貧富差距擴大問題，在制度設計上延續 1601 年「濟貧法 (The Poor Law)」的福利性色彩，只針對年滿 70 歲以上的老人，實施資產調查型態 (means-tested) 的非納費式 (non-contributory) 給付，以求迅速解決部分老人的過度貧窮問題。惟此一福利性給付在後續連年的物價上漲及平均壽命延長壓力下，漸漸成為政府財政上的負擔，因而帶動了 1925 年「寡婦、孤兒及納費式老年年金法案 (Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act 1925)」的實施，將體力勞動及低薪勞工納為強制納費對象，透過個人的參與納費，來強化年金給付的財源基礎。其後 1942 年貝佛里奇 (Beveridge) 「社會保險與相關服務 (Social Insurance and Allied Services)」報告書的提出，主張國家應以定額保費、均一給付的社會保險模式，來提供全體國民在老年能有「充足性 (adequacy of benefit)」的基本經濟保障。在此一理念的帶動下，英國於 1946 年通過「國民保險法 (National Insurance Act 1946)」，並於 1948 年正式開辦「基礎公共年金 (Basic State Pension, BSP)」，建立了英國第一個納費式的公共年金 (王靜怡，2001, 2002、Disney et al., 2007)。

因之，以下即概述英國公共年金制度自 1948 年 BSP 運作之後的發展過程，並透過此一過程來了解基礎年金所被賦予之保障精神在意涵上變遷。其後，針對英國當前基礎保障層次的年金制度，除了做運作現況及 2013/14 年金法案在制度面的說明外，也進一步就相關運作效益來予以探討。

一、英國年金制度概述

(一) 英國年金制度發展

英國年金制度從 1948 年的 BSP 建置迄今，在不同的社經變數影響與衝擊下，歷經了數個階段的制度變遷，在此即分階段概述如下 (Hills, 2006、Gregg, 2008、Bozio et al., 2010)。

1. 1940 年代至 1970 年代初期

1948 年建制的 BSP，雖是衍生自貝佛里奇報告書的理念，惟因若採行納費性的社會保險機制，對當時經歷過 1930 年代景氣大蕭條 (Great Depression) 及二次世界大戰後的較年長經濟弱勢者而言，並無足夠的時間來累積給付資格，因之，

制度財務一開始即定位在隨收隨付制，個人提撥所支應的，並非自身的未來年金請領權益，而是同時期制度請領者的年金支出。此一提撥與給付間的低度關聯性，在未完全依循貝佛里奇報告書中的社會保險理念下，讓 BSP 逐漸脫離了社會保險的運作模式。此外，在 1948 年 7 月 BSP 開始運作時已超過 65 歲的男性與已超過 60 歲的女性，則依據老年年金法案，在符合相關給付條件下，領取非納費式老年年金。

隨著戰後經濟蓬勃發展所帶來的消費與薪資水準提高，讓 BSP 所提供的「基本保障」漸漸無法符合貝佛里奇的「充足性」理想，雖然在同時期，一些所得相關型態 (earnings-related) 的企業年金已開始建制發展，然受惠的勞工並不多³¹，大部分勞工仍仰賴 BSP 做為退休經濟的來源之一。此外，隨著逐漸浮現的少子化趨勢，讓 BSP 在定額保費設計下所產生的財源，開始出現無法支應制度支出的短絀，而造成了國庫的負擔。因之，在提高公共年金保障性與減輕國庫財政負荷的雙重隱憂下，英國公共年金體制自 1960 年代起，展開了一連串的變革。

1961 年，英國針對受雇者開辦了第一個社會保險模式的所得相關公共年金--「漸進式退休給付 (Graduated Retirement Benefit, GRB)」，並在 1964 年將 BSP 的定額提撥改為所得相關提撥，試圖透過這二項改制，來解決公共年金體制所存在的雙重隱憂。不過因 BSP 及 GRB 的給付水準，自開辦時即未訂有定期的調整機制，導致在 1967 年到 1978 年間累積通貨膨脹率已高達近 300% 的情況下，嚴重影響了保障的實質性。因之英國政府在 1973 年首先立法通過，訂定 BSP 給付每年依據薪資與物價指數中漲幅較高者來調整的定期機制，並自 1975 年開始實施。其後在 1975 年通過、1978 年開始實施的「社會安全年金法案 (Social Security Pension Act)」中，引進了保費與給付均為所得相關制的「公共所得相關年金 (State Earning-Related Pension Scheme, SERPS)」，以較優渥的給付條件來取代 GRB。1975 年社會安全年金法案的上路，不僅確立了英國公共年金的雙層制架構，也讓各年金制度在不同保障理念的訴求下，有了後續的不同變革歷程。

2. 1970 年代中期到 1990 年代

1973、74 年石油危機爆發所導致的全球性景氣蕭條，以及人口結構高齡化對年金財務與政府財政的衝擊，讓包括英國在內的已實施公共年金國家，結束了從 1960 年代到 1970 年代初期的擴充式年金政策，轉而朝向緊縮性來修正。1980 年通過的社會安全法案 (Social Security Act)，首先將 BSP 的給付調整機制從原本的依物價或薪資指數中漲幅較高者為基準，改為依物價指數調整。而後的 1980、1986 年社會安全法案 (Social Security Act 1980、1986) 以及 1995 年的年金法案 (Pensions Act 1995)，則主要是針對 SERPS，採行包括緊縮給付標準、補貼保

³¹直到 1950 年代末期，受到企業年金保障的勞工約僅佔同時期勞工總人數的三分之一 (Bozio 2010)。

費及稅惠等措施，鼓勵受雇者退出 SERPS 來改加入民間的私人年金計劃。此外，在 1995 年年金法案中，將公共年金（包括 BSP 及 SERPS）的女性合格請領年齡，規劃從 2010 年到 2020 年間，從原本的 60 歲逐年提高到與男性合格請領年齡相同的 65 歲。再者，為避免緊縮性年金政策在推動過程中，對老人基本經濟可能帶來的負面衝擊，1999 年開辦了非納費式的「最低所得保障（minimum income guarantee, MIG）」，讓所得低於法定保證水準的個人，得以透過領取 MIG 來得到最基本的退休經濟保障。

歷經 1980 到 1990 年代間的公共年金市場化與緊縮性修正，除了受雇者在 SERPS 的給付權益，因市場化的不當引導，以致於受到資訊不對稱衝擊外，自 1980 年起，平均薪資增幅高於物價成長率的情況，更是影響到 BSP 給付的實質保障性，讓退休者無法透過 BSP 來得到「基本」的退休經濟保障。

3. 2000 年代迄 2010 年代初期

有鑑於 1980、90 年代的緊縮性及市場化年金政策，對整體公共年金保障實質性所帶來的負面影響，如何提高公共年金的「適足性」保障，成為從 2000 年代起公共年金政策的新階段性目標。

在附加年金方面，2000 年通過、2002 年開始實施的「兒童扶助、年金及社會安全法案（Child Support, Pensions and Social Security Act）」導入了公共第二層年金（State Second Pension, S2P）來取代 SERPS，S2P 的給付條件較 SERPS 來得優渥，目的是針對未參加私人退休金計劃，以及一般薪資收入但無法享有較高的所得相關年金者，提供較佳的公共年金保障。此外，自 1990 年代開始逐漸將 SERPS 給付朝向均一金額的修正，亦持續帶入到 S2P 的給付設計中，加速了附加年金給付趨向定額化的發展。

至於在基礎年金方面，納費式的 BSP 自 2003 年起，在給付水準逐年隨物價成長率來調整下，增訂了年調整幅度不低於 2.5% 的下限；後續在 2007 年的年金法案中，則進一步將調整標準改成依薪資成長率來調整，並預定至少在 2015 年之前開始實施。不過在 2010 年，政府承諾自 2011 年起，將 BSP 的給付調整標準改為依薪資成長率、物價成長率以及 2.5% 等三者中之最高值，來逐年調整。考量到在人口高齡化趨勢下，自 2000 年起的一連串強化公共年金保障性修正措施，對制度財務及國家財政可能帶來的衝擊，2007 年年金法案中，另外亦對男女性公共年金合格請領年齡，提出在 2024 年到 2046 年間，逐漸從 65 歲提高到 68 歲的規劃。至於在非納費式年金方面，2002 年立法通過、2003 年 10 月實施的「公共年金保證法案（State Pension Credit Act）」，導入「年金津貼（Pension Credit）」來取代原本的 MIG，希望在以資產調查型態給付來提供老人最低保證年金之餘，亦能鼓勵勞工自我儲備的動機。

4. 2014 年金法案 (Pension Act 2014)

英國整體年金制度自 BSP 建制後，歷經 60 多年的變革，至今已形成一個公私並存的多層次運作架構。單就公共年金而言，從 1974 年雙層式架構正式成形，一路發展迄今，由 BSP 架構的基礎年金，來提供基本退休經濟保障，以及由 SERPS 或 S2P 架構的附加年金，來讓受雇者能享有一定程度所得替代率的退休經濟保障，一直是長期以來的基本架構。此一架構在經歷 1980、90 年代的緊縮性及市場化年金變革中，基礎年金受到的衝擊雖不大，但附加年金體制卻已經歷了 2 次主要變革，以致於個人在規劃退休經濟時，不僅可能需在多種公私年金中進行評估，在申請公共年金給付時，更可能需面對繳費年資橫跨新舊制的複雜計算問題。

因之，為了重新調整並簡化公共年金在個人退休經濟所提供的保障定位，順應自 1990 年代起附加年金給付朝向定額化的變革趨勢，英國政府於 2014 年 5 月通過「2014 年金法案 (Pensions Act 2014)」並計劃從 2016 年 4 月起開始運作。2014 年金法案在公共年金體制規劃上主要提出了二項修正：1. 將 BSP 及 S2P 合併為單一的新公共年金 (new State Pension)，並取消儲蓄津貼給付 (少數特定身份者除外)；2. 預計將過去年金法案中所規劃的 SPA 漸次提高時程，予以進一步提前實施。

(二) 英國年金制度概述

英國年金制度從 1948 年 BSP 建制，歷經 1980 到 1990 年代間的公共年金市場化與緊縮性修正，發展迄今已成為一個公私並存的多層次架構。

英國現行在老人退休經濟保障方面，主要包括了納費式的公私年金制度，以及非納費式、採行資產調查模式的年金津貼。在納費式的年金制度方面，第一層是由 BSP 所架構的基礎年金，採行所得相關保費與定額給付的制度設計，透過隨收隨付的財務機制，來提供老人基本退休經濟保障。第二層制度則為附加年金，自 1980 年代的 SERPS 起，政府即開始透過稅收優惠與保費補貼，來引導企業建制職業年金，並鼓勵受雇者加入。在此一多年來的政策導引下，第二層附加年金目前包括了由政府經營、採行隨收隨付制的 S2P，以及由雇主與民間金融機構合作共同提供、採行儲備制的適格職業年金，此二類均是採行所得相關保費與所得相關給付方式，希望提供受雇者在退休後能享有退休前一定所得替代率的年金保障。至於第三層制度，則是政府並未參與財源運作，而由企業自願性提供或是個人自願性加入的私人年金。

其次，在非納費式的年金制度方面，是由年金津貼（Pension Credit）架構而成，現行年金津貼包括了保證津貼（guarantee credit）與儲蓄津貼（savings credit），個人可視自身所符合的資格條件，來請領當中的一項或二項兼領。「保證津貼」是一種資產調查型態的年金給付，目的是在針對所得未達標準保證津貼（standard guarantee credit level）的老人，提供最低保證的年金給付，因之屬於社會救助中的一環。至於「儲蓄津貼」，則是針對符合法定資格者的自我儲備金額給予額外給付，以提高個人對自身退休經濟的自我儲備動機。

而隨著 2016 年 4 月新制度的實施，原 BSP 及 S2P 將整合為單一的新公共年金，而年金津貼中的儲蓄津貼則將被取消。新制的上路就制度面而言，意謂著英國公共年金運作 40 多年的雙層式架構，即將轉型為單層式；而就意涵面來看，則意謂著在承受著人口高齡化所帶來的制度財務與政府財政負荷下，英國公共年金的基礎保障，在運作精神上將邁入另一個新里程。

二、英國年金制度基礎保障運作概述

英國現行年金制度的基礎保障是納費式的 BSP，惟此一體制僅運作到 2016 年 4 月 5 日，凡是在 2016 年 4 月 6 日（含）之後到達 SPA 者，依規定均適用於 2014 年金法案所通過的新制。因之，以下即先就 BSP 的給付條件與額度、涵蓋率、所得替代率與財務運作規定等，來予以分別說明；其後再針對新公共年金，做制度上的概述（Bozio et al., 2010、Pension Policy Institute, 2013、Office for National Statistics, 2013、Department for Work and Pensions, 2014a, 2014b）。

（一）基礎公共年金（BSP）現制（適用於 2016 年 4 月 6 日之前退休者）

BSP 主要是納費式的年金制度³²，在隨收隨付的財務模式下，採行所得相關保費定額給付的制度設計，來提供個人基本的退休經濟保障。因為個人所可以領取的年金金額與其過去的納費金額，並無絕對的正向關聯性，故 BSP 通常不被視為是社會保險模式的公共年金制度。

1. 給付條件與額度

以下茲分就年金請領資格及給付標準二大項，來說明 BSP 的給付條件與額度。

³²在符合 BSP 給付的資格身份者中，Category A 及 Category B 需透過繳納 NI 來取得給付資格，Category C 及 Category D 則否。Category C 是針對在 1948 年 7 月 5 日年已達 SPA 者及其喪偶婦女，來提供給付；Category D 則是針對年滿 80 歲、符合法定居住條件且無法透過自身或配偶的 NI 繳費者，來提供給付。

(1) 年金請領資格

為取得包括 BSP 在內的若干社會保障給付資格³³，英國國民自年滿 16 歲起直至達到法定退休年齡前，只要收入達法定水準以上，即必須繳交法定的國家保險費（National Insurance contributions, NI），而整體 NI 的納費規定相當複雜，依不同的身份別及特殊情況，有不同的適用費率或金額。表 5-1-2-1 所示為受雇者及自雇者身份在 2014/15 年³⁴的繳納規定，從表 5-1-2-1 可看出，NI 基本上一種所得相關保費；此外，針對因特殊原因（如：失業、因病無法工作、照顧幼齡子女等）而無法納費的期間，制度另會給予豁免繳費的年資（NI credits）；而繳費期間未達法定年資者，亦可透過自願繳費（voluntary NI contributions）方式（屬於 Class 3），來補足年資。

表 5-1-2-1 受雇者及自雇者身份的 NI 繳納規定（適用於 2014/2015 年）

受雇者（Class 1）	自雇者（Class 2、Class 4）		
	年營收額 （annual profits）	Class 2	Class 4
依週薪（weekly earnings），適用階段性的累進費率：介於 £153 到 £805 的部分，適用 12% 的費率。高於 £805 的部分，適用 2% 的費率	未滿 £5,885	£0	£0
	£5,885~£7,956	每週 £2.75	£0
	£7,956~£41,865		介於 £7,956 與 £41,865 的部分，適用 9% 的費率
	高於 £41,865		介於 £7,956 與 £41,865 的部分，適用 9% 的費率。高於 £41,865 的部分，適用 2% 的費率

資料來源：Department for Work & Pensions(2014c)：National Insurance.<https://www.gov.uk/national-insurance>

註：針對身兼受雇者及自雇者身份、漁業從業人員、已婚婦女及寡婦、選擇退出（contract out）第二層公共年金者等人，另有適用的繳納規定。近年來完整的 NI 繳納規定，可參考 Department for Work & Pensions：National Insurance rates and categories.<https://www.gov.uk/national-insurance-rates-letters>

在納費型態的年金制度下，欲符合 BSP 的請領資格，必須滿足繳費達法定年資以及到達法定退休年齡（state pension age, SPA）等二項資格條件。首先，在法定繳費年資方面，依規定，對於在 1945 年 4 月 6 日之後出生的男性，以及在 1950 年 4 月 6 日之後出生的女性而言，欲取得 BSP 的全額年金請領資格，個人的 NI 繳費年資（包括一般繳費年資、豁免繳費年資及自願繳費年資等）須達到 30 年³⁵；未達 30 年者，則依其繳費年資來等比例領取減額年金（詳後述）。

³³ 依不同身份別，繳交 NI 可能可以取得的社會保障尚包括有 Additional State Pension、New State Pension、Contribution-based Jobseeker's Allowance、Contribution-based Employment and Support Allowance、Maternity Allowance、Bereavement benefits 等。

³⁴ 2014/15 是指從 2014 年 4 月 6 日到 2015 年 4 月 5 日。後文的時間表達方式亦同。

³⁵ 在 1945 年 4 月 6 日之前出生的男性，請領全額 BSP 的合格年資為 44 年，1950 年 4 月 6 日之前出生的女性則為 39 年。

其次，在 SPA 方面，現行 BSP 的 SPA 為男性 65 歲、女性 61 歲，當中女性的 SPA 原本依據 1995 年年金法案的規劃時程，在 2010 年 4 月到 2020 年 3 月間，將會以逐月提高 1 個月的方式，從原本的 60 歲漸次調升到與男性相同的 65 歲。再依據 2007 年年金法案的規劃，從 2024 年到 2026 間，同樣以逐月提高 1 個月的方式，將兩性的 SPA 逐漸提高到 66 歲，2034 年到 2036 年間提高到 67 歲，2044 到 2046 年間再提高到 68 歲。到了 2011 年年金法案，則將原本 1995 與 2007 年年金法案的規劃時程予以提前，女性的 SPA 提早於 2018 年 11 月調高到 65 歲，男女性的 SPA 則提早於 2020 年 10 月前調整到 66 歲。

（2） 年金給付標準

SPA 的年金給付為定額給付型態，個人繳費達法定年資並在法定 SPA 申請退休，即可領得固定金額的全額年金，此一所得相關納費、定額給付的制度設計，讓 BSP 在運作上帶有所得重分配的精神。為了讓給付保障能長期因應基本退休經濟需求，BSP 給付金額每年會依據平均薪資成長率、消費者物價指數成長率以及 2.5% 等三者中之最高值，來進行定期性的調整。以 2014/15 年為例，BSP 的全額年金即從 2013/14 年的每週£110.15，調升到每週£113.10。

為降低年金給付對中高齡勞動參與率可能帶來的負面效應，BSP 訂有減額年金的規定。個人的 NI 繳費年資未達法定年資者，即等比例予以減額年金，如式（1）所示。

$$\text{減額年金金額} = \text{全額年金金額} \times (\text{實際納費年資} / \text{全額年金合格年資}) \quad (1)$$

相對的，為減緩制度給付負擔並鼓勵中高齡者繼續留在職場，BSP 針對延後申請退休者，亦相對訂有增額年金規定。在達到 SPA 後延後至少 5 週申請退休者，即可領取增額年金，每延後 5 週，可領取較全額年金多 1%（相當於每延後 1 年多 10.4%）的增額年金。此外，個人亦可選擇延後 12 個月申請退休，來申請每 12 個月給付一次的增額年金，在此一方式下，年金給付額會再依英國中央銀行（Bank of England）公告之基準利率（base rate）加上 2% 的標準，來加計利息給付。

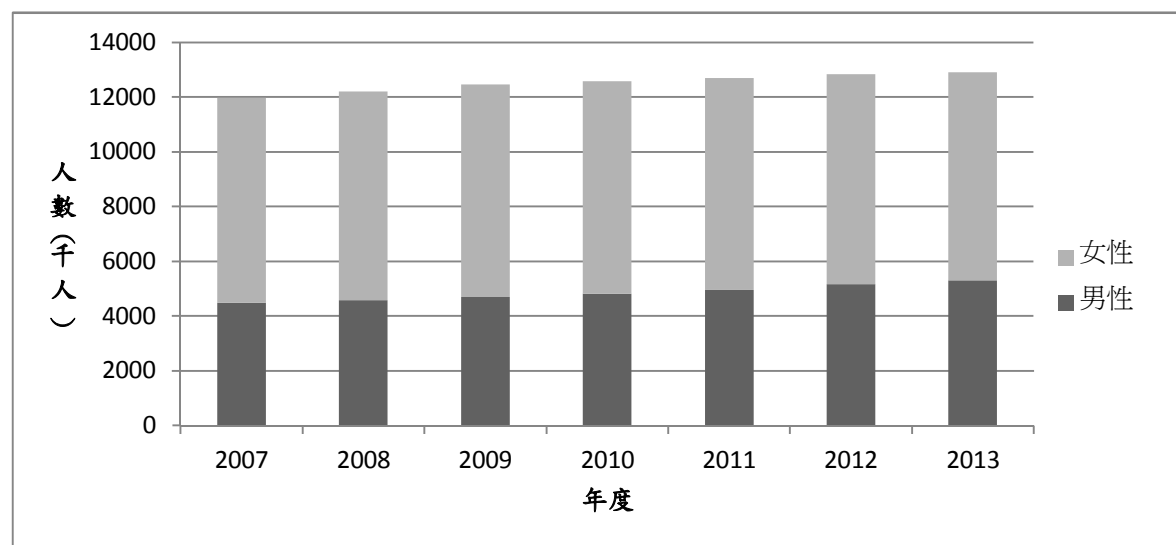
2. 涵蓋率

因資料取得的限制，在保障的涵蓋率方面，是將 BSP 與附加年金共同併計，來觀察英國老人受惠於整體公共年金的情況。

圖 5-1-2-1 所示為英國從 2007 年 10 月到 2013 年 10 月間的公共年金請領人數，整體總請領人數從 2007 年的約 1,197 萬人，持續成長到 2013 年的約 1,291 萬人，成長幅度約為 7.85%。在這當中，女性的請領人數均高於男性，以 2013 年為例，男女性請領人數比例各約為 41% 與 59%，由此可約略看出，女性較仰賴公共年金的給付。

其次，就老人所得來源來看，從表 5-1-2-2 可看出，從 1996/97 到 2012/13 年間，所有年齡達 SPA 之老人單位中，公共年金是所得來源之一的比例從 1996/97 年的 94% 成長到 2012/13 年的 97%；當中單身老人所得來源之一為公共年金的比例更是一直維持在 97%。由此可見，公共年金在老人所得來源中的普及性不僅逐年提高，且對單身老人而言，在少了配偶所得的情況下，更是仰賴公共年金的給付。

因之，隨著人口的高齡化，讓包括 BSP 在內公共年金的請領人數逐年增加中。而 BSP 雖非普及性公共年金，但發展迄今所陸續增加的諸多身份別資格，讓包括 BSP 在內的公共年金，不僅讓老人普遍受惠，對經濟較弱勢的女性及單身老人，更是提供了退休經濟上的基本保障。



資料來源：Department for Work and Pensions(2014d)：DWP Quarterly Statistical Summary, 2014, table 3.2.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/311176/stats_summary_may14.pdf

圖 5-1-2-12007/11 到 2013/11 英國公共年金請領人數

表 5-1-2-2 英國老人單位所得來源來自公共退休金比例：1996/97 到 2012/13

	1996/97	1998/99	2010/11	2011/12	2012/13
所有老人單位	94%	95%	97%	97%	97%
非單身老人	91%	93%	96%	97%	96%
單身老人	97%	97%	97%	97%	97%

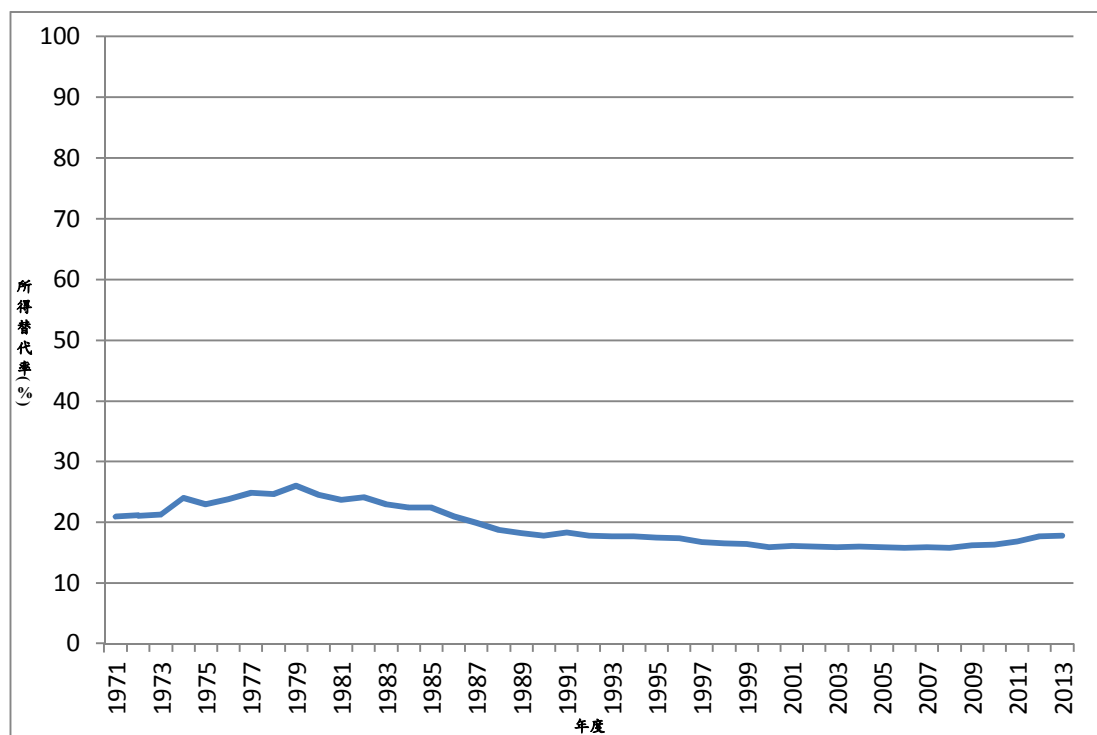
資料來源：整理自 Department for Work & Pensions (2014d)：table3.3

說明：老人單位中包括單身老人 (single pensioner) 及非單身老人 (pensioner couple) 二大類，單身老人是指年齡大於 SPA 的單身者，非單身老人是指在已婚或同居的情況下中，至少有 1 人的年齡大於 SPA。

3. 所得替代率

關於所得替代率的評估方式很多，在此引用 Department for Work and Pensions (2013) 所做的定期性統計資料，以未滿 80 歲、擁有自己 NI 繳費記錄的老人，在 2013 年的物價水準下，從 1971 年到 2013 年的 BSP 給付額佔同年度平均薪資水準的比值為例，來做為 BSP 所提供的所得替代率參考，如圖 5-1-2-2 所示。

從圖 5-1-2-2 可看出，在 1980 年之前，BSP 是隨著薪資成長率來連動，因之所得替代從 1971 年的約 20.9%，逐年攀升到 1977 年的 24.9% 高點，隨後轉為逐年下降。自 1980 年起，BSP 改為依物價成長率來連動，在物價成長率漲幅低於薪資成長率下，所得替代率一路下滑。雖然自 2003 年起，增訂了 BSP 年調整幅度不低於 2.5% 的下限；其後自 2011 年起，進一步將 BSP 的給付調整標準改為依薪資成長率、物價成長率以及 2.5% 等三者中之最高值。然這些強化 BSP 實質保障的修正措施，讓 BSP 所得替代率從 2005 年的 15.8% 低點後，開始回升，但並無法有效的提高 BSP 的所得替代率，近 5 年來大約均介於 17% 上下，在 2013 年為 17.8%，均並未回到 1970 及 1980 年代的 20% 以上水準。由此可看出，政府在 1980 年代到 1990 年代間對 BSP 給付的成本控管措施，的確對 BSP 能提供的保障造成了長遠的影響。



註：本圖的所得替代水準，是以未滿 80 歲、擁有自己 NI 繳費記錄的老人，在 2013 年的物價水準下，從 1971 年到 2013 年的 BSP 給付額佔同年度平均薪資水準的比值為例。

資料來源：Department for Work and Pensions (2013) . The Abstract of Statistics: 2013 Edition.
<https://www.gov.uk/government/publications/abstract-of-statistics-2013>.

圖 5-1-2-2 1971~2013 年間 BSP 所得替代水準（依 2013 年物價水準調整）

4.制度財務

依據 Department for Work and Pensions (2009) 針對公共年金支出所做的統計，就 BSP 而言，以其支出佔國民所得 (national income) 的比例來看，從 1948/49 年的 1.5% 成長到 1981/82 年的超過 4.5%，是一個 BSP 支出的快速成長階段。而後隨著 1980 年起 BSP 給付改依物價水準來調整，此一比例平均而言即開始下降，到 2006/07 約僅為 3.4% 左右。雖從 2003 年起，BSP 的給付後續甚至進一步改為依薪資成長率、物價成長率以及 2.5% 等三者中之最高值來逐年調整，讓此一比例自 2006/07 年起，開始略有回升到 2008/09 年的 3.9% 左右，但仍不如 1981/82 年的 4.5% 高峰值。至於在 MIG 與 PC 的部分，其支出佔同期國民所得的比例，歷年來的變動並不算太大，大抵上未超過 0.5% 左右。

而若依 Office for National Statistics (2013) 針對考慮了 2011 年年金法案新制的可能影響，所做的公共年金支出在 2012/13 到 2062/63 的推估來看，從表 5-1-2-3 可看出，BSP 支出佔 GDP 比重在 2012/13 年為 4.1%，雖是各公共年金支出中最高者，然比重下降的速度卻也是最快的；至於年金津貼的部分，隨著儲蓄津貼的取消，其佔 GDP 的比重則從 2012/13 年的 0.5%，預計逐年下降到 2032/33 的 0.1%，之後即維持持平。隨著 2016 年新公共年金的正式實施，整體公共年金支出佔 GDP 比重在未來仍將呈現成長趨勢，預估將會從 2012/13 年的 6% 成長到 2062/63 年的 8.4%。

表 5-1-2-3 公共年金支出佔 GDP 比重推估：2012/13~2062/63

單位：%

年度	2012/13	2017/18	2022/23	2032/33	2042/43	2052/53	2062/63
BSP	4.1	3.8	3.1	1.8	0.7	0.1	0.0
SERPS 與 S2P	10.	1.1	0.8	0.4	0.1	0.0	0.0
新公共年金	0.0	0.3	1.3	4.1	6.4	7.2	8.1
年金津貼	0.5	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
其他公共年金	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
總計	6.0	5.8	5.8	6.6	7.5	7.6	8.4

資料來源：Office for National Statistics (2013)：table 5.8

(二) 新公共年金 (適用於 2016 年 4 月 6 日起之退休者)

新公共年金預計自 2016 年 4 月 6 日起正式實施，自實施當日起達 SPA 者 (1951 年 4 月 6 日當日及之後出生的男性，與 1953 年 4 月 6 日當日及之後出生的女性)，均適用新公共年金的運作規定，而在 2016 年 4 月 6 日前達 SPA 者，則仍適用現制公共年金 (包括 BSP 及 S2P) 的相關請領規定。

新公共年金原本的 BSP 相同，是採行所得相關保費、定額給付的運作型態，在帶有所得重分配的精神下，提供符合請領資格者，能透過制度得到基本的退休經濟保障。以下分就年金請領資格及給付標準二大項，來說明新公共年金的運作規範。

1. 年金請領資格

欲符合新公共年金的請領資格，同樣必須滿足繳費達法定年資以及到達法定 SPA 等二項資格條件。

(1) 法定繳費年資

在法定繳費年資方面，包括有最低繳費年資及全額年金繳費年資等二個門檻規定。在最低繳費年資方面，個人的 NI 繳費年資（併計新制實施前後的一般繳費年資、豁免繳費年資及自願繳費年資等）至少須達到 10 年，才能符合請領新公共年金的繳費年資要求。至於在全額年金繳費年資方面，若個人的繳費年資全部來自於新制，則必須至少有 35 年資，方能領取全額年金；而若個人繳費年資橫跨新舊制年資，則須視併計舊制年資的換算結果及是否自願繳費而定（詳後述）。

此外，依現制規定，個人可以繼承來自於已逝配偶或同性伴侶(civil partner)的繳費年資，但在新公共年金中廢除了繼承繳費年資的規定，亦即個人僅能自我累積繳費年資。

(2) 法定退休年齡

在過去 1995、2007、2011 年年金法案中，通過了一連串針對男女性 SPA 的提高規劃，到了 2014 年金法案，針對再度 SPA 提出了二項新規劃。首先，針對女性 SPA 漸次提高到 65 歲的時程，維持不變，而男女性 SPA 從 66 歲提高到 67 歲的時程，則預計予以提早 8 年完成（見表 5-1-2-4 ）。

表 5-1-2-4 2014 年金法案規劃之男女性 SPA 從 66 歲提高到 67 歲的時程

出生日期	到達 SPA 日期
1960/4/6~1960/5/5	66 歲又 1 個月
1960/5/6~1960/6/5	66 歲又 2 個月
1960/6/6~1960/7/5	66 歲又 3 個月
1960/7/6~1960/8/5	66 歲又 4 個月
1960/8/6~1960/9/5	66 歲又 5 個月
1960/9/6~1960/10/5	66 歲又 6 個月
1960/10/6~1960/11/5	66 歲又 7 個月
1960/11/6~1960/12/5	66 歲又 8 個月
1960/12/6~1961/1/5	66 歲又 9 個月
1961/1/6~1961/2/5	66 歲又 10 個月
1961/2/6~1961/3/5	66 歲又 11 個月
1961/3/6~1961/4/5	67 歲

資料來源：Department for Work and Pensions (2014e)：State pension age timetables, table4.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310231/spa-timetable.pdf

其次，針對 SPA 的調整訂定了定期性的檢討機制，政府原則上認為個人的退休期間應該低於壽命的 3 分之 1，故公共年金的請領期間亦宜參考此一精神來訂定。在此一原則下，SPA 至少每隔 5 年，必須參考當時的國民平均餘命，依政府精算部（Government Actuary's Department）及外部獨立機構的分析，來評估是否要調整 SPA。

2. 年金給付標準

新公共年金的制度目的，是在提供個人基本退休經濟保障，此一理念的付諸實現，則是以略高於個人標準保證津貼水準，來訂定全額年金的給付標準。2014/15 年個人標準保證津貼為每週£148.35，因之目前將新公共年金的全額年金金額設定在不低於每週£148.40，至於制度開辦時的確切給付金額，將在 2015 年秋季決定。

個人能領得之年金金額與其 NI 的繳費年資有關，因適用於新公共年金者的 NI 繳費年資，可能會橫跨新舊制年資，故可領取的年金金額，視個人在新舊制的累計年資及相關換算而定。

（1）繳費年資均為新制

個人的繳費年資若全部來自於新制，年金給付標準即完全依新制標準計算。基本上，全額年金的法定繳費年資為 35 年，若繳費年資滿 10 年但未達 35 年，則依比例折減來領取減額年金。此外，制度亦訂有增額年金，個人在到達 SPA 且繳費年資達 35 年時，可選擇延後退休，繼續繳費來領取增額年金，惟相關細項規範目前尚未定案。

（2）繳費年資含舊制年資

個人繳費年資若含有 2016 年 4 月 6 日之前的舊制年資，舊制年資將會用以做為可領取之新公共年金的起算點金額（starting amount）。至於起算點金額的決定，則採計下列二者中之較高者：a.依現行公共年金（包括 BSP 及 S2P）請領條件規定下，合計可領得之退休金額；b.假設在個人過去開始工作時，新公共年金即已實施，依新公共年金請領條件來計算之退休金額。

當起算點金額低於新公共年金的全額年金水準時，個人可以選擇透過自願繳費（繳費直到達到新公共年金全額年金金額，或是到達 SPA，視何者先到達），來提高可領取之年金金額。在自願繳費年資的換算上，每 1 年年資可以提高的新公共年金給付額約為每週£4.24（=£148.4/35）。

若計算點金額高於新公共年金的全額年金水準，則當中超額的部分（=起算點金額-新公共年金全額年金）即視同是「保障性給付（protected payment）」，並不會被刪減，且每年會隨著 CPI 年增率來調整。

三、英國公共年金基礎保障對社會重分配與降低老年貧窮效果

（一）對社會重分配效果

以下以老人退休經濟來源為基本分析基礎，在所參考的相關分析資料中，雖均是將公共年金基礎保障資料併入社會安全給付中來列示，然因 BSP 向來是社會安全給付中比重最大的給付項目，故透過社會安全給付的運作情況，可間接探討英國公共年金基礎保障歷經多年運作，在相關社經層面的運作效益（Office for National Statistics, 2012、2013、Department for Work and Pensions, 2014d）。

1. 老人所得情況

依據 Department for Work and Pensions（2014f）的調查資料，以 2012/13 年而言，老人單位（pensioner units）³⁶未課稅前總所得（gross income）的平均值為每週£477，相較之下，工作單位的總所得平均為每週£648，可見平均而言，老人的退休所得是低於工作時期所得的。此外，若就老人單位平均總所得的實質成長率來看，從 1998/99 到 2012/13 年間為 32%，高於同時期全國人口平均總所得的實質成長率 12%。參考 Department for Work and Pensions（2014f）的調查資料，本研究在此僅就單身老人的調查資料來做重點式引用與分析，除了基於原調查報

³⁶在 Department for Work and Pensions（2014f）的分析報告中，是以「老人單位（pensioner unit）」來做所得來源的分析，老人單位中包括單身老人（single pensioner）及非單身老人（pensioner couple）二大類，單身老人是指年齡大於 SPA 的單身者，非單身老人是指在已婚或同居的情況下，至少有 1 人的年齡大於 SPA。

告在性別調查中僅有單身老人的分析資料³⁷外，也希望在排除伴侶的所得因素下，來單獨分析老人的經濟來源情況與變動趨勢。

從表 5-1-3-1 可看出，就單身老人平均總所得來源的細項來看，在 1996/97 到 2012/13 年，社會安全給付（包括公共年金）一直都是主要的所得來源，以 2012/13 年而言，社會安全給付佔總所得的 59%，其後依序為職業年金的 25%、薪資所得的 7%、投資收入的 5%、個人年金的 5%及其他所得的 1%。不過若就成長率來看，個人年金金額的實質成長率是最高的，從 1996/97 到 2012/13 年間為 506%，相形之下，同時期社會安全給付的實質成長率僅為 28%；另外從各所得來源細項佔平均總所得比重的歷年數據，亦可看出相同的成長趨勢。雖然影響所得來源細項變動的可能因素相當多，但從個人年金與職業年金之實質成長率均高於同時期的社會安全給付趨勢，可看出英國政府自 1980 年代起的公共附加年金市場化政策導引與變革，的確對老人的所得來源造成一定程度的影響。

再就性別資料來看，在平均總所得方面，從 1996/97 到 2012/13 年，單身女性老人的平均總所得均是低於男性，但若就所得細項來看，單身女性老人在社會安全給付所得來源的金額不僅不亞於男性，且社會安全給付佔平均總所得的比重更是高於男性；相照之下，單身女性老人的其他細項所得來源不論在金額或比重上，就均低於男性。究其原因，除了社會安全給付之外的其他所得，大部分主要是來自於或衍生自職場經歷，而女性在婚姻、育兒壓力以及職場成見下，職場條件平均而言會較男性來得弱，因之連帶影響到職場經歷所衍生的所得來源。

³⁷在做性別分析時，非單身老人的資料並不具意義。

表 5-1-3-1 英國單身老人所得來源概況：1996/97 到 2012/13

(單位：£per week, 2012/13 幣值)

	1996/97	1998/99	2011/12	2012/13	1996/97 至 2012/13 的實質成長率
單身老人					
總所得	226	243	305	312	38%
社會安全給付	143 (63%)	150 (62%)	182 (60%)	184 (59%)	28%
職業年金	50 (22%)	53 (22%)	73 (24%)	79 (25%)	59%
個人年金	1 (0.4%)	2 (1%)	7 (2%)	7 (2%)	506%
投資收入	22 (10%)	25 (10%)	17 (6%)	16 (5%)	-26%
薪資收入	8 (4%)	11 (5%)	23 (8%)	22 (7%)	160%
其他所得	1 (0.4%)	2 (1%)	3 (1%)	3 (1%)	114%
單身男性老人					
總所得	258	272	356	350	---
社會安全給付	143 (55%)	147 (54%)	180 (51%)	180 (51%)	---
職業年金	74 (29%)	78 (28%)	104 (29%)	105 (30%)	---
個人年金	2 (1%)	5 (2%)	15 (4%)	15 (4%)	---
投資收入	30 (12%)	31 (11%)	27 (8%)	22 (6%)	---
薪資收入	7 (3%)	11 (4%)	27 (8%)	25 (7%)	---
其他所得	1 (0.4%)	2 (1%)	3 (1%)	3 (1%)	---
單身女性老人					
總所得	217	234	288	298	---
社會安全給付	143 (66%)	150 (64%)	183 (64%)	186 (62%)	---
職業年金	43 (20%)	46 (20%)	63 (22%)	69 (23%)	---
個人年金	1 (0.5%)	1 (0.4%)	4 (1%)	4 (1%)	---
投資收入	20 (9%)	23 (10%)	14 (5%)	14 (5%)	---
薪資收入	9 (4%)	11 (5%)	21 (7%)	21 (7%)	---
其他所得	2 (1%)	2 (1%)	3 (1%)	3 (%)	---

資料來源：整理自 Department for Work & Pensions (2014f)：table2.1、table2.6

說明：1.所得來源每一細目金額下面的百分比，為該項目佔平均總所得的比重。在四捨五入的因素下，細目百分比總和未必會是 100%。

2.在性別資料中，原調查報告並未提供相關項目在 1996/97 至 2012/13 的實質成長率。

2. 老人所得分配情況

進一步依單身老人淨所得高低，來分析不同經濟條件的單身老人，所擁有的所得來源情況。首先，就所得來源比重來看，從表 5-1-3-2 可看出，雖然社會安全給付是所有經濟條件老人的首要所得來源，但不論就 1998-2001 或 2010-2013 之各項所得平均值來看，平均淨所得越低的單身老人，越仰賴社會安全給付；而淨所得越高者，則來自於職業年金、投資收入與薪資收入的比重越高。

其次，就不同淨收入單身老人所擁有的所得來源種類來看，社會安全給付是各不同經濟條件老人幾乎都會有的所得來源，其次大抵依序為投資收入、所得相關給付、職業年金。在這當中，投資收入、職業年金與薪資所得等三項，是較明顯與淨所得高低有關的項目，淨所得越高者，擁有這三項所得來源的比重越高。至於在年金津貼方面，在被歸類為所得相關給付的情況下，雖較不易單獨評估不同淨收入單身老人領取此項給付的情況，不過在給付資格必須通過資產調查條件下，原則上可預見是較低淨收入者，較有可能領取年金津貼。

若再就所得重分配效益來看，Office for National Statistics (2012) 引用 ETB (the Effects of Taxes and Benefits on Household Income) 的資料³⁸，利用吉尼係數 (Gini coefficient) 來分析從 1977 年到 2010/11 年間，退休家戶與非退休家戶的所得分配變動趨勢。分析數據顯示，在過去 30 年間，包括老人及非老人家戶的所得分配情況，平均而言均是呈現惡化的情況，老人家戶的吉尼係數從 0.21 提高到約 0.3，非老人家戶則是從 0.25 提高到 0.35。在老人家戶與非老人家戶所得來源結構不同的情況下，此一呈現同向的所得分配惡化趨勢，雖是令人訝異的情況，但是否即能代表近年英國政府雖力求強化公共年金保障性，但附加年金市場化政策仍導致老年經濟的分配不均，仍需要更多的縱斷面實證來加以印證。

(二) 對降低老年貧窮效果

在英國並沒有官方的貧窮線標準下，Office for National Statistics (2012) 利用官方採用的相對貧窮指標之一：扣除住宅成本後之同時期均等化 (equivalised) 中位數家戶所得，來分析 1994/95 至 2010/11 年間之老人家戶的貧窮改善情況。分析資料顯示，就整體老人家戶而言，不論是以均等化中位數家戶所得的 50%、60% 及 70% 來做為貧窮線，從 1990 年代中期開始，落入貧窮線以下的老人家戶比例除了在 2006/07 年略有提高外，其餘均是呈現下滑的情況，顯示老人家戶在這段期間的貧窮情況是有所改善的。以最常採用的中位數所得 60% 作為貧窮線為例，1994/95 年落入此一貧窮線以下的老人家戶比例為 28%，到了 2010/11 年，比例降為 14%。其次，就性別來看，女性老人落入中位數所得 60% 的比例是高於

³⁸在 ETB 的資料中，個人被定義為「退休」的條件包括：1. 自述為退休情況；2. 年滿 SPA 且因病或受傷而無意願繼續工作。而所謂「退休家戶 (retired household)」，是指家戶的所得中，有超過 50% 來自於已退休的家戶成員。

男性，然從 1994/95 年起，兩性間落入貧窮的比例差距，呈現逐年縮小的情況。以 1994/95 年為例，女性老人落入此一貧窮線標準的比例為 31%，男性為 24%；到了 2010/11 年，女性與男性落入相同貧窮線標準的比例分別為 15%及 13%。

表 5-1-3-2 淨所得五等分位數下英國單身老人平均總所得及所得來源分配情況

(單位：£per week, 2012/13 幣值)

淨所得五分位數 各所得來源平均值	第一等分位	第二等分位	第三等分位	第四等分位	第五等分位
1998-2001					
總所得	121	169	203	261	512
社會安全給付	109 (90%)	139 (82%)	162 (80%)	176 (67%)	186 (36%)
職業年金	6 (5%)	20 (11%)	30 (15%)	62 (24%)	165 (32%)
個人年金	--	1 (1%)	1 (0.4%)	2 (1%)	9 (2%)
投資收入	5 (4%)	7 (4%)	7 (3%)	16 (6%)	91 (18%)
薪資收入	--	1 (1%)	2 (1%)	4 (2%)	53 (10%)
其他所得	--	1 (1%)	1 (0.4%)	2 (1%)	8 (2%)
2010-2013					
總所得	143	213	263	332	606
社會安全給付	125 (87%)	168 (79%)	199 (76%)	220 (66%)	216 (36%)
職業年金	9 (6%)	32 (15%)	47 (18%)	80 (24%)	210 (35%)
個人年金	2 (1%)	4 (2%)	4 (2%)	6 (2%)	20 (3%)
投資收入	4 (3%)	5 (2%)	6 (2%)	9 (3%)	61 (10%)
薪資收入	1 (1%)	3 (1%)	5 (2%)	15 (5%)	92 (15%)
其他所得	2 (1%)	2 (1%)	2 (1%)	2 (1%)	8 (1%)
擁有各項所得來源 比例 2012/13					
公共年金	93%	99%	99%	99%	97%
所得相關給付	34%	45%	51%	45%	22%
失能給付	6%	13%	19%	40%	31%
投資收入	45%	55%	48%	57%	74%
職業年金	28%	53%	57%	62%	74%
個人年金	8%	12%	9%	10%	13%
薪資所得	1%	3%	5%	7%	20%

資料來源：整理自 Department for Work & Pensions (2014f)：table4.4、table4.5

說明：1.「淨所得」是指將總所得扣除所得稅後之金額。

2.所得來源每一細目金額下面的百分比，為該項目佔平均總所得的比重。在四捨五入的因素下，細目百分比總和未必會是 100%。

3.公共年金包括納費式的基礎年金與附加年金。

4.年金津貼因為給付金額高低與個人的法定所得有關，故被歸類為所得相關給付。

綜合上述，不論從老人所得或是所得分配情況，均可看出隨著近年來附加公共年金朝向市場化的修正趨勢，包括公共年金在內的社會安全給付雖然仍是老人經濟來源的最主要項目，然其重要性卻逐年遞減中，取而代之的，是其他衍生自職場經歷的所得。因之平均而言，在女性職場經歷較男性來得少，以及所得較低者的職場條件較所得較高者來得弱的情況下，必須仰賴社會安全給付做為主要退休經濟來源時，公共年金所應提供的保障水準該如何定位，即成為政府在規劃整體老年退休經濟保障政策時，必須慎為評估之處。

四、年金與社會救助制度的競合關係

在英國的社會救助項目中，針對老人退休經濟來提供協助的，主要是現行的年金津貼制度。因之，以下即先介紹年金津貼的給付運作，再探討其與納費式 BSP 之間的競合關係。

（一）年金津貼給付運作

現行年金津貼包括二個項目：保證津貼（guarantee credit）與儲蓄津貼（savings credit），個人可視自身所符合的資格條件，來請領當中的一項或二項兼領。相關給付資格與給付規定，分別說明如下（Department for Work and Pensions, 2014g）。

1. 保證津貼

保證津貼是一種資產調查型態的年金給付，目的是在針對所得未達標準保證津貼（standard guarantee credit level）的老人（不論其是否有繳納 NI，亦即是否有請領公共年金），提供最低保證的年金給付。欲符合保證津貼的請領條件，必須滿足到達合格請領年齡、居住在英國（包括英格蘭、蘇格蘭、威爾斯），法定所得未達標準保證津貼等三項資格條件。

在請領年齡條件方面，保證津貼的合格請領年齡與女性的 SPA 相同，因之，目前為 61 歲。而隨著政府所規劃之女性 SPA 在未來年度的階段性提高，保證津貼的合格請領年齡亦將隨之同步提高。

在居住條件方面，個人在申請以及請領保證津貼期間，必須居住在英國。當個人短期出國時，保證津貼的給付以 13 週為上限；不過若是在國民健康服務（National Health Service）下來出國接受醫療，則整個醫療期間均可請領保證津貼。

在所得計算方面，基於保證津貼是採行資產調查型態，所以當個人提出申請時，必須視其個人所得（若有共同生活伴侶³⁹，則亦須一併加計）是否低於標準保證津貼水準。基本上會被納入法定所得的項目有⁴⁰：1. 稅後週所得：包括公私

³⁹ 共同生活伴侶（partner）包括了配偶以及有共同生活事實的伴侶。

⁴⁰ 不會被列計為法定所得的項目則包括了 attendance allowance、Christmas bonus、disability living allowance、personal independence payment、housing benefit、council tax reduction 等。

退休金給付、大部分的社會安全給付、工作薪資（在大部分情況下，個人前£5的週薪並不會被列入計算，合計伴侶則為£10）；2.儲蓄與投資金額：金額合計未滿£10,000的部分不計入，超過£10,000的部分，每£500（未滿£500以£500計）視為週所得£1來計入所得金額。至於標準保證津貼水準則是每年隨薪資水準來調整，以2013/14為例，個人為每週£145.40，合計伴侶為每週£222.05；到了2014/15年則為個人每週£148.35，合計伴侶為每週£226.50。此外，針對個人或伴侶本身為重度失能者、照顧家中重度失能者、或是需負擔特定的住宅成本（如：房貸利息）者，則會視符合的資格條件，另外予以不等額度的增額保證年金。

至於在給付水準方面，只要是個人或合計伴侶的法定所得未達標準保證津貼水準，即可領得法定所得與標準保證津貼中間的差額，如式（2），因之，所得越低者，能領取的保證津貼會越高。亦即保證年金並非定額給付，而是在讓符合資格的老人，在併計個人或伴侶的法定所得以及保證津貼後，能達到最低的保證年金水準，以享有最基本的退休經濟保障。

$$\text{保證津貼給付額} = \text{標準保證津貼} - \text{個人或合計伴侶之法定所得} \quad (2)$$

2.儲蓄津貼

在保證津貼的給付中，因為將公私退休金及儲蓄納入所得的計算中，故對低薪者的自我儲備動機，可能會造成負面影響。為避免保證津貼讓低薪者有過度的福利依賴情況，在年金津貼中另訂定了「儲蓄津貼」，對符合法定資格者的自我儲備金額給予額外給付，以提高個人對自身退休經濟的自我儲備動機。

欲符合儲蓄津貼的請領資格，個人或其伴侶必須年滿65歲，且法定所得高於儲蓄津貼門檻。在儲蓄津貼的給付金額計算上，法定所得每超過儲蓄津貼門檻£1，即給予額外的60p的儲蓄津貼（亦即給付率為60%），給付的總金額不得高於法定的儲蓄津貼上限。儲蓄津貼門檻在2014/15年為單身者每週£190，合計伴侶為每週£278，此一門檻每年隨著薪資成長率來連動調整。至於儲蓄津貼的給付上限，在2014/15年為單身者每週£18.06，合計伴侶為每週£22.89。

（二）年金津貼與BSP之競合

1999年開辦的MIG，雖是提供所得較低或是無法從現行社會保障制度得到足夠保障的老人，能享有維持最低生活水準的給付，然因採行資產調查型態，且對於未達法定保障給付金額的部分，是予以100%的差額給付，故對個人的自我儲備動機，會有相當程度的抵抑效果，而可能造成過度的福利依賴。因之，2003年實施的年金津貼，保證津貼的部分，還是維持資產調查型態，不過透過較MIG來得高的給付金額，希望將最低保證給付的受益對象，從原低收入老人，進一步

擴及到中等收入程度老人。此外，並增加了儲蓄津貼，除了獎勵自我儲備的個人外，更希望能藉此提高國家未來的儲蓄率。

在保證津貼給付水準較原 MIG 來得高，且加上儲蓄津貼的獎勵個人儲蓄效果下，依據 Brewer and Emmerson (2003) 所做的評估，以 1998/99 的家戶資源調查 (Family Resources Survey) 做為基礎，家中有 65 歲以上老人的家戶共計 660 萬戶，當中符合年金津貼給付資格的家戶約有 360 萬戶，符合包括年金津貼在內的其他資產調查給付的家戶約有 420 萬戶，相較之下，符合原本 MIG 給付資格的家戶僅有約 230 萬戶。若以此為背景資料，在 65 歲以上老人所得所得十等分位的指標下，受惠於年金津貼最多的是所得第一等分位的 65 歲以上老人，而隨著老人所得的提高，受益於年金津貼的程度越低，整體而言，年金津貼的最大受益人口群是中低收入、而非低收入的 65 歲以上老人。

不過若就鼓勵個人儲蓄的效益來看，在儲蓄津貼實施之初時，儲蓄津貼門檻是設定在與 BSP 給付相同的金額，不過在 2006 白皮書 (2006 White Paper) 中，認為資產調查型態給付的目標對象，應持續針對小額儲蓄者，故自 2008 年起，將儲蓄津貼門檻改成依薪資水準來連動，而 BSP 則仍是在最低 2.5% 的調整標準下，來與物價水準連動，此一金額調整標準的分歧，造成了儲蓄津貼門檻首度高於 BSP 給付額的情況。其後 BSP 給付調整標準自 2011 年起，雖改成依薪資成長率、物價成長率以及 2.5% 等三者中之最高值來調整，然過去年度中，儲蓄津貼門檻成長率高於 BSP 給付標準成長率的情況，卻不易在短期調整回來。因之以 2014/15 年為例，單身者儲蓄津貼門檻為每週£190，BSP 卻僅有每週£113.10。

儲蓄津貼的給付，是否有助於提高個人儲蓄動機及整體國家的儲蓄率，涉及到諸多影響變數的評估。不過在儲蓄津貼門檻高於 BSP 的情況下，對個人儲蓄動機而言，可能會受到的影響，應是負面衝擊居多 (Brewer and Emmerson, 2003、Bozio et al., 2010)。

依據 2014 年金法案，基礎公共年金將包括原非納費式的年金津貼與新制的納費式新公共年金。當中在年金津貼方面，原本的保證津貼依然維持現制不變，而儲蓄津貼的部分，除了伴侶當中有一人在 2016 年 4 月 6 日前到達 SPA，且符合儲蓄津貼請領資格外，其餘情況下，均無法再領取儲蓄津貼。儲蓄津貼的取消，在有助於將年金津貼的保障目標予以單純化之餘，也可部分解決前述儲蓄津貼門檻高於 BSP 的可能負面儲蓄效應。

英國整體公共年金制度歷經 60 多年的發展，形成了今日公私體制並存、保險與津貼混雜的複雜架構。在這當中，相對於附加層次，基礎層次保障所歷經的變革雖相對而言是較少的 (尤其是當中的 BSP 為然)，然其保障定位卻也隨著附加年金的變革與社會津貼的演變，而有著不同的階段性改變。2011 年年金法案的通過，將 BSP 與 S2P 予以整合為單一的基礎層次，並重新修正基礎年金與年金津貼的保障定位，固然意謂著在承受著人口高齡化所帶來的制度財務與政府財政

負荷下，英國基礎公共年金的保障精神，將邁入另一個新里程，然新制的開辦對於基本退休經濟的保障，以及與年金津貼間的互補運作等的效益為何，仍有待制度上路後的進一步評估。

五、小結

在此分就制度型態與財源、基本保障給付參數、基本保障水準、減貧或重分配效果、老年年金與社會救助競合等五個面向，來分別總結英國基礎年金制度的運作，其後並提出能供臺灣規劃基礎公共年金借鏡之處。

1.制度型態與財源

英國 BSP 是採行社會保險模式，主要是納費式的年金制度，在隨收隨付的財務模式下，採行所得相關保費、定額給付的制度設計，來提供老人退休經濟保障。

2.基本保障給付參數

欲符合 BSP 的請領資格，必須具有 NI 繳費年資（包括一般繳費年資、豁免繳費年資及自願繳費年資等）同時並到達法定退休年齡。

在給付標準方面，BSP 訂有全額、增額與減額年金。欲符合全額年金的請領資格，依現行規定必須要男性年滿 65 歲、女性年滿 61 歲，且 NI 繳費年資達 30 年；未達 30 年者，則依實際繳費年資來等比例領取減額年金。至於在增額年金方面，則是達到 SPA 後延後至少 5 週申請退休者，每延後 5 週，可領取較全額年金多 1% 的增額年金。此外，個人亦可選擇延後 12 個月申請退休，來申請每 12 個月給付一次的增額年金，在此一方式下，年金給付額會再依英國中央銀行公告之基準利率加上 2% 的標準，來加計利息。

3.基本保障水準

為了讓給付保障能長期因應基本退休經濟需求，BSP 給付金額每年會依據平均薪資成長率、消費者物價指數成長率以及 2.5% 等三者中之最高值，來進行定期性的調整。以 2014/15 年為例，BSP 的全額年金即從 2013/14 年的每週£110.15，調升到每週£113.10。至於在給付所能提供的保障水準方面，若就薪資所得替代率來評估，以 2013/14 年全額年金的給付水準為例，其約佔同時期國內平均薪資的 18.23%，佔過去 40 年投保期間國內平均薪資的 28.15%。

4. 減貧或重分配效果

就英國老人近年來的整體經濟情況而言，從 1990 年代中期開始，落入貧窮線以下的老人家戶大抵是呈現下滑的情況，顯示老人家戶在這段期間的貧窮情況是有所改善的。但另一方面，包括公共年金在內的社會安全給付，其佔老人經濟來源的重要性呈現逐年遞減，取而代之的，是其他衍生自職場經歷的所得。因之，英國老人近年來貧窮情況的改善，BSP 給付並非單一主因，附加年金的市場化修正亦是主因之一。

在重分配效果方面，BSP 採用所得相關保費、定額給付的設計，運作上應會產生一定程度的所得重分配效果。不過若依 Office for National Statistics（2012）的吉尼係數分析，從 1977 年到 2010/11 年的 30 年間，老人家戶的所得分配卻呈現惡化情況，此一情況是否即代表近年英國政府雖力求強化 BSP 保障性，但附加年金市場化政策卻仍導致了老年經濟的分配不均，仍需要更多的縱斷面實證來加以印證。

5. 老年年金與社會救助競合

在英國的社會救助項目中，針對老人退休經濟來提供協助的，主要是現行的年金津貼制度，包括保證津貼與儲蓄津貼，惟當中的儲蓄津貼因有著運作上的缺失，故 2014 年年金法案中，已決定予以廢除。在保證津貼方面，是採行資產調查型態，不僅將包括 BSP 在內的公私年金均納入資產的計算範圍，且對於未達法定保障給付金額的部分，是予以 100% 的差額給付，故對個人透過繳納 NI 及其他公私年金保費來取得相關年金保障的自我儲備動機，會有相當程度的抵抑效果。

6. 給臺灣的借鏡

英國的 BSP 是採行所得相關保費、定額給付，且為單一普及性保障的社會保險制，相照之下，臺灣現行公共年金除了採行社會保險制，因而在財源屬性上與英國相同外，分立的職域性體制，以及大部分是所得相關保費、所得相關給付等架構，是有別於英國基礎年金之處。雖然在若干體制架構上有所不同，英國基礎年金運作上所面臨的保障性定位，以及在與社會救助間互動運作，仍然可以提供臺灣做為未來制度規劃及修正的借鏡。

在保障性定位方面，1980 年代公共年金緊縮性與市場化的修正中，BSP 給付調整指標雖一度從依薪資成長率改為依物價成長率，但自 2003 年起，又逐步調整為現制，由此可看出，身為貝佛里奇思想的源起國，英國將 BSP 定位在提供老人基本退休經濟保障的理念，是一直存在的。因此，為了避免民眾的過度福利依賴，屬於社會救助的保證津貼在資產調查項目中，是將 BSP 納入計算，亦即保證津貼是扮演著輔助性的角色，一方面希望老人能透過繳納 NI 來取得 BSP 的請領資格，另一方面則讓老人在領了 BSP 之後，透過保證津貼的輔助，可以免於落入貧窮。

就臺灣現況而言，在分立制職域性年金體制下，除了需面對該如何建立齊一性「基礎年金」的體制問題外，參諸英國的運作經驗，在社會保險架構下，為確保基礎年金的給付實質性，該如何訂定給付的調整指標，並配合人口結構高齡化趨勢，來適度調升費率並提高合格年金年資，是為了在未來不致於為了顧及年金財務而犧牲基礎年金保障的實質性，所必須納入考量之處。其次，臺灣目前關於社會救助與公共年金的競合運作，尚無具體的政策方向，但若欲鼓勵民眾參加繳費性的基礎年金，則英國 BSP 與保證津貼間的連結設計，對低收入民眾的自我儲備動機可能帶來的抑制作用，是一個須慮及的問題。

第二節、德國

一、制度起源與發展歷程

德國是歷史上第一個由國家立法建立社會保險制度的國家，以藍領階級勞工（Arbeiter）階層為對象，於其遭遇疾病、老年、失能、職業災害時提供經濟安全保障。德國法定年金保險法建立於 1889 年，提供失能、退休及死亡給付。歷經二次世界大戰、國家政府體制的多次轉變及兩德統一，經濟、社會、人口結構百餘年來也有重大變遷，社會保險制度仍存續至今。

德國法定年金保險制度建立之初，保障對象僅及於藍領勞工，接著在百餘年歷史當中不斷擴張被保險人對象：1911 年法定年金保險之被保險人範圍擴及白領受雇者（Angestellten），1938 年手工業者被納入強制投保對象，1957 年起給予農民年金保障，1972 年納入自營作業者（Selbständige）及藝術領域工作者，1995 年德國實施社會長期照護保險之際，將未外出就業而居家照護老人者，納入年金保險之強制投保對象，保費由長期照護之保險人負擔，1998 年起將所謂「與受僱身分近似之自營作業者」（arbeitnehmerähnliche Selbstständige）納入強制投保對象，其係指自營作業者持續接受固定委託人之委託完成工作，而其本身並未雇用受雇者之情形，例如只接受一家製造者委託，單獨完成工作之組裝師傅。此類被保險人之納入，凸顯出今日的就業型態已經難以明確劃分受雇者或自營作業者，尤其是新興的資訊科技領域，其工作型態並非典型的雇用關係，但與受雇者一樣需要社會保險提供所得替代之保障，未來立法者可能會持續將其他各種類型之自營作業者納入年金保險強制投保對象範圍。至於從事微薄薪資工作（geringfügige Beschäftigung und geringfügige selbständige Tätigkeit）的就業者，無論是受僱身分或自營作業，即每月薪資未達 450 歐元者（2013 年 1 月 1 日以前係 400 歐元）或一年中工作日數未超過兩個月或未超過 50 日而所得未超過 450 歐元者，非強制投保對象。

德國法定年金保險之財務處理方式原採提存準備制，保險財務來自於雇主與被保險人共同分擔保險費以及聯邦政府之補助。由於德國參與兩次世界大戰，再加上兩次戰爭期間威瑪共和時期，遭逢通貨膨脹危機以及 1930 年代世界性經濟危機，對德國年金保險財務造成非常大的衝擊：1920 年代通貨膨脹嚴重，在飛漲的物價下，退休老人領取之年金根本無法維生，政府還必須另設救助機制，給予救助年金（Sozialrente），1924 年政府將年金財務改為隨收隨付制，以因應當時的政府財政狀況，其後又回復到提存準備制，重整年金體系的財務。到了 1929 年至 1930 年遭遇經濟危機，大量失業、薪資下降加上退休人數增加，年金體系幾乎無以為繼，德國政府頒布緊急命令，縮減給付並刪除部分給付項目。納粹政府期間，年金保險累積的基金被挪為購置軍需建設所用，另一方面，基於國家主義鼓勵生育之目的，納粹政府卻又擴大年金保險體系中的結婚保費減免與子女補

助等措施。總體而言，這段期間的法定年金保險乃是為納粹政權服務的工具（Hänlein/ Tennstedt, 2012）。第二次世界大戰結束之後，年金儲備耗盡，戰後於 1957 年大幅改革，逐步過渡到隨收隨付制，經過 10 年自 1967 年起完全遵循「社會當期的支出來自於當期社會總生產」的原則，年金保險財務僅預留準備金，不再累積大筆資金於政府部門。此後到了兩德統一，德國年金體系及其財務再次重整。1990 年至 1992 年期間德國政府全力因應兩德統一之後的制度整併工程，東西德不同的年金體系在此期間隨同整併，國會為此訂定特別法，以兩年過渡期間，讓原東德年金保險之被保險人與退休者，依其身分轉換適用原西德法年金保險法。自兩德統一以來已歷經 20 年，德東與德西地區的經濟發展狀況仍有落差，依照德國法定年金保險法之規定，年金現值、薪點計算、永續發展變因等目前仍須分別公告、分別計算。從 1990 年 6 月 1 日起至今，德東地區的年金已提高 360%（Ruland, 2012）。

1989 年德國國會將百年發展下來已達上千條文、過於龐雜而難以理解的帝國年金保險條例（Reichversicherungsordnung）予以整理，重新制定法定年金保險法，納入德國社會法典第六編（Gesetz zur gesetzlichen Rentenversicherung, SGB VI），自 1992 年起實施（郭明政，1997）。兩德統一後，東德年金體系併入原西德年金保險體系，適用社會法典第六編法定年金保險法之規定。

二、制度現況簡介

德國目前法定年金保險，除延續百餘年來的職業分立制傳統，其財務平衡機制及保費與給付之間的關連性，則奠基自 1957 年改採隨收隨付制之後的制度設計。整體而言，主要特色如下：

（一）被保險人與多元分立的保險人體系

德國年金體系係依職業身分類別而建立，為典型的職業分立制。被保險人與其所屬之公共年金保險體系表列如下，以下將以受雇者所參加之法定年金保險制度提供之老年年金說明德國年金制度之內涵：

表 5-2-2-1 被保險人之職業類別及其相關之年金保險體系

被保險人範圍	被保險人之職業身分類別	所屬之公共年金體系
受雇者 (Arbeitnehmer)	受僱於私部門	法定年金保險 (Rentenversicherung)
受雇者 (Arbeitnehmer)	受僱於公部門	法定年金保險 (Rentenversicherung)
公務人員 (Beamte)	經公部門所任用	公務人員退休制度 (Beamtenversorgung)
自營作業者 (Selbständige)	從事經濟商業活動	法定年金保險 (Rentenversicherung)
自營作業者 (Selbständige)	藝術部門工作者	藝術工作者社會保險 (Künstlersozialversicherung)，適用法定年金保險法之規定
自營作業者 (Selbständige)	農民	農民老年津貼制度 (Altershilfe Landwirte)
自營作業者 (Selbständige)	屬於專門職業人員之自由業者	各職業類別建立之老年年金制度保險 (Berufständische Versorgung)

資料來源：節錄自 Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 8. Aufl., 2012, S. 160, Abbild 14.

德國法定年金保險制度提供老年、失能及遺屬年金給付，被保險人失能時，並提供復健給付，其本身又再依被保險人之職業屬性，分為勞工、職員、礦工、海員、德國鐵路員工等不同分支，保險人呈現多元分散，其組織型態為社團法人性質之公法人，享有法律授予之社會自治權限，此為德國社會保險的組織傳統，與其他社會保險保險人之組織類型相同。2005 年起基於經營效率大幅整併保險人，取消傳統上勞工與職員之區分，目前僅剩一般年金保險與礦工/海員/鐵道員工年金保險兩大分支 (allgemeine und knappschaftliche Rentenversicherung)。德國礦工年金保險與一般法定年金略有不同，它的保費較高 (2012 年一般年金保險費率為 19.6%，礦工保險費率則為 26%)，年金給付額度亦較高，同時具有一般法定年金保險及企業年金兩種功能。

(二) 基本建置原則

德國法定年金保險主要的建置原則包括：風險分攤之保險原則、社會互助原則、隨收隨付制與世代契約 (Generationenvertrag) 精神。德國年金保險所分攤之風險，為被保險人因失能、死亡、退休以致所得中斷的經濟不穩定風險，提供所得替代給付，被保險人所能領取之保險給付額度，取決於投保年資與投保薪資。而社會互助主要呈現在免繳保費投保年資 (beitragsfreie Zeiten) 之承認，例如女性被保險人因懷孕或生產未能就業、亦未繳納保費，但法律將該段期間計入其投保年資；因戰爭服兵役、被俘或犯罪被害人因被害事故無法工作，這段期間法定年金保險也計入其投保年資。

至於隨收隨付制，則是德國年金保險之財務處理方式，其形塑了一種強制性、公共化的「世代契約」精神，亦即當前的退休者－年金權利人是向目前工作的世代主張其權利，由目前工作世代－被保險人繳納保費支應當前年金支出；目前工作者日後退休，再向其下一代主張權利，由此產生暫時性重分配效果。是以，隨收隨付制之下，年金制度之維繫，受到幾個變因交互影響，包括出生率、死亡率等形成的老年/青壯人口結構比例，就業年齡階層人口的失業率，與之相關的則是當期經濟發展狀況。另一方面，社會保險制度亦可能反過來影響人口結構，當奉養父母的責任透過年金保險制度公共化，而養育子女的負擔仍保留在家庭領域由個人負擔時，年金保險制度反而會降低被保險人養育子女的意願（林志鴻，1999；孫迺翊，2012）。

（三）隨收隨付制、給付計算公式與財務收支平衡機制

依照德國法定年金保險法第 64 條規定，個別被保險人退休時所得領取之年金額度，依下列公式計算：被保險人投保年資期間所累積之薪點（persönliche Entgeltspunkte）×當期年金基準額（aktueller Rentenwert）×各類型年金指數（Rentenartfaktor）＝每月年金額（Monatsbetrag der Rente）（§ 64 SGB VI）（郭明政，1997；孫迺翊，2002）。

其各項參數之意義如下：

- 薪點：以被保險人當年度之薪資除以平均當年度所有被保險人之平均薪資而得，並逐年累積計算（§§ 66, 70 SGB VI），依法免繳保費仍能取得投保年資之期間，其薪點原則上另以平均值計算（§ 71 SGB VI）。
- 當期年金基準額：以當期被保險人之薪資變動為參數，依另一公式加以調整（§ 68 SGB VI），而薪資變動則是透過經濟場域的勞資集體協商制度達成，年金現值遂反映出當期的經濟與薪資狀況（Ruland, 2012）。2014 年德西地區年金基準額為 28.14 歐元，德東地區為 25.74 歐元⁴¹。如暫時不討論其他變因，單以薪點乘以年金現值粗估，累積薪點達 45 點之「標準」退休者，2014 年於德西地區可領取 1266.3 歐元之退休金，德東地區則為 1158.3 歐元。
- 各類年金類型指數：依老年年金、失能年金、死亡遺屬年金分別定之（§ 67 SGB VI）。

依據上述公式，被保險人之年金權利，並非某一固定不變數額，而是指數化的權利地位，其代表被保險人歷年來繳納保費、對年金保險財務所作的貢獻，在未來退休時，再依照未來的經濟發展情形「兌換」成具體金額，且該金額是隨著薪資水準動態調整，此即「動態年金」（dynamische Rente）之概念。

⁴¹資料來源：

http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/01_werte_der_rentenversicherung/werte_der_rv_node.html.

被保險人發生保險事故，欲領取年金給付時，尚須滿足等待期間之要求（Wartezeit, § 50 SGB VI）。原則上，領取老年年金、失能年金、遺屬年金之通常等待期間為五年，於特殊情形下則有較長的等待期間要求，亦即開始請領年金之前，必須有繳費與免繳保費累積之投保年資，例如：

- (1) 因失業而欲提早退休領取老年年金，等待期間為 15 年；
- (2) 由於退休年齡自 2012 年起逐步延後到 67 歲（詳後述），法律賦予已有長期投保年資之年長者，例如投保年資滿 45 年年滿 65 歲者，即可請領老年年金。

至於保險費率，2013 年為 19.6%，因德國經濟復甦，2014 年調降為 18.9%，投保薪資上限德西地區 2013 年為 5800 歐元，2014 年提高至 5950 歐元，德東地區 2013 年為 4900 歐元，2014 年提高至 5000 歐元⁴²。

（四）1980 年以來持續不斷的年金改革措施

受到人口結構老化影響，1980 年代以來德國政府即持續修法，對法定年金保險制度進行改革，其主要目的有二：一是力求收支之間平衡，另一則是承認女性養育子女對公共年金制度永續經營的貢獻，緩和公共年金制度降低被保險人養育子女意願之不利影響⁴³。

1. 年金財務收支平衡之相關改革措施

透過以下縮減給付措施，使法定年金保險之保險費率維持穩定：

- (1) 由於薪資成長水準率與物價水準成長水準率不一定同步，而 1957 年以來薪資毛額成長率大過於薪資淨值成長率，為抑制年金成支出長，年金基準額由原先隨工作世代的稅前薪資額度（Bruttoeinkommen），改為依照扣除租稅與保費後之薪資淨值（Nettoeinkommen）計算，亦即以可支配之薪資為準（郭明政，1997）。2001 年年金改革時，為配合鼓勵投保商業保險，年金基準額之調整改依「修正後薪資毛額」（modifizierte Bruttoeinkommen），亦即薪資毛額減去法定年金保險之平均保費，再減去被保險人投保私人保險，經政府補助減免後所應繳的保費額度（葉崇揚、施世駿，2009）。
- (2) 降低所得替代率：德國法定年金保險之給付，至 2000 年以前為止，係以保障被保險人退休前相當之生活水準為目標，相當於國際年金制度比較上第一層與第二層年金制度加總之所得替代率。其基本內涵為：投保年資 45 年之「標準」被保險人，其老年年金之所得替代率為當期受雇者薪資淨值之 70%。

⁴²同前註。

⁴³有關德國年金保險改革歷程較為詳盡之說明，參見葉崇揚、施世駿，典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究，社會政策與社會工作學刊，第 13 卷第 1 期，2009 年 6 月，頁 13-25。Axel Börsch-Supan and Christia Wilke, Reforming the German Public Pension System, 2005, 資料來源：http://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axel1.pdf。

2001 年年金改革後（詳後說明），法定年金保險之所得替代率持續調降，至 2009 年降至薪資淨值之 64 %（Eichenhofer, 2012），依此水準，倘若 65 歲退休時薪點未能累積超過 28.1，則所領取之年金所得替代率將不及於受雇者薪資淨值的 40 %，而低於社會救助給付水準。

表 5-2-2-2 2001 年年金改革後之所得替代率

薪點	退休年齡為 65 歲時之所得替代率
45	64
40	56.9
35	49.8
28.1	40

資料來源：節錄自 Winfried Schmähl, The „2001 Pension Reform“ in Germany – A Paradigm Shift and its Effects, Overview 8, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/02, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

- (3) 2002 年德國政府在健康與社會安全部之下組織一個專家委員會，以委員會主席經濟學者 Bert Rürup 為名，稱之為 Rürup 委員會(Rürup-Kommission)，針對社會保險制度的財政永續政策研議改革之道。該委員會於 2003 年提出 Rürup 報告，建議年金計算公式應加入「永續發展變因」(Nachhaltigkeitsfaktor)，並延後退休年齡至 67 歲，但維持隨收隨付制之財務處理模式 (Isensee, 2004; Schulze&Jochem, 2006)。2004 年法定年金保險法修法時，即依循此項建議，於年金現值計算公式中新增「永續發展變因」 (§ 68 Abs. IV SGB VI)，當領取年金人數相對於繳納保費人數之比例提高時，依照新的計算公式，當年度之年金現值就會下降，退休者領取之年金額度也會隨之減少，希望藉此於 2030 年時，年金給付所得替代率盡可能不低於薪資淨值之 46 %，而絕不低於 43 % (Bonin, 2009)。此項改革的目的是在於調整世代間重分配的失衡現象。
- (4) 延後退休年齡：1990 年代已有修改退休年齡已符合性別平等要求、延後至 65 歲之改革措施，提前領取者年金將依提前之年數及每年一定之比例減額發給；自 2012 年起，再次逐步提高退休年齡，預計至 2029 年時須達 67 歲始能退休請領老年年金，以抑制保費成長造成工作世代過度負擔。

2. 老年女性貧窮問題之改善

在福利國家國際比較上，德國法定年金保險制度屬於「男性家計負擔模式」，女性因養育子女、從事家務勞動未就業，或從事半職半薪工作，或僅能從事微薄薪資的兼職工作、以致未投保法定年金保險或投保年資不足，其獨立之老年經濟保障不足，子女獨立成家之後未必有能力扶養父母，只能依賴配偶退休後的年金，或配偶過世後之遺屬年金，以致形成女性老年貧窮的現象（孫迺翊，2014）。

早期舊年金保險法考慮到女性經濟依賴地位，對男性及女性遺屬請領遺屬年金設定不同的請領要件，男性遺屬必須進行資產調查，未達一定財產標準者，始得請領遺屬年金，女性遺屬則無任何資產門檻要件，上述差別待遇聯邦憲法法院於 1975 年以違反兩性平等宣告其違憲（BVerfGE, 1975）。德國國會隨後修法，並未採取一律取消資產門檻之作法，而是不分請領者性別，一律設定資產門檻，許多女性遺屬卻因無法再享有年金保險提供之保障。為此，立法者另增定子女養育期間（Erziehungszeit）免繳保費之規定，使女性因養育子女無法工作期間亦持續累積投保年資與薪點，以建立屬於其個人之年金期待權與請求權，減少對遺屬年金之依賴。

問題是養育子女與典型就業不同，並無薪資可供換算為年金保險之薪點，年金保險制度又應如何評價？1992 年德國年金改革，將子女養育期間從一年延長為三年，其薪點按全體被保險人前一年度平均薪資之 75 % 計算，如果被保險人於子女養育期間未中斷就業，繼續繳納保費，則養育子女之薪點僅具有補充作用，於繳納保費取得之薪點未達上述 75 % 之標準時，方予補充計算。此項規定經德國聯邦憲法法院於 1996 年「子女養育期間判決」（Kindererziehungszeit-Urteil）宣告上述規定違反平等原則，因為養育子女與繳納保費是維繫年金保險存續不可或缺的兩大要素，養育子女對整體社會以及對年金保險的價值，並非取決於父母一方所花費的時間，也不是取決於因此所放棄的薪資，更不因父母在養育期間從事有薪工作而減損其價值，法律應給予兩種貢獻相同之評價⁴⁴。此項判決隨即促使立法者於 1999 年修法，將該期間內薪點提高為平均薪資之 100 %，並得與薪資保費併計薪點，直達最高投保薪資上限（§ 56 SGB VI）。

（五）2001 年年金改革及「李斯特年金」（Riester-Rente）的政策意涵

以保障退休前相當之生活水準為目標之德國法定年金保險制度，於 2001 年年金改革開始推動「李斯特年金」之後，有了完全不同的風貌。由於德國法定年

⁴⁴ 養育子女對隨收隨付制社會保險財務平衡之貢獻，有三則重要的聯邦憲法法院判決：1992 年「參與戰後重建婦女判決」（Tümmerfrau-Urteil）（BVerfGE 87, 1）、1996 年「子女養育期間判決」（Kindererziehungszeit-Urteil）（BVerfGE 94, 241）及 2001 年社會照護保險法保費計算方式判決（BVerfGE 103, 242），中文介紹參見孫迺翊，從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題，收錄於：翁岳生教授祝壽論文輯編輯委員會編，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：「當代公法新論」（下），2002 年，頁 481-484。

金保險制度之財務平衡長期受到人口結構老化、高失業率、兩德統一帶來財政負擔等因素之威脅，保險費費率居高不下，雇主雇用勞動力成本過高，不利於經濟發展，90年代自由民主黨執政的 Kohl 政府及 1998 年社會民主黨執政之 Schröder 政府採取各種縮減給付之措施成效有限。依據人口結構預測及精算結果，如果不採取下一步的改革措施，法定年金保險之費率於 2030 年將從目前 19 % 上升到 24 %，如此將會對未來世代帶來非常沉重的負擔。為此，2001 年 Schröder 政府終於改弦易張，將以往「支出為導向的收入政策」改變為「收入為導向的支出政策」，認為唯有維持保險費率穩定，法定年金保險才能永續經營（Schmähl, 2002）。

在維持保險費率穩定的前提下，2001 年年金保險改革開啟了年金保險所得替代率大幅調降的長期過渡措施，甚至不排除低於社會救助的給付水準，自此之後，德國法定年金保險給付所設定的所得替代率，不再以保障被保險人退休前相當之生活水平為目標。公共年金所得替代率下降所產生的缺口，由政府以保費補助與租稅優惠雙管齊下的方式，鼓勵被保險人自願性投保經政府認證之商業年金保險產品，填補未來其退休時社會保險年金所得替代率下降的缺口。後者即以當時勞動部部長 Walter Riester 為名，稱之為李斯特年金（Riester-Rente）。換言之，在德國，退休前相當之生活水準保障之目標，過去僅由法定年金保險單層年金保險制度及可達成，隨著 2001 年年金改革及李斯特年金之推動，將逐漸過渡到隨收隨付制之法定年金保險搭配提存準備制之商業年金保險，公私雙軌保險體系才能達到。對德國而言，這是年金保險制度一項重大的典範轉移（葉崇揚、施世駿，2009）。

綜合上述，2001 年金改革後，法定年金保險體系、政府補助獎勵投保之李斯特年金以及社會救助老年生活扶助金等各項制度之功能及其保障對象詳如下表 5-2-2-3。

表 5-2-2-3 2001 年年金改革後被保險人之職業類別及其相關年金保險體系

第三層年金	其他類型之商業年金保險或人壽保險										
	自願投保法定年金保險				政府補助投保經政府認可之商業老年年金保險（李斯特年金）						
第二層年金					礦工法定年金保險	企業年金	公部門受雇者之附加年金（依勞資協議）	公務人員退休制度			
第一層年金		各專門職業人員所屬之法定年金保險	農民及共同務農之家屬老年津貼	適用法定年金保險法，該法對藝術部門工作者有特別規定		勞工及職員法定年金保險					
						法定年金保險					
						社會救助老年生活扶助金					
保障對象	非強制投保對象的自營業者	專門職業人員	農民	藝術部門工作者	礦工	其他	公務人員（包括法官、教授及軍人）				
								自雇者		藍領及白領	
										受雇者	
								私部門		公部門	

資料來源：Winfried Schmähl, The „2001 Pension Reform“ in Germany – A Paradigm Shift and its Effects, Overview 1, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/02, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

三、老年基礎保障對社會重分配與降低老年貧窮之效果

由於德國年金體系中尚無老年基礎保障年金或與之類似的規定，且上述老年生活扶助金性質即為社會救助給付，從法律體系而言，領取該項給付的老人即是低收入老人，所以德國社會政策文獻側重於探討 2001 年以來實施李斯特年金改革，究竟對老年貧窮問題產生何種影響、老年貧窮問題的成因為何等議題，較少探討老年基礎保障對社會重分配或降低老年貧窮的效果為何。

按德國社會保險體系中原有的老年貧窮問題，經過歷次修改法改革，改善年金保險體系中女性被保險人之薪點計算，並於 1995 年設立社會長期照護保險之後，有了明顯的改善（Lampert et al.,2004）。不過接著 2001 年年金改革大幅降低法定年金之所得替代率，鼓勵被保險人投保商業年金保險來填補所得替代率下降的差額，可預見將使越來越多 65 歲以上老人之經濟安全受到威脅，中低薪階工作者、長期失業者、微薄薪資工作者年金累積不足，未來將陷入老年貧窮困境。不過依據德國經濟研究所一項研究結果，截至 2009 年為止統計數據卻呈現相反的結果（Goebel et al.,2011）：

- （一）2000 年以後法定年金保險給付水準持續下降，2009 年開始請領年金之老人，其年金額度在德西地區約為 820 歐元，德東地區約為 800 歐元，已降低至相當於社會救助最低生活需求水準。如再考慮 1999 年至 2009 年間通過膨脹率，2009 年與 1999 年相較，其老年年金實質給付水準將再降低 14%。
- （二）自 2003 年起領取社會救助老年生活扶助金之人數持續增加，2003 年領取人數約為 258000 人，至 2009 年增加至 400000 人，不過同時期德國 65 歲以上老人人數亦增加 14%，相較之下，領取老年生活扶助金人口增加之比例仍高於老人人口增加比例。
- （三）至於老年貧窮比例是否有所增加？由於社會救助法所定之最低生活需求水準並未充分考量所有生活需求面向，因此學者以較為寬鬆的「相對所得」概念界定老年貧窮，亦即以所有人口之可支配所收入中位數之 60 %為準，2009 年德國約為 935 歐元。以此計算，以德西地區為例，90 年代期間，老年低收入戶佔老年人口比例為 15%，比低收入戶人數佔全體人口比例不到 10%高出許多近 6%，但自 2005 年以後，老年貧窮比例與全體人口的貧窮比例趨近一致，大約在 13.6%上下。德東地區老年貧窮比例降低更為明顯：2005 年德東地區老年貧窮比例約 10%，僅有總體人口貧窮比例 20%的一半而已。

綜上可以發現，雖然德國目前年金給付水準大幅下降，但老年貧窮比例並未大幅增加。何以出現這種矛盾現象？學者認為，家戶結構改變、家戶內重分配可能是主因：90 年代德國老年人口中僅有約略半數為二人之家戶單位，目前則有 2/3 之老人為二人之家戶單位，家

戶單位內同居共財，節省基本生活開銷，緩和了年金給付水準下降導致的老年貧窮問題。

另一位學者德國馬克斯普郎克社會法與社會政策研究所經濟學教授 Axel Börsch-Supan 的分析結果亦頗為類似：依照 2011 年統計資料顯示，領取老年生活扶助金之人數為 436000 人，佔 65 歲以上老人的 2.9%，所有領取生活扶助金人數在總人口的比例為 7.4%，老年貧窮比例較低；所得低於所得中位數 60 % 之近貧老人人數佔 65 歲以上老人比例為 13.5 %，相對而言，所有近貧人口數佔總人口數的 20%。以老年貧窮比例與總人口的貧窮比例而言，德國的老年貧窮問題並不明顯。Börsch-Supan 認為老年貧窮問題根源不在於李斯特年金改革，而是就業期間薪資過低、長期失業等問題所致，因此提出的改善措施著重在就業促進，老年經濟保障不足仍以社會救助法老年生活扶助金制度予以改善，甚至不排除提高老年生活扶助金之額度 (Börsch-Supan, 2013)。

四、老年年金與社會救助制度的競合關係：社會救助法老年生活扶助金作為補充性老年基礎保障

德國法定年金保險體系並無基本保證年金 (Mindestrente) 的設計，被保險人退休時能夠領取多少年金，端視其累積之薪點依法定公式計算結果而定。老年貧窮問題，尤其是老年女性貧窮問題，於 2001 年以前，主要是透過離婚年金分割制度 (孫迺翊, 2008)、遺屬津貼養育子女加成計算、子女養育期間免繳保費計入投保年資等方式，提高女性被保險人之老年年金給付水準。至於被保險人因從事微薄薪資工作而不屬於強制投保對象，或投保薪資低、投保年資不足等因素導致年金給付不足以維持退休生活者，被視為年金保險制度必然的現象，老年人領取年金給付仍無法維持生活者，另透過資產調查程序，由社會救助主管機關給予生活扶助金 (Leistung zum Lebensunterhalt) 之給付。在此期間，雖然曾有過大幅改革年金制度，改採稅收支付、均一給付的基礎年金 (Grundrente) 之議，不過此種激進政策並未得到政治上的支持。

(一) 社會救助法老年生活扶助金之立法背景

2001 年年金改革開始大幅調降所得替代率之後，中低階受雇者的老年安全經濟首當其衝，為此，德國於 2003 年制定「年老及失能者生活基本保障法」 (Gesetz über bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, GSIG)，放寬老年人申請社會救助生活扶助金之要件，其仍屬於社會救助性質，須經資產調查。2004 年國會修改社會救助法，廢止上開法律，並將所有規定納入社會法典第 12 編社會救助法第 4 章「老年及工作失能者基本生活保障」中。此項立法目的有二：其一為解決「老年人貧窮羞恥」 (verschämter Altersarmut) 問題，因為德國社會救助法第 94 條規定，社會救助受領人接受社會救助給付後，其對於民法上扶養義務人之扶養請求權移轉至社會救助主管機關，許多老年人即使年

金給付不敷生活所需，生活陷入困境，為避免日後社會救助主管機關向其子女求償而不願申請社會救助給付；其二則是給予無工作能力者獨立的最低生存保障，由於許多身心障礙者欠缺工作能力，並需仰賴父母扶養，此項立法有助於減輕其父母扶養上的經濟負擔（Trenk-Hinterberger, 2012）。

（二）社會救助法老年生活扶助金之規範內容

關於老年生活扶助金，德國社會救助法第 4 章僅設有 8 個條文，其餘未盡事項則適用社會救助法之一般性規定。

1. 請求權人及給付要件

社會救助法第 19 條及第 41 條規定，年滿 65 歲以上長者或是年滿 18 歲未達 65 歲但完全喪失工作能力而無法以自己的收入或財產滿足最低生活需求者，有生活扶助金請求權（§§ 19, 41 SGB XII）；1947 年以後出生者，法律亦逐步提高其請領年齡，1964 年以後出生者須達 67 歲始能請領，此項規定係配合法定年金保險法提高退休年齡，同步設定在 67 歲。此兩種對象與一般社會救助對象不同的是，65 歲以上長者或完全無工作能力者係長期需要國家給予扶助，一般社會救助對象則預設其僅為短期需求，經過國家給予扶助之後，將逐步減少依賴、回歸經濟獨立。

所謂無法以自己的收入獲財產滿足最低生活需求，需要透過資產調查加以認定，社會救助法第 43 條規定資產調查對象涵蓋長者本人、共同生活之配偶或伴侶，例外時才將其直系血親一親等之子女或父母納入，此點與一般社會救助資產調查不同。關於共同生活之配偶、經登記之同居人或同性伴侶之收入或財產列入資產調查範圍，如配偶或伴侶之收入或財產超過社會救助法第 27 條所定最低生活需求，則須計入資產範圍。至於申請人之父母或子女，如其年度總收入（jährliches Gesamteinkommen）未超過 10 萬歐元者即不予併計。立法技術上，為使年長者較易通過資產調查獲得救助給付，採「先推定其父母或子女之總收入未超過 10 萬歐元，再由主管機關負擔舉證責任推翻」之規範方式，對申請人較為有利，主管機關有充分理由認為申請人一親等直系血親之收入超過上限，得要求其提供相關所得資料（§ 43 SGB XII）。另外，如申請人於申請前 10 年間因故意或重大過失致其目前無法維持生活者，例如將其財產贈與他人以致現在生活無依，亦不能享有生活扶助金之給付請求權（§ 41 Abs. 4 SGB XII）⁴⁵。

2. 給付額度

老年生活扶助金之給付額度，基本上依照社會救助法第 3 章生活扶助給付之一般性規定，項目包括：

⁴⁵我國亦有具備類似精神之立法例：已廢止之敬老福利生活津貼暫行條例第3條第一項第四款、第五款明文資產調查範圍僅及於申請人本身，其配偶及子女之財產狀況均非資產調查所及。

- (1) 依照標準給付表 (Regelsatz) 所定之最低生活需求。最低生活需求額度，依社會救助法第 28 條授權訂定之子法「標準給付表訂定辦法」(Regelsatzverordnung) 定之，再由聯邦勞動社會部每年調查公布⁴⁶。
- (2) 居住及暖氣需求。
- (3) 特殊需求，如一定障礙等級以上身心障礙者之增額需求。
- (4) 健保保費及長期照護保險保費之補助。

德國勞動社會部網頁試算一例⁴⁷：S 女士 68 歲，目前行動不太方便，育有兩名子女，於第一個孩子出生前曾短暫工作並有法定年金保險之投保年資，其工作及養育子女合計的投保年資僅五年多，核算之年金額度非常低。S 女士之先生於三年前過世，S 先生因轉換過多次工作，也曾自營作業無投保法定年金保險之義務，所以 S 先生本身所領的年金額不高，S 女士所能領得的遺屬年金更少。社會救助主管機關幫 S 女士試算其可以請領的生活扶助金金額：

表 5-2-4-1 S 女士的收入

收入	歐元/每月
自己所領年金扣除健保及長期照護保險保費後之額度	96
遺屬年金扣除健保及長期照護保險保費後之額度	310
總額	406

資料來源：德國勞動與社會部網頁 (2014)，
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html>

⁴⁶ 德國勞動社會部依照社會救助法第28條公布之2014年最低生活需求標準等級及金額：

標準需求等級 Regelbedarfsstufen	等級1 Stufe 1	等級2 Stufe 2	等級3 Stufe 3	等級4 Stufe 4	等級5 Stufe 5	等級6 Stufe 6
2014 年標準	391	353	313	296	261	229

資料來源：德國聯邦政府勞動社會部網頁

http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/regelsaetze-lebenshaltung.pdf?__blob=publicationFile.

各等級定義如下：

標準需求等級一：單獨一成人之家戶或單親家長獨立組織之家戶。

標準需求等級二：夫妻、經登記之同性伴侶或同居人共同組織之2人家戶，該2人均為社會救助請求權人。

需求等級三：與夫妻、經登記之伴侶或同居人以之人共同組織家戶之成人。

需求等級四：15歲起至18歲、享有社會救助請求權之青少年。

需求等級五：7歲至未滿14歲、享有社會救助請求權之兒童。

需求等級六：未滿六歲、享有社會救助請求權之兒童。

⁴⁷ 資料來源：Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014) .Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html>.

表 5-2-4-2 S 女士的最低生活需求

老年生活最低需求	歐元/每月
依標準給付表規定之最低生活費（單獨戶）	391
身心障礙增額需求 17 %	66.47
房屋租金補助	300
暖氣費	70
最低生活需求總額	827.47

資料來源：德國勞動與社會部網頁（2014），

<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alt-er-und-bei-erwerbsminderung.html>

表 5-2-4-3 S 女士可領取之生活扶助金

給付	歐元/每月
依標準給付表規定之最低生活費	827.47
扣除上表之所得	406
可領取之生活扶助金	421.47

資料來源：德國勞動與社會部網頁（2014），

<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alt-er-und-bei-erwerbsminderung.html>

由於社會救助給付適用**補充性原則**（Subsidiaritätsprinzip），受救助者無法以自己的收入或財產滿足最低生活需求時，國家才予以救助。S 女士領取的兩種不同年金保險給付均具有所得替代性質，於資產調查時，須計入 S 女士的收入，其未達最低生活需求之**差額**，政府給予老年生活扶助金。

3. 財務與行政程序

老年生活扶助金性質為社會救助給付，並非年金保險給付，故其財源來自稅收而非保費，其主管機關為地方自治團體而非法定年金保險之保險人，因此衍生之財政支出，原由地方自治團體承擔，自 2012 年起逐步由聯邦政府負擔，自 2014 年起完全由聯邦政府負擔（Trenk-Hinterberger, 2012）。

屆齡而生活陷入困難之長者，得向社會救助主管機關或法定年金保險之保險人提出申請（§ 46 S. 3 SGB XII）；法年年金保險之保險人則負有法定義務，須向符合資格之老人提供相關資訊與諮詢（§ 43 SGB XII）。

4. 與法定年金保險之競合關係

德國社會救助法適用補充性原則，任何人無法自立生活者，均得依社會救助法申請社會救助給付，所謂無法自立生活，係指個人及資產調查範圍內共同生活者的收入與財產，無法滿足其基本生活所需，其已領取之社會給付屬其「收入」，是以，自法定年金保險領取年金給付之退休老人，如無力維持其最低生活需求，得申請社會救助給付，上述德國聯邦勞動社會部網頁所提供之社會救助老人生活扶助金試算案例，即本於社會救助補充性原則，計算 S 女士可得請求給付之金額。按社會救助老年生活扶助金相關規定並未創設新的給付制度，而是放寬老人申請

社會救助之資產調查要件，大幅削弱社會救助的補充原則，其社會政策上之意涵在於，藉由降低個人生存基礎與一親等直系血親扶養義務之間的關連性，使老年人之最低生活保障不再取決於子女的扶養態度（Martiny, 2002；Eichenhofer, 2002；Schütte-Leifels, 2007）。

五、基本保證年金之政策發展歷程與未來改革建議

綜上可知，德國法定年金保險本身迄今為止尚無基本保證年金之設計，而是另由社會救助法新增老人生活扶助金之規定，作為社會保險以外的最低生活保障機制。事實上，自 50 年代以來德國社會政策領域早已開始討論是否應於社會保險體系中納入基礎年金(Grundrente)之設計，或是否應突破傳統職業分立制，改採全民社會保險(Bürgerversicherung)，但一直未能獲得政策上的共識。90 年代時基礎年金政策曾出現一波討論熱潮，當時的背景是，德國的家庭結構、就業型態已趨向多元，不再以傳統男性勞工長期穩定就業，以薪資支持男主外女主內的核心家庭為主流現象，單親家庭的家長與長期失業者等無法穩定就業，年金薪點累積不足，導致老年經濟不安全。當時政策討論上，主要可歸納出三種基礎年金政策方向(Kreikebohm, 1989; Krupp und Weeber; Hauser, 1999, 1997)：

- (一) 基礎年金模式/Biedenkopf 模式：此項模式主張德國應放棄百年來的法定年金保險制度，改以基礎年金替代之，財源由稅收支應。公共年金的功能，不再是確保退休前相當之生活水準，而是保障老人、失能者及遺屬之最低生活需求。在此水準以上之經濟安全保障，須由個人自行規劃、自行負責。
- (二) 雙層年金模式：綠黨原先主張在既有法定年金保險制度外，另設基礎年金制度，其財源以稅收支應。基礎年金應將全體國民納入，使家庭主婦、長期失業者與自營作業者不致被排除於社會互助機制之外，能夠於退休、失能或成為遺屬時獲得最低生活保障；而強制性法定年金保險則為受僱者提供附加保障。
- (三) 法定年金保險內提供基礎年金模式：社會民主黨(SPD)及改組後之綠黨(Bündnis 90/Die Grünen)提出一套現實上較為可行的方案，亦即於現行法定年金保險制度中增訂基本保證年金之規定，如年金給付未達最低生活水準，即給予補充給付，使從事低薪工作的女性退休時能夠獲得基本生活保障。基本保證年金之給付要件應比照社會救助法，必須先進行資產調查確認是否有基本保證年金之請領資格，此時應將退休者的年金額度、其他收入、個人財產等納入資產調查範圍，但限縮扶養義務人資產的考量範圍，減弱家庭扶養優先原則。依據此種模式，並非所有年金額度過低的退休者均得請領基本保證年金，只有無法以年金及其他財產滿足最低生活需求的退休者，才能額外領取基本保證年金。

90 年代的基礎年金政策辯論，終究未能動搖德國百餘年來法定年金保險的傳統。德國社會民主黨與綠黨聯合執政時期，於 2001 年年金改革開始大幅調降所得替代率之後，隨即於 2003 年制定「老年及失能者生活基本保障法」，並未

更動法定年金保險制度，而是於社會救助法中針對老年人及失能者請領生活扶助金訂定較為寬鬆的資產調查要件，納入前述社會民主黨及綠黨的部分主張。為何德國對於基本保證年金，終究只能接受修正式社會救助的給付形式？主要原因是因為單一額度普及式年金所需財政負擔過大，對於當前財政負擔沈重的年金保險與國庫而言，無異雪上加霜，窒礙難行(Schmähl, 2007)。

此外，當時受健康與社會安全部委託研究的 Rürup 專家委員會雖建議德國社會保險應擴大保障對象，不再限於受僱者或部分自營作業者，而應覆蓋全民，實施全民社會保險(Bürgerversicherung)，不過此項建議主要是針對法定健康保險所提出，而不是年金保險制度(Isensee, 2004; Schulze & Jochem, 2006)。直到 2013 德國大選前後，才又再次出現法定年金保險法應納入基本保證年金(Mindestrente)設計的呼聲，例如社會民主黨於 2012 年提出的改革方案，其主張受僱者應有基本工資(Mindestlohn)之保障，法定年金保險之被保險人退休時，亦應有 850 歐元之基本保證年金之保障，保障對象為投保年資 30 年以上之被保險人、長期失業者或微薄薪資工作者，此項主張應係延續社會民主黨 90 年代的基礎年金政策；綠黨及左翼(Die Linke)亦主張應實施基本保證年金。

2013 年國會大選後，社會民主黨與基督教民主黨(CDU)協議大聯合政府「共同執政協定」(Koalitionsvertrag)時，將此基本保證年金之構想納入，未來將共同推動修法，初步規劃內容大致如下：

基本保證年金請領要件為被保險人具有 40 年以上之投保年資，但薪點少於 30 點。原先，兩大政黨主張之投保年資限制較少，基督教民主黨僅主張 35 年年資，社會民主黨主張 30 年年資，但協商結果提高至 40 年，以降低財政衝擊，預計過渡期間至 2023 年為止，在此期間僅需有 35 年之投保年資即可。如果未來老年貧窮現象大幅增加，則可能取消投保年資之限制。另外，子女於 1992 年以前出生之被保險人，不分性別，加計其薪點，此即所謂「母親年金」(Mütterrente)，以回報其養育子女對年金制度永續經營的貢獻⁴⁸。德國聯邦眾議院與參議院甫於 2014 年 7 月通過實施基本工資之法律修正，預計 2015 年起實施，至於基本保證年金之改革則尚未完成修法，所以目前仍適用社會救助法老年生活扶助金之規定。截至目前為止，德國聯邦政府尚未提出有關基本保證年金之法定年金保險法修正草案，具體制度設計是否如同共同執政協定內容，尚不明確。未來若德國國會修法，於法定年金保險法納入基本保證年金之規定，且給付水準較社會救助法之最低生活需求金額相同或更高時，因社會保險年金給付優先於社會救助給付，即可能明顯減少請領社會救助老人生活扶助金之人數。

⁴⁸ CDU、CSU 與 SPD 共同執政協定，頁 52，協定全文參見
<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>。

六、小結

1.制度型態與財源

德國是第一個社會保險國家，年金體系依職業身分類別採取職業分立制(請參考表 5-2-2-1)，依循風險分攤、社會互助、隨收隨付、世代契約等原則。目前法定年金保險採隨收隨付制，遵循「社會當期的支出來自於當期社會總生產」的原則，年金保險財務僅預留準備金，不累積大筆資金於政府部門。

2.基本保障給付參數

個別被保險人退休時所得領取之年金額度，則係依照德國法定年金保險法第 64 條所定之公式計算。依據該公式，被保險人之年金權利係一「動態年金」之概念，代表被保險人歷年來繳納保費、對年金保險財務所作的貢獻，在未來退休時，再依照未來的經濟發展情形「兌換」成具體金額，且該金額是隨著薪資水準動態調整。

3.基本保障水準

德國法定年金保險體系並無基本保證年金（Mindestrente）的設計，被保險人退休時能夠領取多少年金，端視其累積之薪點依法定公式計算結果而定。

4.減貧或重分配效果

德國無基本年金，文獻少見探討其減貧效果，但在其年金制度發展中有若干減貧與重分配的改革措施。德國法定年金保險制度屬於「男性家計負擔模式」，女性因養育子女、從事家務勞動未就業，或從事半職半薪工作，或僅能從事微薄薪資的兼職工作，以致未投保法定年金保險或投保年資不足，發生女性老年貧窮現象。德國增定子女養育期間免繳保費規定，使女性因養育子女無法工作期間亦持續累積投保年資與薪點，建立屬於其個人之年金期待權與請求權，減少對遺屬年金之依賴。但養育子女並無薪資可供換算為年金保險的薪點，1992 年德國年金改革，將子女養育期間從一年延長為三年，其薪點按全體被保險人前一年度平均薪資之 75 % 計算。但 1996 年【子女養育期間判決】宣告，養育子女與繳納保費是維繫年金保險存續不可或缺的兩大要素，養育子女對整體社會以及對年金保險的價值，並非取決於父母一方所花費的時間，也不是取決於因此所放棄的薪資，更不因父母在養育期間從事有薪工作而減損其價值，法律應給予兩種貢獻相同之評價，故薪點調高為平均薪資的 100%，且可以與薪資保費併計薪點，直達最高投保薪資上限。

5.老年年金與社會救助競合

德國法定年金保險體系並無基本保證年金（Mindestrente）的設計，被保險人退休時能夠領取多少年金，端視其累積之薪點依法定公式計算結果而定。凡不利於給付累積的不利因素，諸如從事微薄薪資工作而不屬於強制投保對象，或投保薪資低、投保年資不足等，均可能導致年金給付不足以維持退休生活者，或因此落入貧窮。德國社會救助法適用補充性原則，任何人無法自立生活者，均得依社會救助法申請社會救助給付，所謂無法自立生活，係指個人及資產調查範圍內共同生活者的收入與財產，無法滿足其基本生活所需，其已領取之社會給付屬其「收入」。故自法定年金保險領取年金給付之退休老人，當進行評估設算生活所需金額後，對比收入面無力維持其最低生活需求，由社會救助主管機關給予生活扶助金給付，作為社會保險以外的最低生活保障機制。雖然曾有出現大幅改革年金制度，改採稅收支付、均一給付的基礎年金的討論，但截至目前為止，德國聯邦政府尚未提出有關基本保證年金之法定年金保險法修正草案。

6.給臺灣的借鏡

臺灣的年金制度採取職業分立、無基本保障或所得重分配設計，相當類似於德國制度。德國有兩點值得臺灣學習，第一是為保障年輕期間的薪點累積，德國給予養育、照顧老病家屬、職前訓練、身心障礙等累積薪點的規定，特別是德國體認到後繼世代對於隨收隨付財務的重要性，而給予養育子女平均薪資 100%的薪點。其次，德國在社會救助的評估，採取收入面與需求面的實際評估方式，而臺灣是以區域別貧窮線做為需求面的統一基準，用以對照收入面金額，但給付則以身分為原則，未來可考慮以實際需求測定，並以補充性原則運作。

第三節、日本

日本的社會保障政策大抵可以區分為四柱，包括社會保險、公共扶助（即社會救助）、社會福祉（福利）及醫療公衛（阿部和光，2001）。由於日本在社會福利國家的建置上受到早期德國留學歸國學人影響，整體的社會福利國家的建置，仍非常近似德國，但僅止於制度建置之初，細究制度內容仍有極大的差距。諸如年金保險、健康保險乃以職業別為基礎且以多元保險人的樣貌呈現，介護保險則是以年齡為分野成立獨立的保險制度，而公共扶助系統（即社會救助系統）則在於與上述各社會保險體制配搭補其制度內保障之不足。

由於近年內日本高齡少子化的人口結構變動以及就業型態的變革，導致對於退休世代而言，原本期待可以依賴的年金保險制度，保障的條件與幅度也逐漸的限縮，對於現役世代而言，因為工作型態的結構改變，非典型就業型態的增加、收入結構的不穩定性，也導致現役世代有更大的風險成為老年貧窮的潛在族群。另一方面，原本就存在諸多限制的社會救助（生活保護）制度，同樣也無法有效的因應日本社會整體環境的變革，使得高齡退休者有更高的機會落入年金保險保障及社會救助保障的縫隙之中。以下本研究則針對日本的年金制度及社會救助制度對高齡者之保障進行討論。

一、日本年金制度發展與演進概述

日本在年金制度的發展上具有相當長遠的歷史，從零散、非強制性的職業年金制度發展開始，逐漸發展出普及式的國民年金制度，以補足未受職業年金保障的國民權益，最後更發展為以普及式的國民年金的基礎老齡年金為第一層保障、職業年金的厚生老齡年金為第二層保障的形式。雖仍有其餘國民年金加給、職業年金加給等額外保障，但在此僅以最為基礎的兩層法定制度進行介紹。

（一）厚生年金（職業年金）制度發展

在年金制度的發展上，日本政府最早所採行的社會保險制度相當近似德國創始於 1880 年的年金保險制度，而德國年金制度最重要的制度特徵即是建立涵蓋不同人口群、以職業為基礎分立的年金方案（傅從喜、施世駿、陳明芳，2011）。

基於此，日本 1905 年即有大型企業開設員工的退休金保險措施，保障員工退休權益。1934 年方法制化制訂了退職金及退職津貼法；至 1941 年制訂勞動者年保險法，提供老年年金、殘障年金、死亡一次金及退休一次金等四種給付；1944 年該法修訂成為厚生年金保險法（即職業相關年金），因此第二次世界大戰結束前，大部分的受雇者已享有國家老年年金保險的保障（蔡宏昭，1998）。但早期仍以海軍及一般藍領勞工的福祉為主，後續公務員、私校教員與農漁林牧

業的雇員們也分別在 1954 年、1959 年建立自己的共濟組合制度(Sakamoto, 2011)。導致日本的年金制度依照職業別分立而十分破碎，直到 1980 年代仍無法整合(Campbell, 1992)。以職業分立各自成立基金的職業年金形式一直延續到現今，但受到外在經濟環境及日本國內人口結構變遷的影響，雖主要制度結構不變，卻歷經多次修改，同時也在龐大的財務壓力下，逐步限縮年金制度的保障能力。

1970 年代發生兩次石油危機造成全球性的經濟風暴。日本在 1974 年創下二次戰後第一次經濟負成長，1992 至 1994 年甚至降至 1% 以下(蔡宏昭，1998)。在此條件下，1971 年厚生年金修法提高年金給付額及月投保薪資上限(邱祈豪，2009)。1973 年又修法給付額度導入「物價連動制」⁴⁹，以避免年金給付因物價上漲而貶值，影響老人退休後的生活水準，同時亦規定年金給付水準須達被保險人平均薪資的 60%(Campbell, 1992; 莊正中，2007)。但在給付公式中納入物價指數的連動機制後，卻由於嚴重通貨膨脹使得厚生年金給付「自動地」在 1974 年提升 16.1%，1975 年提升 21.8%，至 1976 年時厚生年金的給付已高達每月 90393 日圓，厚生年金因為物價連動而導致的給付上漲額度也逾 70000 日圓，所得替代率達到 64%(Campbell, 1992)。

雖然，日本的經濟環境在 70 年代末期、80 年代初期經過一段經濟快速成長，政府在財政上經歷一段充沛的時期，但很快的 80 年代後期便面臨泡沫經濟瓦解危機，導致 1985 年日本國民年金及厚生年金皆面臨重大的調整與改革。1985 年的改革仍企圖在不增稅與重整財政原則下，以國民年金為基礎統整其他年金制度；同時並創設基礎年金⁵⁰以對於不同的族群提供相同的基礎年金、延長年金給付申請資格年資計算基準⁵¹，並將公務員的年金制度整合為單一的共濟年金制度、創設基本所得保障、擴大階梯式保險費調幅、增加被保險人負擔、適度降低給付水準、規範所得替代率以紓解國民年金財務支出壓力，參加厚生年金與共濟年金的加入者也可以加入國民基礎年金，同時創設厚生年金被保險人及其配偶的基礎年金(Bitinas, 2012; 陳雲中、吳凱勳，1997)。

從 1980 年代到 2000 年代，日本的社會除了經濟上的劇烈變動之外，人口也越趨老化。1960 年 65 歲以上人口僅占總人口 5.7%、1975 年為 7.9%、1985 年占 10.3%，至 1995 年已達到 14.5%，至 2006 年後更達到 20.1%；另一方面，0-14 歲人口占總人口之比例，則從 1960 年代的 30.2%逐年遞減至 1995 年的 15.9%、2006 年的 13.7%(日本國立社會保障人口問題研究所，2010)。而失業率也跟隨著經濟弱化而更迭，由 1990 年之 2.1%逐步上升到 2003 年 5.3%，同時公共債務高漲，面臨嚴重的經濟衰退，人口結構亦漸趨高齡化，整體財務狀況大不如前；導致日本政府於 2004 年再提出年金改革措施，主要目標之一即減少厚生年金的

⁴⁹ 物価スライド制

⁵⁰ 內含老年、遺屬、殘障三種年金

⁵¹ 25 年延長為 40 年

巨額負債消弭 500 兆日圓缺口（莊正中，2007）。該改革主要措施手段包括縮減給付水準使年金所得替代率由 59.3%逐年調降至 50.2%、一次提高保險費率並且訂定上限、提高國民年金中國庫的負擔比例至 1/2、納入人口因素考量調整給付等等（原新、劉士杰，2010；莊正中，2007）。但此次改革並未能解決日本沈重的年金財務問題，因此 2012 年又進行了一次全面性的改革，包括大幅提高消費稅由 5%逐步調整至 10%、將私校教職員及公務員的共濟年金整併入厚生年金制度、將提撥率統一提高至 18.3%⁵²、縮短請領資格之提撥年數限制由 25 年縮短為 10 年、引入對於低所得者年金補貼⁵³、將低工時的受薪者納入制度中⁵⁴、免除母職假雇員及雇者的提撥等（Takayama, 2012；日本內閣府大臣官房政府廣報室，2012）。

（二）國民年金（基礎年金）制度發展概述

除厚生年金，國民年金更是日本另一個重要的社會保障制度。國民年金的發展乃源自於日本政府於 1950 年代初期提出普及式國民年金的構想，至 1959 年通過國民年金法（National Pension Law），於 1961 年執行。因為至 1950 年代中期，日本仍有將近四分之三的人口沒有被涵蓋在公共年金的範疇⁵⁵，對當時的農民及其他自營業者而言，年金並沒有立即的需要性，即使當時正處於工業化及都市化的歷程，農夫（地主）的經濟地位並未降低（Campbell, 1992）。提出普及式的國民年金政策一方面導因於優良的客觀條件，即雖然日本人均 GDP 比先進西方國家低，但由於當時人口結構相對年輕，在人口紅利期的作用下，政府仍得以通過普及式的國民年金保險及健康保險，且社會福利支出方面也仍可支應（Kasza, 2006）。另一方面，則由於 1950 年代原本深受德國學社會政策影響的日本內閣，轉而深受英國貝佛里奇式「從搖籃到墳墓」的福利國家思想影響，因而矢志推動「日本貝佛里奇計畫」但終至 1958 年方才重新提出並著手建置普及式的年金制度（Campbell, 1992）。而該時期日本的政治家、菁英之所以為願意擴展社會福利政策，則希冀在民主代議政治的體制下，在選舉上可以獲得大眾的支持，因此促使政黨積極追求透過社會福利，以經濟成長之果服務眾人之利（Kasza, 2006，Campbell, 1992）。

在保險體制上，與厚生年金不同，國民年金採定額給付的方式，滿足特定的給付條件後每月可領取固定額度的給付。但該制度發展軌跡與厚生年金相當近似，同樣受到環境因素影響甚鉅。國民年金亦自 1969 年後連續兩年持續修正，主要

52 早在 1986 年至 1988 年間的年金改革中，日本政府便已經企圖整併分散的年金系統，但因遭反對而作罷，如今政府在整體社經環境的變革下，不得不再次提出採取整併的方式進行改革。其中，對於早期工作時並沒有提撥退休後仍被允許享有年金給付的年長公務員，2012 年的改革則大幅度的刪減這些人的年金給付，刪減額度每人高達 27%（Takayama, 2012）。

53 自 2015 年 10 月開始，低所得的年金領受者若全年之年金領受額度低於 78 萬日圓，則最多將可以獲得每月 5000 日圓的補貼

54 一般雇員的年金保險是指涵蓋每週工時達 30 小時或以上者，此工作時間規定限制了日本大幅提升的非典型工作人口納入年金保險的可能性，因此 2012 年改革預計至 2016 年 10 月起，將縮小對於工時的限制要求至每週工時介於 20 至 30 小時的工作者皆可加入。

55 1950 年代早期，農夫與自營業者占勞動人口多數，一般勞工只占了約 800 萬人，相當為 1/5 的勞動力。

修正內容同樣為提高給付金額及鬆綁給付條件（邱祈豪，2009）。在石油危機年代，為分攤被保險人的老年經濟風險，1974 年至 1976 年國民年金也調漲了給付額度，從先前 10000 日圓調整為 20000 日圓，並且在 1976 年的改革中調整至 50000 日圓，夫婦兩人的全額給付也提升 65000 日圓，但仍比厚生年金短少約 15000 日圓（Campbell, 1992）。1985 年將國民年金做為一統的基礎整合其他年金制度成為第一層的年金保障制度，讓參加厚生年金與共濟年金的加入者也可以加入國民基礎年金，同時創設厚生年金被保險人及其配偶的基礎年金。

但，國民年金在年金的行政管理上諸多瑕疵，甚至發生龐大的資料散失、高階政府閣員逃避保險費事件，導致日本國民對制度的極度不信任，民眾高比例的拒繳、滯納，因此 2004 年後的改革皆將強化國民年金保費繳納意願視為重要的任務，也同時提高國庫財政負擔比例從 1/3 增加至 1/2⁵⁶（原新、劉士杰，2010；莊正中，2007）。直至 2012 年的全面性改革將逐步使消費稅從 5% 逐年提高至 10%。其中，一部分便是將使用於政府國民年金保費負擔 1/2 的財務來源，以及對於低所得者進行年金補貼，使得只要全年家戶所得額度低於 78 萬日圓者（依地區不同）皆可獲得每月 5000 日圓的補貼（Takayama, 2012）。

二、日本現行年金制度介紹

（一）制度架構、涵蓋範圍與費率

歷經多次的結構改革之後，當前日本的年金制度發展至今大抵可分為兩層，第一層為國民年金（基礎年金），凡舉年滿 20 歲至 60 歲居住在日本國內者皆須加入，第二層為厚生年金（職業年金）及共濟年金（適用公務員及私校教職員），依職業類別分野，分別用以保障一般企業聘僱員工及公務員等。被保險人則被區分為三類，第一號被保險人為自營業者、農漁業從業者、學生及失業者、非典型工作者等，第二號被保險人則是包括各型企業雇員及公務員、私校教師等，第三號被保險人則為第二號被保險人之眷屬，如下圖 5-3-2-1 所示。制度上，第一層的國民年金各類別被保險人皆必須要加入，第二層的保障部分則完全依職業而有所區別。

保險費及保險費率的部分，國民年金之保費乃採定額保費的方式，以 2014 年為例，國民年金第一號被保險者及自願加入的被保險者之單月保險費用為 15250 日圓。而第三號被保險人之被扶養人並不需要自己負擔保費由具有第二號被保險人身份的配偶在厚生年金保費中合併計算繳交，除非被扶養人本身年收入 130 萬日圓以上並且有加入健康保險者，則等同第一號保險人計費；而第二號被保險人的國民年金保險費則內含在厚生年金的保費中計算收取；厚生年金方面，現行保險費率依照 2013 年 9 月公告之標準，依被保險人身份區分為兩類，一般

⁵⁶但並未確定實際的財務來源。

雇員之被保險人之保險費率為 17.120%，礦工及船員之保險費率為 17.44%，由雇主及受雇者各負擔 50%（日本年金機構，2014）。因 2012 年之全面性改革，未來日本年金制度則將呈現下圖 5-3-2-2 的結構型態，整體制度將簡化為國民年金及厚生年金兩層，分別作為國民的基礎年金及職業年金的制度保障依靠。提撥率則將在 2017 年後固定在 18.3% 的上限，並且立法裁定在將來的 85 年將維持此一提撥率（Takayama, 2013）。

第二層部分	厚生年金加算、企業年金		職域加算部分
	厚生年金 (老齡厚生年金)		共濟年金
	國民年金基金 (自願加入)		
第一層部分	國民年金 或稱:基礎年金；1/2 由國庫負擔；適用居住在日本國內 20 歲以上未滿 60 歲以上者。		
保險人別	第 3 號被保險人	第 1 號被保險人	第 2 號被保險人
保險人別 說明	第 2 號被保險人 之被扶養人	自營業者、農業、 學生、非典型工作 者等	一般公司企業職員 公務員及私校教職 員
被保險人數 2013.03 統計	960 萬人	1864 萬人	3912 萬人

註 1：粗黑框為公共年金範疇。

註 2：被保險人數之數值為 2011 年底之統計數字。

資料來源：研究者自行彙整自：

1. 日本厚生勞動省（2013）。公的年金制度の概要。

2. Takayama（2013）。Closing the Gap between the Retirement Age and the Normal Pensionable Age in Japan: Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research. Hitotsubashi University.

3. 日本年金機構網站。「公的年金制度の種類」、「公的年金制度はどのような仕組み」。

<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=1726>

圖 5-3-2-1 日本年金制度架構

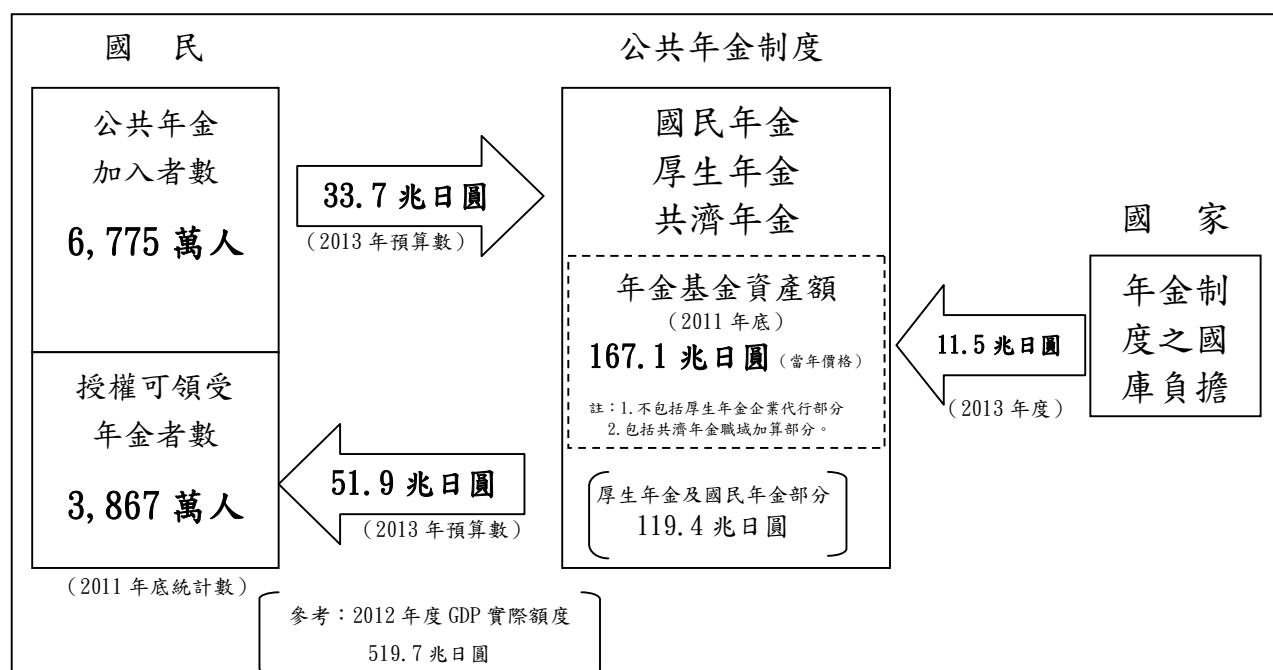
第二層部分	厚生年金加算	
	厚生年金	
	國民年金基金 (自願加入)	
第一層部分	國民年金 (或稱:基礎年金；1/2 由國庫負擔)	
保險人別	第 3 號保險人	第 1 號保險人
保險人別 說明	第 2 號保險人 的被扶養人	自營業者、農業、 學生、非典型工作 者等
	第 2 號保險人	
	一般職員	公務員、 私校教員

資料來源：研究者自行整理。

圖 5-3-2-2 2017 年後日本公共年金制度結構

從整體的財務規模來看，依據日本厚生勞動省（2013）所揭示的資料，2011 年底的公共年金領受者數已將近總參加者數的 57%，而財務收支平衡上，2013 年預計總體公共年金（含國民年金、厚生年金及共濟年金）的保費收益為 33.7

兆日圓（請參考圖 5-3-2-3），但給付總支出卻預計達到 51.9 兆日圓，另一方面由國庫貼補的金額則高達 11.5 兆日圓，年金給付總支出約占 2012 年 GDP 的 10%，此外，基金總資產額僅 167.1 兆日圓，即使國家貼補的總額度已然將近接近總保費收益的 35%，但若持續維持維持收支不平衡的境況，則長遠而言制度必然難以維持，尤其，對於未來世代而言，公共年金所能提供的退休經濟保障境況將會更加的嚴峻。



資料來源：日本厚生勞動省（2013）。公共年金制度概要：公的年金制度の規模。

圖 5-3-2-3 日本公共年金之收支規模

（二）給付條件與額度

日本國民在投保國民年金及厚生年金屬滿規定投保年資之後方可申請年金給付。國民年金或厚生年金制度，在給付面各自包含幾種給付類別，基礎的給付類目名稱如下所示：

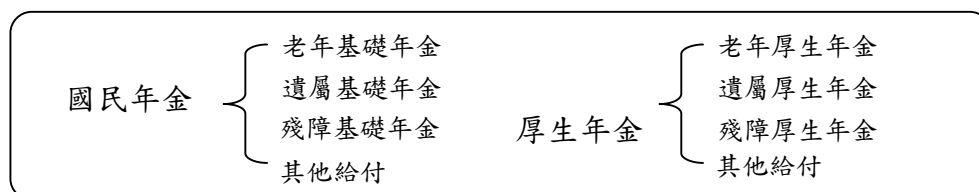


圖 5-3-2-4 國民年金及厚生年金給付項目

國民年金包括區分為老年基礎年金、遺屬基礎年金及殘障基礎年金，厚生年金則包含老年厚生年金、遺屬厚生年金及殘障厚生年金等，除此之外，兩個年金體系之下另各有死亡給付等等，以下則針對被保險人老年基本經濟保障的老年基礎年金及老年厚生年金進行給付方式說明。

1. 老年基礎年金（國民年金）給付計算

在國民年金的老年基礎年金（老齡基礎年金）的給付上，依照日本年金機構（2014）之說明，在被保險人 20 歲至 60 歲之 40 年間皆有繳納全額保費前提下，65 歲以上即可開始領取滿額的老年基礎年金支付，或者 1941 年後出生者繳交保費（含保費免除期間⁵⁷）期間合計達 25 年以上者，亦可領取滿額年金；滿額年金於 2014 年 4 月公告之年額為 772800 日圓（月額 64400 日圓），另一方面年齡達到 60 歲以上者亦可領取減額年金，減額年金的計算方式如下所示（1941 年後出生者）：

$$772800 \text{ 日圓} \times \frac{\begin{array}{|c|} \hline \text{保費全額} \\ \text{繳納月數} \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|c|} \hline \text{全額免除月} \\ \text{數} \times 4/8 \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|c|} \hline 1/4 \text{ 額繳納} \\ \text{月數} \times 5/8 \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|c|} \hline \text{半額繳納月數} \\ \times 6/8 \\ \hline \end{array} \quad \begin{array}{|c|} \hline 3/4 \text{ 額繳納} \\ \text{月數} \times 7/8 \\ \hline \end{array}}{40 \text{ 年（或可能加入的總年數）} \times 12 \text{ 個月}}$$

若提早於 60 歲以上、65 歲以前請領年金給付，則需再依「減額率」的計算（請參考表 5-2-2-1），計算及扣除減少之額度方為實際的給付金額。減額率=0.5×未達 65 歲之月數。另一方面，遞延至 65 歲後請領者也可以獲得加算增額的給付，同樣依照遞延申領當時的超過 65 歲之年齡乘上 108.4%~142%不等的增額率計算（70 歲以上增額率固定在 142%）。

表 5-3-2-1 提早請領之年金減額率

申請時之年齡	提早請領月數	新減額率
60 歲 0 月～60 歲 11 月	60 月～49 月	30.0%～24.5%
61 歲 0 月～61 歲 11 月	48 月～37 月	24.0%～18.5%
62 歲 0 月～62 歲 11 月	36 月～25 月	18.0%～12.5%
63 歲 0 月～63 歲 11 月	24 月～13 月	12.0%～ 6.5%
64 歲 0 月～64 歲 11 月	12 月～ 1 月	6.0%～ 0.5%

※依照老年厚生年金 1934 至 1943 年出生之被保險人，其配偶之年金加算部分可再獲得 32,800 日圓～164,000 日圓不等的額外給付金額。

資料來源：日本年金機構（2014）。

⁵⁷ 保費免除期間乃指產休期間的保險料免除，包括產前、產後休業期間及育兒休業期間等，但免除期間在總年資計算上將乘以 1/2 計算。

2. 老年厚生年金（職業年金）給付計算

厚生年金基本上雖由各保險人各自成立管理運作，但仍須符合國家統一制訂之諸多規範，並在國家規範的基礎上依照保險人的本身的運作情形，提供被保險人基本或是更為優越的保障程度。故請領資格部分，先決條件為需先滿足老年基礎年金（老齡基礎年金）的給付條件，滿足上述條件後，厚生年金保險的參與期間至少一個月以上，但若欲在 65 歲以下請領厚生年金給付則必須要投保一年以上。未滿 65 歲者的厚生年金為三部分的總和，如下所示：

老年厚生年金=定額部分+報酬比例部分+加給年金額。

三者公式如下：

（1）定額部分公式如下：

$$1676 \text{ 日圓} \times \text{出生年月對照之特定比率} \times \text{投保期間} \times 0.961$$

（2）報酬比例部分

報酬比例的部分主要的計算，乃以投保期間之平均職涯投保薪資（標準報酬月額⁵⁸）為計算基礎，公式如下所示，以公式一⁵⁹的計算結果為主，但若公式一計算結果低於公式二所計算之額度，則以公式二之計算結果為主。

公式一：

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{平均標準} \\ \text{月薪資} \end{array} \times \left[\frac{9.5}{1000} \sim \frac{7.125}{1000} \right] \times \begin{array}{l} \text{2003 年 3 月前} \\ \text{的投保月數} \end{array} + \begin{array}{l} \text{平均標準} \\ \text{薪資額} \end{array} \times \left[\frac{7.308}{1000} \sim \frac{5.481}{1000} \right] \times \begin{array}{l} \text{2003 年 4 月後} \\ \text{的投保月數} \end{array} \right\}$$

（依出生年月而定）

公式二（含物價指數水準）：

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{平均標準} \\ \text{月薪資} \end{array} \times \left[\frac{10}{1000} \sim \frac{7.5}{1000} \right] \times \begin{array}{l} \text{2003 年 3 月前} \\ \text{的投保月數} \end{array} + \begin{array}{l} \text{平均標準} \\ \text{薪資額} \end{array} \times \left[\frac{7.692}{1000} \sim \frac{5.769}{1000} \right] \times \begin{array}{l} \text{2003 年 4 月後} \\ \text{的投保月數} \end{array} \right\} \times 1.031 \times 0.96$$

（依出生年月而定）

⁵⁸ 標準報酬月額之計算包含工資及獎金、補貼等等，分為 1 至 30 級，第 1 等級為 9 萬 8 千日圓，第 30 等級為 62 萬日圓，被保險人之厚生年金標準報酬月額之採用則依照雇主提供書面資料提交日本年金機構（年金事務所）決定。

⁵⁹ （1）平均標準月薪資：直至 2003 年 3 月止之被保險者各月標準報酬月額之總額除以 2003 年 3 月為止被保險者投保期間之投保月數之額。（平均標準報酬月額とは、平成 15 年 3 月までの被保険者期間の各月の標準報酬月額の総額を、平成 15 年 3 月までの被保険者期間の月数で除して得た額です）
（2）平均標準薪資額：2003 年 4 月之後被保險人各月之標準報酬月額及獎金(上限 150 萬日圓)之總額除以 2003 年 4 月被保險人投保期間支月數所得之值。（平均標準報酬額とは、平成 15 年 4 月以後の被保険者期間の各月の標準報酬月額と標準賞与額の総額を、平成 15 年 4 月以後の被保険者期間の月数で除して得た額です）

（3）年金加給部分

給付條件為厚生年金保險投保超過 20 年，或滿 40 歲（女性、礦工及船員為 35 歲）且投保 15 年者方可申請，其計算的方式及對象如下表所示：

表 5-3-2-2 年金加給對象及額度

對象者	加給年金額度（年額）	年齡制限
配偶	222,400 円	未滿 65 歲（1926 年年 4 月 1 日以前出生的配偶年齡不限）
第一名或第二名子女	每人 222,400 日圓	未滿 18 歲子女或障礙程度 1~2 及且未滿 20 歲
子女第 3 人以上	每加一人增加 74,100 日圓	

資料來源：日本年金機構（2014）。

（三）所得替代率

整體而言，老年基礎年金及老年厚生年金給付兩者總和之**所得替代率**，早期於法規中規定需達到 60%，但由於經濟及人口變遷因素，由最早的 60%逐漸的降低。依照 Takayama（2013）的論點，2012 年的改革之後，未來提撥率將在 2017 年後固定在 18.3%的上限，並且立法裁定在將來的 85 年將維持此一提撥率，換言之，這也將使年金給付在未來的成長空間有限。整體的（老年基礎年金與老年厚生年金）替代率也將在近期由 60%降至 50%，如果說社會安全性質的年金是假定在提供一個適當的所得水準，則未來替代率的提升空間也是有限。

Bitinas（2012）估算日本 2055 年年金領受者將達 40%，人口將在 2050 年減少 3200 萬人，而 Miyazato（2010）也認為若按照當前制度設計，則根據日本厚生勞動省估計，2025 年時年金的保險費將達到每月所得的 26%（即約占 20%全年所得），即提撥率將大幅的提升，假設財務面薪資成長及資產獲利皆相同或未來較低的狀態下，未來世代的所得替代率需維持在 20~30%才是較適當的估算值；模擬結果也指出對於未來世代而言，最適的所得替代率至多只可達 36%。

三、日本基礎年金保障對於老年經濟保障之效果

基本上，日本高齡退休無工作者主要的經濟來源，除個人的儲蓄及家人的資助之外，在社會保障政策層面則主要來自於年金制度。根據日本 2013 年國民生活基礎調查資料顯示，高齡者家戶平均年收入為 309.1 萬日圓，其中 211.9 萬日圓來自政府年金給付及津貼，年金占家戶收入比重高達 68.5%，是高齡者家戶最重要的收入來源，年金以外的社會保障給付金則佔 2.5 萬日圓，所佔比例僅佔 0.8%（厚生勞動省，2013）。根據日本厚生勞動省⁶⁰2014 年 1 月年金局年金課，公布 2014 年度(2014.4.1~2015.8.31)老年基礎年金月額為 64,400 日圓；夫妻雙方合計的老年厚生年金月額與老年基礎年金月額，共為 226,925 日圓，但實際上，依據

⁶⁰ 日本厚生勞動省網站 http://www.nenkin.go.jp/n/www/faq/detail.jsp?id=24693&faq_genre=188

被保險人所投保的保險計畫差別，所受的保障仍有差距。根據日本綜合研究開發機構辻明子與佐佐木香代（2007）所進行的問卷調查結果發現，2007 年時各類年金領受者回答給付金額（年額）達「200 萬日圓以上」者占全體之 31.2%，其次為「40 萬以上未滿 80 萬」占 22.9%；若考量年金類別差異，則投保共濟年金者回答領受之年金額度達「200 萬以上」占 73.1%，投保厚生年金者回答「200 萬以上」者為 43.9%；投保國民年金者最多的回答則為「40 萬以上未滿 80 萬」項目，其中，一號被保險人為 47.8%、三號被保險人 46.7%。顯見，在日本各年金保險計畫中，共濟年金的退休後保障程度是較高的，而國民年金給付額度則顯然與共濟及厚生年金有顯著的落差。

同樣於辻明子與佐佐木香代（2007）研究調查預期老後生活費所需之額度，全部受訪者回答需要「200 萬以上未滿 300 萬」者最多占 34.7%、「300 萬以上未滿 400 萬」者則為 27.2%，其中，現役世代（20-64 歲）回答所需平均值則為 326.1 萬日圓，退休世代（65 歲以上）平均值則為 347.5 萬日圓。從此調查研究結果觀察，顯見對於大部分國民年金及部分厚生年金的年金領受者來說，年金給付恐僅足以因應其基本需求，以當前的年金制度及日本整體的就業環境而言，更可能落入無年金、低年金的老年生活樣態中。

芝田文男（2013）針對日本無年金或低年金的問題進行探究，認為當前日本年金制度主要問題包括：（1）年金制度本身並未將未加入者或是保費未繳納的問題納入制度中考量，也是造成「無年金或低年金」現象的主因；（2）其次是在高齡少子化持續惡化下，年金制度的永續性受到質疑；（3）現在領受年金的世代領受金額數倍於曾繳納的保險費，而年輕世代則是提撥提高，但所得替代率卻逐漸下降，「世代不公平」的議題逐漸受到正視。根據芝田文男（2013）之彙整，無年金與低年金者之現行狀況如表 5-2-3-1 所示，與辻明子與佐佐木香代 2007 年所做的問卷調查結果相似，若以年額 200 萬日圓（月給付額度約 16.6 萬日圓）觀察，厚生年金的男性月平均給付額度在此區間仍為多數，但女性的給付額度卻明顯的低於男性甚多，若以退休後生活所需額度以 300 萬日圓（月平均需求 25 萬日圓）估算，年金保障仍是有限，且每月給付額度不足 10 萬日圓者竟占 24.9%。

換言之，約有近 1/4 的厚生年金的領受者是處在低年金的狀態，女性更高達 50.7% 是屬於低年金的狀態；而在國民年金的部分平均給付額度僅 5 萬 4612 日圓，全體年金受給者每月領受給付不足 4 萬日圓者共占 19.2%，男性為 9.4%、女性為 26.9%，依據芝田文男所採用日本總務省統計局 2011 年家計調查年報資料顯示，65 歲以上單身者（不包含有業者）家計支出的額度食衣住之基本消費額為 67,819 日圓，加入保健醫療費用為 76,150 日圓，再加入交通及通訊費用則為 89,120 日圓，再加入教育娛樂費用則為 108,200 日圓，若將其他項目支出總括計算，則總家計支出額度將提升為 146,264 日圓，老年基礎年金的全額給付月額 64400 日圓僅可勉強因應基本生活所需，而無全額年金且年金給付不足 4 萬日圓之夫婦兩人家戶，即使合算兩人年金額度，生活仍是相當的嚴峻。

表 5-3-3-1 2011 年厚生年金（含基礎年金額度）每月給付額統計

年金額 萬日圓	合 計		男 子		女 子	
	千人	%	千人	%	千人	%
合計	14,840	100.0	10,153	100.0	4,687	100.0
以上～未滿						
～ 5	408	2.7	156	1.5	252	5.4
5～10	3,295	22.2	1,174	11.6	2,121	45.3
10～15	4,162	28.0	2,329	22.9	1,833	39.1
15～20	3,425	23.1	3,036	29.9	389	8.3
20～25	2,885	19.4	2,802	27.6	83	1.8
25～30	619	4.2	612	6.0	8	0.2
30～	46	0.3	45	0.4	0	0
平均年金額	149,334 円	—	170,265 円	—	103,989 円	—

註：彙整自厚生勞動省 2011 年度厚生年金保險・國民年金保險事業年報。
資料來源：芝田文男（2013）。

表 5-3-3-2 2011 年國民年金每月給付額度及具領受權利者統計

年金額 萬日圓	合 計		男 子		女 子	
	千人	%	千人	%	千人	%
合計	26,504	100.0	11,524	100.0	14,980	100.0
以上～未滿						
～1	117	0.4	11	0.1	106	0.7
1～2	352	1.3	58	0.5	294	2.0
2～3	1,112	4.2	214	1.9	898	6.0
3～4	3,515	13.3	790	6.9	2,725	18.2
4～5	3,715	14.0	1,019	8.8	2,697	18.0
5～6	5,085	19.2	1,918	16.6	3,167	21.1
6～7	11,175	42.2	7,133	61.9	4,042	27.0
7～	1,433	5.4	381	3.3	1,053	7.0
平均年金額	54,612 円	—	59,200 円	—	51,083 円	—

註：彙整自厚生勞動省 2011 年度厚生年金保險・國民年金保險事業年報。
資料來源：芝田文男（2013）。

芝田文男（2013）認為年金額度偏低的原因，除導因於上述的保費未繳納或未加入年金保險的因素之外，將年金給付物價指數化計算的結果，實際上也是使得年金額度隨著宏觀經濟面的變動而降低，此外，提早退休也是其中一項原因。關於此點，Takayama（2012）便直言在 2012 年的改革中將提撥年數縮短，一些自雇者或是非典型工作者也可能在提撥滿法定的 10 年後便停止提撥；使得原本與職業相關的、強制性的第二層年金，實質上轉為自願性質的年金；尤其，若行政執行能力疲弱，同時以消費稅對於低所得者進行年金補貼，更無疑會增加民眾在提撥滿 10 年後**停止提撥的誘因**。而其結果更易使人民在退休之後面臨低年金甚至無年金的困境，而落入貧窮。即使 2012 年的改革將低工時受薪者納入制度，但每週工時 20 至 30 小時的工作人口在日本預估約 400 萬人，其中僅將月薪低於 88000 元者、獲得一年以上工作契約者、500 人以下公司員工、學生納入計算，導致實質上被含括進入保險者僅約 25 萬人，面對高達 375 萬人的落差，制度改革後所增加的人口涵蓋程度並不高（Takayama, 2012）。

阿部和光（2001）早期曾對國民年金法之基礎年金進行探究，據其研究在生活保護基準之下的高齡家戶估計約有 35%，內含有許多未加入第一號保險人者（1999 年有 158 萬人）、未繳納保險費者（1999 年調查有 172 萬人），這些必是未來沒有年金保障或是年金保障額度偏低之族群。尤其近代受雇者不穩定雇用、短期雇用、男女薪資差距等等，都使得受雇者年金給付額度下降及女性老年貧窮。即使，對於多數的受雇者而言，仍期待年金可以提供一個穩定的高齡生活基礎，但近年來年金制度傾向財政緊縮且數次改革也呈現制度不安定的狀態，與被保險人的期待恐有落差。而對年金不足者採生活保護補充其所得，在現行的制度之下卻非易事。

四、社會救助與年金制度的競合效果

（一）生活保護制度（社會救助）發展概述

濟貧作為一種社會制度，早在日本明治初期已得到相當程度的法律確認；然而，現代日本社會救濟制度的法律基礎主要是在第二次世界大戰之後才正式確立；該法名為「生活困窮者緊急生活救援要綱」（1946 年 4 月施行），首次明文規定國家有義務對生活窮困者施行經濟上的救助（吳震能，2009）。基本上，當前日本的社會救助（生活保護）的基本概念如下圖所示，申請生活保護費，大致必須先經過會談、資產調查等相關的認定程序，並符合在健康及文化層面無法達到最低生活限度的維持，同時也沒有法定有義務扶養親屬可依靠者方能獲得生活保護制度的救濟，同時即使獲得生活保護的支應，也必須扣除年金、其他各種津貼及所得的狀況下，由生活保護費補充其不足（厚生勞動省，2014）。

$$\boxed{\text{最低生活費}} = \boxed{\text{年金、兒童津貼、親屬支應等之所得}} + \boxed{\text{生活扶助費}}$$

圖 5-3-4-1 生活扶助費的計算

1. 生活保護制度的申請與受扶助者相對義務

詳細探究日本生活保護制度的內容，則根據厚生勞動省（2014）所揭示之生活保護申請過程，首先，必須至住所附近的福利事務所生活保護責任窗口接受諮詢（會談）及提出申請，申請受理後，方才進入資產調查及家庭收入調查等調查階段，期間申請者可能被要求提供相關的家庭資產、存摺及薪水條支付印本等相關資料以供查察，包括：家庭實地訪視、存款、保險及不動產調查等資產調查、義務扶養人是否提供支援之調查、年金等之社會保險給付以及勞動所得之調查，以及就業可能性的調查；通過一連串調查程序並確認申請者無法活用所有可能的資源達到文化及健康層面的最低限度生活維持後，方可核准納入生活保護制度中；其中，生活扶助金額發放額度則如圖 5-3-4-1 所示，以厚生勞動省訂定基準為基礎的最低生活費減去收入金額（年金及勞動所得等）後按月發放。但受扶助者在

生活保護費領取期間需每月申報收入狀況，並需根據家庭狀況接受福利辦公室一年數次的個案訪問調查，而對於有就業可能者，則需接受就業的輔導及諮詢。生活保護支應的費用種類包括生活扶助、住宅扶助、教育扶助、醫療扶助、長照扶助、生產扶助、就業扶助及喪葬扶助等項目之必要費用進行扶助。

表 5-3-4-1 日本生活保護制度（社會救助）扶助類別及內容

生活必須費用	扶助種類	支付內容
日常生活必要費用 (食費、服裝費、水電費等)	生活扶助	基準額包括： (1) 第一類費：食費等個人費用 (2) 第二類費：光熱水費等之家庭共同使用合併計算之費用 特定的家庭加給（如單親母親家戶加給等）
公寓租金	住宅扶助	特定範圍內，實支實付。
義務教育所需要之學用品等	教育扶助	特定範圍內，支付基準額。
醫療服務費用	醫療扶助	費用由醫療機關核銷，本人無須負擔。
長照服務費用	長照扶助	費用由長照機構支付，本人無須負擔。
生產費用	生產扶助	特定範圍內，實支實付。
培養就業技能必要支出	就業扶助	特定範圍內，實支實付。
喪葬費用	喪葬扶助	特定範圍內，實支實付。

資料來源：日本厚生勞動省（2014）。生活保護制度。

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuongo/index.html

日本生活保護基準的判定方式之演進，乃是從 1948 年~1960 年的菜籃子法⁶¹、1961 年~1964 年的恩格爾法⁶²、1965 年~1983 年的差距縮小法⁶³及 1984 年至今的水準均衡方式⁶⁴，除此之外，也曾經有針對老年及單親母子家戶提供的老年加給跟母子加給，但老年加給在 2004 年時減額、2006 年取消；母子加給則是在 2009 年 3 月取消卻在同年大選之後的 12 月恢復（內藤俊介，2012），因需求基準額必須考量到一般國民的消費水準，因此「最低生活費」並非一項官方公告的固定額度金額，而是依照申請者所在地區別（共區分為三級）的差異，分別計算其地區別的分項基準額，進而獲得加總金額。最低生活費計算的項目，細目同上表所示，其中，生活扶助的部分區分為兩類，第一類費乃以個人生活所需的飲食服裝費用，依照年齡不同而有所差距，第二類費之電器、水費等費用則會考量家庭人數調整；生活扶助基本額自從 1984 年以「消費水準均衡方式」作為調整標準的基礎之後，將生活保護家戶與一般國民的消費水準的平衡納入考量，具體的觀察一般勞動家庭與生活保護家戶的平均一人的消費額相比，而後者大約為前者的 60% 左右（布川日佐史，2005）。

⁶¹ 指計算最低生活必須支出總體金額。

⁶² 食物支出金額在總支出中所占的比例作為決定基礎。

⁶³ 以一般國民的消費水準的增長率作為提高生活扶助基準的依據。

⁶⁴ 考量到當年一般國民消費的動向及往年一般國民實質消費情形作調整。

除生活扶助外，其餘的扶助則針對特定人口群（母子家戶、殘障家戶）或是特定狀態（就學、職業訓練需求）而定。生活扶助金近似於臺灣的社會救助津貼，但其計算與核定的方式卻十分複雜，除了考量地區性的差距，也考量家戶人口組成與狀態，甚至部分地區也考量季節因素（詳見圖 5-2-4-5）（厚生勞動省，2014）。厚生勞動省（2014）所揭示的生活扶助基準額範例如下表所示，以此表中的高齡者單人家戶為例，東京都會地區之給付額度約可達每月 81760 日圓，鄉村地區則為 65120 日圓，高過 2014 年的老年基礎全額年金月額為 64400 日圓。

表 5-3-4-2 生活扶助基準額範例（2014 年 4 月 1 日）

（單位：日圓）

家戶狀態	東京都區部等級	地方郡部等級
3 人家戶（33 歲、29 歲、4 歲）*	165,840	134,060
高齡者單身家戶（68 歲）	81,760	65,120
高齡者夫婦家戶（68 歲、65 歲）	122,380	97,480
母子家戶（30 歲、4 歲、2 歲）*	192,650	160,160

※含兒童養育加給。

資料來源：日本厚生勞動省（2014）。生活保護制度。

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuuhogo/index.html

2. 生活扶助（社會救助）的利用情形

實質政策執行面，近年隨著日本的大環境變遷，接受生活保護的層級有逐漸擴大及多樣化的趨勢，根據厚生勞動省的調查，被保護家戶數在 1994 年時單月平均 595,407 戶，被保護個人則在 1995 年單月平均 882,229 人，至 2011 年度成長為 1,498,375 家戶、2,067,244 人；此外，2011 年單月平均被保護家戶類型別以「高齡者家戶」為最，達到 636,469 戶，其次則為「身障者及傷病者家戶」為 488,864 戶與 2010 年單月平均被保護家戶數比較，增加率 6.3%，其中具有工作能力的「其他類型家戶」增加率更達到 11.6%（船水浩行，2013）。另一方面，吳震能（2009）則發現隨著日本經濟狀況的變遷，社會救助的內容也產生了顯著的變化。1960 年代中期至 1980 年代末期教育扶助的利用率（利用人數/受救助者總數）比較大，進入 1990 年代後教育扶助的利用率下降，1997 年後，教育扶助的利用比率更顯著下降，與此同時接受醫療扶助的比率逐漸上升。

依最近期日本厚生勞動省（2013）「生活保護之動向」調查，被救助者為 2,159,877 人，被救助之家戶共計 1,590,249 家戶，救助比例為 1.70%（每 100 人有 1.70 人接受救助），若不包括停止救助的家戶，2013 年 8 月所救助的家戶數為 1,582,288 戶，其中高齡家戶便占了 716,043 戶，占 **45.3%**。實際上，總的使用生活保護資源的人口雖大幅顯著提升，但 1.70% 的納入率與其他歐美國家相較仍是偏低，不僅如此，中高齡者貧窮狀態也更為嚴重。以 2009 年的資料為例，50

歲以上的被保護者約有八成為單身家戶，而 50 歲以上者受保護時間長達三年以上者也占了六成以上，70 歲以上族群更有高達八成接受三年以上生活保護，受扶助五年以上則仍近七成，顯見長期接受生活保護者也以高齡者居多數。

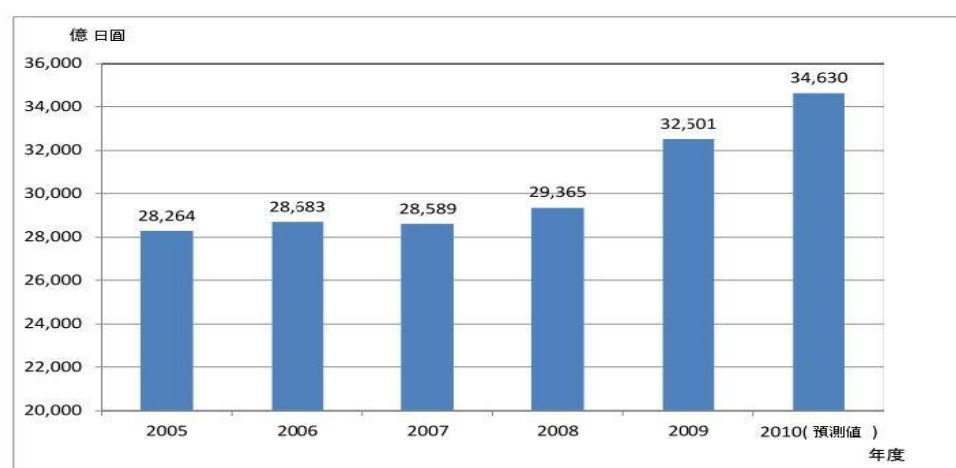
表 5-3-4-3 2009 年生活保護制度被保護家戶內之受保護者年齡分布（全部家戶）

	家戶成員 年齡區間	單身者比例	受扶助 3 年以上 家戶比例	受扶助 5 年以上 家戶比例
年 齡	19 歲以下	67%	40%	31%
	20 歲~29 歲	42%	28%	12%
	30 歲~39 歲	41%	49%	31%
	40 歲~49 歲	54%	57%	41%
	50 歲~59 歲	79%	59%	44%
	60 歲~69 歲	84%	68%	52%
	70 歲以上	83%	80%	68%
總計		76%	67%	53%

註：原始資料來源厚生勞動省。

資料來源：內藤俊介（2012）。

而生活保護政策整體的財務規模支出亦如下圖所示，2005 年至 2008 年間整體的財務支出規模仍在 2 兆 8~9 千億日圓間變動，2009 年卻達到 3 兆 2501 億日圓，且後續 2010 年預期將會持續攀升，生活保護費短短兩年間急遽增長約 5000 億日圓，整體的財務支出增漲幅度驚人（鈴木亘、周燕飛，2011）。考量生活保護者數、總比例及家戶量之變遷之變化（詳見下圖），顯見在 2010 年後的總體支出在受保護者數量更加急遽的攀升前提下，其財務規模可想而知，同時也難以回歸到 2005 年至 2008 年相對穩定的水準。

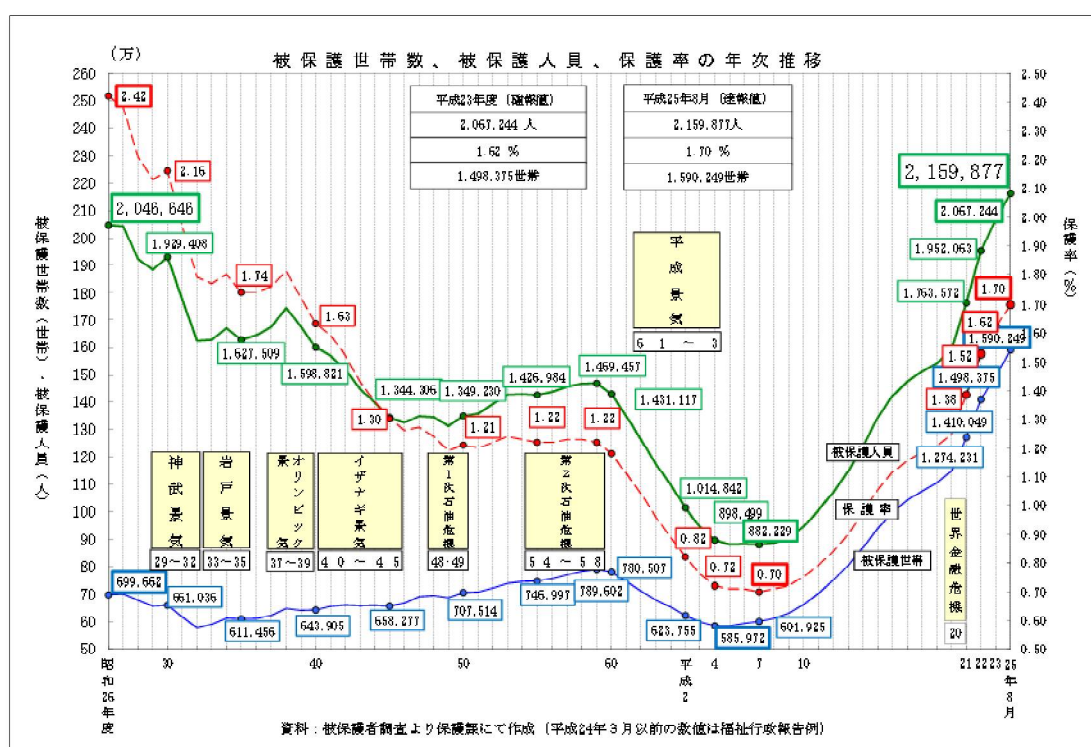


資料來源：鈴木亘、周燕飛（2011）。

圖 5-3-4-2 2005 年至 2010 年之生活保護制度總體財務支出規模

在中央與地方的財務責任分野部分，制度制定之初中央與地方財務負擔的比例為中央負擔 8/10，地方負擔 2/10，1988 年向下修正為中央負擔 7/10，後至 1989 年（平成元年）修正比例為 7.5/10（即中央 3/4、地方 1/4）此後並一直持續，直到 2004 年日本政府進行「三位一體之改革」⁶⁵於 2005 年在「生活保護費及兒童扶養津貼關係者協議會」中，提出將中央政府負擔之比例調降，但在地方政府要求維持現狀的情況下，最終仍是維持舊有比例未做更動（內藤俊介，2012）。

但中央與地方在財務上的分攤，仍會依照地區別的差異而有落差，在強調地方自治的前提下，地方政府更擁有判定個人是否納入生活保護的主導權，結果亦導致因地方財政差異而納入保護人數比例（保護率）不同的落差（關根由紀，2007）。內藤俊介（2012）彙整都道府縣資料顯示，2012 年 3 月日本全國平均為 1.65%，都道府縣（縣市政府）層級最高者為大阪府（3.40%），最低者為富山縣（0.32%），約差距 10.6 倍；此外，大阪府中大阪市更高達 5.72% 的高保護率，地方間的落差可見一斑，而以過去 10 年間的增長率觀察，增長率前三名為大阪府 1.47%（從 1.93% 成長至 3.4%）、北海道 1.03%（從 2.07% 成長至 3.1%）及高知縣 1.01%（從 1.78% 成長至 2.79%）。地方的差距之大，實際上也影響整個制度在執行面上預防人民落入貧窮的均衡成效。



註：上方實線為受保護者人數、虛線為總受保護者數占總人口比例、下方實線為受保護家戶數。
資料來源：日本厚生労働省社会・援護局保護課（2013）。

圖 5-3-4-3 1951 至 2013 生活保護者數、總比例及家戶量之變遷

⁶⁵ 日本首相小泉純一郎在 2004 年進行之改革，以推動地方分權、促進國家與地方的行政效率化、財政健全化的改革。「三位一體」乃指國庫補助負擔金、稅源移讓、地方交付稅之改革。

（二）生活保障制度與年金制度的互補效果

在日本，年金政策與生活扶助金的政策並非相斥的兩項政策，領取年金者也可能成為生活保護制度的被保護者，端看個人的經濟能力是否低於最低生活水準，並且已無其他相關的資源（動產、不動產及義務扶養親屬）可運用，因此在日本同時領受年金及生活扶助者並非罕見。

但日本的生活保護制度在資格認定上相當嚴苛。在厚生勞動省的厚生勞動白皮書⁶⁶中對於社會保障政策的基本思維即是在於強調「自立」與「連帶」、「公正」與「效率」，而自立及連帶更是完全體現在生活保護制度的資格判準之上。若個人仍有任何自立的可能或有義務扶養人的協助，則國家即不介入或僅有限的提供扶助，故在生活保障制度下行政官僚擁有極大的審定權，可以判定個人是否具有自立的能力、就業的能力或是否仍有親屬可以扶養等等，此外，獲得生活保護制度扶助者也必須每月接受監督及檢視其生活與所得狀況，行政上的嚴格歷程並不易使人民在年金保障不足的狀態下，轉而使用生活保障制度。另一方面，即使獲得生活保障的扶助也不能絕對保障其生活品質。船水浩行（2013）曾對於生活保障制度下的「自立援助」進行探究及考察，在其研究中彙整發現，生活保護受給者自殺率要高於日本全國平均自殺率，生活保護者自殺事件不乏在家中餓死、孤獨死以及因無法二度申請生活保護而燒炭自殺者等。雖不能直接確認是否因制度的保障不足而使其自殺，但生活保障制度殘補程度可見一斑。

圖 5-3-4-4 生活保障受給者自殺情形

	生活保護受給者		全國（參考）	
	自殺者數 （人）	自殺率 （每 10 萬人）	自殺者數 （人）	自殺率 （每 10 萬人）
2007	577	38.4	33093	25.9
2008	843	54.8	32249	25.3
2009	1045	62.4		

資料來源：船水浩行（2013）。

在年金制度方面，雖日本在 60 年代即有普及性的公共年金政策，故當代的退休者理應都具有年金給付的保障，但現實的狀況並不然。即使日本在 1985 年修法前，國民年金制度雖早已是普及性的年金制度，針對自營業者、農林漁牧業從業者、無業者等提供老年經濟保障，但未納保者仍多，後續修法後，雖加強調國民年金作為第一層基礎年金保障的角色，但由於發生嚴重的整體財務結構失衡、資料遺失、高層政府官員避繳保費等事件，導致民眾對制度的信任越趨下降，使滯納率偏高，也無法達到全民納保的目標。

⁶⁶ 平成 24 年版厚生労働白書 社会保障を考へ <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/>

根據日本厚生勞動省國民年金被保險者實態調查（2011）結果顯示，1996 年有繳交國民年金保險費者共計 1173 萬 4 千人(74.9%)，其中「繳納全額保費者」有 1037 萬 8 千人(66.3%)、「僅繳納部分保費者」為 135 萬 6 千人(8.7%)，而未繳納保費者納者則達 172 萬 2 千人(11.0%)，顯見完全按照規定加入保險並繳納全額保費者僅接近七成。至 2011 年，國民年金第一號保險人有 1737 萬 1 千人，有繳交保費者共計有 843 萬 5 千人(48.6%)，繳交保費者中，繳納全額保費者計有 667 萬 9 千人(38.4%)、繳納部分保費者為 175 萬 6 千人(10.1%)，而滯納者則已達 455 萬 1 千人(26.2%)，是 1996 年未繳納保險費者之 2.6 倍，同時，繳納全額保費者也降至投保者之 38.4%，即使加入繳納部分保費者也仍不達 50%。納保率的不足，直接影響國民老年經濟保障，同時也導致日本雖有普及式的國民年金制度，但實際上有許多人屆臨老年時並無法獲得經濟保障，尤其國民年金制度給付門檻仍相當高，即使近期歷經數次年金改革後，將申請年金給付門檻由完整投保 40 年（女性、礦工及船員為 35 年）降至 25 年，甚至在未來預期降至 10 年，但相對的，在嚴格的計算公式下，給付金額也隨之刪減，相對的可提供保障的程度也越趨有限。使得當前仍有日本國民在領取年金給付的狀態下，仍落入生活保護制度中，甚至完全靠生活保護的生活扶助金維持最低生活水準。

根據厚生勞動省 2011 年針對接受生活保護者之全國調查，日本全國在 2011 年接受生活保護者為 2,024,089 人，考量 60 歲以上即可請領減額年金，計算 60 歲以上被保護者共計 1,034,496 人，占總被保護人口之 51.11%，如下表表 5-3-4-4 所示；接受生活保護同時領取年金者，則如下表表 5-3-4-5 所示，2011 年被保護者以家戶計共有 307,089 戶(324087 件)領取 1985 年後修法後的老齡基礎年金；適用舊法者則共計有 61986 戶（63888 件），合計新舊法下領受基礎年金者共計有 369075 戶（387975 件），將每一核准件數視為單人申請件，則估計 60 歲以上生活被保護者有 37.5%⁶⁷領受生活扶助津貼同時領取老齡基礎年金，若不將提早申領減額年金的可能狀態納入，僅計算 65 歲以上之被保護者，則占率將會提升到 49.52%，詳如下兩表所示。

表 5-3-4-4 2011 年生活保障受給者中高齡者分布

(單位：人)			
	總數	男	女
全人口被保護數 (A)	2 024 089	1 001 481	1 022 608
年齡別			
60~64	251 092	157 201	93 891
65~69	214 858	118 897	95 961
70~74	212 397	104 735	107 662
75~79	171 025	73 055	97 970
80 歲以上	185 124	48 932	136 192
60 歲以上者總被保護數 (B)	1034496	502820	531676
(B) / (A)	51.11%	50.21%	51.99%

資料來源：厚生勞動省總務省統計局（2011）。平成 23 年被保護者全國一斉調査。

⁶⁷ 387975 / 1034496 = 37.5%

表 5-3-4-5 2011 年生活保障受給者年金領受情形

國民年金（新法）及厚生、共濟年金	總數	1 級地區總計	2 級地區總計	3 級地區總計
老齡年金家戶數	307 089	156 546	74 318	76 225
件數	324 087	165 607	78 120	80 360
基礎年金（新法）家戶數	103 613	48 118	23 658	31 837
件數	108 535	50 283	24 623	33 629
基＋厚等家戶數	203 476	108 428	50 660	44 388
件數	215 552	115 324	53 497	46 731
障礙年金家戶數	94 819	50 316	23 469	21 034
件數	97 904	52 285	24 034	21 585
基礎年金（新法）家戶數	76 042	40 424	18 302	17 316
件數	78 962	42 314	18 810	17 838
基＋厚等家戶數	18 777	9 892	5 167	3 718
件數	18 942	9 971	5 224	3 747
遺族年金家戶數	32 846	17 490	8 457	6 899
件數	33 873	18 245	8 610	7 018
基礎年金（新法）家戶數	3 308	1 238	1 245	825
件數	3 421	1 274	1 305	842
基＋厚等家戶數	29 538	16 252	7 212	6 074
件數	30 452	16 971	7 305	6 176
其他類厚生年金家戶數	52 341	31 366	12 293	8 682
共濟年金件數	55 647	33 221	13 161	9 265
國民年金（舊法）家戶數	77 531	29 974	19 997	27 560
件數	79 783	30 873	20 486	28 424
老齡年金家戶數	61 986	23 441	15 673	22 872
件數	63 888	24 196	16 070	23 622
障害年金家戶數	11 985	4 904	3 454	3 627
件數	12 234	5 001	3 518	3 715
母子年金家戶數	9	4	1	4
件數	9	4	1	4
遺兒年金家戶數	103	70	15	18
件數	112	72	20	20
老齡福祉年金家戶數	400	166	134	100
件數	403	168	135	100
其他家戶數	3 048	1 389	720	939
件數	3 137	1 432	742	963

資料來源：厚生勞動省總務省統計局（2011）。平成 23 年被保護者全國一斉調査。

注：1.「基＋厚」指基礎年金加上厚生年金

2.新法指 1985 年修法後以國民年金為共同基礎的年金制度；舊法則指 1985 年改革前之舊制。

從上述的數據中可知，雖在日本年金制度與生活保護制度並不相衝突可以同時並存，但自 60 年代起便發展出普及式年金制度「全民皆年金」制度，理應要使大部分國民皆可透過年金制度獲得一定程度保障，實不可為方才以生活保護制度予以補足。但，實際上年金制度在歷經多次改革之後，越趨脆弱的保障程度實則令人擔憂，而生活保障制度審查之嚴苛及地方性的財務能力導致的保障程度落差，也可能導致更多無年金或低年金者落入年金保障不足又不能獲得生活扶助的困境。關根由紀（2007）便認為單身高齡者收入相對低、身體也相對的衰弱而伴隨生活上的困難及不安定感，在日本社會中被孤立的危險性亦高。

當前日本生活保障政策與年金政策的制度並未銜接良好，生活保障制度的保護網角色並不能有效且標準一致的落實，且嚴格審查及核定後的頻繁追蹤，也實難使日本國民在年金制度保障不足狀態下，輔以使用生活保護制度；而生活保護制度下的「自立援助方案」也會試圖透過職業訓練及媒合，促進個人盡快的回到職場，即回到國民年金及厚生年金的保障之列。

唯由於近年來日本的社會保障體系財務問題沉痾難起，使日本內閣提出並通過「社會保障及稅制一體化改革」，此方案不僅針對稅務進行改革，另一方面也針對各社會保障制度進行改革。由於日本政府決議將消費稅由 5%調整至 10%，增加的財源除作為國庫負擔國民年金 1/2 保費負擔的財源之外，也針對年金保障不足又無法獲得生活保護之家戶，考量因消費稅提高會導致人民日常必要日常消費支出提高，故針對 2014 年 4 月起至 2015 年 9 月消費稅提高至 8%之期間的食品支出做補償，提出「臨時福祉給付金」方案。此方案乃是特別針對被排除在生活保護制度之外，但家戶總所得又偏低的家戶進行補貼。「臨時福祉給付金」方案乃由市町村層級針對未受生活保護且家戶總所得符合市町村民稅免稅標準者，提供單次現金補助的方案；經審查，符合條件者每人可獲得 10000 日圓補助，此外，若同時為基礎年金受給者、兒童津貼及殘障津貼受給者等，則另可獲得每人 5000 日圓的加給（日本厚生勞動省，2014）。根據厚生勞動省所提供之設算範例，以生活保護基準之一級城市（東京都 23 區等地）為例，市町村住民稅家戶總所得免稅額如下表所示，但即使上述的措施已排除接受生活保護之低收入家戶，並針對近貧家戶或低年金家戶提供現金補助，但對照日本高昂的生活消費水準，10000 至 15000 日圓的補充幅度仍是非常有限。

表 5-3-4-6 住民稅家戶年所得免稅水準上限

區分		住民稅免稅額度
單身	65 歲以上	155 萬日圓
	65 歲以下	105 萬日圓
夫婦	65 歲以上	211 萬日圓
	65 歲以下	171.3 萬日圓

註：上述為生活保護基準一級城市（東京都 23 區等）之水準。

資料來源：日本厚生勞動省（2014）。臨時福祉給付金。

整體而言，日本的福利制度大抵是建立在職業別的身份基礎上。因此，芝田文男（2013）認為若改以稅來支應無年金或低年金者的最低保障，此種普遍主義式的作法，則將與日本強調減少政府干預及差別主義（選別主義）的立場上產生價值觀衝突，尤其在生活保護制度下極大的官僚自由裁量權與減少福利的制度發展傾向上，實質上也不可能產生對窮人友善的制度。而年金制度則更是在歷經多次改革後，仍舊無法使其財務穩定恆常，一次又一次的改革越趨不利於個人權益，

諸如 Takayama 所提及的制度可能促成個人提早自願退出年金制度的誘因，再加上大量的非典型就業狀態使得許多人本就無法被納入保障中，以及因為對制度的不信任或經濟能力上的缺乏導致保費滯繳或拒繳，實質上皆是將個人退休後的經濟安全保障責任由社會再轉移回個人或家戶，但整體家庭結構及功能正在式微，輔以多年來年金制度保障能力越趨脆弱的狀態，生活保障制度更並沒有因此寬鬆其領取限制成為最後的防護網角色。

近期，日本面對沉苛難負的年金財務困境策略，最為震盪的作法莫過於在 2012 年稅制一體化改革中以提高一倍的消費稅為目標的政策。當初，國民年金在 2004 年的改革中為了減輕改革歷程中的衝擊、增加民眾的繳費意願，而增加國庫負擔至 1/2，然而增加國家的負擔並沒有確切的說明財務來源。實際上，以 2000 年後日本整體的年金財務狀況及國家總體經濟的衰弱，實際上也沒有足以因應的財源。因此於 2012 年進行大幅度的稅制改革，增加民眾消費稅的負擔，有一部分消費稅款實際上仍是用以補足國庫 1/2 年金保費負擔的財務缺口。但 2012 年全面性的稅制改革是因應整體中央與地方長期龐大的財務失衡壓力需求，全面性的整合社會福利政策規劃及財務需求僅是稅制改革的一部分，也為平衡及削減民眾對於大幅提高消費稅的反彈。因此，對於日本提高消費稅用以因應國庫負擔保費的作法，仍需要將其放至整體日本社會政策、財務結構發展的結構脈絡下解讀、理解，僅能將日本的經驗作為一特殊的觀察案例，並不宜貿然的片面學習、採用其因應的作法。

尤其，歷史上日本兩次提高消費稅以因應國家財政困境的作法，在政治上及社會上皆付出極大的代價，兩次消費稅調整也皆是經過相當漫長的討論及政治上的協商，並非輕易可及，即使，日本政府為了減少消費稅提高對於弱勢家戶的衝擊，額外的提供一個月 10000 至 15000 日圓的食品補貼之短期津貼政策，或者計畫於 2015 年 10 月起對於低所得者之年金領取金額低於 78 萬者最多可額外獲得 5000 日圓補貼，然而排除領取門檻限制不論，實質上對應日本的高物價、高生活水準，此金額與早期因金額過低而被日本國民戲稱為「糖果年金⁶⁸」的國民年金給付旨趣相去不遠。實質助益仍待觀察。當前建構健全而完善的稅制仍是日本政府首要之務，並在此前提下通盤整合、檢視及規劃所有社會福利政策的財務結構，而非僅考量單一社會福利制度的財務需求。

日本作為亞洲社會福利制度的先行者，各福利制度都歷經漫長的改革歷程。作為推行最為長遠的年金制度，其整體的發展脈絡與變革，仍是緊密的鑲嵌在日本整體社會、政治、經濟結構之下，將其背景因素抽離僅視其施政操作的手法，仍有其潛藏的危機。應在考量我國本土社會、政治及經濟現實的前提下，從日本相似的經驗中擷取其整體性的經驗，仍是長遠之計。

⁶⁸ 「鉛玉年金」意指僅 1000 日圓的給付僅夠給孫子買糖果。

五、小結

1.制度型態與財源

日本受限於早期政治、經濟發展，以及師法德國社會保險制度的因素，導致日本近代的年金制度區分為兩層，包括作為基礎年金保障的「國民年金」以及作為依照職業成就而獲得保障的「職業年金（厚生年金）」，其中國民年金為 20 歲以上國民強制加入，財務來源有一半為政府負擔，職業年金制度則以依職業分立、多元保險人的樣態存在。

2.基本保障給付參數

國民年金（老年基礎年金）部分，符合投保年資及相關規範 65 歲以上可領取之滿額年金為 772800 日圓（月額為 64400 日圓，2014）。但投保月數與保費繳納狀況或提早請領則將影響其給付金額。

國民年金＝772800 日圓*實際投保及保費繳納狀況月數占總 40 年投保年資比例

3.基本保障水準

國民年金的給付乃考量個人投保時間、保費繳納狀況以及其保費免除時間予以計算給付額度。2014 年滿額年金的給付水準約平均薪資的 21.78% 左右。

4.減貧或重分配效果

根據芝田文男（2013）研究結果國民年金平均給付額度僅 54612 日圓，全體年金受給者每月領受給付不足 4 萬日圓者共占 19.2%，男性為 9.4%、女性為 26.9%，依據芝田所採用日本總務省統計局 2011 年家計調查年報資料研究顯示，65 歲以上單身者（不包含有業者）總家計支出額度為 146,264 日圓，顯見年金給付之不足。根據日本厚生勞動省國民年金被保險者實態調查（2011）抽樣結果顯示，2011 年國民年金一號被保險人中有繳交保費者僅 48.6%（繳納全額保費者佔 38.4%、繳納部分保費者佔 10.1%），而滯納者則已達 455 萬 1 千人（26.2%）。納保率的不足，無疑將直接影響國民老年經濟保障。

5.老年年金與社會救助競合

基本上，領取救助者可同時領取年金，但救助的額度將扣除年金的給付額計算之。由於救助的審查機制也相當繁瑣及嚴格，若個人有任何自立的或有義務扶養人的協助，則國家即不介入或進提供非常有限的扶助，且即使獲得扶助，也需

每月接受監督，因此對於低所得及無所得之貧窮家戶而言，即使年金的給付不足以因應所需，也難以轉而使用生活保障制度。而年金的保障程度則如前述，若僅有國民年金的給付，實際上經濟安全保障仍是相當有限。社會救助資產調查內容包括個人的所有資產、年金領取、各式津貼領取等。給付面則考量個人食費以及電費、水費及暖氣費用之家庭共同使用合併計算核給。特殊狀況如單親、殘障家戶等則另外計算。

6.給臺灣的借鏡

首先，日本原為職業別分立之多元保險人年金制度，雖有國民年金系統，但由於國民年金系統，面對經濟狀況、職業型態的轉變，因應能力有限，例如部分工時及非典型工作者更易於老年落入貧窮。第二，對於低所得及貧窮者而言，國民年金的保障不足、救助體系的審查嚴苛，無疑使得個人更易於落於社會安全網之外。無法有效的發揮國民年金或救助制度設置的保障目標，同時也會危及政策實施的正當性。第三，日本國人普遍對於國民年金體系充滿了不信任，是故保費繳納狀況十分低落，對於隨收隨付制(pay as you go)而言，乃產生實質的負面影響，未來在制度設置上，應力求制度設置的公平、公正、執行效率及資訊透明，以獲得民眾信賴。

生活扶助基準（第 1 類）												
年 齡	基準額 1						基準額 2					
	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
0-2	21,510	20,540	19,570	18,600	17,640	16,670	26,660	25,520	24,100	23,540	22,490	21,550
3-5	27,110	25,890	24,680	23,450	2,2240	21,010	29,970	28,690	27,090	26,470	25,290	24,220
6-11	35,060	33,480	31,900	30,320	28,750	27,170	34,390	32,920	31,090	30,360	29,010	27,790
12-19	43,300	41,360	39,400	37,460	35,510	33,560	39,170	37,500	35,410	34,580	33,040	31,650
20-40	41,440	39,580	37,710	35,840	33,980	32,120	38,430	36,790	34,740	33,930	32,420	31,060
41-59	39,290	37,520	35,750	33,990	32,220	30,450	39,360	37,670	35,570	34,740	33,210	31,810
60-69	37,150	35,480	33,800	32,140	30,460	28,790	38,990	37,320	35,230	34,420	32,890	31,510
70~	33,280	32,020	3,0280	29,120	27,290	26,250	33,830	32,380	30,580	29,870	28,540	27,340



人 員	遞減率 1						遞減率 2					
	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
1 人	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
2 人	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850	0.8850
3 人	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350	0.8350
4 人	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.9500	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675	0.7675
5 人	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.9000	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140	0.7140



生活扶助基準（第 2 類）												
人 員	基準額 1						基準額 2					
	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2	1 級地-1	1 級地-2	2 級地-1	2 級地-2	3 級地-1	3 級地-2
1 人	44,690	42,680	40,670	38,660	36,640	34,640	40,800	39,050	36,880	36,030	34,420	32,970
2 人	49,460	47,240	45,010	42,790	40,560	38,330	50,180	48,030	45,360	44,310	42,340	40,550
3 人	54,840	52,370	49,900	47,440	44,970	42,500	29,170	56,630	53,480	52,230	49,920	47,810
4 人	56,760	54,210	51,660	49,090	46,540	43,990	61,620	58,970	55,690	54,390	51,970	49,780
5 人	27,210	54,660	52,070	49,510	46,910	44,360	65,690	62,880	59,370	57,990	55,420	5,090

*冬季(11月~翌年3月依地區別,另外計算冬季加算。(以札幌市為例,一家4口為月額40600日元。)



生活扶助基準（第 1 類+第 2 類）1

生活扶助基準（第 1 類+第 2 類）2

*合計各戶世帶員的第 1 類基準額,乘以世帶人員遞減率,加入第 2 類基準額。

生活扶助基準（第 1 類+第 2 類）+生活扶助基準（第 1 類+第 2 類）【A】

*「生活扶助基準(第 1 類+第 2 類)②」比起「生活扶助基準(第 1 類+第 2 類)①*0.9」少的時候,適用「生活扶助基準(第 1 類+第 2 類)①*0.9」

加算題【B】			
	1 級地	2 級地	3 級地
障礙者			
符合身體障礙程度等級表 1-2 級者等	26,750	24,880	23,010
符合身體障礙程度等級表 3 級者等	17,820	16,590	15,340
母子世帯等			
兒童 1 人時	23,170	21,560	19,940
兒童 2 人時	25,000	23,270	21,540
3 人以上時,每多 1 名兒童所加金額	940	870	800
扶養中學畢業前孩童時	15,000(孩童 1 人.未滿 3 歲)		

- ①只要有符合資格者,即加算該部分。
- ②對於入院患者及機構入居者,有時金額會不相同。
- ③對於孕婦另有孕婦加算。
- ④兒童定義為滿 18 歲後到最初的 3 月 31 日為止。
- ⑤障礙者加算及母子加算只能擇一。

住宅扶助基準【C】			
實際支付的房租、租地費	1 級地	2 級地	3 級地
	69,800	69,800	53,200

*以東京都為例,在基準額的範圍內支付實際費用



教育扶助基準、高等學校等就學費【D】			
	小學生	中學生	高中生
基準額	2,210	4,290	5,450
學習支援費	2,630	4,450	5,150

*必要時計算教材費、入學金(高中生的場合)等之實際費用

*另外有使用醫療及介護服務或生產等,在一定額度內加算其經費。



最低生活費認定額

資料來源：厚生勞動省，2014。

表 5-3-4-7 生活保護制度中生活扶助基準額之計算方式

第陸章、個人帳戶制國家年金制度的基礎：智利

1981 年至 2008 年間，拉丁美洲地區有 11 個國家⁶⁹對其公共年金制度進行大幅改革，並以個人帳戶制度全部或部分取代過去以隨收隨付（pay-as-you-go, PAYG）、確定給付（defined benefit）為基礎之年金制度（Mesa-Lago, 2009）。智利是率先引發這波「公共年金私有化」（pension privatization）改革浪潮的國家，而所謂的「智利模式」更為拉丁美洲諸國於 1980 至 1990 年代所廣泛效法的對象。不過，有鑑於前開改革的諸多缺失，智利於 2008 年對其年金制度進行「再改革」（re-reform），除就個人帳戶的問題進行修正外，更重新強調政府的角色與社會互助。也因為智利的年金制度在過去 30 餘年歷經前述重大結構性變革，其經驗與成效也成為廣受國際關注與探討的對象（Hujo, 2014; Shelton, 2012）。

有關智利的薪資水準與老年人口等基本參考數據，根據經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）於 2013 年所公布之各國年金資料（OECD, 2013），智利政府每年年金支出為其國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的 3.6%，明顯低於 OECD 各國 7.8% 的平均值。智利勞工平均薪資為一萬三千美元（US\$13,000），同樣低於 OECD 國家四萬兩千七百美元（US\$42,700）之平均薪資；而個人出生時的平均餘命為 79.8 年，則與 OECD 之總平均值（79.9 年）近乎一致（OECD, 2013）。

第一節、制度發展概述

一、1981 年前之年金制度

智利於 1924 年開始實施提供老年、遺屬與身障給付的社會安全制度，被譽為是西半球世界中第一個建置完整社會安全制度的國家（Kritzer, 1996）。直到 1981 年的改革前，智利年金體系採行隨收隨付制，並以職業別區分保險體系，主要為公務人員、白領受雇者與藍領勞工三大體系，共涵蓋超過 94% 的被保險人。各個體系有各自的保費費率、給付標準與退休資格規定。例如，白領受雇者之被保險人最高可領取相當於其退休前五年平均薪資的 100% 為退休金，藍領勞工的退休金上限卻為 70%（Kritzer, 1996），不同體系間的差距明顯。其他包括退休年齡（如部分受雇者的退休年齡為 42 歲或 55 歲，但藍領勞工的退休年齡卻是 65 歲）、給付是否依物價調整等規定在不同類別之保險人間亦有極大差異（Edwards, 1996）。

一般普遍認為上述舊制的實施成效不彰，包括高額保費、較高行政成本、低報薪資等問題促使智利政府於 1970 年代開始研擬改革方案（Diamond & Valdés; Kritzer, 1996）。有研究者指出，當時民眾對於改革的期待是傾向維持隨收隨付

⁶⁹ 該 11 個國家分別為智利(1981)、秘魯(1993)、阿根廷(1994)、哥倫比亞 (1994)、烏拉圭(1996)、玻利維亞(1997)、墨西哥(1997)、薩爾瓦多(1998)、哥斯大黎加(2001)、多明尼加共和國(2003)及巴拿馬(2008)。

制，但希望制度能有更具一致性的調整（Kritzer, 1996）。不過，在新經濟自由主義改革團隊與美國的影響下，由 Augusto Pinochet 所領導的軍事政府決定進行大幅改革（郭明政，1999；林萬億，2013）。1981 年，智利開始實施由私人年金管理公司（Administradora de Fondos de Pensiones, AFP）管理個人帳戶（individual accounts）的年金制度，並成為第一個以個人帳戶制取代隨收隨付社會保險制的國家（Kritzer, 1996; Diamond & Valdés, 1993）。對此，有論者指出，智利政府最後仍選擇進行結構性大幅制度改變的目的在於，「將退休負擔由政府移轉至個人、緩解政府財政責任、促進經濟以及就業」（Kritzer, 1996）。

承前所述，智利於 1981 年 5 月開始實施個人帳戶制的年金制度；過去公共年金制度停止接受新保險人納保，新進入就業市場的受雇者必須強制加入個人帳戶制（自營業者則不具強制性）；而已參與過去隨收隨付制之勞動人口則可於一定期間內選擇是否轉換至新制（Kritzer, 1996），但五年內即符合退休資格之被保險人不得轉換（Kritzer, 2008）。隨著舊制被保險人人數的自然減少，該制度預計將於 2050 年完全關閉（Kritzer, 2008）。

二、1981 年代至 2008 年間之制度概述

（一）個人帳戶之基本規定—費率、請領資格

依據世界銀行（The World Bank）的說明，個人帳戶所代表的意涵為，退休者可獲得的年金給付係由個人於勞動期間所累積之個人帳戶資金而來；而退休金的多寡則視其費率、薪資調整幅度、利息收益、工作與退休期間長短而定（The World Bank, 1994）。

新制實施後，所有新進入勞動市場的受雇者皆須強制加入，自營業者可選擇自由加入，而部分特殊職業者（軍事人員與警察）則另由較為優惠之各別制度提供保障。至於過去已參與公共年金制、但尚未退休的勞動人口則可於一定期間內選擇是否轉換至新制。依據相關文獻所引用之數據，大多可選擇是否轉換的勞動人口皆選擇新制，截至 1997 年底，新制之涵蓋率已為整體勞工人口之 61%，僅有 5% 仍選擇繼續保留隨收隨付制（Schmidt-Hebbel, 1999）。

依據新制的規定，受雇者每個月須繳交薪資之 10% 至其於 AFP 所開立的年金帳戶，每月每人費率上限約為美金 \$2,427 元（但受雇者亦可自願提高提撥比率）。雇主於舊制下原本須負擔 11% 至 16% 的相對費率，但新制則完全免除雇主的提撥義務，不過對於選擇轉換至新制的受雇者，政府強制要求雇主提供一次性 18% 之加薪，以鼓勵受雇者選擇轉換至新制（Kritzer, 1996）。

至於年金給付之規定，勞工於符合資格時（男性為 65 歲、女性為 60 歲）即可自其帳戶領取，不以退出職場為要件。個人帳戶之資金可選擇以下用途（Kritzer, 2008, OECD, 2013）：

1. 購買立即給付之年金保險為其未來生活之保障
2. 依據其餘命之估計，設算未來固定給付方式。倘若勞工提前死亡，其繼承人可繼承餘額

3. 購買「遞延年金」(deferred annuity)，於日後特定日起開始領取給付
4. 將帳戶內之一部分資金購買立即給付之年金保險；餘額則保留分次領取

此外，針對提撥屆滿 20 年且達退休年齡之受雇者（男性為 65 歲、女性為 60 歲），政府保障提供法定最低薪資之 85% 為其「最低保障年金」（詳後述）（Kritzer, 1996）。附帶一提，受雇者依法須強制購買遺屬保險與身障保險，此部分亦由 AFP 依據其與保險公司之契約為受雇者提供，受雇者每月須額外繳交薪資約 3% 為保費。

（二）AFP 與退休基金

前已提及 AFP 為私人企業，其業務限於管理由受雇者個人帳戶資金所組成之「退休基金」(pension fund)，並依據相關法令進行投資。1981 年制度新實施時，各 AFP 得投資之標的受到嚴格限制，僅開放投資智利國內的低風險標的；但隨著 1980 年代中期智利資本市場發展的開啟，AFP 的投資標的也逐漸放寬，除股票占整體投資比例由原本 10% 提升至 30% 外，1996 年再進一步開放投資國外標的，以達到分散投資風險並提高投資報酬率的目的（Mesa-Lago, 2009）。受雇者可自行選擇其 AFP，AFP 每月收取管理費。應一併說明者，前述退休基金不論在法律或財務的層面皆獨立於 AFP，不受 AFP 營運虧損的影響（The World Bank, 1994）。

在退休基金選擇性的部分，個人帳戶制度開始實施時受雇者只得投資單一基金組合，2002 年修法後則強制要求各 AFP 提供四種不同風險組合之基金供受雇者選擇，受雇者並得投資兩種基金相互搭配（Kritzer, 2008）。依據不同之文獻資料，AFP 歷年的投資報酬率似乎也有相當落差，例如 1991 年曾有 29.7% 投資報酬率的紀錄，但 1995 年也出現過 -2.5% 的負報酬率（Kritzer, 1996）。

另一方面，新制的重點之一是透過不同 AFP 間的競爭改善過去管理效率不佳的問題。1981 年新制開始實施時智利全國共有 12 家 AFP，1994 年增加為 21 家。1982 年至 1984 年經濟蕭條時期，曾有 4 家 AFP 倒閉並由智利政府接管後再出售予大型金融機構的案例（Kritzer, 1996）。最後，倘若 AFP 投資報酬率不佳，且個人帳戶之儲備金 (reserves) 亦不足以提供退休者最低報酬，政府即有義務彌補中間的差額（Edwards, 1996）。

（三）AFP 之監督管理

AFP 係受家監督單位 (the Superintendent of Pension Fund Management Companies, SAFP) 監督，由其就包括基金績效、法規遵循、核發與撤銷 AFP 執照、以及解釋與適用法規等事項進行把關（Schmidt-Hebbel, 1999；Kritzer, 2008）。SAFP 的組織係由律師、財務查帳員與查核員等超過 100 位專業人員所組成（Kritzer, 1996）。此外，SAFP 須就各 AFP 的財務為擔保，特別是於新制甫運作的 15 年間，曾有數家 AFP 因倒閉而由政府接手部分 AFP 財務管理的經驗（Kritzer, 1996）。2008 年 7 月後，SAFP 為 SUPEN (the Superintendent of Pensions) 所取代。SUPEN 每兩年舉辦投標，由收費最低之 AFP 得標，一旦得標後未來兩年內所有新加入年

金制度者皆自動由該 AFP 承接。SUPEN 之其他職責包括與財政部之預算主管每五年必須負責提交精算報告，並就人口老化與財政狀況對所得替代率所產生之影響提出分析（Kritzer, 2008）。

另一方面，AFP 依法須提撥其退休基金總額的 1% 為獨立之儲備基金。一旦 AFP 的基金績效低於一定之最低標準，AFP 即須以該儲備基金彌補差額；當儲備基金內的資金消耗殆盡時，則由政府提供差額補助並解散該 AFP，而其帳戶持有者亦會移轉至其他 AFP（Kritzer, 2008）。

（四）基礎年金保證與自願性儲蓄保障

就智利整體年金體系所提供的保障而言，除前述個人帳戶制外，針對特定的老年貧窮族群，政府提供以下年金保障：

1. 「協助年金」（PASIS）之基礎保障：此部分的對象為年滿 65 歲、未曾提撥年金、符合資產調查者（Shelton, 2012; Diamond & Valdés, 1993）。依據相關資料顯示，協助年金之給付金額約為每月美金 165 元（Vial & Melguizo, 2009），以平均薪資換算則約為平均薪資的 12%（The World Bank, 1994）。
2. 「最低保障年金」（MPG）之基礎保障：最低保障年金的對象則是符合資產調查之個人帳戶提撥者（需至少提撥滿 20 年），但其所受領之每月年金及其他收入低於一定最低門檻者（約為平均薪資之 22%-25%）。於此情況下，政府即就最低門檻與退休者所領取之年金的兩者差額提供津貼補助（Shelton, 2012; The World Bank, 1994）。

此外，受雇者亦可自願參與政府核可之儲蓄性計畫，例如由 AFP 所管理之自願型儲蓄帳戶，保險公司所提供之儲蓄商品等，受雇者參與前開計畫所提撥之金額可享有租稅優惠。另一方面，自 2008 年起，智利政府亦開始透過租稅優惠的方式鼓勵企業為其勞工設置企業年金（Shelton, 2012）。

三、 1981 年制度轉換所涉及的問題

依據相關文獻之整理，由隨收隨付制轉銜至個人帳戶之年金改革面臨三大問題（Edwards, 1996）：

- （一）界定受雇者應如何轉銜的規定，例如那些受雇者維持原年金架構、哪些轉換至新制度、受雇者得否選擇等問題。
- （二）針對選擇轉換至新制的勞動人口，其於舊制已提撥之保費應如何保留或轉換？
- （三）一旦隨收隨付制停止接受新進的被保險人，對於過去已提撥保費且已退休老年人，其退休金來源為何？

由前開問題可看出，制度轉換的核心問題為制度間轉銜的成本（transition costs），亦即如何支應上述問題 2 與 3 的費用。依據研究者指出，智利政府為支應改革所需之龐大費用，改革前即以出售國營事業的方式、減少政府支出、加課

暫時稅等方式累積財政盈餘以因應部分的轉換成本(Kritzer, 1996; Acuña& Iglesias, 2001)。此外，針對已於舊制提撥之保費應如何保留或轉換的問題，智利政府所採取的措施為提供該等受雇者「承認券」(recognition bonds)，顧名思義即「承認」受雇者過去所提撥之金額，予以保留並成為其退休時可請領退休金之一部分。受領承認券之資格為過去5年內至少有12個月的提撥紀錄且選擇新制之受雇者(Diamond & Valdés, 1993)。

值得一提者，由隨收隨付之公共年金制轉換為私有化的個人帳戶制，對於人民整體財富與收入重分配也會帶來重大改變(Orenstien, 2011)。質言之，以OECD各國為例，富國公共年金所占的GDP比例約為10%至15%；而發展中國家則約為5%至10%。

此外，新舊制度轉銜的費用係由政府自一般財政支應，於此情況下，依據世界銀行的說明，改革後的「輸家」應屬目前正在勞動市場就業的世代，因為該世代除須替自己累積退休資金外，還須負擔部分轉銜費用所衍生的額外稅負；而最大的受益族群則為未來的工作世代，因其可享受改革後基於效率提升的經濟成長。智利政府當時一方面透過媒體大幅宣傳改革的必要性，同時也採取降低提撥率與其他誘因向民眾爭取對於新制的認同與支持(The World Bank, 1994)。亦有其他研究者由目前工作世代的角度指出，改革後最大的「輸家」為女性與低收入者，因其較可能會出現勞動中斷與提撥金額不足的問題，「贏家」為高所得者，但收取高額手續費的金融機構則是最大受益者(Orenstien, 2011)。

整體而言，智利模式顯示改革需要相當龐大的費用，因此針對其私有化的經驗是否能為其他國家所效法，有論者指出該問題應視各國之經濟、財政與政治情況而定，其中政治因素尤為關鍵(Edwards, 1996)。依據世界銀行於其1994年「避免老年危機報告書」之說明，智利於年金私有化時政府財政狀況良好並有盈餘，因此得以順利支應轉銜費用，但當時有像智利一般財政條件的國家係屬少數(The World Bank, 1994)。

四、 2008年之年金「再改革」

2008年，智利民選總統Michelle Bachelet依據其競選政見，上任後隨即著手進行年金改革，Michelle Bachelet總統公開宣告智利的私有化年金制度「涵蓋率低、.....[AFPs]不具競爭性且收取高額管理費.....對女性造成歧視」(Orenstein, 2011)。不過再改革並未廢棄1981年所實施的個人帳戶制，而是採取擴大並強調政府的角色以及檢討制度運作缺失的方向。主要原因包括主導再改革之關鍵人物認為由AFP管理之個人帳戶「運作相當良好並對智利經濟帶來正面影響」(Hujo&Rulli, 2014)依據Michelle Bachelet總統的說明，改革的目的是在於「將幾乎仰賴完全儲備之個人帳戶制轉型為由社會團結支柱、完全儲備之個人帳戶支柱與自願性儲蓄之第三支柱所組成的混合制...」(ILO)。以此為基礎，改革有以下重點(Ewig&Kay, 2008)：

- (一)改善不平等的問題並為特定族群提供基礎保障：本次改革新增兩種由政府提供之社會團結年金(solidarity pensions)：(1)「基礎社會團結年金」

(PensiónBásicaSolidaria, PBS)，為無年金保障者最低基礎年金(ECLAC, 2012)，提供基礎保障並逐步取代改革前之「協助年金」(PASIS)(Mesa-Lago, 2012a)，PBS 係依物價指數調整；(2)「社會團結補充年金」(AportePrevisionalSolidario, APS)(相關文獻多稱之為「solidarity old-age supplementary」或「complement for the old-age social pension」)，此部分係針對 65 歲以上有個人帳戶，但帳戶資金低於一定金額者(70 歲以下為 111,855.55 pesos; 70 至 75 歲為 122,305.43 pesos; 75 歲以上則為 130,495.77 pesos⁷⁰) (Social Security Administration, 2011)，政府則會提供差額補助，使退休者之年金達到一定標準(Gersdorff& Benavides, 2011)。兩種社會團結年金的保障對象皆為所得最低 60%級距，並符合一定居留期間(即 20 歲後於智利居住年滿 20 年，且請領前 5 年於智利境內居留至少 4 年)之年老者(Mesa-Lago, 2012a)。

簡而言之，再改革前智利政府係透過「最低保障年金」(MPG)與「協助年金」(PASIS)為老年貧窮者提供基本保障，但此次改革大幅擴張涵蓋範圍，整體家庭所得較低之 60%老年族群於 2012 年後(約 130 萬人)皆屬 PBS 之保障對象(Kritzer, 2008)，以填補個人帳戶制的重大缺失。

(二)以改善個人帳戶問題為目標的措施：自 1981 年改革後，各 AFP 於智利個人帳戶制下收取之高手續費向來為人所詬病，此次再改革之修法包括廢除受雇者每月需繳納予 AFP 之固定手續費、提供新進入勞動市場者最低費用優惠等措施。

另一方面，本次改革重點之一為針對特殊族群所提供之補助或獎勵性增額給付。例如，為解決許多女性因生育子女退出職場，進而導致退休保障不如男性的問題，智利政府對育有子女之女性退休者提供獎勵性增額給付，(每生育一位子女，政府會以相當於 18 倍基本工資⁷¹之金額為計算基準，提撥 10%至母親的個人帳戶作為獎勵)(Mesa-Lago, 2012a)以提高女性退休者的退休金金額(Kritzer, 2008)。此外，夫妻離婚時，2008 年後之法令亦允許法官將夫妻一方個人帳戶金額之 50%分配予他方(Shelton, 2012)。其他措施包括對 18 歲至 35 歲低收入青年就業者，政府於一定期間亦提供額外之補助以增加其提撥金額。

整體而言，相關國際機構對於智利再改革的方向多持正面態度(Hujo&Rulli, 2014; ILO, 2010)。除上述各項制度面的修正，政府於改革過程中對於促進社會對話、強調透明化作業、重視實證研究、專家指導等努力亦受到肯定。也因此，智利再改革的經驗衍生出其他國家是否可複製智利模式的問題。對此，有研究單位認為智利改革經驗所傳達的訊息為退休金私有化後的「再改革確實有其可能性」，並可藉由「對社會政策的重新掌握促進社會凝聚、降低貧窮與社會發展」(Hujo&Rulli, 2014)。有關 2008 年改革重點，彙整如下表：

⁷⁰換算為美元，70 歲以下者約可領取 150 美元；70 至 75 歲者約可領取 212 美元；75 歲以上者則約可領取 227 美元。

⁷¹2011 年之法定基本工資為每月 182,000 披索(約為美金 316 元)。

表 6-1-1-1 2008 年再改革重點

議題	改革內容	說明
個人帳戶的涵蓋率 / 適足性	● 自營業者逐步強制加入 ● 對特定族群提供額外補助	● 自營業者需於一定期限內強制加入個人帳戶制。 ● 女性與青少年低收入者可獲得額外獎勵，獎勵金額直接由政府匯入受補助者之個人帳戶。
自願儲蓄的涵蓋率 / 適足性	● 租稅優惠 ● 建置集體自願性儲蓄方案	● 透過租稅優惠鼓勵企業為受雇者相對提撥一定金額。 ● 提供受雇者租稅減免（可選擇提撥時或領取給付時享受）。
性別不平等的問題	● 子女養育獎勵性增額給付 ● 離婚時得請求退休金分配	● 針對有養育子女之女性，政府為其 PBS 年金提撥額外獎勵。 ● 當夫妻雙方離婚時，法官得將夫妻一方個人帳戶金額之 50% 分配予他方。
AFP 的管理與投資	● 投資限制鬆綁 ● 修正 AFP 管理費用	● 監理機構每兩年舉辦投標，由收費最低之 AFP 得標，並自動成為未來兩年間所有新加入制度者的提供服務者。 ● 大幅鬆綁過去對於個人帳戶資金的投資限制。

資料來源：Hujo&Rulli, 2014.

最後，智利「公共年金私有化」所掀起的浪潮雖為拉丁美洲諸國所廣泛效法，但由於該項公共年金私有化制度係採確定提撥制，且提撥金亦係交由 AFP 管理，使政府得以間接掌控提撥金而近乎個人帳戶制之模式。惟其後 AFP 家數已有所增加，投資標的亦同步放寬，並鬆綁由受雇者自行選擇投資方式，而使個人帳戶制之色彩逐漸淡化。

第二節、現行制度架構

一、退休金保障之基本架構與給付條件

綜合前述制度介紹，智利自 2008 年之再改革後，其退休金體系可大致整理如下：

1. 社會團結年金支柱：如前所述，此部分係政府透過一般財政為低所得老年者提供之基礎年金。依據 2011 年 12 月之數據，「基礎社會團結年金」(PBS) 之每月給付金額為 \$157 美元（同年 7 月之平均薪資為 1,010 美元，因此 PBS 之給付金額約為平均薪資之 16%），而「社會團結補充年金」(APS) 之平均給付則為每月 \$92 美元（Gersdorff & Benavides, 2011）。

2. 強制個人帳戶：此即自 1981 年取代隨收隨付制並於 2008 年再修正之確定提撥制。再改革前約有 62% 之勞動人口參與個人帳戶；自營業者占整體勞動人口的比例高達 30% (Vial & Melguizo, 2008)，但許多自營業者選擇不加入個人帳戶制 (Shelton, 2012)。故 2008 年再改革之重要措施之一即是逐步強制自營業者加入個人帳戶，以提高退休保障的涵蓋率。此外，再改革後仍維持薪資 10% 之提撥率（外加約 3% 之殘障與遺屬保險），提撥上限約為每月 \$2,472 美元 (Kritzer, 2008)。此外，受雇者可選擇額外向保險公約購買「物價指數調整保險」(inflation-indexed annuities) (Barr & Diamond, 2008)。退休者每月可領取的退休金金額則視其提撥金額、投資組合及績效、相關手續費等而定。自 2008 年起，受雇者可自五種風險程度不一之投資組合中選擇其資金之投資方式。
3. 自願型群體儲蓄計畫：受雇者得自願提撥較法定 10% 更高的金額至其個人帳戶，智利政府自 2008 年起更透過租稅優惠的方式鼓勵企業為其勞工設置群體企業年金。企業可自願為其勞工提供企業年金，勞工有權加入但並非強制性。但截至 2010 年 2 月之資料，自願加入該等計畫的企業數仍相當有限 (Kritzer, Kay & Shiha, 2011)。

二、涵蓋率

有關涵蓋率的部分，依據聯合國研究機構 UNRISD (The United Nations Research Institute for Social Development) 於 2014 年 4 月所公布之研究報告，2009 年，智利有 57.23% 之 65 歲以上人口自個人帳戶受領退休金給付；另有 26.7% 之非提撥者領取政府之基礎保障（即前述社會團結年金支柱），因此總計有 83.93% 之老年人口享有老年退休保障 (Hujo & Rulli, 2014)。智利歷年之退休保障涵蓋率詳下表：

表 6-1-2-1 智利 1987 年至 2009 年之涵蓋率 (%)

年度	65 歲以上之涵蓋率 (個人帳戶提撥者)	65 歲以上之涵蓋率 (未提撥者)
1987	70.19	NA
1990	73.04	6.78%
1992	66.5	8.47%
1994	68.21	9.65%
1996	65.94	14.36%
1998	62.17	13.56%
2000	63.89	14.01%
2003	63.89	14.42%
2006	60.71	17.36%
2009	57.23	26.7%

資料來源：Rofman, Lucchetti & Ourens, 2008; Hujo & Rulli, 2014.

三、額度與所得替代

在個人帳戶制下，受雇者的費率與政府所預設的所得替代率、AFP 投資效益、AFP 管理費用、工作期間與退休期間的長短皆有所關聯。相較於其他個人帳戶制國家高達 20% 至 35% 的費率（例如斯里蘭卡為 20%、馬來西亞為 22%、新加坡為 35%）（The World Bank, 1994），智利 13% 的費率明顯較低。

智利政府於 2008 年進行再改革時，將改革後之所得替代率目標設定為 75%（Kritzer, 2008）。事實上，以 2005 年為例，退休者自個人帳戶所領取之平均退休金約為每月 \$252 美元，與當時之最低薪資（約為每月 \$244 美元）約莫一致。其他文獻亦指出，2008 年之再改革前有超過 50% 之退休者之所得替代率為最後薪資之 40%（ECLAC, 2012），大幅低於政府的目標。另有研究者預估，倘若 2008 年未進行再改革，多數將於 2020 年至 2025 年間退休之受雇者預計無法達成 75% 之所得替代率（Kritzer, 2008）。前開目標無法達成的原因主要在於許多勞動人口因失業、屬於自營業者或非正式勞動人口等因素；而許多勞工未固定提撥薪資至其 AFP 帳戶，進而導致其 AFP 帳戶的退休金未能持續累積亦是影響所得替代率的原因之一（Vial & Melguizo, 2008）。舉例而言，相關數據顯示約有 64% 之智利勞工有提撥退休金，但當中只有約 40% 的勞工屬於固定的提撥者（Vial & Melguizo, 2008）。

此外，有研究者指出，再改革前女性與男性勞動者的所得替代率有顯著的不平等。原本在隨收隨付的舊制下，女性得提早退休的法律規定（女性為 60 歲、男性為 65 歲）對女性較為有利；但採行新制後則意味著女性因為個人帳戶資金累積的期間較男性短，加上女性平均薪資低於男性、平均餘命較男性長、因生育子女而離開職場等因素，使得再改革前女性退休者的所得替代率較男性退休者低約 10% 至 15%（Vial & Melguizo, 2008）。

四、財務

相較於採取隨收隨付國家所面臨的財務挑戰，智利模式所涉及的財務問題主要為隨收隨付與個人帳戶制度轉銜的成本與 AFP 的財務運作，分述如下：

（一）政府財政面

首先，在 1981 年前之公共年金制下，由於政府資金管理不當、將提撥至社會安全之資金挪用至其他補助、受雇者規避提撥等因素（Acuña & Iglesias, 2001），導致制度赤字嚴重，並促使當時執政之軍政府進行公共年金之私有化。依據相關研究數據，1982 年新制度甫實行時，新舊制度轉銜的成本為智利 GDP 之 8.1%（Acuña & Iglesias, 2001）；而 2008 年，即自 1981 年年金改革 28 年後，智利政府所承擔之制度轉銜成本仍高達 GDP 的 5%。再者，由於該等轉銜成本係由包括低收入與未受該制度保障的全民所繳納之稅收支應，因此具有累退的影響（regressive effects）（Mesa-Lago, 2012a）。

至於 2008 年之再改革，政府於 2010 年因再改革而衍生的財政支出為當年度 GDP 的 0.68%（Mesa-Lago, 2012b），此部分主要應屬擴大對低收入者所提供之

社會團結年金的政府支出。有其他研究者進一步對未來的財政支出提出預測，顯示這類社會團結年金的支出金額會持續增加（詳表 6-1-2-2）。而部分研究者對於再改革後年金財務的持續性（financial sustainability）則持肯定看法（Mesa-Lago, 2012b）。

表 6-1-2-2 再改革對財政支出的影響（占 GDP%）

年度	社會團結年金 solidarity pension system	其他津貼 other benefits*	總支出（%）
2009	0.21	0.07	0.28
2012	0.54	0.16	0.70
2015	0.82	0.21	1.03

註：其他津貼包括養育子女額外獎勵、對年輕受雇者之補助與自願性儲蓄獎勵優惠等。

資料來源：Hujo&Rulli, 2014.

（二）AFP 資金管理面

在個人帳戶制的運作下，AFP 的帳戶金額會持續累積，智利個人帳戶資金的總金額於 2008 年至 2011 年間創新拉丁美洲各國紀錄，累積金額高達 2011 年 GDP 的 64%。但是資金歷年的投資報酬率則呈現巨幅波動的現象—1982 年曾有 28.5% 之高報酬率，但 2008 年的虧損則高達 -18.9%（Mesa-Lago, 2012a）。2008 年改革後，原本平均 8.8% 投資報酬率有些微提升的趨勢，並大致維持在 9% 以上的投資報酬率（Mesa-Lago, 2012a）。在投資標的部分，經過約 30 年的持續改革，AFP 可投資的標的朝向更分散的規範方向，公債的投資比例自早期超過 30% 以上到今年已降至整體資金的 10% 至 15%；股票則由 1999 年之 12.4% 上升到 2011 年之 26.1%（Mesa-Lago, 2012a）。

整體而言，2008 年再改革對於涵蓋率、降低老年貧窮與縮小性別不平等面向均有正面的影響（Mesa-Lago, 2012a）。而政府對於基礎社會團結年金的保障對國內消費需求與就業也可望有所助益，並進而促進整體經濟的成長（Hujo&Rulli, 2014）。

第三節、基礎保障對社會重分配與降低老年貧窮之效果

世界銀行於其著名之 1994 年「避免老年危機報告書」（Averting the Old Age Crisis— Policies to Protect the Old and Promote Growth）中指出，一般對於個人帳戶制時常提出的批評包括：（一）對於低收入以及就業中斷勞工者的保障不足；及（二）儘管個人帳戶制傾向預防中高收入者的老年貧窮，但低收入者卻可能到退休時仍無法累積足以支付其老年生活的退休金。對此，世界銀行建議採取類似智利的最低保障年金機制，由國家一般財政支出為老年貧窮提供基礎保障（The World Bank, 1994）。

世界銀行所公布之前開報告書對個人帳戶制抱持正面的鼓勵態度，但由該組織於 2006 年所進行之一項獨立研究則發現，許多採行個人帳戶制之中歐、東歐與拉丁美洲國家於決定採取該制度時，並不具備可以讓制度有效運作的條件，包括總體經濟穩定性、金融市場的完備、合理的外債水準與低貪腐等。因此，個人帳戶制的推行並未達成最初所設定的目標，亦未能為受雇族群以外之人口提供保障（Hirose, 2011）。

上述研究觀察可與國際勞動組織所提出的改革建議相互呼應，ILO 於智利個人帳戶制運作一定時間後認為，老年貧窮仍是智利個人帳戶制度的主要缺失之一。詳言之，於 2004 年 4 月一場由 ILO 所主辦之國際研討會（The Chilean Pension System in the Context of Latin America and the World: Evaluation and Challenges）上，國際知名學者 Nicholas Barr 對智利個人帳戶制提出剖析。針對當時的制度運作是否達到降低老年貧窮的問題，Nicholas Barr 認為改革仍有待加強，特別是包括制度對於婦女族群的不平等導致老年貧窮者多集中於婦女，以及嚴重缺乏社會福利等問題皆不利於緩解智利的老年貧窮（ILO, 2010）。亦有其他專家採取與 Nicholas Barr 類似的分析角度並指出，智利模式意味著其退休保障制度係朝向「一般稱為第二支柱的強制性提撥為基礎逐漸發展；而非第一支柱，即具備基礎且重分配效果的年金」（ILO, 2010）。此外，另有其他專家認為智利模式的矛盾在於「受最高度保障的受雇者卻是最無保障需求的族群」，因此有必要對該制度的第一支柱進行改革（ILO, 2010）。

另一方面，由 ILO 於智利年金再改革過程中所提供的技術指導可發現，2008 年再改革的重點為彌補個人帳戶在社會互助與社會重分配層面的不足。進一步而言，ILO 於受邀至智利提出專家建言時即指出，ILO 雖不特別鼓吹特定的退休保障模式，但智利所採取的個人帳戶制有必要「重新平衡個人與社會間的風險」（「rebalance」individual and social risks）（ILO, 2010）。此外，ILO 更直言「沒有任何一個具備高生活水準與社會整合的已開發國家，[其退休金制度]欠缺社會團結的要素」（no developed countries with a high standard of living and social integration lacks a solidarity element），並建議智利採取以社會團結為中心的改革方向（ILO, 2010）。

基此，有別於 1981 年所採取之個人帳戶改革取向，2008 年再改革的重點在於強調政府的角色、社會互助於年金制度的必要性以及平等的社會價值。改革後政府透過一般財源為符合資格之低所得老年者提供基礎保障，相較於個人帳戶強調個人透過累積退休金的能力以及 AFP 的投資績效獲得退休保障，前開基礎保障係以社會團結為理念，並加重政府於退休金制度所扮演的角色。

針對智利再改革的方向，ILO 之執行董事（Director General）Juan Somavia 曾公開肯定主導改革之 Michelle Bachelet 總統係「替最沒有保障的智利人口提供穩健的社會基礎」（ILO, 2010）。相關數據亦顯示改革後的制度對更廣泛的貧窮老年族群提供保障—改革前有 23.9% 的老年人口受基礎年金保障，改革後 6 個月提升為 30.3%，而 2009 年則進一步提高為 51.1%（ILO, 2010）。

第四節、年金與社會救助制度的競合關係

如前所述，智利政府自 1981 年改革後即為老年貧窮者提供基礎老年保障。再改革後擴大保障範圍並強化「基礎社會團結年金」(PBS)與「社會團結補充年金」(APS)的功能，以為整體家庭所得最低 60%所得級距的老年者提供最低生活所需，藉由擴大社會安全網的方式降低老年貧窮並提高年金的涵蓋率⁷²。

依據世界銀行於 2008 年公布之「年金再改革-智利與阿根廷近來之年金行動」(Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile) (Rofman, Fajnzylber&Herrera, 2008) 報告書，智利再改革後的制度有兩大特色，亦即提撥制與社會團結支柱的「強烈整合」(strong integration)，以及此整合所帶來的提撥誘因問題。首先，在前開整合下，最低 60%所得級距的退休老年人至少可領取「基礎社會團結年金」(PBS) (前已提及依照 2011 年支給標準，每月給付金額約為\$157 美元) 為其退休保障。再者，在領取「社會團結補充年金津貼」(APS)的情況下，由圖 6-1-4-1 可看出，因為 APS 的金額上限較 PBS 高，因此受領者的年金總額(即圖 6-1-4-1 所示之縱座標)仍會隨著個人提撥金額(即圖 6-1-4-1 所示之橫座標)而增加。然因政府提撥 APS 之金額增加幅度並不會達到與自行提撥金額 1:1 的程度，因此設計上較不至會產生過度福利依賴的結果 (Rofman, Fajnzylber&Herrera, 2008)。

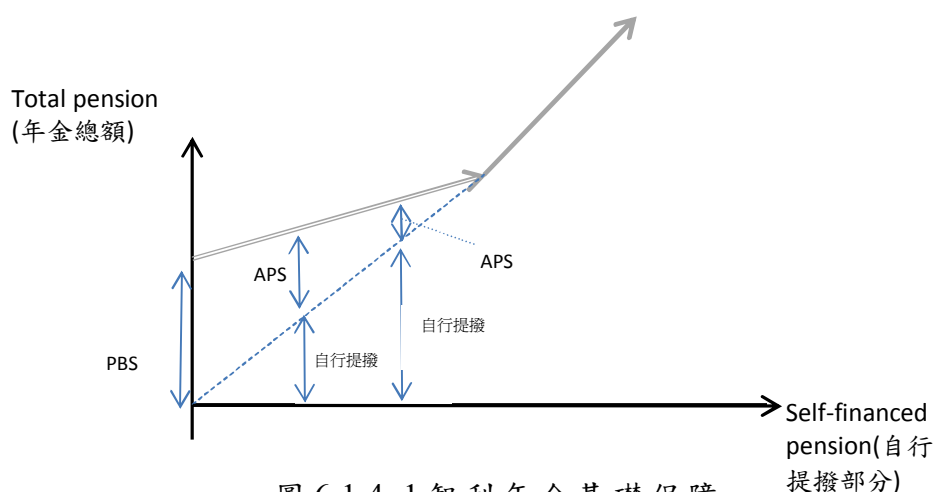


圖 6-1-4-1 智利年金基礎保障

⁷² 依據筆者所搜尋之相關文獻，智利針對貧窮者所提供之社會救助較偏向於福利服務之提供，而非金錢之給付。例如，智利於 2002 年所實施之社會救助方案(Chile Solidario)係以四大貧窮族群為對象：貧窮家庭、獨居年長者、遊民及父母一方入監服刑之兒童。而給付內容則為醫療、教育、育嬰照顧與家庭支持等福利服務措施。受救助者需與相關社工人員簽屬一份契約書，規範前者需履行之義務(例如確保其子女就學、接受預防針注射等)以作為接受相關福利服務之前提。此外，貧窮家庭可領取之家庭津貼(family allowance)亦相當有限，給付上限為每月 14 美元，且受領者多數為兒童(如由祖父母扶養之兒童)。再者，2010 年針對最貧窮家庭所推行之救助措施(Ethic Family Income)亦係以增進就業機會及教育品質為重點，並逐步取消現金給付。針對老年人的部分，文獻提及若家中有長者領取年金，則該家戶「屬於非常貧窮的可能性極低」，且智利老年人的貧窮率較一般人口之貧窮率低(老年為 8.2%，一般人口則為 15.1%)(OECD, 2011)。智利社會救助資格的認定係著重於家庭整體賺取所得之能力，亦即該制度透過對於家庭成員未來賺取所得能力的評估，來據以判定該家庭是否可以成為社會救助之對象，因此現在所賺取之所得的重僅占整體評估之 10%。

智利於 2008 年進行年金改革後三個月隨即爆發金融海嘯，包括智利在內的許多國家皆遭受失業人口增加以及嚴重經濟影響。依據 ILO 的說明，經過 2008 年的再改革後，智利的年金制度已經成為能夠協助政府為其低收入人民提供額外協助的工具之一（ILO, 2010）。世界銀行報告亦指出在前述年金整合下，每一位年老者皆可獲得某種程度的老年保障，更預測該制度未來可以大幅降低所得不平等的問題（R. Rofman, E. Fajnzylber & G. Herrera, 2008）。

綜上，智利再改革後的年金制度未來可能面臨之最大挑戰是政府財政如何支應改革後的額外年金支出。依據世界銀行之報告書內容，前開支出一部分會隨著舊制（PAYG）轉銜成本逐年遞減而得以彌補，因此未來將更有空間為前述社會團結支柱提供財政來源（Rofman, Fajnzylber & Herrera, 2008）。

第五節、小結

1. 制度型態與財源

智利雖於 1981 年率先引發「公共年金私有化」的浪潮，並以個人帳戶制度全部或部分取代過去以隨收隨付為基礎之年金制度，但有鑑於個人帳戶制之重大缺失，智利於 2008 年所展開年金之「再改革」係以強調社會團結為改革的方向，將個人帳戶制轉型為由社會團結支柱、完全儲備之個人帳戶支柱與自願性儲蓄的第三支柱所組成的混合制。「再改革」並未廢棄 1981 年所實施的個人帳戶制，因此個人所累積之退休金仍為部分財源；但改革後強調政府的角色，建立「基礎社會團結年金」（PBS）與「社會團結補充年金津貼」（APS）兩種以稅收為財源之社會團結年金。

2. 基本保障給付參數

兩種社會團結年金的年金給付條件是 20 歲以後，居住年滿 20 年，請領錢 5 年居住滿 4 年。「基礎社會團結年金」（PBS），為無年金保障者的最低基礎年金；「社會團結補充年金」針對 65 歲以上有個人帳戶，但帳戶資金低於一定金額者，政府則會提供差額補助，使退休者之年金達到一定標準。

3. 基本保障水準

在基本保障範圍與給付的部分，PBS 保障對象達低薪收入者的 60%，依照 2011 年支給標準，每月給付金額約為 \$157 美元；APS 則針對年金積累不足之 65 歲退休者，由政府給予差額補助（平均給付則為每月 \$92 美元）。

4. 減貧或重分配效果

有關智利年金「再改革」後之減貧效果，ILO 執行董事（Director General）Juan Somavia 曾形容該次改革係智利政府「替最沒有保障的智利人口提供穩健的社會基礎」（ILO, 2010）。相關數據顯示改革前有 23.9% 的老年人口受基礎年金保障，改革後 6 個月提升為 30.3%，而 2009 年則進一步提高為 51.1%（ILO, 2010）。

世界銀行報告更預測該制度未來可以大幅降低所得不平等的問題（R. Rofman, E. Fajnzylber & G. Herrera, 2008）。

5.老年年金與社會救助競合

由老年年金與社會救助競合的角度觀之，PBS 與 APS 採取擴大社會安全網的方式降低老年貧窮；依據學者分析，在此制度設計下，APS 受領者的年金總額仍會隨著個人提撥而增加，因此設計上較不至會產生過度福利依賴的結果。

6.給臺灣的借鏡

整體而言，2008 年再改革的重點為彌補個人帳戶在社會互助與社會重分配層面的不足。相較於個人帳戶強調個人透過累積退休金的能力以及投資績效，再改革以社會團結為理念，並加重政府於退休金制度所扮演的角色。對臺灣而言，智利經驗傳達了「退休金私有化後的再改革」確實有其必要性的訊息，且改革方向應以前述促進社會凝聚以及社會團結為中心，透過社會安全網的補強擴大老年保障。

第柒章、臺灣老年年金制度基本年金的規劃

第一節、老年年金給付的適足性討論

一、適足性的意義

所得適足性是年金制度的中心目標，究竟什麼是老年給付的適足性呢？OECD（2013）指出，其實適足性很難定義，當其應用到社會給付時，其本身就承載了政治性。退休所得狹義定義是足以支應老年資源的絕對最低水準。廣義的定義則是指，透過一個政治性的範圍，其足以應付老年貨幣性與非貨幣性的需求；最後，最廣義的定義則是足以維持其退休前的生活水準。所以當我們要設定適足性水準，或評估退休給付的適足性時，端看我們使用哪一種定義。若根據最狹義定義，通常使用絕對與相對的標準來衡量老年所得貧窮，物質剝奪與社會排除風險則用以衡量較為廣義的適足性。Holzmann&Hinz（2005）指出，適足性是指絕對水準（預防貧窮）以及相對水準（所得替代）。年金制度除了提供可信賴的工具進行大多數人的生命週期所得重分配之外，給付應能夠足以讓全體退休者免於絕對水準的老年貧窮。

如果以重分配觀點來分析，老年年金給付水準的三個原則：安全性、適足性、需求性（Myles,1989），第一個原則「所得安全」，意涵著維持退休前生活水準，年金給付要能補償因退休所失去的部分所得，而可以維持退休前的生活水準（Palme,1990）。其衡量指標為所得替代率。計算替代率的分母，可以是最後的薪資水準、調整過之整體工作期間平均薪資水準等。

「維持退休前生活水準」的論述，應注意到此非維持退休前的所得才能做到此目標。因為退休生活的交通或與工作相關的支出已經大幅降低；且必須注意，高中低所得者為維持其退休前生活水準所需的所得替代率並不相同，低所得者所需的所得替代率高於高所得者。而且，維持退休前的生活水準所需的所得替代率，應該是各柱年金給付來共同承擔，而非僅是基礎保障給付的責任而已（OECD，2013）。

但對於那些低所得者，維持退休前所得水準等於是讓他們繼續處於貧乏狀態，所以應以第二個原則所得適足性較為恰當，意指給付水準乃是與先前所得無關連的適當水準。但實際水準的設定，恐屬於政治或道德判斷的範疇，通常與傳統對於貧窮的定義有關，其變異性頗大（Myles,1989）。換言之，絕對或相對貧窮門檻通常立基於家戶預算，且個別國家的一籃法⁷³所涵蓋的項目或金額也可能不同，暖氣支出就是很明顯的（OECD，2013）。

不過，漸漸地「所得適足性」內涵也反應民主觀點的平等概念，意涵公民可以分享社會產出以獲致與大眾相當水準的生活。據此，低所得者的所得替代率應高於高所得者。第三個分配原則是需求原則，該原則容易與適足性原則相混淆。

⁷³ 「一籃法」意同「菜籃子法」，詳見註腳 60。

事實上，「適足性」原則是指高所得與低所得者之間的垂直重分配；「需求性」原則是指水平的重分配，例如：殘障者與非殘障者之間。適當性原則與需求原則都是為促進平等，可能會部分違反繳費與給付密切連結的市場公平原則（Myles,1989）。

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

換言之，所得替代率是衡量適足性的主要方法，主要有兩種，由年金給付的減貧功能（Poverty Relief）出發，是以平均薪資為分母，顯示老年人透過年金給付可達到的生活水準，相當於工作人口生活水準的比例。也輝映了年金給付的減貧效果。其二是由生命週期所得重分配功能（Consumption Smoothing）出發，給付水準相對於個人退休前所得水準，以顯示年金給付的生命週期所得重分配效果（Barr,2013）。

二、基本適足性水準的國際經驗討論

綜觀國際組織所提出相關研究報告，儘管退休金制度設計與改革越來越重視「適足性」（adequacy）指標，但目前各界對於適足性並無一致定義，且討論的基礎亦不盡相同。接著就國際間對於「適足性」概念所提出之說明，重點整理如下：

（一）國際勞動組織（International Labour Organization，ILO）

國際勞工組織於「2014 年/2015 年世界社會保障報告書」（World Social Protection Report 2014/2015）中指出，退休制度適足性的問題應視各國對於個人與國家應如何分攤退休責任、對於貧窮與弱勢者應提供何等支持與重分配、跨世代間社會團結的程度等因素而定。

此外，針對退休制度的問題，ILO 過去曾公布之國際公約或解釋主要包括以下，但這都是針對整體性年金給付，並非單指基本保障，所以採用的對照標準均為退休前薪資：

- 第 102 號公約（1952 年）⁷⁴，年金給付相對於退休前薪資（previous earnings）所得替代率應為 40%
- 第 128 號公約（1967 年），年金給付相對於退休前薪資（previous earnings）所得替代率應為 45%
- 第 131 號建議（1967 年），年金給付相對於退休前薪資（previous earnings）所得替代率應為 55%

⁷⁴有關第 102 號公約內容之介紹，詳陳琇惠，臺灣「社會安全權」實踐與省思—ILO 社會安全最低標準公約的啟迪，人文社會科學研究，第三卷第四期，2009 年 12 月，頁 85-107。

（二）世界銀行（the World Bank Group）

世界銀行於 2005 年之「21 世紀老年收入支持」（Old-Age Income Support in the Twenty-First Century）報告書中對於適足性的問題雖未提出具體數據指標，但對此概念則有較為詳細之說明。首先，世界銀行所定義之適足性包含兩個層面：**絕對貧窮的預防以及維持退休後相對穩定生活水準**⁷⁵。對此，世界銀行進一步說明如下：

「適足性係指退休金制度所提供之退休收入的**絕對水準（預防老年貧困）與相對水準（替代足夠之終身收入）**。退休金制度改革的目標必須是確保所有人，不論其參與經濟活動的程度與形式，於退休後都能有管道避免落入極度貧窮的情況。同時，該目標必須確保退休金制度能夠為那些年齡高於平均壽命者提供長壽『風險』的保障。

針對強制性之退休金應占多少替代率的問題，則取決於改革時的特定條件，包括退休者獲得居住、健康照護及其他基本服務、個人儲蓄傾向、國家經濟發展程度與收入水準等。根據世界銀行的經驗，以一位典型的全職勞工為例，其自強制提撥制度所獲得之所得（稅後）替代率初步應設定為約 40%，退休後收入才能維持其基本水準。而較低收入之勞工需要較高的替代率；收入較高者之替代率需求則較低。此外，退休年齡亦會影響適足性——年齡越高者需要越高的替代率，因其越缺乏其他可補足退休金的可能性。但是從長期來看，將平均替代率訂為 60% 以上將面臨制度無法持續的可能性，因為過高的費率勢必成為無法負荷的包袱。

至於國家是否提供第零支柱以及應如何提供的問題，很大程度上取決於該國的狀況。儘管制度設計與改革的明確目標應該是要為弱勢老人提供收入的支持，但是許多國家也必須評估有限的預算資源須顧及其他用途的問題，例如對於弱勢兒童與青少年的協助……。」

（三）歐盟（European Union, EU）

在歐洲地區，歐盟歷年來對於「適足性」之說明包括：

- 「來源確定且適足之收入」（securely financed, adequate income）係指「不會造成公共財政不穩定或使未來世代負擔過於沉重，同時維持公平與社會團結，並回應個人與社會隨時改變之需求」（Social Protection Committee, 2001）。
- 適足性的目標在於「本於該世代本身及世代間社會團結與公平的精神，對所有人保證足夠之退休後收入以及可維持合理退休後生活水準之年金」（European Commission, 2005）。

上述幾個國際性的指標有些共同主張：（1）就適足性的內涵而言，其所提出的標準多屬於整體性，故相對於退休前的所得，而非特指基本保障或最低保障，所以所得高低者的適足性標準不一樣。（2）即便是整體性的適足標準，仍需要

⁷⁵ 世界銀行說明原文之中譯文為「一個適足的制度係指該制度所提供之金額除了能保證完整之人口範圍於老年時不至於落入絕對的貧窮外，亦應確保絕大多數人退休後能保持相對穩定之生活水準」。

立基於制度建構理念、世代正義等因素，而有其差異性。如前所述，第一柱年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。第二柱年金主要目的在於「保險」，要達到與退休前所得相關的目標生活水準（OECD,2013）。Holzmann&Hinz（2005）指出強制性年金的所得替代率大約是40%。低所得者又需要較高的所得替代率。高所得者需要較低的所得替代率。平均替代率若超過60%，制度恐怕難以長期存活，因為其所需要的繳費率恐無法負擔。而本研究主要重點在於基本適足水準的探討，測量對照工具宜以社會整體指標為主，例如：平均薪資等。

保障基本生活水準（預防貧窮）為目的且由公共提供的年金制度主要有三種型式（OECD，2013）：首先是資產（資源）調查式的標的給付（**Resource-tested or targeted plans**），提供經濟弱勢退休者較高給付，而相對給予經濟優勢退休者較低的給付。主要的判準在於其他所得或資產。所有國家都有這種社會安全網式的老年給付，但有些國家僅覆及部分老人。第二種型式是基礎給付（**Basic schemes**），這是以均一給付型式或以工作年數（非以薪資記錄）為給付計算條件的年金給付。13個OECD國家有基礎給付。另有18個國家以資產調查式的最低年金（**Minimum pensions**）方式呈現。不同於資源調查的型式，最低年金的資產調查項目不在於像儲蓄這類的所得，而是針對那些在所得相關年金制度中，無法累積太多積點而導致給付水準偏低者，給予最低年金。

平均而言，社會安全網式的年金給付，大約是平均工資的22%。11個國家提供最低年金。針對全職涯勞工，平均替代率大約是28.2%。大約有三分之一收到這個水準。在丹麥幾乎90%的退休者都收到safety-net benefits，大約是平均薪資的18%。希臘的涵蓋率也頗高，大約是20%左右會收到targeted pension，水準大約是14%的平均薪資；而大約有60%的退休者會收到繳費式的最低年金（contributory minimum pension），給付水準約36%的平均薪資。澳洲、芬蘭、瑞典的涵蓋率都頗高。澳洲大約是80%可獲得資源調查式年金。芬蘭與瑞典約是40%可獲得最低給付年金（OECD，2013）（請參考表7-1-2-1）。如再考量稅賦的影響，估計22個OECD國家的給付水準，the targeted pension benefit約是淨平均薪資的26%，毛平均薪資的19%。contributory minimum pensions約是淨平均薪資的33%，毛平均薪資的25%左右。

表 7-1-2-1 基本、標的或最低年金的給付水準與涵蓋率

給付水準/ 涵蓋率	Relative benefit value (% of AW earnings)			Absolute value (units of national currency per year)			Coverage (% of over 65s receiving)		給付水準/ 涵蓋率	Relative benefit value (% of AW earnings)			Absolute value (units of national currency per year)			Coverage (% of over 65s receiving)	
國別	基本	標的	最低	基本	標的	最低	標的	最低	國別	基本	標的	最低	基本	標的	最低	標的	最低
澳洲	x	28.6	x	x	21018	x	78	x	日本	16.4	20.3	x	786500	969840	x	2	x
奧地利	x	27.9	x	x	11407	x	11	x	韓國	x	2.9	x	x	113520 0	x	67	x
比利時	x	25.3	28.3	x	11669	13052	5	11	盧森堡	10.2	30.8	38.9	5232	15780	19944	1	29
加拿大	13.9	18.8	x	6511	8828	x	34	x	墨西哥	x	x	27.7	x	x	26112	x	..
智利	15.5	50.5	x	966336	3141096	x	60	x	荷蘭	29.5	x	x	13714	x	x	x	x
捷克共和國	9.1	x	12.1	27240	x	36482	x	..	紐西蘭	40.6	x	x	20804	x	x	x	x
丹麥	17.5	18.1	x	68556	71196	x	88	x	挪威	x	x	31.5	x	x	160956	x	22
愛沙尼亞	13.2	14.7	x	1442	1609	x	6	x	波蘭	x	14.7	24.6	x	5724	9590	12	..
芬蘭	x	x	20.6	x	x	8565	x	47	葡萄牙	x	17.4	33.8	x	2736	5307	17	59
法國	x	25.4	22.5	x	9326	8248	4	37	斯洛伐克共和國	x	22.2	x	x	2177	x	3	x
德國	x	18.9	x	x	8484	x	2	x	斯洛維尼亞	x	31.1	13.2	x	5397	2315	17	2
希臘	x	13.7	36.4	x	2760	7303	19	60	西班牙	x	19.6	33.9	x	5008	8665	6	28
匈牙利	x	x	12.4	x	x	342000	x	<1	瑞典	x	14.8	24.2	x	61644	93720	1	42
冰島	6.5	20.4	x	393300	1240000	x	..	x	瑞士	x	21.9	16.0	x	19050	13920	12	..
愛爾蘭	36.7	34.9	x	11976	11388	x	17	x	土耳其	x	5.2	36.8	x	1433	10124	-22-	
以色列	14.8	28.1	x	17772	33712	x	25	x	英國	15.6	19.9	10.2	5587	7142	3654	27	..
義大利	x	21.6	19.3	x	6253	5582	5	32	美國	x	17.6	x	x	8376	x	7	x

說明：Data are for the most recent year available. .. = Data are not available. x = Not applicable

資料來源：http://dx.doi.org/10.1787/888932907072

第二節、基礎保障給付條件與給付水準的設定原則

基礎保障給付條件與給付水準的設定以「個人公平性」與「給付適足性」為兩端，主要考慮幾個面向（Aimori，2004）：首先是給付與繳費的連結性，若強調個人公平性則給付水準與過去的繳費記錄，包括投保薪資與年資，其間的連結性強，若為商業保險更遵循精算原則，考量的參數甚至顧及風險、性別、年齡。社會安全年金給付通常強調給付適足性，而適當發揮所得重分配特性，則給付與繳費的連結性較弱（Rejda，1999）。就財務來源與體制而言，社會保險制較為強調個人公平性，稅收制傾向於給付適足性。強調個人公平性的通常以繳費為出發、強調自助、私部門支持、對象限於所得者、以個人為單位。強調給付適足性通常以給付為出發，強調世代互助、社會支持、對象具備普及性且以家戶為單位（請參考圖 7-2-1）。

個人公平性 (Individual Equity)		給付適足性 (Adequacy of Pension Benefit)
給付與繳費連結性 (Benefit Corresponded to Contribution)	↔	所得重分配 (Income Redistribution)
社會保險制 (Social Insurance Based)	↔	稅收制(Tax Based)
絕對金額(Absolute Amount)	↔	所得替代率 (Income Replacement Ratio)
自我責任(Self-reliance)	↔	世代互助 (Intergenerational Support)
私人支持(Private Support)	↔	社會支持(Social Support)
繳費為原則(Contribution Oriented)	↔	給付為原則(Benefit Oriented)
所得者為主要對象 (Income-earners only)	↔	普及年金(Universal Pension)
個人為單位(Individual Unit)	↔	家戶為單位(Household Unit)

資料來源：Aimori（2004）

圖 7-2-1 個人公平性與給付適足性

基本保障給付資格與水準主要涉及幾個相關議題：

1. 給付資格碰到的兩個主要問題，繳費與非繳費；資產調查與非資產調查

繳費式基礎年金（Contributory basic pension），給予有全額繳費紀錄的年金受領人均一給付年金。或比例式地按其繳費紀錄給予減額年金。非繳費式普及年金（noncontributory universal pension）是指受領資格立基於公民權益（居住年數）而不是來自於繳費紀錄（Barr and Diamond, 2009）。即便是非繳費式普及年

金，雖然不用繳費，但仍必須受限於居住年數的要求，低於全額年金的年數要求者，通常有比例遞減的處理，故仍會發生年資偏低而給付水準過低的問題。繳費制年金因其事先繳費，屬於應得權益模式，通常不需經過資產調查。會需要經過資產調查的通常是稅收制非繳費式年金或者是為了搭配年金制度而有的類似社會救助的輔助措施，例如加拿大的保證所得津貼。

2. 個人公平性與勞動動機

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

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

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

3. 基本保障的內涵

誠如上述對於適足性的討論，其指涉的內涵有廣義與狹義之間的光譜。大約有兩個主軸，首先是基本保障與維持退休前生活水準，我們將基本年金定調為基本保障功能。其次是多元所得或單一所得，如果將基本年金定位為維持老年基本生活的唯一所得來源，則給付水準將與社會救助水準有若干連結；如果定位為多

元所得來源，則不必然與社會救助水準連結，端賴其所欲發揮的功能，例如：滿足哪些消費項目的哪個水準？沒有絕對的金額或價值觀，主要是必須與繳費能力、財務負擔同步進行討論。Rejda（1999）以美國為例，OASDI 提供最低所得保障以對抗經濟風險，傳統上美國認為個人必須為自己經濟安全負責，政府只是提供最低保障，是**多元所得來源**的概念。何謂最低保障呢？有三個特色：首先，一個極端的觀點是最低保障必須低到幾乎看不見。第二，但另一個極端卻指出最低保障必須足以提供一個舒適的生活水準，且不依賴其他所得來源。第三，居中的觀點是最低保障聯合其他所得收入必須上大部分的人都可以有合理生活水準。若有其他無法符合的需求，則仰賴社會救助制度。

4.其他影響老年生活資源的因素（住房、財富或公共服務）

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

5.財務持續性、財務可負擔性與給付適足性的取捨

可負擔性是指制度應該在個人與社會的財務能量可負擔之內，且不過份地抵換其他社會或經濟的必要支出，或導致不可防禦的財政結果（Holzmann&Hinz，2005）。可持續性係指在合理假設之下，制度的財務清償性可維持在可預見的將來都沒有問題（Holzmann&Hinz，2005）。財務可負擔性是給付適足性的另一個限制條件，若以完全提存準備的觀點分析，要多少水準的年金保障，就必須相對提撥多少，完全反映成本。但如果是以隨收隨付為基礎，因為成本由後代負擔，故容易忽略成本面而造成較為寬裕的給付水準，為此，財務永續性與代際公平性是一個關鍵性指標，日本年金也浮現若干問題，芝田文男（2013）針對日本無年金或低年金的研究顯示：（1）年金制度本身並未將未加入者或是保費未繳納的問題納入制度中考量，也是造成「無年金或低年金」現象的主因；（2）其次是在高齡少子化持續惡化下，年金制度的永續性受到質疑；（3）現在領受年金的世代領受金額數倍於曾繳納的保險費，而年輕世代則是提撥提高，但所得替代率卻逐漸下降，「世代不公平」的議題逐漸受到正視。這是我們設定基本保障時必須引為殷鑑而審慎評估的。

第三節、基礎保障給付水準分析與設計

一、給付公式的設計

目前臺灣的勞工保險或國民年金保險有兩種給付公式，首先是以常數項保證其基本給付水準，約為 3500 元，主要是沿襲年金制度開辦時已經存在的敬老津貼等，為制度銜接而有的設計，給付水準並沒有經過基本保障這個制度目的的連結與討論。第二種給付公式是平均投保薪資乘上年資再乘以給付率 (accrual rate)，並沒有針對不同的投保薪資水準有不同的給付率的設計，原則上以個人公平性為依歸，沒有特別的所得重分配效果。但制度的給付率並不相同，也造成民眾技巧性選擇勞工保險投保的結果。為整合各制度有一個相同的基本年金給付水準設計，並希望發揮若干所得重分配效果，以下導引兩個主要計算公式。

公式一：

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

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

w_1 ：基本投保薪資

w_2 ：總平均投保薪資 W 減去基本投保薪資 w_1

W ：總平均投保薪資 $W = w_1 + w_2$

c_1 ：第一階段給付率

c_2 ：第二階段給付率

c_3 ：第三階段給付率

Y_1 ：第一階段年資，最高 20 年。

Y_2 ：第二階段年資，總年資 Y 減去 Y_1 。

Y ：總年資。 $Y = Y_1 + Y_2$

假設一個勞工投保 40 年，最後計算而得的平均保險薪資為 37280 元，假設基本投保薪資是 17280 元，第一階段給付率 1.75%，第二階段給付率 1.45%，第三階段給付率 1.2%。

$$\begin{aligned} & 17280 * (1.75\% * 20 + 1.45\% * 20) + 20000 * (1.2\% * 40) \\ & = 11059 + 9600 = 20659 \end{aligned}$$

假設一個勞工投保 40 年，最後計算而得的平均保險薪資為 17280 元，假設基本投保薪資是 17280 元，第一階段給付率 1.75%，第二階段給付率 1.45%

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

表 7-3-1- 1 三階段給付率的給付額試擬

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

資料來源：本研究整理。

公式二：

仍以業務分立、內涵整合的原則，各保險均有一致性的基本年金給付，無論勞工保險或公教保險，基本年金投保金額均以國民年金投保金額為準（W1），其餘的部分（W2）為該保險附加年金投保薪資。目前 W1 是以 17280 元進行設算。但在給付率方面較公式一為簡化，基本年金部分給付率為 C1，而超過 17280 元部分，給予 C2 的給付率。

假設一個勞工投保 40 年，最後計算而得的平均保險薪資為 37280 元，假設基本投保薪資是 17280 元，第一階段給付率 1.55%，第二階段給付率 1.2%，則年金額約為 10714 元（基本年金）加上 9600 元（附加年金），總計約為 20314 元（請參考表 7-3-2）。

$$w_1 * (c_1 * Y) + w_2 * (c_2 * Y) \\ 17280 * (1.55\% * 40) + 20000 * (1.2\% * 40) \\ = 10714 + 9600 = 20314$$

表 7-3-1- 2 二階段給付率的給付額試擬

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

資料來源：本研究整理。

二、給付水準的討論

在國內文獻方面，詹宜璋與王正（1994）以「年金給付水準」為切入點，針對當時規劃中的老年基礎年金，進行內容分析與相關理念意涵探討。長期而言所得水準受到經濟景氣循環的影響，故以「所得」為計算基礎不若「消費支出」來得穩定。作者認為，老年基礎年金的制度對象是全體老年人口，制度目標在提供維持基本經濟生活水準基礎保障，年金給付水準的相關衡量指標，乃是**相當於社會救助下貧窮指標**的設定。此外，該文實證分析顯示，老年人所引發的消費支出**不會高於年輕人**，故社會救助所規範之「最低生活費用標準（貧窮線水準）」即可援引為老年基礎年金的給付水準。據此，作者建議老年基礎年金的合理給付水準，可訂為**平均消費支出的 60%**。

不過，楊靜利（1995）指出，基本生活並非貧窮，社會保險是以自助為出發點的社會互助手段，既為自助則必須保障獨立自足的生活，而非窮困潦倒的生存，故無論老年年金的給付水準如何設定，都似**可不必與社會救助或貧窮糾結不清**。楊靜利（1995）由滿足老年人生活需求的角度出發，認為年金的給付至少能提供老年人尋求機構收容之所需，故以老年福利機構平均安養一名老人的支出數額為老年基礎年金的給付標準，其計算結果為工作人口平均基本所得的 30%⁷⁶。鄭清霞（2002）則提出，**制度類型（稅收或保險）應是給付水準訂定的決定因素之一**，倘若是財源來自一般稅收的免費式年金，其水準通常與財源同樣來自稅收的社會救助標準相關較大，給付水準自然較低；倘若採取事先繳費的社會保險方式辦理，則較強調「自助與互助」精神，給付水準高低較不致影響政府財政與社會公平性，給付水準自然可以提高。由於社會保險式年金制度，其給付水準可能受到投保年資或薪資影響，部分老年人因為繳費年資過短或投保薪資過少而最後發生給付水準偏低的問題。採取社會保險方式辦理的年金制度，則可考慮搭配最低給付或者最低保證所得的措施，以避免該制度無法達到保障老年經濟安全的基本目標（鄭清霞，2002）。

詹宜璋（1997）透過主計處家庭收支調查及其他官方統計資料，在評估老人經濟狀況及相對應之風險型態的同時，也對當前相關老人保障制度進行風險性評

⁷⁶此基本所得係指行政院主計處公佈的調查抽樣數據，包括受雇者薪資與產業主所得，而非公勞保的投保薪資。

估。基本上，老人是一個異質性高的人口群，單一的福利方案或制度，並無法因應老人多樣化的經濟需求。作者認為，老年經濟安全議題的探討應關注在「所得」與「需求」二個構面，而從官方統計資料的數據來看，老年人隨著年齡的增長，呈現出「所得漸減、健康日頹」的情況，而老人次群體間，亦存在著不同的所得與需求樣貌。故作者建議，老年經濟保障制度不宜均一化，而應針對不同年齡別及其他特性之老年次人口群，設計不同的機制，以提高整體老年經濟保障制度的運作效率性。

王正（2000）則針對國內綜合了保險與福利性質的多元老年經濟保障制度，作者以國民基礎年金與社會救助及津貼之銜接與配合為主軸來進行討論，希望提供整合老年經濟保障整體架構之參考。作者認為，老年基本生活保障水準，無論在社會救助或年金保險體系內，均不宜過大，故建議國民年金實施初期，可考慮限制同時符合國民年金及中低收入老人生活津貼等雙重給付資格者，僅能擇一領取；其後，再採漸進方式，將中低收入老人生活津貼融入國民年金體系中。其次，考量到各直轄市與全國性的貧窮線標準有所不同，以致保險與救助無法整合。因之建議，老人經濟生活保障宜以國民年金為主，若有不足，再輔以社會救助予以補充，以求兼顧全國一致性與地方特殊性的雙重考量。就長期而言，老人經濟生活保障應回歸「年金保險」與「社會救助」二個主要體系中。

為符合個別層級的年金制度目標，並同時必須兼顧個別年金層級間的發展與配合，給付水準應是年金制度的各項規劃要素，以及不同年金制度間相互搭配的相對性標準，而不僅僅只是達到各種經濟安全保障層次的絕對性標準（鄭清霞，2002）。鄭清霞（2002）參酌貧窮定義為基礎來討論國民年金給付水準設定的可能途徑。貧窮的定義約可分為四大取向：飢餓、生計、社會對應、社會參與。其中的差距可以用必需品的涵蓋範圍以及數量與質量來呈現（Spicker,1993）。鄭清霞（2002）根據「生計標準」將國民年金之給付應足以償付位於基本水平的少數必須品之質與量。其根據家庭收支調查資料設算出 65 歲以上老人之「一般」且「基本」的消費支出。以消費支出的眾數代表「一般」，基本消費支出項目為：飲食費、衣著費、房租與水費、燃料與燈光費、家具與家庭設備費、運輸與通訊費。生計取向的國民年金給付水準平均約為工業及服務業平均薪資的 24% 左右，該水準滿足老人基本的消費支出於第 50 個百分位數。若採取「社會對應」取向，假設所得或資源必須足夠換取某些財貨或服務，而這些財貨和服務可以讓他們過個工人階級的生活。據此設算第 50 個百分位數勞工的各項消費支出，社會應對取向的國民年金給付水準為工業及服務業平均薪資的 33% 左右。

除了社會救助標準之外，基本工資也具備維持基本生活的意涵。基本工資自 1956 年(民國 45 年)初訂基本工資為每月 300 元，1968 年 3 月 16 日行政院公布《基本工資暫行辦法》，據以調整基本工資，此為臺灣首次以法規命令規定全國性的最低工資。1984 年 8 月 1 日起公布施行《勞動基準法》，依該法第 21 條規定，「工資由勞僱雙方議定之，但不得低於基本工資。」。1985 年，前勞工行政主管機關內政部通過《基本工資審議辦法》之後，制定基本工資的相關政策，並開始逐年審議調整。惟 1997 年調整至每月新台幣 15,840 元後，因亞洲金融風暴、產業大量外移等影響，至 2007 年為止，曾近十年不調整基本工資，故於 2007 年，大幅調整時薪為 95 元，除反映基本工資調升部分之外，尚考量「折入例假日工資」與「反映工時縮短 6 小時之變更」二大因素，月薪則調整為 17,280 元，調幅約 9%。

2010 年起，基本工資審議委員會改由勞、資、政三方各 7 位代表所組成，於每年第三季實施討論，並交由行政院核定公告後實施。基本工資審議委員會於 2013 年 8 月 28 日，經通盤考量當前經濟及社會情勢，共識決議每月基本工資自 **2014 年 7 月 1 日起調整至 19,273 元；時薪自 2014 年 1 月 1 日起調至 115 元。**2014 年 8 月 29 日會議再次決議自 2015 年 7 月 1 日起，每月基本工資調整至 20,008 元，調幅 3.81%；每小時基本工資比照調升至 120 元。此外，2014 年 8 月 29 日，勞動部宣佈為使日後基本工資之審議更符社會各界之期待，將於 3 個月內，於基本工資審議委員會下組成工作小組，由委員及學者專家以每季集會 1 次之原則，就基本工資審議相關事宜詳加研究⁷⁷。

觀察臺灣基本工資的調整，有幾個特色，首先並沒有特定規律的調整時間，可以每年調整，也可以 10 年調整一次。調整的幅度也沒有特定的規律性，如同基本工資審議辦法第 4 條規定：基本工資審議委員會為審議基本工資，應蒐集下列資料並研究之。一、國家經濟發展狀況。二、躉售物價指數。三、消費者物價指數。四、國民所得與平均每人所得。五、各業勞動生產力及就業狀況。六、各業勞工工資。七、家庭收支調查統計。顯見基本工資的調整受到至少七個因素影響，更重要的是政治性協商更是關鍵因素。換言之，基本工資並不適合做為基本年金給付水準的參考依據，也不適合做為其給付水準調整的依據。

⁷⁷ 資料來源：勞動部新聞頁面：「基本工資審議委員會達成共識，自 104 年 7 月 1 日起，每月基本工資調整至 20,008 元，調幅 3.81%；每小時基本工資比照調升至 120 元。」

http://www.mol.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=24&article_id=7774。基本工資審議委員會第 28 次會議紀錄：

<http://www.mol.gov.tw/upload/cht/attachment/33416181823bd2727224d85e36104797.pdf>。

表 7-3-1-3 臺灣歷年基本工資

(單位：新台幣元)

年期	月薪	時薪
1956	300	
1964	450	
1968	600	
1978	2,400	
1980	3,300	
1983	5,700	
1984	6,150	
1986	6,900	
1988	8,130	
1989	8,820	
1990	9,750	
1991	11,040	
1992	12,365	
1993	13,350	
1994	14,010	
1995	14,880	
1996	15,360	
1997	15,840	----
2007	17,280	95
2014	19,273	115
2015	20,008	120

資料來源：勞委會

http://english.mol.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=5174a418.

針對制度整合的務實性來說，國民年金的給付水準應可作為討論的第一個提案，根據目前的投保薪資每月 17280 元設算⁷⁸，投保 40 年可以獲得的每月年金給付約為 $17280 \times 40 \times 1.3\% = 8986$ 元。這個水準大約是接近**共居家戶**老人消費性支出第 1 個十等分位平均值（請參考表 3-3-3-1），換言之，年金給付水準可以讓**共居家戶**老人消費性支出的消費水準滿足於第 1 個十等分位平均值。從另一個方向比較，這個水準約是共居家戶主要七項消費支出的第 4 個十等分位平均值。換言之，這個年金給付水準可以讓共居家戶老人滿足食衣住行醫療等七項支出，大約在第 4 個十等分位平均的消費水準。其次是引用勞工保險的計算方式， $17280 \times 40 \times 1.55\% = 10714$ 元，年金給付水準可以讓共居家戶老人消費性支出的消費水準滿足於第 2 個十等分位平均值。從另一個方向比較，這個水準約是共居家戶主要七項消費支出的第 5 個十等分位平均值。相關更詳細的模擬與對照表請參考表 7-3-2-2 與表 7-3-2-3。

⁷⁸ 月投保金額是計算保險費及各項給付金額的基準，在國民年金施行第 1 年，以勞工保險投保薪資分級表第一級（當時為 17,280 元）為月投保金額；第 2 年起，於消費者物價指數累計成長率達 5% 時，即依該成長率調整。目前月投保金額仍維持為 17,280 元。消費者物價指數是以主計總處公布之前 1 年 10 月至該年 9 月底為止 12 個月之平均消費者物價指數認定。當物價指數較上次公告調整月投保金額時之指數，累計成長率達 5% 以上時，就按該成長率調整。（資料來源：勞工保險局 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=PLKv2esZQ1o%3d>。

表 7-3-1-4 不同給付率、年資的給付水準模擬

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

說明：2013 年工業與服務業平均每人每月薪資為 45644 元，
10714 元約為 23.47%，7862 元約為 17.22%。

表 7-3-1-5 不同給付水準對照可達到的消費水準

投保薪資	C1	年資	給付水準	消費水準			
				指標	家戶型態	等分位	金額
17280	1.55	40	10714	七項支出	獨居	3	10119
				七項支出	共居	5	10351
				七項支出	全體	5	11083
				消費性支出總計	獨居	1	10036
				消費性支出總計	共居	2	11313
				消費性支出總計	全體	3	11645
17280	1.4	40	9677	七項支出	獨居	3	10119
				七項支出	共居	5	10351
				七項支出	全體	4	9507
				七項支出	僅與配偶同戶	3	9522
				消費性支出總計	全體	1	9295
				消費性支出總計	僅與配偶同戶	1	9838
				消費性支出總計	共居	1	9019
				消費性支出總計	全體	4	9507
17280	1.3	40	8986	七項支出	共居	4	8981
				七項支出	全體	4	9507
				消費性支出總計	全體	1	9295
				消費性支出總計	共居	1	9019
				消費性支出總計	全體	4	9507

必要性與可行性分析：年金體系的財務永續性以及退休給付的適足性(adequacy)是年金政策改革的重點，其兩者之間的平衡更是主要挑戰。年金結構體系各層次各有其不同的功能，第一柱年金主要目的在於保障老年人的絕對、最低的生活水準，此為重分配的目的。我國目前的老年經濟安全制度尚未有基本年金的設計，2013 年的年金改革討論，有不少研究或意見提到希望有一致性水準的基本老年年金給付，有助於社會團結與制度間的通算整合。一則可避免現行有民眾棄國民年金而選擇勞工保險投保的狀況，且一旦提及年金改革時，各制度的給付公式與給付水準差異再度被提出批判一番，也模糊了公平性的焦點。再者，目前國民年金與勞工保險的給付公式中，不同投保薪資的給付率完全相同，並沒有所得重分配的設計機制，再加上投保薪資比例式的政府保費補助，更加劇逆分配的疑慮，應可透過基本年金的設計加以改善。

現行制度雖已經實行分立制已久，雖難再回到過去大國民年金的規劃，然在制度分立之下，仍可透過第一階段投保薪資齊一相同的給付率設計，達到齊一基本年金的給付水準。然目前不同的保險制度有其不同的給付率，需相互協調給付率的設定，前提是不增加保險財務的負擔。第一階段給付率為各制度通用，第二階段給付率則因個別制度的財務狀況與所得重分配程度而有不同，原則上不加重財務負擔，需進行財務精算與民眾溝通。

第捌章、結論與建議

老年年金制度的主要目標在於保障老年經濟安全，所以「**老年經濟的適足性保障**」是最初始的核心目標。Barr and Diamond (2006) 認為年金制度的目標就個人或家庭層面來說，主要有兩個功能，分別是**生命週期的所得重分配 (Consumption Smoothing)**與**保險 (Insurance)**。就國家層次，主要有兩個功能，**減貧 (Poverty relief)**與**重分配 (Redistribution)**。就個人來說，因為老年工作能力的限制，人們通常必須在工作期間儲蓄資源，透過資本市場、國家或家庭等三種機制，適度延遲消費而將資源平整分配在工作與老年階段。

但由於未來所面臨的經濟風險不確定，也無法正確掌握平均餘命，老年年金保險則可回應上述幾個不確定性的問題。針對社會總體而言，部分低所得的弱勢人口群可能終其職涯都無法累積足夠資源，換取老年所需，此時年金給付發揮事先的減貧效果；而為降低此減貧目標所延伸戕害工作動機的負面影響，各國在年金給付資格與水準有不同的設計。為達到老年經濟適足性的制度目標，年金制度可能透過財務處理方式、累進稅率、單人或夫婦差別給付等方式，進行世代、高低所得、長壽短命、不同家庭型態間的重分配目標(Barr and Diamond, 2006; Rejda, 1999)。

第一節、研究發現

一、老年經濟狀況

本研究兼採所得與消費指標，分析 2003-2013 年老人與非老人貧困率，發現不論所得或消費測量，老人群體落入貧困的比率有下降的趨勢，但非老人群體陷入貧困的比率相對地上升。其次，根據不同的所得階層別，分析老人所得的組成，以及退休金與老農津貼等所得對老人所得位階的影響，發現退休金與老農津貼都是利富的所得科目，尤其是退休金，未來年金改革應發揮所得重分配效果。最後以不同家戶型態老年消費支出做為基本年金給付水準設定的參考依據，也用以對照不同基本年金水準所能達到的老人基本生活保障效果。全體老人消費性支出最少的第一分位組，每月消費性支出約 9295 元，獨居者約 10036 元，僅與配偶同戶 9838 元，其餘家戶均歸類為共居家戶，每月每人約 9019 元。計算七種主要消費性支出項目，每個消費項目的消費水準均在第 4 個十分位數平均值，則加總後的金額約為 9507 元，獨居者為 12173 元，僅與配偶同戶者為 11107 元，共居者為 8981 元。

二、各國制度

本研究根據公共年金的財務體制，稅收制、社會保險制、個人帳戶制，整理六個國家的年金制度(請參考圖 8-1-2-1)。稅收制以加拿大(請參考圖 8-1-2-2)、紐西蘭(請參考圖 8-1-2-3)為代表，社會保險制則介紹貝佛理奇模式的英國(請參考圖 8-1-2-4)、俾斯麥模式的德國(請參考圖 8-1-2-5)，以及整合分立年金而有國民年金的日本(請參考圖 8-1-2-6)，最後介紹個人帳戶制的代表國家—智利(請參考圖 8-1-2-7)。各國摘要以及給臺灣的借鏡請參考表 8-1-2-1，在制度設計上則主要有下列三點可供參考：

表 8-1-2-1 各國制度摘要表

國家別	加拿大	紐西蘭	英國	德國	日本	智利
型態/財源	稅收制	稅收制	社會保險制	社會保險制	社會保險制	個人帳戶制
基本保障水準 (相當於平均薪資比例)	22.21% (2013)	43.2% (2013)	18.23% (2013)	----	21.78% (2014)	16% (2011)
基本保障給付 參數	居住年數	居住年數	繳費年數	無基本保證 年金	繳費年數	居住年數
減貧或重分配 效果	OAS 並非改善老人整體經濟情況的直接主因	NZS 存在減貧與所得重分配效果	1. 貧窮情況改善，BSP 給付並非單一主因，附加年金的市場化修正亦是原因 2. BSP 有重分配效果	強調降低不利於給付累積的因素	1. 減貧效果不明顯 2. 低的納保率影響國民年金功能的發揮	替最沒有保障的智利人口提供穩健的社會基礎，可大幅降低所得不平等問題
老年年金與社會救助競合	OAS 與 GIS 共同運作	NZS 達到減貧效果，但對於醫療照顧或無自有住宅者，輔以資產調查的社會救助制度	輔以保證津貼、儲蓄津貼，強調避免福利依賴	強調社會救助的補充性原則給予輔助	雖輔以社會救助，但標準較為嚴苛	PBS 與 APS 降低老年貧窮，但又不致造成福利依賴
給臺灣的借鏡	1. OAS 給付目的定位在普及性退休經濟來源之一 2. OAS 與 GIS 共同運作 3. 指數調整是給付水準關鍵因素	NZS 雖有保障老年經濟安全效果，但財務受到人口結構影響大，且有世代公平性問題。	1. 採行所得相關保費、定額給付有重分配效果	1. 保障年輕時的薪點累積 2. 社會救助評估，採取收入面與需求面的實際評估方式	1. 國民年金保障不足，社會救助較為嚴苛，恐無法解決貧窮問題 2. 國民年金低納保率	雖是個人帳戶制，但團結年金則扮演社會安全網的補強角色，而擴大老年保障。

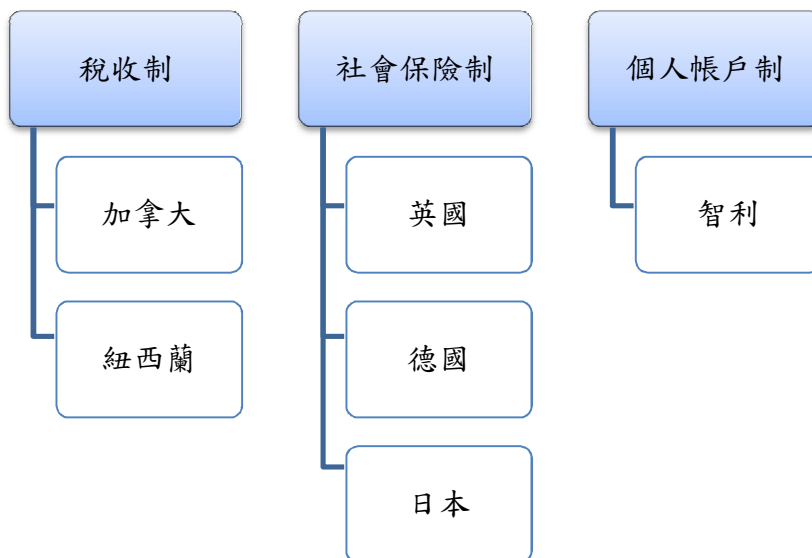
資料來源：本研究自行整理

- 1.除了德國之外，這五個國家均有類似基本保障的年金給付，稅收制國家可以明顯標明是基本給付，財源來自於稅收；而社會保險制國家則區分為兩種，德國完全是走職業別，給付計算也是比例制，沒有所得重分配功能。而英國、日本有區分為基礎及附加的兩種，或區分為國民年金與職業年金，以凸顯基本保障給付。無論是稅收制或社會保險制的基本年金，若額度過高均會面臨財務面的挑戰，所以全額年金的給付，稅收制國家主要要求居住年數，保險制國家要求投保年資，大約為 35-40 年，若不足年資通常採取比例遞減(請參考表 8-1-2-1)。
- 2.既然有依據年資而來的減額年金計算，最大的衝擊在於雖美其名為基本保障，但還是有人拿不到全額年金，若沒有其他收入可能還是面臨老年貧窮問題，所以，無論是哪種體制的年金制度，均有年金內或年金外(社會救助)予以搭配，換言之，整體老年經濟安全因為年金制度而得已不會過分依賴社會救助，但社會救助還是發揮最後一道防線的功能，除了對年金財務不致造成過度壓力，所謂錢花在刀口上，這也是資源分配的效率面展現。
- 3.不同於臺灣先以區域性貧窮線篩選合格的低收入戶，給予生活補助金後再依身分給特定補助，而較忽略需求面的詳細設算，這些國家社會救助的運作原則有幾個特色值得參考：(1)年金給付列入家庭總收入的計算；(2)需求評估設算貧窮線；(3)社會救助金額採填補不足的概念。
- 4.積極性解決年資累積不足的方法，是因應育兒、照顧、失業等風險，給予特定事件的年金基數(請參考表 8-1-2-3)。

表 8-1-2-2 主要國家基礎年金的資格與水準

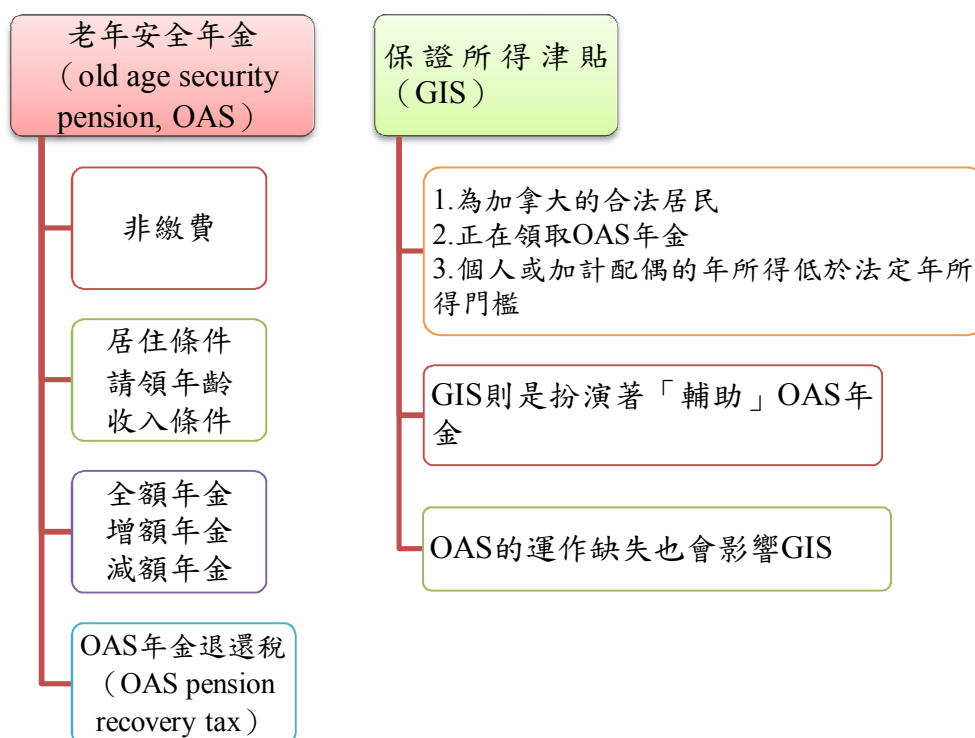
國家別	名稱	滿額年金條件	平均薪資(%)
加拿大	老年安全年金	居住 40 年	22.21%(2013)
紐西蘭	老人養老金	20 歲之後居住 10 年， 其中 5 年需於 50 歲之後	43.2%(2013)
英國	基礎公共年金	繳費 30 年	18.23%(2013)
德國	----	----	----
日本	老齡基礎年金	繳費 25 年	21.78%(2014)
智利	社會團結年金	20 歲以後，居住年滿 20 年。 請領前 5 年居住滿 4 年	16%(2011)

資料來源：本研究整理。



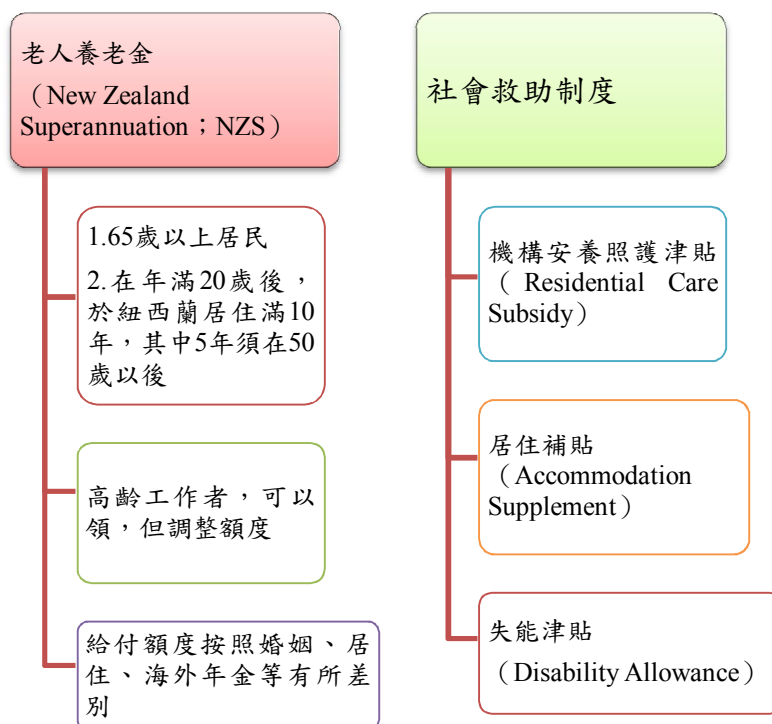
資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-1 財務體制與代表國家



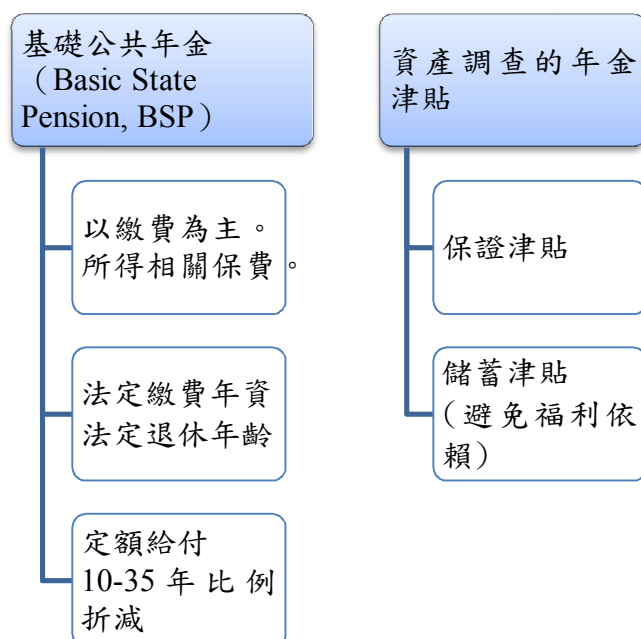
資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-2 加拿大老年年金制度與社會救助



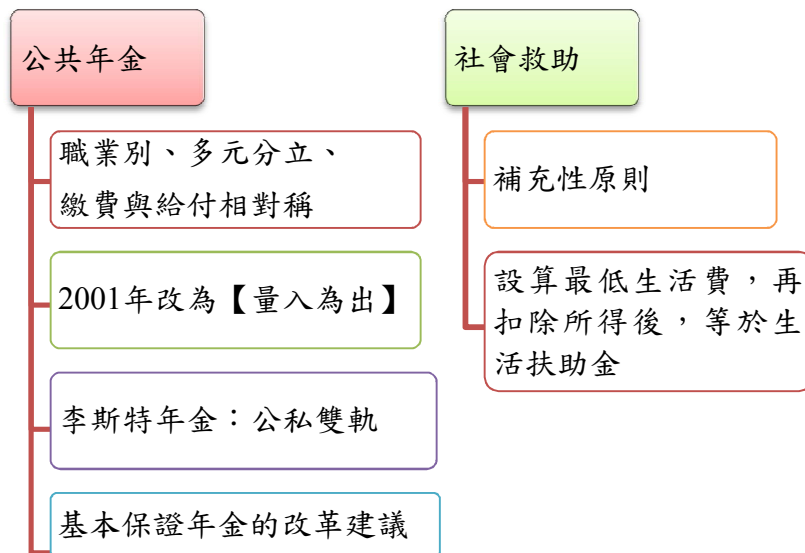
資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-3 紐西蘭老年年金制度與社會救助



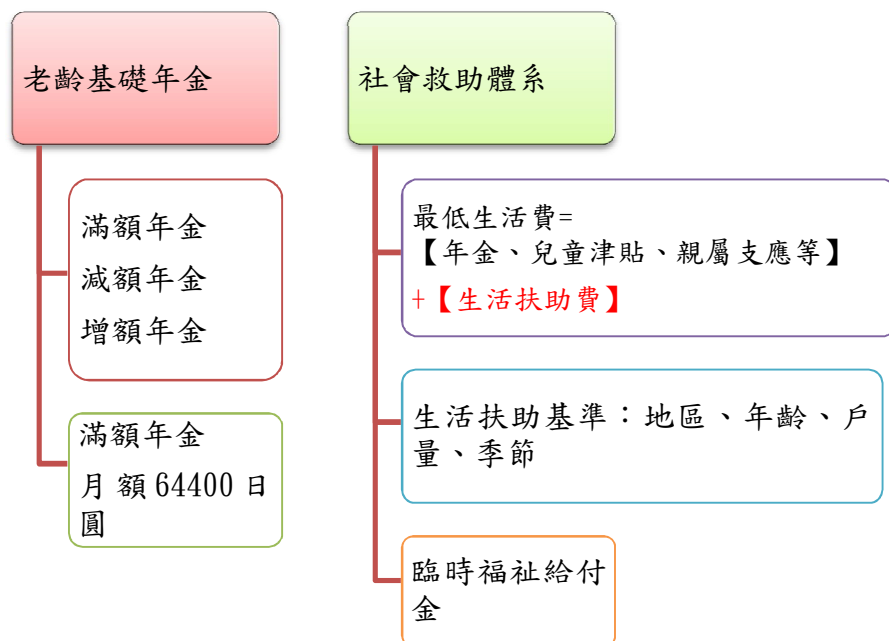
資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-4 英國老年年金制度與社會救助



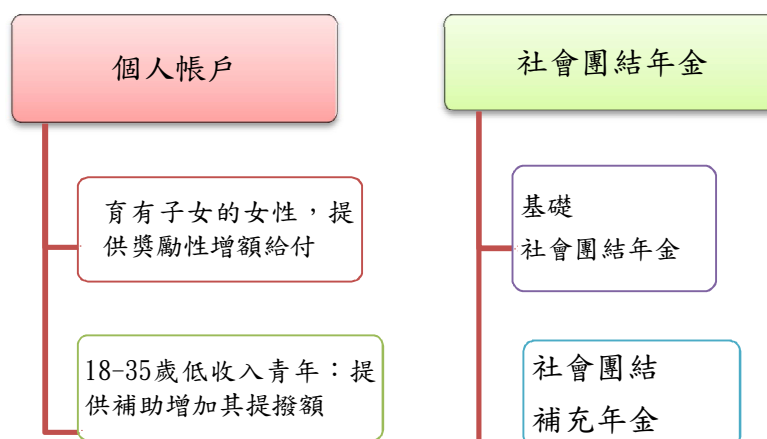
資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-5 德國老年年金制度與社會救助



資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-6 日本老年年金制度與社會救助



資料來源：本研究整理。

圖 8-1-2-7 智利老年年金制度與社會救助

表 8-1-2-3 特殊積點或豁免保費

國家別	特殊積點/豁免保費
英國	●針對因特殊原因（如失業、因病無法工作、照顧幼齡子女等）而無法繳費期間，制度另會給予豁免繳費的年資（NI credits）
德國	●養育子女 3 年；薪點為平均薪資 100%。 ●職前/學徒訓練（3 年） ●身心障礙者 ●照顧老病家屬
日本	●低所得者、失業者等經濟弱勢者，可以申請保費免除或減額寬限。但影響最後給付水準。 ●厚生年金：產前即產後停職期間以及育兒期間給予保費免除。但會影響給付水準。
智利	●育有子女的女性；18-35 歲低收入青年就業者

資料來源：本研究整理。

三、給付適足性

給付適足性廣義而言，是希望整體年金給付可以維持退休前的生活水準，以個人生命週期所得重分配為出發點，強調的是個人的適足性。衡量的指標通常是退休前所得的若干比例，所得替代率分子為各柱的總年金額，分母為個人退休前所得、平均投保薪資所得等。且低、中、高所得者的理想替代率水準應有其不同，所得越高，其所需的替代率越低。公共年金所發揮的所得替代率也隨所得越高而下降。

由年金給付的減貧功能（Poverty Relief）出發，是給付適當性的狹義定義，強調保障最低的生活水準，所得替代率通常以平均薪資為分母，這個給付水準因其強調最低保障，通常會被拿來與貧窮線做比較。然貧窮線通常以家戶為單位，社會救助是社會福利體制的最後一道防線，臺灣貧窮線縣市標準不同，其他國家則多以需求設算貧窮線標準；再者基於多元所得來源理念，年金制度的最低保障不必然與社會救助貧窮線水準有關，但仍必須回應最低保障金額所欲發揮的經濟安全功能為何，換言之，這個給付水準究竟回應哪些消費項目或哪個消費水準。更重要的是，基本給付水準的設定，並非絕對標準，而需考量數個因素包括：繳費或非繳費、是否進行資產調查、基本保障內涵、老年生活資源(健保、長照、住宅、公共服務)個人公平性、勞動參與動機、所得重分配、財務永續性、財務可負擔性(請參考圖 8-1-2-8)。



圖 8-1-2-8 臺灣基本年金的設計原則

第二節、研究建議

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

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

(二) 基本年金給付水準約為平均薪資的20%上下

在事先預防的老年年金體系中，基本年金的給付水準互有高低，本次檢閱的6國家以及相關國際間類似基本保障概念的年金水準大約在平均薪資的20%上下，約可做為一個對照標準。

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

公式一：二階段投保薪資、三階段給付率

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

w_1 ：基本投保薪資

w_2 ：總平均投保薪資 W 減去基本投保薪資 w_1

c_1 ：第一階段給付率

c_2 ：第二階段給付率

c_3 ：第三階段給付率

Y_1 ：第一階段年資，最高 20 年。

Y_2 ：第二階段年資，總年資 Y 減去 Y_1 。

Y ：總年資。 $Y = Y_1 + Y_2$

公式二：二階段投保薪資、二階段給付率

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

w_1 ：基本投保薪資

w_2 ：總平均投保薪資 W 減去基本投保薪資 w_1

c_1 ：第一階段給付率

c_2 ：第二階段給付率

Y ：總年資

公式一與公式二均沒有採用原來 3500 元常數項(排富)的處理方式，主要是因為這個設計是為了制度過渡與銜接，並非考量基本保障，3500 元恐也離基本保障水準過遠。若在社會保險制度中，繼續以常數項處理，且提高金額，恐將降低投保誘因，不利於保險財務。若以稅收融通而有均一基本年金，則必須清楚規畫長期財源，現階段仍以各個老年經濟保障制度間的整合為原則。如何擬出各個制度間相同的基本老年年金給付水準，主要在於第一階段投保薪資與給付率均相同。公式一考量較低投保年資者的基本保障問題，故給予前面年資較高的給付率，但也容易造成降低投保意願的問題。公式二則較為簡潔，僅有兩段給付率，第一階段投保薪資建議參照國民年金投保薪資水準，給予較高給付率($C1$)，可發揮基本保障與所得重分配效果，高於國民年金投保薪資的部分，再給予第二階段給付率。

(四) 不增加個別保險的財務負擔

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

(五) 排除累積保險年資的不利因素

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

參考文獻

第一章、第二章

行政院勞工委員會勞工保險局（2013）。勞工退休金業務專輯。

<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=yFz%2f4WGu1HE%3d>

行政院經濟建設委員會（2010）。人力規劃研究報告 14 期。

<http://www.ndc.gov.tw/att/0015065/0015065.pdf#page=208>

考試院（2010）。公務人員退休制度改革的意義與影響。

<http://www.exam.gov.tw/public/Data/222410265871.pdf>

勞動部勞工保險局（2014）。國民年金簡介。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=DUBMXxAoFv4%3d>

臺灣銀行（2014）。公教人員保險簡介。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：http://www.bot.com.tw/gessi/gessi_intro/Pages/default.aspx.

全國法規資料庫(2014)。軍人保險條例。資料檢索日期：2014 年 07 月 20 日。網址：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=F0050001>.

王永慈（2003）。〈貧窮與所得不均議題——現有研究使用資料庫之評析〉。《國立政治大學社會學報》，34，123-149。

王德睦、呂朝賢、何華欽（2003）。〈臺灣貧窮門檻與測量的建立：FCSU 的應用〉。《台大社會工作學刊》，8，1-46。

呂朝賢（2005）。〈由資料品質談家庭收支調查在社福議題的運用〉。《社區發展季刊》，111，190-197。

李淑容（2006）。〈貧窮女性化之研究：兼論家庭收支調查資料庫之使用〉。《國立政治大學社會學報》，38，57-87。

周怡君（2012）。社會政策與社會立法新論（第二版）。台北：洪業文化。

柯木興（2002）。社會保險。台北：三民書局。

洪明皇、林怡婷（2012）。〈政府政策對老人退休前後所得分配之影響：世代別的探討〉。《社會政策與社會工作學刊》，16（2），95-139。

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

鄭清霞（2002）。〈我國老年經濟安全制度給付水準之探討〉。《保險專刊》，18（2），169-191。

Atkinson, A.B. 1995 *Incomes and the Welfare State*. Cambridge University Press.

Atkinson, A. B., L. Rainwater, & T. Smeeding（1995）. Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study（No. 18）. Paris, France: Organization for Economic Co-Operation and Development.

- Baron, J. N., & W. T. Bielby (1980). Bringing the Firms Back in: Stratification, Segmentation, and the Organization of Work. *American Sociological Review*, 45 (5), 737-765.
- Barr, Nicholas & P. Diamond (2010). *Pension Reform: A Short Guide*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Barr, Nicholas & P. Diamond (2006). The Economics of Pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (1), 1-14.
- Barrientos, A. (2006). Poverty reduction: The missing piece of pension reform in Latin America. *Social Policy & Administration*, 40 (4), 369-384.
- Barrientos, A., & P. Lloyd-Sherlock (2002). Non-contributory pensions and social protection. *Issues in Social Protection, Discussion Paper*, 12. Geneva, International Labour Office.
- Bertranou & Ginneken (2004). The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. *International Social Security Review*, 57, 3-18.
- Blank, R. M. (2005). Poverty, Policy, and Place: How Poverty and Policies to Alleviate Poverty are Shaped by Local Characteristics. *International Regional Science Review*, 28 (4), 441-464.
- Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus, & T. Smeeding (1988). Equivalence Scales, Well-Being, Inequality, and Poverty: Sensitivity Estimates Across ten Countries using the Luxembourg Income Study Database. *Review of Income and Wealth*, 34 (2), 115-142.
- Citro, C. F., & R. T. Michael (Eds.) (1995). *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, D.C: National Academy.
- Clark, T., & C. Emmerson (2003). Privatising provision and attacking poverty? The direction of UK pension policy under new Labour. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2 (1), 67-89.
- Dethier, Pestieau & Ali (2011). The impact of a minimum pension on old age poverty and its budgetary cost: Evidence from Latin America. *Revista de Economiadel Rosario*, 4 (12), 37-65.
- Farkas, G., P. England, & M. Barton (1988). Structural Effects on Wages: Sociological and Economic Views. In G. Farkas & P. England (eds.), *Industries, Firms, and Jobs: Sociological and Economic Approaches* (pp. 93-112). New York: Plenum.
- Fehr, H., & J. Uhde (2013). Means-testing retirement benefits in the UK: Is it efficient? from: <http://www.netspar.nl/files/Evenementen/2014-01-29%20tm%2031%20IPW/papers/027%20uhde.pdf>.
- Hagenaars, A. J. M., K. D. Vos, & M. A. Zaidi (1994). *Poverty Statistics in the Late 1980s: Research based on Micro-Data*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Holzmann, R. (2013). Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends and challenges. *International Social Security Review*, 66 (2) , 1-29.
- Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). Pension systems and reform conceptual framework. *World Bank Discussion Paper*, 824.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century: The World Bank's Perspective on Pension Systems and Reform. *World Bank, Washington, DC*.
- Holzmann, R., H. Richard, & Bank Team (2005) . Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform. Washington, DC: World Bank.
- Hum, D. &W. Simpson (1993) . Economic response to a guaranteed annual income: Experience from Canada and the United States. *Journal of Labor Economics*, 11 (1) , 263-296.
- Meier, V., & M. Werding (2010) .Ageing and the welfare state: Securing sustainability. CES-IFO Working Paper 2916.
- OECD (2013) .Pensions at a Glance 2013 : Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries.Paris: OECD.
- OECD (2012) .OECD Pensions Outlook 2012.Paris: OECD.
- Rejda, G. E. (1999) . Social Insurance and Economic Security. USA: Prentice-Hall.
- Ruggles, P. (1990) .Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Sefton, J., J. Van de Ven, &M. Weale (2008) . Means testing retirement benefits: Fostering equity or discouraging savings? *Economic Journal*, 118, 556-590.
- Smeeding, T. M., L. Rainwater,&G. Burtless (2001) . U.S. Poverty in a Cross-National Context. In S. H. Danziger & R. H. Haveman (eds.), *Understanding Poverty* (pp. 162-189) . New York: Russell Sage Foundation.
- Van Ginneken, W (2003) .Extending social security: Policies for developing countries. ESS Paper No.13, Social Security Policy and Development Branch: International Labour Office.
- Weber, B., L. Jensen, K. Miller, J. Mosley, &M. Fisher (2005) . A Critical Review of Rural Poverty Literature: Is There Truly a Rural Effect ? *International Regional Science Review*, 28 (4) , 381-414.
- Wilson, W. J (1999) . When Work Disappears: New Implications for Race and Urban Poverty in the Global Economy. *Ethnic and Racial Studies*, 22 (3) , 479-499.
- Wilson, W. J (1987) . The Truly Disadvantaged :The Inner City, The Underclass, and Public Policy. Chicago: University of Chicago.
- Wiseman, M. &M. Ycas (2008) . The Canadian safety net for the elderly.*Social Security Bulletin*, 68 (2) , 53-67.

第三章

洪明皇(2011)。社會福利政策該關注所得貧窮或消費貧窮？臺灣社會福利學刊，第10卷第1期，頁97-165。

洪明皇、林怡婷。(2012)政府政策對老人退休前後所得分配的影響：世代別的探討。社會政策與社會工作學刊，第16卷第2期，頁95-139。

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

Cutler, D. M., & L. F. Katz (1992). Rising Inequality? Changes in the Distribution of Income and Consumption in the 1980's. *The American Economic Review*, 82(2), 546-551.

Dhawan-Biswal, U. (2002). Consumption and Income Inequality: The Case of Atlantic Canada from 1969-1996. *Canadian Public Policy -Analyse De Politiques*, 28(2), 513-537.

Fiegehen, G. C., P. S. Lansley, & A. D. Smith (1977). *Poverty and Progress in Britain, 1953-1973: a statistical study of low income households: their numbers, types and expenditure patterns*. Cambridge: CambridgeUniversity Press.

Johnson, D. S., T. M. Smeeding, & B. B. Torrey (2005). Economic Inequality through the Prims of Income and Consumption. *Monthly Labor Review*, 128(4), 11-24.

Meyer, B. D., & J. X. Sullivan (2003). Measuring the Well-Being of the Poor Using Income and Consumption. *The Journal of Human Resources*, 38, 1180-1220.

Saunders, P., J. Bradshaw, and M. Hirst (2002). Using Household Expenditure to Develop and Income Poverty Line. *Social Policy and Adminstration*, 36(3), 217-234.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2011). Pensions at a Glance 2011: Retirement-income systems in OECD Countries and G20 Countries.

第四章

Baldwin, B. (2009). *Research study on the Canadian retirement income system: Final report*. <http://www.fin.gov.on.ca/en/consultations/pension/dec09report.pdf>.

Dwyer, M., (2013). The place of KiwiSaver in New Zealand's Retirement income framework. Commission for Financial Literacy and Retirement Income (CFLRI).

Employment and Social Development Canada (2012). Indicators of Well-being in Canada: Financial Security. <http://www4.hrsdc.gc.ca/d.4m.1.3n@-eng.jsp?did=4>.

Gaynor, B., (2011). "NZ badly behind times with age pensions". The New Zealand Herald. Retrieved 6 November 2011.

- Harris P., (2012) . New Zealand's retirement framework: trends, continuity, change.
Retrieved July 25, 2014. from
<http://www.cflri.org.nz/sites/default/files/docs/RI-Review-2013-History-Harris.pdf>
- Larochelle-Cote, S., Myles, J. and Picot, G. (2008) . *Income security and stability during retirement in Canada*. Analytical Studies Branch Research Paper Series, No.306.
- Ministry of social development (2014) . New Zealand Superannuation. Retrieved July 3, 2014. from :
<http://www.msd.govt.nz/what-we-can-do/seniorcitizens/entitlements/nz-superannuation/index.html>
- National Advisory Council on Aging (2005) . *Seniors on the margins: Aging in poverty in Canada*. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/H88-5-3-2005E.pdf>
- New Zealand Superannuation Fund (2006) Annual Report. Retrieved July 13, 2014. from : <http://www.nzsuperfund.co.nz/>
- New Zealand Superannuation Fund (2013) . The Role and Performance of the New Zealand Superannuation Fund.
- New Zealand Treasury (2012) . Core crown expense tables. Budget economic and fiscal update 2012.
- New Zealand Treasury (2013) . The future costs of Retirement income policy, and ways of addressing them. Wellington, New Zealand.
- OECD (2013a) . *Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators*.
<http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>.
- OECD (2013b) . Old-age income poverty. Pensions at a glance 2013:OECD and G20 indicators.
- Office of the Chief Actuary (2009a) . *Actuarial report 9th on the Old Age Security Program*. <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/OAS9.pdf>
- Office of the Chief Actuary (2009b) . *Actuarial report 11th on the Old Age Security Program*.
<http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/oac-bac/ar-ra/oas-psv/pages/oas11.aspx>.
- Perry B., (2014) . Household incomes in New Zealand: Trends in indicators of inequality and hardship 1982 to 2013. Ministry of Social Development Wellington
- Preston, David A. (1997) . "The compulsory retirement savings scheme referendum of 1997". Social Policy Journal of New Zealand (9) .
- Service Canada (2014a) . Old Age Security: Old Age Security Pension.
<http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas>.
- Service Canada (2014b). The Old Age Security pension recovery tax.
<http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/pension/recovery-tax.shtml>

- Service Canada (2014c). Guaranteed Income Supplement. <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/gis/>.
- Service Canada (2014d). Old Age Security payment amounts. http://www.servicecanada.gc.ca/eng/services/pensions/oas/payments/index.shtml?utm_source=vanity+URL&utm_medium=print+publication,+ISPB-185,+ISPB-341&utm_term=/oasamounts&utm_content=Mar+2013,+eng&utm_campaign=OAS+Pension+2013,+Benefits+for+Low+Income+Seniors
- Statistics New Zealand (2013). How will New Zealand's ageing population affect the property market?
- Statistics Canada (2011). 2011 National Household Survey. <http://www.statcan.gc.ca/eng/survey/household/5178>.
- Tamagno, E. (2005). *The Canadian Pension System*. <http://www.ier.hit-u.ac.jp/jprc/soukai2005/tamagno-paper.pdf>.
- Tamagno, E. (2007). *Strengthening the foundations of Canada's pension system: A review of the Old Age Security Program*. The Caledon Institute of Social Policy.
- Wiseman, M. and Ycas, M. (2008). The Canadian safety net for the elderly, *Social Security Bulletin*, 68 (2) : 53-67.
- Work and Income (2014a). Residential Care Subsidy and Residential Care Loan: Financial assistance for people in rest homes or hospitals. Work and Income. Wellington. New Zealand.
- Work and Income (2014b). Next extra help with costs. Work and Income. Wellington. New Zealand.
- Work and Income (2014c). Disability Allowance. Retrieved July 29, 2014, from <http://www.workandincome.govt.nz/individuals/a-z-benefits/disability-allowance.html>

第五章

- 王靜怡 (2001)。英國勞工退休金制度之發展變遷，*財稅研究*，33 (4) : 193-202。
- 王靜怡 (2002)。英美日三國勞工退休經濟保障制度之變革暨其探析，*保險實務與制度*，1 (2) : 159-185。
- 日本內閣府大臣官房政府広報室 (2012)。社会保障と税の一体改革特集-被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律 Retrieved 5.24, 2013, from <http://www.gov-online.go.jp/tokusyu/201208/naniga/kettei.html#jukyushikakukikan>
- 林志鴻 (1999)。社會結構變遷對年金保障制度的衝擊與政策回應—德國年金保險制度九十年代改革的觀察。郭明政編，*年金制度及其法律規範*，頁 1-70。臺北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心。
- 邱祈豪 (2009)。國民年金一環的企業年金制度之研究：以日本法制度的歷史發展為中心。臺北市：致良。

- 孫迺翊（2002）。從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題。翁岳生教授七秩祝壽論文集編輯委員會編，翁岳生教授七秩祝壽論文集（下），頁465-496。臺北：元照。
- 孫迺翊（2008）。離婚年金權利分配制度（Versorgungsausgleich）-以德國為借鏡，中正法學集刊，25期，頁1-48。
- 孫迺翊（2012）。社會給付權利之憲法保障與社會政策之形成空間：以德國聯邦憲法法院關於年金財產權保障及最低生存權保障之判決為中心，台大法學論叢，41卷2期，頁445-516。
- 孫迺翊（2014）。性別、家庭與社會安全制度。廖福特編，憲法解釋之理論與實務第八輯，頁253-291。臺北：中央研究院法律研究所。
- 原新、劉士杰（2010）。日本公共养老保障体系的财政困境及对我国的启示。[Financial Distress of Japanese Public Pension System and the Implications]。現代日本經濟，2010（2），57-64。
- 郭明政（1997）。社會安全制度與社會法。臺北：翰蘆。
- 張玉、劉廣獻（2013）。日本稅制-社會保障“一體化”改革的思考。經濟，3。
- 葉崇揚、施世駿（2009）。典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究，社會政策與社會工作學刊，13卷1期，頁1-51。
- 莊正中（2007）。不可能的任務：談日本年金之財務危機與改革困境。社區發展季刊，117，58-72。
- 陳雲中、吳凱勛（1997）。日本國民年金保險法制之研究：內政部委託研究報告。
- 傅從喜、施世駿、陳明芳（2011）。英國、德國私營部門參與年金改革之研究。行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 蔡宏昭（1998）。日本法定年金保險制度擴張與轉型因素之歷史分析。博士論文，國立中正大學社會福利研究所，臺灣，嘉義。
- 国立社会保障・人口問題研究所。(2010). 社会保障統計年報（平成21年版）：国立社会保障・人口問題研究所。
- 內藤俊介（2012）。生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて立法と調査, No.331.
- 日本厚生労働省（2011）。国民年金被保険者実態調査の概況。Retrieved 08.07, 2014, from <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/140-15a.html>
- 日本厚生労働省（2013）。公的年金制度の概要。Retrieved 01.05, 2014, from <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/index.html>
- 日本厚生労働省（2014）。臨時福祉給付金（簡素な給付措置）。from <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000037955.pdf>
- 日本厚生労働省社会・援護局保護課（2013）。生活保護の動向（速報）。日本東京：厚生労働省社会・援護局保護課。
- 厚生労働省総務省統計局（2011）。平成23年被保護者全国一斉調査。Retrieved 07.28, 2014, from http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=00001107137&requestSender=search

- 厚生労働省（2014）。生活保護制度。from
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html
- 布川日佐史（2005）。生活保護の現状と課題（1）。*静岡大学経済研究*, 10（2），89-104。
- 吳震能（2009）。日本社會保障制度之研究？以權利救濟為中心。國立中正大學，臺灣，嘉義。
- 芝田文男（2013）。公的年金制度の残された課題の考察（1）無年金・低年金問題。*産大法学*, 47（2），162-138。
- 阿部和光（2001）。公的扶助法における権利と法の構造。In 日本社会保障法学会（Ed.），*住居保障法. 公的扶助法*。東京都：法律文化社。
- 船水浩行（2013）。生活保護制度における自立支援のあり方に関する考察（1）。*駒澤社会学研究* 45/201303., 97-110.
- 鈴木亘、周燕飛（2011）。生活保護率の上昇要因：長期時系列データに基づく考察：一橋大学経済研究所 Discussion Paper.
- 辻明子、佐々木香代（2007）。第 12 章「公的年金制度に関する意識調査」調査概要 年金制度と個人のオーナーシップ（pp. 178）：総合研究開発機構
- 関根由紀（2007）。日本の貧困。*日本労働研究雑誌*, No. 563, 20~30。
- 日本年金機構（2014）。国民年金保険料。Retrieved 7.21, 2014, from
<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=3763>.
- Bitinas, A. （2012）. Pension System in Japan: Issues for Reform. *Jurisprudence*, 19（1），269-292.
- Bonin, H. （2009）. *15 Years of Pension Reform in Germany: Old Successes and New Threats*, Policy Paper No. 11, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung（ZEW）und Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit,
<http://ftp.iza.org/pp11.pdf>.
- Bozio, A., Crawford, R. and Tetlow, G.（2010）. *The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010*. IFS Briefing Note BN105. Economic & Social Research Council.
- Börsch-Supan, A. & Wilke C. （2005）. *Reforming the German Public Pension System*,
http://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axel1.pdf.
- Börsch-Supan, A. （2013）. *Altersarmut in Deutschland*, 22. Wissenschaftliches Kolloquium der Statistischen Bundesamt und der Deutschen Statistischen Gesellschaft.
- Brewer, M. and Emmerson, C. （2003）. *Two cheers for the pension credit?*. The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No.39.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales （2014）. *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*,
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html>
- Campbell, J. C. （1992）. The Aging Problem: Establishing Pensions *How policies change : the Japanese government and the aging society*（pp. 52-104）：Princeton University Press.

- Department for Work and Pensions (2009). *Abstract of statistics, 2008*.
<https://research.dwo.gov.uk/asd/abstract.asp>
- Department for Work and Pensions (2013). *The Abstract of Statistics: 2013 Edition*.
<https://www.gov.uk/government/publications/abstract-of-statistics-2013>
- Department for Work and Pensions (2014a). *The Basic State Pension*.
<https://www.gov.uk/state-pension/overview>
- Department for Work and Pensions (2014b). *The new State Pension*.
<https://www.gov.uk/new-state-pension>
- Department for Work and Pensions (2014c). *National Insurance*.
<https://www.gov.uk/national-insurance>
- Department for Work and Pensions (2014d). DWP Quarterly statistics summary.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/311176/stats_summary_may14.pdf
- Department for Work and Pensions (2014e). *State pension age timetables*.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310231/spa-timetable.pdf
- Department for Work and Pensions (2014f). *The pensioners' income series 2012/13*
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325315/pensioners-incomes-series-statistics-july-2014.pdf
- Department for Work and Pensions (2014g). *Pension Credit*.
<https://www.gov.uk/pension-credit>
- Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND SPD
 (2013). <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.
- Disney, D, Emmerson, C. and Wakefield M. (2007). *Public provision and retirement savings: Lessons from the U.K.* CFCM Working paper 07/01.
- Eichenhofer, E. (2002). *Empfiehl es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Pflichtteilsrecht, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten?* Gutachten B für den 64. Deutschen Juristentag.
- Eichenhofer, E. (2012). Sozialrecht, 8. Aufl.
- Hänlein, A./ Tennstedt, F. (2012). *Geschichte des Sozialrechts*, in: von Maydell/ Ruland/ Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., § 2.
- Goebel, J. & Grabka, M. (2011). *Entwicklung der Altersarmut in Deutschland*, SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 378, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung,
<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialhilfe/Grundsicherung-im-Alter/grundsicherung-im-alter-und-bei-erwerbsminderung.html>.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/regelsaetze-lebenshaltung.pdf?__blob=publicationFile.
- Gregg P. (2008). *UK welfare reform 1996 to 2008 and beyond: A personalized and responsive welfare system?* CMPO Working Paper No. 08/196.
- Hauser, R. (1999). Mindetsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 1999, S. 471 ff.

- Hills, J. (2006). *From Beveridge to Turner: Demography, distribution and the future of pensions in the UK*. Case/110, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
[http://eprints.lse.ac.uk/5598/1/From_Beveridge_to_Turner\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/5598/1/From_Beveridge_to_Turner(LSERO).pdf)
- Isensee, J. (2004). „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, NZS 2004, S. 393-401.
- Kasza, G. J. (2006). *One world of welfare : Japan in comparative perspective*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Kreikebohm, R. (1989). Die Idee der Staatsbürgerversorgung – Systematische Darstellung verschiedener Modelle und Einwände, ZRS 1989, S. 129 ff.
- Krupp, H.-J./ Weeber, J. (1997). Pro und kontra Grundrente, DRV 1997, S. 205 ff.
- Lampert, H. & Althammer, J. (2004). Lehrbuch der Sozialpolitik, 7. Aufl..
- Martiny, D. (2002). *Empfiehl es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Pflichtteilsrecht, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten?*, Gutachten A für den 64. Deutschen Juristentag.
- Miyazato, N. (2010). The optimal size of Japan's public pensions: An analysis considering the risks of longevity and volatility of return on assets. *Japan and the World Economy*, 22 (1), 31-39. doi: 10.1016/j.japwor.2009.06.001
- Office for National Statistics (2012). *Pension trends-Chapter 13: Inequalities and poverty in retirement*, 2012 edition.
- Office for National Statistics (2013). *Pension trends-Chapter 5: State pensions*, 2013 edition.
- Pensions Policy Institute (2013). *The pensions primer: A guide to the UK pensions system*.
- Ruland, F. (2012). *Rentenversicherung*, in: von Maydell/ Ruland/ Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., § 17.
- Sakamoto, J. (2011). Civil Service Pension Arrangements in Japan. *Reforming Pensions for Civil and Military Servants*, 113-129.
- Schmähl, W. (2007). Dismantling Earning-Related social Pension Scheme: Germany's New Pension Policy, Int. Soc. Pol., 36, 2, 319-340.
- Schmähl, W. (2002). *The „2001 Pension Reform“ in Germany – A Paradigm Shift and its Effects*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/02, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Schütte-Leifels, S. (2007). Die Grundsätze der Sozialhilfe nach der Reform.
- Schulze, I. & Jochem, S. (2006). Beyond Policy Gridlock, in: Ellen M. Immergut & Karen M. Anderson & Isabelle Schulze (ed.), *Handbook of West Europe Pension Policies*, Oxford University Press, pp. 660-712.
- Takayama, N. (2012). Japan's 2012 Social Security Pension Reform: Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Takayama, N. (2013). Closing the Gap between the Retirement Age and the Normal Pensionable Age in Japan: Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Trenk-Hinterberger, P. (2012). *Sozialhilferecht*, in: von Maydell/ Ruland/ Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., § 23.

第六章

林萬億（2013）。我國的年金制度改革：危機與轉機，下載自國立臺灣大學社會科學院公共經濟研究中心，http://homepage.ntu.edu.tw/~ntuperc/so_insurance.html。

郭明政（1999）。勞工退休金個人帳戶制－從集錢到集權，勞資關係月刊，頁33-47。

Acuña, R. & Iglesias P.（2001）.*Chile's pension reform after 20 years, 2001, Social Protection discussion paper series: No. SP 0129*. Washington, D.C. : The World Bank.

Barr, N. & Diamond, P.（2008）.*Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press.

Diamond, P.& Valdés, S.（1993）.*Social Security Reforms in Chile*, Documento de Trabajo No. 161.

ECLAC（The Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations）（2012）.*Chilean Pension Reform.Advances in Ensuring Women's Economic Autonomy*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations.

Edwards, S.（1996）.*The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program*, National Bureau of Economic Research Working Paper 5811.

Ewig, C. & Kay, S.（2008）.*New Political Legacies and the Politics of Pension and Health Re-reforms in Chile*, in Béland, D.&Gran B.（eds.）, *Public and Private Social Policy: Health and Pension Policies in a New Era*, Palgrave.

Gersdorff, H. & Benavides, P.（2013）.*Complementing Chile's Pensions with Subsidized Youth Employment and Contributions, in Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*, The World Bank.

Hirose, K.(ed.)(2011).*Pension Reform in Central and Eater Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*, ILO.

Hujo, K and Rulli, M.（2014）.*The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina*. The United Research Institute for Social Development（UNRISD）.

ILO(2010).*ILO contribution to pension reform in Chile*, Santiago, International Labour Office.

Kritzer, B.（1996）.*Privatizing social security: The Chilean Experience*, Social Security Bulletin, Vol. 59, No. 3.

Kritzer, B.(2008).*Chile's next generation pension reform*, Social Security Bulletin, Vol. 68, No. 2.

Kritzer, B., Kay, S. & Shiha, T.（2011）.*Next generation of individual account pension reforms in Latin America*, Social Security Bulletin, Vol.77, No. 1.

- Mesa-Lago, C. (2009) *Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons*, The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice, 34/4.
- Mesa-Lago, C. (2012a) .*Pension Re-reform in Chile*, ZIAS.
- Mesa-Lago, C. (2012b) .*Comparisons of Legal Features and Evaluation of Socio-Economic Effects of the Four Re-reforms*,ZIAS.
- OECD (2011) , *Maintaining Momentum:OECD Perspectives on Policy Challenges in Chile*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095199-en>.
- OECD(2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm>.
- Orenstein, M. (2011) .*Pension privatization in crisis: Death or rebirth or a global policy trend?* International Social Security Review, Vol. 64 (3) .
- Rofman, D. Fajnzylber, E. Herrera, G. (2008) .*Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile* (Social protection discussion paper, No. 0831) . Washington DC, TheWorld Bank.
- Schmidt-Hebbel, K.(1999).*Chile's Pension Revolution Coming of Age, Paper prepared for the DIA Project: "Vergleichsalternativer Altersversicherungssysteme in Chile, Deutschland, Groossbritannien, denNiederlanden und den USA*.
- Shelton, A. (2012) .*Chile's Pension System: Background in Brief*, CRS Report for Congress, US Congressional Research Service, <https://www.hsdl.org>.
- Social Security Administration (2011) . *Social Security Programs Throughout the World, the Americas*, <http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/index.html>.
- The World Bank (1994) . *Averting the Old Age Crisis — Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press.
- Vial, J &Melguizo, A (2009) .*Moving From Pay-As-You-Go to Privately Managed Individual Pension Accounts: What Have We Learned After 25 years After the Reform?* Pensioins: An International Journal,Vol. 14(1).

第七章

- Aimori, Miki.(2004) "Evaluation Criteria for Pension System and Their Applications to Pension Reform in Japan." *PBSS Program Part of the IACA, PBSS & IAA Colloquium*. Vol. 31. 2004.
- Barr, Nicholas & P. Diamond (2006). *The Economics of Pensions*.Oxford Review of Economic Policy, 22(1), 1-14.
- Barr, N., & P. Diamond (2009) *Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions*. International social security review, 62 (2). pp.5-29.
- Barr, Nicholas. (2013). *The pension system in Sweden*. Stockholm: Ministry of Finance. <http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf>.

- Danzer, A. (2010) "Retirement Responses to a generous pension reform: evidence from a natural experiment in Eastern Europe", Escirru W.P. 23.
- Dethier, Jean-Jacques, Pierre Pestieau, and Rabia Ali. (2010) "Universal minimum old age pensions: Impact on poverty and fiscal cost in 18 Latin American countries." World Bank Policy Research Working Paper Series 5292.
- European Commission (2005). Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 706 final, Brussels: European Commission.
- European Commission (2012) Pension adequacy in the European Union 2010-2050, Council of the European Union doc. 10488/12 ADD 1. Brussels: European Commission.
- Holzmann, R. and Hinz, R. (et.al.)(2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century – An international perspective on pension systems and reform*. The World Bank.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century: The World Bank's Perspective on Pension Systems and Reform. *World Bank, Washington, DC*.
- International Labour Office (ILO)(2014). *World Social Protection Report 2014/2015 – Building economic recovery, inclusive development and social justice*, ILO.
- Martin, Sergi Jiménez(2014). "The Incentive Effects of Minimum Pensions: extended version." Documentos de trabajo (FEDEA), (4), 1-18.
- Myles, John(1989).Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pension.
- Neumark D and ET Powers, (2005) "The Effect of the SSI Program on Labor Supply: Improved Evidence from Social Security Administrative Files", Social Security Bulletin, Vol. 65 No. 3
- OECD(2013) Pensions at a Glance 2013 : Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries , OECD, Paris .
- Palme, Joakim, 1990 "Models of Old-age Pensions." in Ware, Alan and Robert E. Goodin (eds.) *Needs and Welfare*(Vol. 26). London: Sage Publications Ltd.
- Rejda, G. E.(1999). Social Insurance and Economic Security. USA: Prentice-Hall.
- Schulz, J. H. (2001). *The Economics of Aging*. Auburn House.
- Social Protection Committee (2001). *Adequate and Sustainable Pensions*, Report by the Social Protection Committee on the future evolution of social protection.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/08792en1.htm.

Spicker, Paul.(1993) *Poverty and social security: concepts and principles*. London: Routledge.

第八章

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

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

附件一：焦點團體綜合摘要

一、社會保險基礎年金水準的設定原則

1. 與基礎年金設定原則有關的是二個概念，一是個人公平性，二是社會適足性。若較重視個人公平性，給付水準的連動主要會與個人繳費有關；若是考慮到社會適足性，則給付水準會與生活水準、貧窮等有關。就社會保險基礎年金而言，二個概念都應該納入考量，而在這當中，適足性應優先於公平性。
2. 在先進國家公共年金給付面朝向緊縮性修正的趨勢下，適足性是晚近年金改革上的重要議題，因此，如何將社會救助與基礎年金做一個互補性的連結，是一個重要的規劃方向。
3. 確保年金給付能有持續性，讓老人能請領到終老，也是要納入的原則。
4. 德國的公共年金為俾斯麥體系，基本上並無基礎年金的設計，職業年金給付水準原本即會高於基礎年金的概念，故長期以來並無基礎年金議題的討論。不過隨著近年來人口高齡化所帶來的年金給付縮減調整，2002 年的年金改革，開始導入了基礎年金的概念，不過是屬於資產調查型態的社會救助制度。因此，德國在俾斯麥年金給付下，年金給付並不是以預防老年貧窮為底線標準，年金給付水準會較臺灣來得高，並不適合拿來做為臺灣基礎年金給付水準的參考。
5. 就國內而言，勞保與國保的給付平均而言低於軍公教，所以比較會有「基礎年金」的問題。在這方面，建議採類似瑞典的「零層年金」的設計，將所有國民均納入，採行均一給付設計，只要符合最低投保年資，即可領取具基礎保障性質的年金。
6. 國內的農保本身並無老年給付項目，現行的老農津貼屬於稅收型的社會津貼，並非保險制的運作概念。故如何將老農津貼漸次轉型為保險制，是在規劃基礎年金時，一個制度轉型上的問題。
7. 二年前的一波年金改革風潮，讓很多團體覺得臺灣的確需要一個老人經濟安全的基本架構，至於是否是一個獨立的體系？是要採行稅收制或保險制？或是類似勞保及國保的保證年金設計？這些都會讓設定原則有多元的考量方向。
8. 基礎年金若是採行稅收制，包括財源、與其他年金或津貼制度的整合，讓雇主與勞工間的分攤責任是一個系統，政府承擔的角色是另一個系統，這樣整體而言對老年退休經濟安全體系，會比較有助益。
9. 基礎年金的設定原則，固然要能保障老人享有適足、有尊嚴的生活水準，不過在設定基礎年金水準前，必須先確定年金制度的每一層該由誰來承擔責任，被保險人、雇主或是政府？之後，釐清基礎年金的責任歸屬後，再來討論設定原則。
10. 目前國內公共年金是分立制的型態，如何劃出一個共通的基礎年金的概念，是實務上必須克服的問題。所以建議以某一最具代表性的體制(如勞保)為基準，來進行各制度間的整合，會較具行政上的效率性。

11. 處理老年貧窮固然是社會救助制度的問題，不過目前國內的公共年金屬於分立制，各制度各行其事，當工作者在不同職業間轉換時，退休時就會累積不同年金制度的請領權益。因此，除了各制度請領權益間不完全公平外，如何去進行年資間的通算，讓工作者退休時能領得的年金，至少不會低於「基礎年金」的標準，是在進行「基礎年金」給付公式探討時的重心考量。
12. 關於政府在各公共年金制度中所應扮演的分擔角色，也是在給付公式中要一併探討的。就計劃所設計的公式來看，前半段傾向於是政府的責任，後半段則是雇主與被保險人的責任，而在彰顯責任歸屬的同時，公式的設計不宜太複雜，以民眾能廣泛理解為首要考量。

二、基礎年金水準與社會救助最低生活費用、勞工基本工資之間的關係

1. 依國發會於 2014 年 8 月 28 日期中審查會議中的說明，國民年金中「老年基本保證年金」給付金額的訂定(制度開辦之初為 3000 元，自 101 年 1 月起調整為 3500 元)，有其當初與其他社會津貼銜接上的考量，但並不同於基礎年金中的「基本保障」概念，這是必需先行釐清之處。
2. 雖然國發會釐清 3500 元並非基礎年金給付水準的概念，但不論是老年基本保證年金的 3500 元或是老農津貼的 7000 元，都還是有著津貼的概念，故未來在協商基礎年金給付水準時，這些津貼仍可能會是一個參考基準。因此，繳費性社會保險的基礎年金水準，固然不應低於非繳費式的相關社會津貼，但若過度高於社會津貼，實務上也可能會困擾。所以在訂定基礎年金給付水準時，現行相關社會津貼的給付金額，仍會是一個參考指標。
3. 國內老人未與子女同住的比例，近年來逐年上升中，而以國內的健保與社會救助為例，都是以「家庭責任」的觀點，來處理老人的經濟問題，尤其是社會救助給付的相關運作，往往會影響到社會保險基礎年金的給付規劃。因此，該如何將「老人」視為獨立經濟單位，來評估他的經濟需求，是一個需考量的問題。
4. 在給付水準的設定公式上，建議採行「所需比」的概念，分母用最低生活費或基本工資等為基礎，來取代平均薪資。
5. 國民年金是繳費性的社會保險制度，但若以生活標準來評估，國民年金給付水準的相對價值，有可能低於資產調查型態的社會救助給付，因之該如何以讓老人能維持經濟生活尊嚴為出發點，來訂定基礎年金給付水準，是一個需要考量的方向。
6. 基礎年金給付水準若要不低於社會救助，就宜訂有「保證年金」。此外，年金是「個人」的概念，所以建議單獨以「老人個人」為基礎，針對領取年金後仍然處於經濟弱勢的老人，參考其他國家關於社會救助與年金之間的銜接作法，來建議國內在基礎年金與社會救助制度間宜有的配套規劃。
7. 合理所得替代率的估算，建議用較中間等分位數的群組，避開偏高及偏低的等分位群組，會比較客觀。
8. 為了避免貧窮陷阱的誘因，基本工資的水準應高於社會救助，至於基礎年金水準，以德國為例，是跟社會救助水準相當。

9. 就臺灣而言，社會救助給付條件複雜，且各縣市不完全相同，故以社會救助作為適用於全國基礎年金的給付水準，可能並不十分適切。相照之下基本工資是一種較齊一性的標準，且某種程度反映了薪資水準的下限，故比較適合做為基礎年金給付水準的參考標準。
10. 在英國，除了屬於基礎年金性質的「基礎公共年金(Basic State Pension, BSP)」，另外有採行資產調查型態的「年金津貼(Pension Credit)」，包括了保證津貼(guarantee credit)與儲蓄津貼(savings credit)，當中保證津貼是為了避免老人落入貧窮；而儲蓄津貼則是為了鼓勵民眾儲蓄，避免低收入者有過度的福利依賴心理。不過在 2008 年儲蓄津貼給付水準改成依薪資水準來連動，相對於 BSP 則仍是在最低 2.5% 的調整標準下，來與物價水準連動，造成了儲蓄津貼門檻首度高於 BSP 給付額的情況。其後 BSP 給付調整標準自 2011 年起，雖改成依薪資成長率、物價成長率以及 2.5% 等三者中之最高值來調整，不過儲蓄津貼門檻成長率高於 BSP 給付標準成長率的情況，卻不易在短期調整回來，因之帶動了 2014 年金法案中，重新定義基礎公共年金將包括原非納費式的年金津貼與新制的納費式新公共年金，而在年金津貼方面，則是條件式取消。英國的運作經驗，可當成國內在訂定基礎年金給付水準時，一個相對於社會救助給付標準的參考。
11. 基礎年金的給付水準，基本上應該是訂定在能滿足某種程度開銷的經濟生活水準，而不宜低於社會救助的水準。若領取基礎年金後仍落入貧窮，就考慮是該提高基礎年金的給付水準，還是移到社會救助去處理。
12. 以現況而言，要以大國民年金的架構來重建基礎年金體制，可行性已經不高，故在現有各年金制度間求得一致性的基礎年金，是比較可行的方向。在這方面，軍公教的部分不予調整或是向下調整，同時調高勞保與國民年金的給付水準，是一個想法，不過這可能就會涉及政治層面的問題。
13. 目前的基本工資已經與其他所得有不少關連性，且在計算上不僅考量勞動者本身的生活，還考慮到勞動者的扶養人數，故基礎年金給付水準的考量因素，與基本工資並不完全相符，而可能會與最低生活費用較有關。此外，現行的基本工資並沒有客觀的公式化訂定標準，全然是透過政治協商來決定，故若用以做為基礎年金給付水準的參考指標，適切性上是有待斟酌的。
14. 基礎年金若定位在社會救助的上一層，給付水準就應高於社會救助。此外，在訂定給付水準時，是否要把相關社會津貼一併抽離？再者，給付水準的訂定是否要將減緩老年收入的不平等納入考量？這些都是值得考慮的。
15. 基礎年金若是採行稅收制，就必須考慮 65 以上老人從整體社會安全制度能領到之給付金額的公平性。若是採行保險制，在貝佛里奇模式下，以英國為例，基礎年金給付在歷經減縮後，已可能會低於社會救助金額。而就國內目前整體社會保險制度來說，比較屬於俾斯麥模式，各公共年金制度本身並不易區分基礎保障層次的給付是多少，唯一比較類似基礎年金概念的，是國民年金。
16. 整體社會安全制度共有三大支柱，社會保險、社會救助及社會津貼，當中社會津貼是最後一個基本的保障。以加拿大而言，基礎年金 OAS 的給付是低於貧窮線，而老人在併計 OAS 之後的總所得若低於某個法定水準，就以 GIS 來

補足中間的差額。因此，國內的基礎年金若採行稅收制，在不過度增稅的前提下，給付水準是否仍要高於貧窮線，是一個有待斟酌的地方。

17. 國民年金的給付水準並未達貧窮線水準，主要原因是考量到未就業民眾的保費負擔問題，這是在訂定基礎年金給付水準時，必須考量的現實面問題。此外，若欲建立保險制的基礎年金，在國內相關津貼發展相當快速的情況下，是否會成為推行基礎年金的阻力，也是問題之一。
18. 年金制度的給付水準不要跟貧窮線掛在一起。因為這是兩個不同的系統。社會救助的貧窮線用家戶為評估的標準，老年年金制度則是根據繳費記錄而來的給付，是被保險人應得的給付，並沒有救助性質。
19. 基本工資、貧窮線雖是以保障基本生活為出發，但其考量單位是家戶，調整也並不是每年調整，而且有相當大的政治協商成份，故不適合做為基本年金給付的設算依據。基本年金給付仍要回歸到消費面的滿足為主要考量依據。

三、基礎年金的給付計算標準

1. 現行國內公共年金是以職域為基礎的分立制運作型態，所以不論是在討論基礎年金的給付水準或給付計算標準，都會涉及到如何在各制度間定義基礎保障的問題。此外，隨著職場流動率的提高，個人在繳費期間轉換職業身份的情況，將會影響到在各年金制度間累積年資及給付金額的計算。因此，將基礎年金朝向單一制來修正規劃，或許是一個可以考慮的方向，除了可以簡化基礎年金在給付水準與計算標準上的跨制度間公平運作外，也方便個人在轉換職業身份時的年金通算。
2. 在投保年資的計算上，是否要納入特定情況下(例如育兒期間、失業期間等)的免繳保費年資承認，可以加以討論並提出建議。
3. 關於基礎年金的全額年金請領年資訂定，除了要做跨制度間的通盤考量外，尚須考慮到平均受教育年齡提高，以致於個人進入職場年齡可能延後的趨勢。
4. 以日本為例，定額年金的給付額，每年都會進行重新估算，主要是依物價及薪資變動等來調整。此外，日本過去並未特別重視高齡者的經濟保障問題，不過隨著公共年金給付面的逐年縮減，在 2012 年的社會安全制度大修法中，才開始針對老年貧窮問題，來擬定一些方案。日本投保 40 年的夫妻合併年金給付水準，是不得低於同時期工作世代平均薪資的 50%，故屬於偏低的給付下限，提供此一水準以為參考。此外在給付金額方面，不論國民年金或厚生年金，均訂有自動調整機制。
5. 基礎年金給付計算標準，建議可以採用 40 年投保年資為基準(國保與勞保均是此一基準)，再以基本工資為給付水準的參考指標，來訂定給付水準該為基本工資的多少百分比。此外，考量到保險制度下繳納保費所應享有的給付權益，亦需要配合設計減額年金與增額年金。
6. 國民年金給付水準的調整是依物價指數，不過在近年基本工資調整次數高於物價水準的情況下，可能會讓國民年金的給付水準低於基本工資，這方面該如何去補足，是另一個值得思考的問題。

7. 瑞典的基礎年金請領年資，是取決於居住期間，居住期間代表有納稅給政府，某種程度意謂著繳交了保險費，居住滿 40 年即符合全額年金的請領資格，而基礎年金的財源是來自於營業增值稅(value added tax, VAT)。基礎年金在運作上，是帶有對抗貧窮的色彩，當個人享有其他所得相關年金時，併計所得相關年金的所得水準超過法定水準時，所得每多 1 元，基礎年金的給付金額即等額減少 1 元。
8. 在英國，基礎年金是 BSP，財源來自於民眾繳交的國民保險費(national insurance, NI)，是所得相關保費、定額給付的型態。依現行規定，全額年金的請領包括了繳費年資及合格退休年齡，需繳費滿 30 年，男性年滿 65 歲、女性年滿 61 歲，才能領全額年金，另外亦有減額年金及增額年金的設計。BSP 給付金額每年會依據平均薪資成長率、消費者物價指數成長率以及 2.5% 等三者中之最高值，來進行定期性的調整。
9. 基礎年金給付的計算標準，應該在各年金制度間求得一致性，在這方面，勞保年金的給付規定是一個可以參考的制度。此外，老人年金之所以重要，是因為老人的健康、居住、照護等都已經漸趨市場化，必須透過付出金錢來取得。因此，年金給付水準該涵括那些市場化的老人經濟需求，而這些需求是否已有相關社會保障制度可以提供滿足，是一個需加以評估的地方。其次，在相關市場化的經濟需求方面，還會涉及到不同地區的消費水準，故如何週延評估，來訂定全國性的標準，是一個待考量的問題。
10. 若從老人的基本消費面來評估基礎年金的給付水準，建議以相關消費的中位數以上為參考點來訂定。
11. 就從消費支出來評估基礎年金給付計算標準而言，可對照貧窮線或現行相關津貼的給付水準，再參考國外的經驗資料，來予以通盤評估。以日本而言，在國民年金的部份，有些家屬是無需繳保費，而由政府從消費稅來給予補助，但投保 40 年能領取的年金金額相當低，這可以提供參考。
12. 以臺灣目前傾向於是俾斯麥體制的社會保險制度而言，基礎年金的設定是要名目上或實質上來設定，會影響給付標準的計算。所謂名目上，是指設定一個基礎年金金額，相關年金保險制度被保險人從各自體制所領取的年金金額若高於基礎年金額，則代表該年金制度已有基礎年金的精神。而所謂實質上設定，是去切割、整併現行的年金制度，來建立一個實質上的體制。
13. 在給付計算標準上，除了以消費支出水準為依據外，進行實際的田野調查，詢問老人的基本經濟支出，亦是一個考慮方向。基本上，實際田野調查較能確切從實務面去接觸到老人在現實生活的經濟需求與開銷，但也較為耗時費力，故需要較多的研究時間才能完成。
14. 關於基礎年金的給付水準，從需求面的評估來訂定，固然是一個方向，不過在 OECD 方面，若是職業年金，評估的指標之一是薪資所得替代率，這也是一個考慮方向。
15. 若以相對標準檢視，可以將 OECD 國家分成幾個區塊，高標準、中標準、低標準，臺灣的給付水準設算出來之後，可以與 OECD 互相對照，可能獲得社會或政治上的接受度與說服力比較高。

16. 基礎年金的給付水準，是要站在多元所得、還是單一來源的角度來評估，會影響給付的設定指標。國保年金給付在推行之處，會受到的許多批評是來自於給付金額不足以對抗貧窮。不過以多元所得的角度來說，公共年金只是老人退休經濟的來源之一，尤其在社會保險的模式下，繳費義務與給付權利之間的對等性，會影響到長期財務的健全性。因此，建議是站在多元所得的出發點，來訂定給付標準。
17. 在訂定基礎年金給付公式時，除了考量保障水準與所得重分配外，如何讓所訂定的給付水準不致於過度加重被保險人的保費負擔，以及給付水準對制度財務與世代公平性的可能影響，也是在制度另一個面向上需同時加以斟酌的。
18. 在各年金制度間要建立基礎年金，若是採行通算制來建立共通適用的基礎年金，關於費率的適用與制度財務上是否要切割，是需要考量的地方。而若是採行制度及財務分立、內涵整合，則是較符合現況的推動方向。
19. 若要建立基礎年金，無論是採行通算制或是業務分立內涵整合，因為必須達到法定投保年資，才能得到基礎年金的保障，故新舊制交替之初，建議要有如同國保一樣的緩衝過渡期設計，讓來不及累積足夠投保年資者，還是能享有不致於過低的給付水準。
20. 計劃案中所規劃給付公式的階段式係數，是為了帶入所得重分配精神，相照於勞保的現況，基本上是相反的規劃方向。就勞保而言，當初因為國民年金的立法先通過，國民年金中 A 式及 B 式的給付率分別是 0.65% 及 1.3%，勞保老年年金在立法時，就考量到給付水準不宜低於非在職的國民年金，所以第一式及第二式的給付率，分別訂在 0.775% 及 1.55%。因此若依規劃公式，要將勞保第一階段的給付率從現行的 1.55% 調降到 1.2%，在實務上可能會有相當大的阻力。此外，在給付公式中設計的 17,280 元，相照於勞保目前的 30,000 標準來說，是相當偏低的，因此能否得到勞工的認同，也是一個問題。故基礎年金的設計若是以「預防老年貧窮」為出發點，對勞保老年給付的金額水準會有負面影響，連帶的，也會衝擊到制度的可行性。
21. 在勞保方面，基礎年金該如何設計是一個概念上的面向，而保費負擔則是實務上的考量。目前雇主一直希望能降低在勞保保費分擔比例上的責任，故基礎年金的設計在顧及勞工退休經濟保障之餘，若導致保費必須隨之調升，雇主的反彈聲浪可預期的會相當大。此外，勞保年金目前給付金額不高的另一原因，是投保薪資分級表的上限不高，且多年來一直未見調整。這方面除了會影響基礎年金給付公式的設計外，勞雇雙方的相歧意見，以及世代負擔公平性的問題，也讓問題更加複雜化。

22. 就國保而言，在給付公式中考量所得重分配或許是一個方向，但國保目前面臨的是嚴重財務失衡的危機，所以若給付率高於現行標準，在沒有費率調整的配套措施下，是否會更加重制度財務負擔，是一個隱憂。
23. 農保現行並無老年給付項目，所以才會有老農津貼的設計，來彌補農保給付項目上的不足之處。就老農津貼而言，其屬於津貼性質，並非保險制，所以沒有投保年資的概念(現行的 15 年投保年資，只是意謂著請領資格，並未涉及保險制度的提撥期間概念)，故若要納入基礎年金的運作，該如何融合制度，是需要加以評估的。老農津貼的財源目前是以政府公共預算的方式來支應，若是採行保險制，關於基金的行政運作該如何處理，也是一個實務上的問題。此外，若是在農保條例中增列老年給付，讓老農津貼漸次退出，或許是一發展方向，不過改採保險制下，農保的保費勢必會大幅提高，這對已經習慣月保費 78 元的農民而言，能否接受保費的驟然提高，會是一個政治角力上的問題。但從另一個角度來看，若要建立全體國民都能適用的基礎年金，農保就建議還是建立保險制的老年給付機制，這對年輕一輩的新農而言，會較有保障(給付金額較高)，至於政治角力的問題，可以透過行政上的制度銜接設計，來予以處理。

焦點團體意見彙整表

一、社會保險基本年金水準的設定原則

1. 個人公平性、給付適足性、多元所得來源、所得重分配、不增加財務負擔等設計原則
2. 年金制度與社會救助制度相互搭配。
3. 先以一個老年年金制度為基準，再進行其他制度的整合。

二、基本年金水準與最低收活費用、勞工基本工資的關係

1. 社會救助是最後防線，以濟貧為目標。年金制度基本保障是繳納保費後的應得給付。兩者不必然混為一談。
2. 基本年金的水準以平均薪資為衡量標準。
3. 社會保險制為基礎，故薪資與年資是計算給付的參數，但基本年金水準須對照消費水準，了解其能夠達到的消費水平。
4. 基本工資調整不固定，有政治協商成本，不適合做為基本年金設算依據。

三、基本年金給付水準計算標準

1. 強化基本年金投保年資的累積，去除不利年資累積的因素。
2. 採取保險制，年資與投保薪資是主要參數，但應有所得重分配功能。
3. 統一的基本投保薪資與給付率，但採取財務分立、內涵整合是現階段較可行的整合方向。

附件二：「老年貧窮與適足保障之研究」委託研究計畫案期末報告審查意見回覆與說明

一、古教授允文

(一)老年經濟安全適足性計算公式的參數基本立足在投保薪資與年資，強調的仍是所得面，如何與前述整合所得與消費之論述配合？換言之，以公式所推估出的給付水準在「預防貧窮」上的效果如何？宜多些評估。

說明：由於強調事先繳費，基本年金的計算方式，主要仍參酌投保薪資與投保年資，但基本年金要達到怎樣的給付水準，則是以消費面進行對比，也就是這個基本年金公式的設計，必須能夠讓最後的給付水準滿足若干消費面的要素，以及符合國際水準，而達到平均薪資的 20% 上下。目前設計的給付水準最高已經能夠達到消費性支出第二個等分位，以及七項主要支出的第五個等分位，最高的 10714 元，也已經距離貧窮線不遠，且本研究是強調多元所得來源概念，只要能夠投保累積年資，應可發揮相當大的預防貧窮效果，但前提是必須降低無法投保的各項不利因素。

(二)以公式所推估的給付水準，約當最低 30% 至 50% 之老人共居家戶的消費水準，相對於研究所探討的 6 個國家，臺灣是在何種水平上？會是公式能否被大眾接受的論點。

說明：以 2013 年工業及製造業每人每月平均薪資 45664 元，設定的各種給付水準大約在每人每月平均薪資的 20% 上下，也符合 OECD 國家的水準。

(三)從政策效果來看，目前的公式給前幾年的年資較高權重，隨年資增加而遞減權重，對勞動市場邊緣人口較有利（因不易累積工作年資），但對年資較高者（多是正式勞動市場人口）可能形成反誘因，讓現在勞動市場晚進早出的情形難以改善。因此，政策效果宜多些思考評估，以供決策參考。

說明：考量有些民眾可能無法順利累積 40 年年資，公式一採取薪資分級與年資分級，前端年資給與較高的給付率，恐有打擊工作與繳費意願。已經特別補充說明(請參見頁 189)，公式二則無年資分級，僅有薪資分級，也就是投保薪資有一定數額採取比較高的給付率，這不會影響工作意願。

二、莊副教授正中

(一)針對研究計畫案需求書的目標二：檢視我國老年貧窮的狀況。

- 1.第參章的分析仍無法呈現現有公共年金制度（如勞保與國保）對降低老年貧窮的成效，這與本計畫案的需求書所欲期待的目標（每月 3,000 元或 3,500 元之額度是否足以提供老年生活之基本保障，…，該制度設計可否有效降低老年貧窮風險）有所落差。

2.P.49-50：有無特定所得對老人位階的影響，除了可能的交互作用外，亦無法回答與貧窮率間的關聯。

說明：1.本研究計畫主要目標在於參酌各國經驗訂定基本年金給付型式與給付水準，並非於評估 3500 元額度的效果。造成誤解之處於第一章修改說明(請參見頁 2)。第三章第二節的老年所得分析中，分析單位是「個人」，我們先將可歸屬予個人的所得分給該家庭成員，家戶共有的所得及設算租金則是平分給家庭成員。這樣設計的好處，是可以釐清老人的所得組成，這是國內過往研究以家戶為分析單位時，所無法處理的。舉例而言，Huang, Han, and Chen (2003) 使用 1999 年家庭收支調查分析老人所得組成時，將老人家戶分為老人單人戶、老年夫妻兩人家戶、及與其他人共居的家戶，指出三類家戶的薪資所得占家戶所得比重分別是，6.5%、11.2%、56.1%。雖然讀者應可判斷與其他人共居的老人家戶有如此高的薪資所得占率，主要是來自老人的兒孫輩，但這樣的數據畢竟無法釐清我們對老年人所得組成的理解。(Huang, C. C., W. J. Han and J. R. Chen (2003). 'The Cost and Effectiveness of the Elder Allowance in Taiwan'. Social Polics and Social Work, 7 (1): 1-33.)

第二節因為如此設計，所以得以釐清老人的所得組成。但是，也因此不容易與第一節以「家戶」為分析單位的貧窮率分析做無縫的扣連。兩位審查委員都提到第二節與貧窮率分析結果扣連不緊的問題，這是研究設計上為求釐清老人所得組成的真貌，所作的犧牲。

第二節分個人所得十分位的設計，其實較低所得分位，就有相對貧窮的概念。因此即使因為分析單位不同，而無法與第一節貧窮率分析做較多的扣連，但在所得十分位的架構下，仍可大致觀察不同所得科目對老人是否落入相對貧窮的影響。

2. 本研究以加入與減去特定所得，來觀察該項所得對老人位階的影響，確實不易釐清可能的交互作用，這仍有賴後續其它統計方法的引入。
關於國保是否有助於降低老年貧窮風險，已增加說明於第 47 頁。至於勞保是否有助於減貧的評估，由於家庭收支調查的勞保給付，是含括於「公、勞、農、軍保保險受益及就業保險給付」這個所得科目，內含的給付項目紛雜，不易單獨整清勞保年金的減貧效果。

(二)關於適足性

1.應考量文化差異:例如臺灣老人的高(與子女)共居率,以及高擁屋率(80%),都遠高於西方國家的老人。

2.計算公式:引用美國 OASDI 年金的給付公式,與研究參考國家不同。建議說明美國設計此公式的背景?

說明:1.適足性考量多元所得來源概念,即考量了文化差異,例如:台灣老人仍有來自子女的移轉收入、較高的共居率、自有住宅率等。

2. 補充美國給付公式設計的背景,請參見頁 173,然給付公式僅引用美國將投保薪資分級的概念,但實際設計與美國制度不同。

(三)建議增加最低年金給付設計之必要性與可行性的研究,相關建議及其他細部審查意見詳參附件第一點。

說明:請見細部意見回覆。

三、傳助理教授從喜

(一)研究建議提出的給付設計,應非「保證年金」,亦不是「最低年金」,該用詞有待斟酌;另其和 P.176 各名詞用語,如社會安全網式年金、標的給付等,其意涵有何異同,亦請釐清。

說明:有關臺灣建議部分統一名詞為【基本年金】。

(二)若時間許可,請研究團隊斟酌納入以下內容:

- 1.分析移轉收入前後,老年貧窮率的變化,以釐清「移轉收入」,如領取退休金,和「高所得」間的因果關係)。
- 2.房租設算收入占所得比重高,且非實際可運用所得,計算老年貧窮率時,是否將此項目納入,可再考量。

說明:未來納入延續性研究議題。

(三)建議研究建議和現行制度有更多連結:

- 1.國保係依開辦時的基本工資 17,280 元,做為給付計算基準,惟現在仍依此基準計算基本保障水準,是否合適?

說明:現行仍為 17280 元,未來將按照國民年金法規定調整,基本保障水準的納保薪資再行調整。

- 2.研究團隊提出的給付公式建議,如何運用到我國多元分立老年經濟安全保障制度中?

說明:請參考第八章

3.制度過渡期如何提供保障？特別是針對已接近退休年齡無法累積足夠年資者。

說明：保留原來的給付公式，以擇優領取做為過渡時期保障方式。

(四)希望呈現焦點團體意見的採納情形。

說明：已修正補充。

(五)P.178 有關個人公平性及給付適足性的內涵，和臺灣現況以及 P.183 的文獻討論似乎不太一致，建議多做說明。

說明：此部分文獻探討主要蒐集相關文獻對於適足性的可能定義與內涵，是一個光譜的概念，並非取得一致的看法。

(六)其他細部審查意見詳參附件第二點。

說明：請見細部意見回覆。

四、衛生福利部

(一)本研究於第肆章至第陸章均有「年金與社會救助制度的競合關係（效果）」

章節，於第柒章是否也可以針對臺灣現況，論述我國年金與社會救助制度是否有競合關係，並建議參考國外有關老年基礎保障之制度措施，作為我國未來可以參採或持續研究的方向，俾利與第捌章第二節之研究建議內容相呼應。

說明：增加第二章的小結，說明我國年金與社會救助之間的競合。也增加第四、五、六章國外制度的小結。第八章亦有研究建議的相關修正。

(二)第柒章第三節基礎保障給付水準分析與設計（P.181），其假設之給付率 1.75

%、1.45%高於現行勞保 1.55%或國保 1.3%，並於表 7-3-1-1 也提供不同給付率試算（含現行勞保及國保給付率），惟研究報告並未加強說明其給付率之設定，除考量給付水準，亦應同時考量基金財務情況以及在收支平衡原則下，高給付率應提高保費，導致民眾的自付額也會提高，於政策選擇上應一併考量，爰建議再予補充論述。

說明：為了凸顯公式，所以採取比較高的給付率進行假設試算，已經有特別說明在財務負擔不變之下進行制度整合，請參考圖 8-1-2-3，以及第八章研究建議，第七章亦有補充較為合乎現在的給付率實際模擬。

(三)其他細部審查意見詳參附件第三點。

說明：請見細部意見回覆。

五、勞動部

有關勞保、勞工退休金，以及基本工資等相關說明詳參附件第四點。

說明：請見細部意見回覆。

六、行政院農業委員會

(一)老年津貼性質(P.7，圖 2-1-1)為第零層社會救助，惟 P.13(表 2-1-2)為第 1 柱社會保險的年金給付，應請再予確認。按因農保僅有生育給付、身心障礙給付及喪葬給付等 3 項，故政府發放老農津貼以補農保欠缺老年給付之不足，其有社會保險老年給付的功能，惟老農津貼第 4 條亦訂有排富規定。又 P.26 內政部 97 年 12 月 19 日函解釋，老農津貼非屬社會救助法第 5 條之 1 第 1 項第 3 款所稱「社會救助給付」。

說明：老農津貼雖有排富條款，但性質較接近於第 1 柱，且內政部函釋老農津貼不是屬於社會救助給付，故統一修改為第 1 柱。

(二)有關老農津貼之資格(P.28-29)，建議將老農津貼第 4 條的排富規定及老農津貼發放金額，每 4 年依消費者物價指數(CPI)調升 1 次的規定納入。

說明：已修正。

七、行政院主計總處

(一)有關以家戶所得做為貧窮判定基準，是否經戶量調整，建議說明清楚。

說明：已增加說明，參見第 31 頁註腳 22

(二)有關個人消費支出的分析，係以家戶消費支出除以戶量來計算，故在數字解讀上要特別注意。

說明：已增加說明，參見第 49 頁註腳 25

(三)將家戶分為 10 等分位或 20 等分位，需注意樣本代表性問題(如 P.54 許多欄位為 0，可能是因為樣本數太少)。

說明：已經刪除表格。

(四)P.54「房地租毛額-實付」及「房地租毛額-設算」應至少有一欄位是有金額的，請再檢視。

說明：已經刪除表格。

八、國家發展委員會社會發展處(書面意見)

(一)本案建議循例補充研究提要或摘要。

說明：已補充。

(二)本研究希冀藉由我國老年貧窮趨勢的發展趨勢評估，提出年金最低給付設計。

經參酌加拿大、英國等 6 個國家發現，其基本保障的年金水準約為平均薪資的 20% 上下，本研究建議採其比率作為我國對照標準，並就投保薪資及給付率提供兩個建議公式。惟查前開 6 國都有年金制度與社會救助之雙重設計，為利後續參採，建議參酌國外經驗提出更具體之分析與比較說明，俾提供未來政策的論述基礎與規劃參考。

說明：增加第二、三、四、五、六章國外制度的小結。第八章亦有國際經驗比較精簡表格以及研究建議的相關修正。

九、國家發展委員會人力發展處

(一)原則同意使用「基本保障年金」這個詞，因所提公式仍以最低投保薪資及 40 年年資始達到基本水準，爰是否納入「保障」2 字，請再斟酌；並可補充倘年金額度不足時之補充機制，以使論述更為完整。

說明：統一名詞為 基本年金。

(二)章節安排部分：

- 1.建議第貳章為「文獻探討」，並以年金適足性之討論為主軸，納入第柒章第一節及第二節有關年金給付適足性與基礎保障給付條件和水準之探討，以及 P.183 國內相關文獻探討，以做為貫穿全文之主要架構，亦可做為我國及各國概況之架構基礎，如基礎保障類型、保障程度等。
- 2.建議第肆、伍、陸章合併為一章：「主要國家基礎年金保障制度」，於內文敘明包含 3 種年金制度國家，章節最後應加入小結，綜整制度比較分析及發現，並以表格呈現；另智利應修正為「個人帳戶制」國家。
- 3.原第柒章年金制度基礎保障規劃，建議調整方向如下：
 - (1)建議強化各基礎保障給付條件與給付水準之考量因素(如個人公平性、所得重分配與給付適足性)，以及我國基礎保障規劃的連結，並說明各主要國家制度設計對我國之啟示。

(2)P.187 有關老年經濟狀況之研究發現，未說明老人消費面之分析結果，請補充；另提及消費支出分析，可用以對照不同年金水準所能達到老年基本保障效果，建議依據本文有關國內老人消費分析結果，說明公式一及公式二約可達到老年生活保障之何種水準。

4.原第捌章結論與建議：分點說明研究建議，包括基礎年金保障之建議水準、現階段以各社會保險整合為原則、基礎年金給付計算公式、相關衝擊(可行性)評估等。

5.請補充中英文摘要。

說明：已補入中英文摘要。第四、五、六章合併為一章，過於龐大不利閱讀，第七章主要討論基本年金，適足性相關文獻分離放入前面章節，不利於閱讀，章節安排保持原狀，在第一章增加章節安排的說明。

(三)其他細部審查意見詳參附件第五點。

說明：請見細部意見回覆。

附件三：專家學者及各機關單位細部審查意見回覆

一、莊副教授正中

(一)建議增加最低年金給付設計之必要性與可行性的研究。在第柒章與第捌章的內容僅呈現適足性的探討，缺少就必要性與可行性進行分析。

1.必要性：

(1)相較於老人的長照保險或普及式兒童津貼政策，推動最低年金是否更具有急迫性？

(2)國外一般的做法如何？依日本公共年金（厚生年金與國民年金）的發展軌跡來看（參 P.133），都是在 1960 年代先「加碼」，後來又同樣受到環境因素影響甚鉅（經濟與人口因素先盛後衰）。即使臺灣未來依本研究的建議提高低收入者的年金給付（加碼），未來難保不會因同樣的因素而被迫削減給付。況且臺灣人口老化與年金財務問題已是眾所皆知，對於未來世代而言公共年金所能提供的退休經濟保障境況將會更加的嚴峻。因此關於「加碼」的措施是否應三思？

2.可行性：

(1)最低年金給付設計如何整合現有救助、津貼與保險制度？勞保繳 40 年的年資與老農津貼（舊制）6 個月的年資都一視同仁，恐有違公平的原則。

(2)錢從哪裡來？我國各年金保險基金即將入不敷出，還有能力支應嗎？

(3)增加保費：為此增加保費會獲得民眾支持嗎？若不增加保費，恐會被監察院糾正（內政部 100 年底修正國民年金法第 54 條之 1，將老年基本保證年金之金額，調整為 3,500 元，身心障礙年金給付基本保障調整為 4,700 元，因未在修法前未事先就保險費率辦理精算，被監察院糾正）。

(4)稅收（如指定用途稅）支應：德國與日本以增加營業稅方式。其可行性如何？

(5)增加政府之挹注：恐債留子孫。

說明：於第七章增加必要性與可行性分析。第八章研究建議中有說明不增加財務負擔為原則。

(二)「基礎年金」並不等同於「基本保障」，本報告似乎不宜過度延伸其意涵。

1.P.187（最後一段第一行）：除德國之外，其他五國都有類似「基本保障」的年金給付；

2.P.188（第二段第一行）：美其名為「基本保障」...若沒有其他收入可能還是會面臨老年貧窮的問題。

3.真正提供「基本保障」的年金制度，請參考瑞典「保障年金」（NDC 制）：

(1)財源：稅收支付。

(2)請領資格：為領取低額 NDC 年金的老年居民提供最低收入保障，請領年齡是 65 歲。

(3)涵蓋率：2009 年，42%的退休者（大多是與勞動市場較少連結的女性）獲此補貼。

(4)給付額度：依婚姻狀況與居住年數（全額為 40 年以上）而定，並隨物價變動調整。最高金額約為平均總薪資的 25%，且可同時申請住屋津貼。低收入勞工（含失業者）並不需依賴 NDC，即可獲得充足的補貼。

說明：除了德國之外，這五個國家的設計確實類似於基本保障的概念，只是其基本保障水準有些比較嚴苛(立基於多元所得來源的概念)，有些比較寬裕(例如：紐西蘭)，無論是哪一種基本保障或者適足性的理念，社會救助都有其角色發揮，社會救助制度與年金制度的競合，請參考本研究各章節。

(三)第捌章：對低所得者或無法持續繳交年金保費者，應多引用各國的改革之啟示。例如 P.133（註 51）：日本引入低所得者年金補貼：自 2015 年 10 月開始，低所得的年金領受者若全年之年金領受額度低於 78 萬日圓，則最多將可以獲得每月 5000 日圓的補貼。

說明：日本引進年金領受額度低於 78 萬日圓最多可獲得每月 5000 日圓的補償之政策，乃是因應在稅制一體化改革下將消費稅由 5%提高至 10%所造成低所得家戶之營養缺乏的現金補充。此乃短期、非常態的津貼補充，預計在完成消費稅提升的政策目標之後停止發放，故並非日本長期因應低所得家戶營養不足的計畫。詳細之說明請參考本文 146 頁

(四)細節的修正或補充：

1.P.28 榮民院外就養金，應該是每月 14,150 元。

2.P.29 低收入戶家庭扶助費不應屬於年金性質。另外，應說明勞保年金 10,714 元如何得來。

3.P.133 註腳之字體太小，建議應加大。

4.第肆章的結尾，建議應增加「小結」，以做為本章的總結。

說明：已經修正或補充小結。

二、傳助理教授從喜

(一)P.2 所提各項問題是否皆為本研究處理的議題？若否，則請調整文字，否則可能引起誤解。

說明：修正於第一章。

(二)P.6 希望增加用詞的可讀性：如「預算」及「一般稅收」的區別為何；「金融性資產」似不符一般習慣用語。

說明：已修正相關用詞。

(三)P.48 退休金是否包含公私部門，建議釐清。

說明：已增加說明，參見第 47 頁

(四)表 3-3-2-1(P.54)各項加總不等於消費支出總計。

說明：1.研究設計是每項消費金額都取百分位，在這樣的設計下，表中的「消費支出總計」，必然不會等於各細項的加總。2. 已接受委託單位建議，會將百分位消費金額分析移除。

(五)捉 10%、捉 20%等，是所得分配研究的用語嗎？是否有其他更佳之用語？

說明：已修改用語，將「捉」修改為合宜句意之名詞，如：「擷取」。

三、衛生福利部

(一)表 2-1-2 (P.13)：費率及投保金額會隨時間變動，建議加註此表格的製表時間點（如：103 年 12 月 9 日製表），以利日後讀者瞭解其變化；另日後月投保金額每 4 年按消費者物價指數調整時，給付基準亦隨之更動，建議「給付基準」欄位部分將「17,280 元」改為「月投保金額」，避免誤解為定額給付。

(二)表 2-1-3(P.14)：

- 1.老年基礎保證年金，請更正為老年基「本」保證年金，第 16 頁表格底下之說明亦請一併修正。
 - 2.老年基本保證年金之「資格」欄文字說明，建議修正為「97 年 10 月 1 日（或統一為西元年）國民年金法實施前...」。
 - 3.另本表格涉及數字部分，建議請統一用國字或數字。
- (三)表 2-2-4 (P.28)老年相關社會救助補助、社會津貼的水準、資格、法源，其「中低收入老人生活津貼」項目中，給付水準及資格欄位內容應和其他項目統一使用阿拉伯數字表示。
- (四)表 2-2-5(P.29)臺灣類似基礎保障性質的老年年金，「中低收入老人生活津貼」項目，其性質欄位建議比照填寫為：「社會津貼（資產調查式的社會津貼）」
- 說明：已依照指正逐項修正。

四、勞動部

- (一)P.12 第 1 點標題建議改成「勞動基準法及勞工退休金條例」。
- (二)表 2-1-2(P.13)請增列勞動基準法退休金相關規定；勞工保險給付計算基準請分列「年金給付：最高 60 個月之平均投保薪資」及「一次請領：離職退保之當月起前 3 年之平均月投保薪資」；另請加註勞工保險現行費率 8.5% 包含 5 種給付項目。
- (三)表 2-2-5(P.29)請釐清勞保老年給付金額計算方式，建議可從以下 3 種方式擇一：
- 1.29,313 元(102 年平均投保薪資)*40 年*1.55%=18,174 元。
 - 2.103 年 9 月老年年金平均領取金額 15,712 元(給付總金額 9,223,309,813 元/老年年金領取人數 587,032 人)。
 - 3.19,273 元(基本工資)*40 年*1.55%=11,949 元。
- 說明：已依照指正逐項修正。

- (四)P.184 最後 1 段建議修正為「除了社會救助標準之外，基本工資也具備維持基本生活的意涵。基本工資自 1956 年(民國 45 年)初訂基本工資為每月 300 元，1968 年 3 月 16 日行政院公布《基本工資暫行辦法》，據以調整基本工資，此為台灣首次以法規命令規定全國性的最低工資。~~73 年 8 月 1 日起公布施行勞動基準法，依該法第 21 條規定，工資由勞雇雙方約定之。但不得~~

~~低於基本工資。1984 年 8 月 1 日起公布施行《勞動基準法》，依該法第 21 條規定，「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。」19851988 年，前勞工行政主管機關內政部行政院勞工委員會通過《基本工資審議辦法》之後，制定基本工資的相關政策，並開始逐年審議調整。惟 1997 年調整至每月新台幣 15,840 元過後，因亞洲金融風暴、產業大量外移等影響，至 2007 年為止，曾近十年不調整基本工資，故於 2007 年，將基本工資計入假日工時制，大幅調整時薪為 95 元，除反映基本工資調升部分外，尚考量「折入例假日工資」與「反映工時縮短 6 小時之變更」二大因素，月薪則調整為 17,280 元，調幅約 9%。但月薪僅約 9% 的調整；2007 年調整月薪為 17,280 元，時薪 95 元，且從月薪到時薪，不再比照從前的「除以 240 小時」，而是以 182 小時除月薪。」~~

說明：已依照指正逐項修正內文。

(五)P.185 建議修正為「2010 年起，基本工資審議委員會改由交由勞、資、政三方各 7 位代表所組成成立「~~勞動部基本工資審議委員會~~」，於每年第三季實施討論，並交由行政院核定公告後實施。故，基本工資審議委員會於 2013 年 8 月 28 日，經通盤考量當前經濟及社會情勢，共識決議每月基本工資自 2014 年 7 月 1 日起調整至 19,273 元；時薪自 2014 年 1 月 1 日起調至 115 元。2014 年 8 月 29 日會議再次決議自 2015 年 7 月 1 日起，每月基本工資調整至 20,008 元...」

說明：已依照指正逐項修正內文。

五、國家發展委員會人力發展處

(一)需進一步釐清部分

- 1.第貳章第二節有關年金與社會救助老年相關給付之競合，建議加入歷史演進分析，有助釐清社會救助、津貼與保險給付間之關係。亦即我國最早發展社會救助制度，至 84 年開辦老農津貼，91 年開辦敬老津貼，為年金給付之替代措施，規劃國民年金制度時，原將前項津貼併入落日，惟 97 年開辦時僅納入敬老津貼。

說明：已經增加第二章小結予以說明。

- 2.第參章建議增加一段小結，說明本章呈現統計數據之政策意涵，以及和老年基本保障給付水準之關聯。

說明：已增加小結說明

- 3.第參章所稱「老人家庭」定義為何，建議說明清楚。
- 4.第參章請說明將老年貧窮門檻訂為可支配所得中位數或消費所得之 60%或 40%之原因。

說明：已在內文第 31 頁增加說明，也增列一個註腳文字。並增列此文獻 Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2006). Impact of Policies on Poverty: Relative Poverty Lines. Retrieved Sep 03, 2007, from http://www.fao.org/tc/easypol/output/search_by_topics.asp

- 5.P.49 第 3 段，提到退休金若屬公共年金所可能產生之問題，因家庭收支調查的退休金和社會保險給付係分開列計，故本段論述是否合理，請再斟酌。

說明：已於 47 頁內文增列說明。

(二)請補充內容部分

- 1.圖 2-2-1(P.27)建議補充說明 O 和 X 代表之意義。
- 2.表 2-2-5(P.29)應納入榮民院外就養金(津貼)及公教人員保險(私校教職員自 103 年 6 月起可領年金)。
- 3.表 2-2-5(P.29)國民年金及勞工保險「資格」欄請比照表 2-1-3(P.14)修正，另備註給付金額之計算(勞保投保薪資及年資之設定為何?)
- 4.表 3-2-1-1(P.46)請標明表格內容之加總定義。
- 5.表 3-2-1-2(P.47)建議可呈現各項所得占總所得之比率，以利各分位組間之比較。
- 6.各章圖表請註明單位；圖 6-1-4-1(P.170)請註明座標軸單位，俾利閱讀。

說明：1.表 3-2-1-1~表 3-2-1-2 之說明，已在第 44 頁之表格下方增列說明項。所得細項的占率計算方式，指的是占總所得之比率，以經常移轉收入—來自政府的 33,514 元為例， $(33,514 / 256,850) * 100\% = 13.04\%$ ，其餘相關圖表說明皆已補充修正。

2.已將內文的十分位所得組成，改為第一、第五、第十分位所得組成與比率，參見第 46 頁。另外已將原十分位所得組成表移到表 3-2-1-3。

(三)文字修正部分

- 1.有關表 6-1-1(P.157)智利參考數據，因其他國家資料皆無此類表格，為求一致，建議其他國家亦應提供類似數據，或將此表刪除。
- 2.請檢視圖表目錄之完整性，如表 3-3-3-1 至表 3-3-3-5(P.58-60)未編入目錄。
- 3.P.170 第二段所提及之智利老年貧窮率與註腳 70 之老年貧窮率不符，請確認。
- 4.P.173 倒數第 2 行「個別國家的『一籃法』」所指為何，請確認。
- 5.P.94 提及 BSP 於 1948 年建制，惟又於第 3 段說明 1946 年將 BSP 定額提撥改為所得相關提撥，年份的正確性請再確認。
- 6.全文字體請統一。
- 7.全文用詞請統一：
 - (1)「第○柱」或「第○層」；「貧窮率」或「貧困率」；「給予」或「給與」；「資源調查」或「資產調查」。
 - (2)「台灣」應改成「臺灣」；「分佈」應改成「分布」；「部分」應改成「部分」。
 - (3)數字(如年數、金額及百分比)建議統一呈現為阿拉伯數字。
- 8.贅字或錯別字：消費測量「率」(P.35 倒數第 3 行)；「2003 年制定年『老及失能者生活基本保障法』」(P.124 最後 1 段第 2 行)；「功式」→「公式」(表 3-1-3-1 及 3-1-3-3 的說明(P.42-43))；「參者」→「參酌」(P.53 第 4 段倒數第 1 行)；「DGP」→「GDP」(圖 4-1-2-4(P.69))；「A 的 AFP 的管理與投資」→「AFP 的管理與投資」(表 6-1-1-1(P.164))；「三、歐盟」→「(三) 歐盟」(P.175)；「OSA 年金」→「OAS 年金」(表 4-1-4-1(P.76))。
- 9.P.108 吉尼係數之呈現方式多為 0...，本文以 21%-30%，宜予調整。

說明：已修正補充。

老年貧窮與適足保障之研究/鄭清霞計畫主持;孫迺
翊、王靜怡、洪明皇協同主持. -- 初版. --
臺北市：國發會，民 103.12
面：表，公分
編號：(103)052.0904
委託單位：國家發展委員會
受託單位：國立中正大學

老人福利
544.8

題名：老年貧窮與適足保障之研究
委託單位：國家發展委員會
受託單位：國立中正大學
計畫主持人：鄭清霞副教授
共同主持人：孫迺翊副教授、王靜怡副教授、洪明皇副教授
出版機關：國家發展委員會
電話：02-23165300
地址：臺北市寶慶路 3 號
網址：<http://www.ndc.gov.tw/>
出版年月：中華民國 103 年 12 月
版次：初版 刷次：第 1 刷
編號：(103)055.0806 (平裝)