

退撫新制之推動與老年經濟 安全保障之展望

由公務人員退撫新制之推動展望

二十一世紀整體國家老年經濟安全保障制度

徐立德 * 著

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| 壹、前言 | 伍、阿爾巴尼亞的悲劇可作所有實施社會安全制度國家的借鏡 |
| 貳、我國文官退撫制度變革的歷史意義 | 陸、二十一世紀我國老年經濟安全保障制度的展望 |
| 參、建立我國老年經濟安全保障制度之必要性 | 柒、結語 |
| 肆、先進國家實施社會安全的經驗 | |

壹、前言

在我國社會安全體系的發展過程中，民國八十四年是特別具有意義的一年，不僅在三月開辦了全民健康保險，繼之在七月實施公務人員退撫新制。全民健保不僅整合了過去公、勞、農保的醫療保險，同時並擴大保險對象完成全民納保。公務人員退撫新制則將我國自民國三十二年以來，已經實施五十餘年的軍公教退撫制度，一舉由恩給制轉型改制為共同撥繳的儲金制，這不僅是我國文官制度的一項歷史創舉，同時也是我國社會安全體制健全發展的重要里程碑。

健康維護及老年經濟安全保障，是現代社會安全體系中最主要的項目，同

* 作者曾任財政部部長、經濟部部長、經建會主任委員、行政院副院長、行政院消費者保護委員會主任委員，現任華航基金會董事長。

時也是國家現代化的重要指標。人類社會自從工業革命發生以來，由於受到工業化與都市化的衝擊，社經結構產生鉅幅變動，為消除鉅型社經變遷所衍生的不良效應，以免阻礙社會進步，採行社會福利措施以安全社會，已成為追求經濟繼續成長與發展的必要措施，也是現代國家的重要職能之一。台灣地區在經過四十多年的成長與發展，社經結構也同樣不可避免面臨了許多重大的變遷，對於社會福利的需求也逐年升高。在全民健保實施之後，國人對於社會安全制度的焦點，已進一步轉移到老年退休生活保障方面。

最近幾年，有幾個社會現象特別值得我們注意。其一為選舉期間「老人年金」的訴求，演成部分縣市競相發放「敬老福利津貼」的現象；其二是在規劃全民健保開辦期間進行相關修法工作時，農民健康保險條例修正案所牽引出來的「老年農民福利津貼」，以及後來擴大實施的「中低收入戶老人生活津貼」等。勞基法有關勞工退休金的規定，由於未能落實實施，亦在社會上引起許的討論。上述這些近幾年發生的事件，所顯示出來的意義，簡單的說，就是反映當前國人對老年經濟安全保障制度的期盼與關心，但對於退休制度的內涵與相關問題的了解與認識，不管是在制度建構或基金管理與運用，則仍在許多亟待探討的地方，猶待大家不斷的投入與研究。

貳、我國文官退撫制度變革的歷史意義

我國公務人員退撫制度實施已有 50 多年的歷史，在每年待遇不斷提高，請領人數逐年增加的情況下，原有退撫制度的缺失逐漸顯現，特別是退撫經費的大幅膨脹，不僅造成政府沉重財政負擔，並對政府施政與預算平衡產生重大影響，甚且部分地方政府因財政困難，無法支付退休金，使得應該退休者無法退休，只好繼續任職，形成人力更新的反淘汰現象。此外，在軍公教各有其適用法規與標準的情形下，也已出現了因為不公平而要求互相援引比照的問題。基於恩給制所衍生的重重困難，政府自民國六十二年即著手開始進行制度改革的研議，經過二十年的努力才完成此項變革，也顯見一項創新性制度改革之不易。

公務人員退撫新制的改革重點，主要是在於健全財務基礎，減輕政府財政負擔，提高退撫給付，並間接促進人事更新的活絡與暢通，具有以下幾個特

點：

- (一)從政府編列預算的恩給制，改爲由政府與公務員共同提撥的儲金制，藉以穩固退撫經費來源，並減輕政府財政負擔。
- (二)給付基數按本俸加一倍計算，服務年資採計亦由最高30年提高爲35年，實質提高了退撫所得，增強其保障功能。
- (三)爲開辦退撫基金而改制成立退撫基金管理及監理委員會，加強基金運用，嘉惠公教人員。
- (四)新制退撫給付雖以法律明訂採確定給付制，基金投資多寡與給付無關，但法令規定及制度設計對基金營運的要求，則基金管理又負有收支平衡的積極經營使命，因此，亦具有確定提撥制之精神。

從世界各國社會福利改革的發展趨勢，或我國制度的變革觀察，隨著科學研究水準的提升，對於社會安全制度的發展，我們已能以更科學與客觀的態度來重新檢證、重新出發，從經濟發展、勞動供需、政府財政、投資與儲蓄等更鉅觀與動態的視野，集合更多的觀點與意見，來進行社會安全體制的建構理想。

參、建立我國老年經濟安全保障制度之必要性

社會安全與福利措施的建構，主要是起源於社會的需要。當社經結構產生變動而導致某種社會問題的出現，而且是個人無法解決或處理，並足以影響到社會整體的進步與發展時，就需要政府採行政策措施來補不足。

我國傳統的養老型式，主要是透過家庭內世代間資源的移轉，老年父母能否得到妥善而有尊嚴的照顧，其關鍵取決於子女是否具有奉養的能力，以及孝親的觀念。這兩個條件如果未能齊備，則傳統的家庭養老恐非完善的養老制度。老年退休保障制度的需求，可從現代家庭中的老人是資產或負債來了解。傳統社會，年長者擁有多種社會特質，在知識傳播並不發達的年代，年齡代表相當程度的知識與經驗的累積，因此社會習俗對長者賦予相當程度的尊崇。再就個別的家庭單位觀察，儒家倫理思想賦予老年父母崇高無比的家庭地位；而以家庭爲生產單位的小農經濟體制，爲了符合農業生產經濟規模，避免土地分割，賦予高齡長者資源分配的大權。但是隨著現代化的發展，這些原有社會結

構都已經改變，大量生產的工業生產體系，衝垮了傳統的家庭經濟生產體系，老人在社會與家庭中的地位迅速滑落，甚而淪為弱勢群體。

另就人口變遷趨勢觀察，台灣地區在民國八十一年底即已步入高齡化社會的階段，六五歲以上老年人口的數量，至民國八四年底已達一六三萬人，占總人口的比例達七·六三%，且由於老化速度相當快速，西方國家以近二百年的時間才完成的人口轉型過程，在台灣僅僅只有七十年的時光。依人口推計，到民國一〇〇年時，此項比率將達一〇%，而且往後仍會繼續上升。就扶養比來看，民國四十至六十年間的老年扶養比均在五%左右，亦即約每20個個工作人口扶養一位老人，至民國八四年時，此項比率已降為每九個工作人口扶養一位老人的水準，未來至民國一二五年時更將變成每三位工作人口扶養一位老人的程度。

雖然老年人口增加並不必然就表示原有養老功能的失調，但人口結構老化同時也反映在家庭結構上面，民國八二年台灣地區「老人生活狀況調查報告」顯示，雖然仍有六二·二%的老人與子女同住，也有五二·三%的老人靠子女供養，但其發展趨勢則是逐年下降，老人與子女住比率，較七五年底減少了八個百分點，老人的生活費用來源，靠子女供養的比率，亦減少了一三·五個百分點。未來隨著子女數日減，以及同注意願的下降，父母與子女同住的家庭結構將日愈減少。而且由於生育率已逐年下降，家庭子女數日減，未來老人夫婦家庭比率日增，老年父母與子女共同生活的模式將愈來愈難以期待，老年人獨居比率仍將會不斷升高。

老年退休保障的型式，除了家庭的傳統代間移轉功能外，亦可以個人工作期間的投資與儲蓄為起點，來保障自己老年的經濟來源。這是一種生命週期的資源移轉。但每個人先天條件與後天環境不同，並非每一個人均具有同等的能力進行投資與儲蓄，能力較強者固然可以依此作為其老年生活的保障，而社經地位較為弱勢的群體則不可能。而且生命週期的移轉仍潛藏許多不確定的因子。因此，基於集體互助的社會進化理念，政府有必要建立一個中介體系以進行資源的社會移轉，擴大家庭代間移轉的功能，以照顧社會的每一個成員。社會安全制度就是運用國家中介的功能，來完成資源的社會移轉，使得不論是否有子女奉養，只要加入了社會安全體系，在老年退休時均得到基本的生活保障。社會安全制度是整合個人生命週期資源移轉，以及社會移轉的有效方法，

是邁向高齡化社會過程中，不可或缺的重要社會制度，也應是每一位國民重要的服利項目之一。就個別家庭而言，工作人口可以減輕養老的壓力，老人則可免除需仰賴其子女生活的壓力，亦不致讓自己成為子女奮鬥衝刺的負擔。就企業經營而言，則有助穩定勞雇關係以提高生產。而社會安全制度的長期基金，則有助於資本形成以促進經濟發展。

肆、先進國家實施社會安全的經驗

我國在推行社會安全方面較晚，應參考先進國家實施的經驗。先進國家實行社會安全制的經驗又是如何？

第二次世界大戰結束之後英國接受戰後重建的建議，推行社會安全制度，標示國家最高之政治型態應為福利國家，一時之間西歐先進國家倣效者很多。所謂「福利國家」與我國禮運大同篇的大同社會理想相類似，即希望「幼有所長，壯有所用，老有所安，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」政府對於全體國民的生老、病、死、傷、殘、失業等危險，提供保障，以確保人人最低收入之經濟安全。

這種大同社會的實現有幾個必要的條件：

- (一)全體人民願為福利制度之推行而犧牲奉獻。
- (二)凡有生產能力的人都要參與與勞動。
- (三)無人存心惡用福利制度。

如果少數人存惡心，就會像傳染病一樣，很快傳染給其他人；如果社會上多數人如此，社會福利就會成為一種浪費，國家也會破產。可惜由於人性的自私及愚昧，無論那國國民以上三個條件都很難完全具備，因此福利國家，在實施數十年之後出現許多危機與矛盾，也產生許多人文價值和社會生態的問題，諸如財政赤字累累、離婚率偏高、犯罪率增加、家庭觀念瓦解、工作意願低落等等。

在一般人的認知裡，福利國家意味著人人可享用不盡的各種封頭：例如看病不用錢、失業有救濟、讀書免學費、殘障有照顧，老年有津貼、日間有托兒、單親家庭有服務、老人有看護等等。換言之每個人由娘胎起到走入墳墓的人生過程中，基本生活問題均由政府照顧。本人在大學求學階段，曾非常嚮往

從搖籃到墳墓的福利主張，曾幾何時，都變成了財政與經濟上難以實現的夢。

天下沒有白吃的午餐，任何一種社會福利措施都是一種社會資源的重分配。以社會集體的資源對不幸的個人或家庭給予幫助，是應該的，但是如果因此製造了許多懶骨頭，則不僅不公平，反而導致社會的不安全。

以澳洲為例，只有一千六百餘萬人口，幅員廣大，天然資源豐裕，但是許多大學畢業生寧可在沙灘游蕩或失業在家拿救濟金，也不去找工作，以致失業率高達百分之十點六，單是失業救濟乙項福利一年就花掉二三〇億澳幣，由於負擔沉重，政府甚至為此刪減教育經費，以彌補社會福利支出之不足。

最近華盛頓郵報報導，由於全球貿易自由化使競爭愈來愈激烈，在歐洲，雇主正訴請政府減少強制性的員工福利，包括休假、午餐補助、和病假等。這些強制性的福利使得歐洲企業的工資成本比美國和日本的水準高了八成，是印度與越南等第三世界國家勞工成本的十倍。歐洲企業爲了因應市場競爭激烈的現實，只好大量裁員或者轉移生產陣地到國外投資，以致失業率居高不下。據估計，歐洲聯盟各國的失業人數迭創新高紀錄，一九九四年底就已達到兩千萬人，是勞動力的十一%。

當失業人數增加之後，失業津貼也會隨之增加。同時由於社會福利計畫的經費來自雇主及受雇人的繳費，一旦受雇人減少，健康保險、失業保險、國民年金保險等社會保險的財源也會減少，當收入減少而支出增大的結果，社會保險也就岌岌可危。

由以上可知社會福利應有所節制，太多的社會福利不見得使社會更安全。根據澳洲國立大學的研究報告，如果把澳洲失業率降低四個百分點，將可挽回八百個離婚案件，增加四四〇〇個結婚人次，同時減少二〇件兇殺案，可以作爲一個例證。

伍、阿爾巴尼亞的悲劇可作所有實施 社會安全制度國家的借鏡

在福利國家各種措施之中最爲棘手的，就是老年津貼的問題，由於世界性的人口老化，老年津貼的負擔如滾雪球般，問題越來越嚴重。許多國家已經面

臨付不出老年津貼的危機。這些國家的國民年金保險是採隨收隨付制度為其財務基礎。

這些國家一廂情願的希望用今天收到的保險費來支付今天的老年津貼，也希望今天工作的人明天退休時可以用明天收到的保費來支付他的老年津貼，但是由於老人越來越多，生之者寡、食之者眾的結果，今天收到的保險費已不足以支付今天的老年津貼，遑論明天。

今年年初阿爾巴尼亞在共產主義崩潰五年之後，人民由於沒有經驗，輕易的被騙，全國有將近半數的人口將積蓄投資在九個老鼠會，一共吸走了相當于十億美元的資金，結果當其中四個老鼠會垮了之後，投資人血本無歸之際，便群起暴動、示威。全國陷於經濟及社會一片混亂。這些老鼠會承諾給投資人一個月五%的利息，許多人因此賣掉房子及土地去買投資公司的股份，這些股份開始時的確有很高的收益，是主持人以新加入的資金付的，但當新的資金不再進入之後，老鼠會就垮了，民衆責怪總統及總理未能事先保護他們，憤怒的投資人因此走上街頭。民衆憤怒的原因是有好幾個老鼠會的創辦人與政府有關，而且也是執政黨的支持者。其他幾個老鼠會也搖搖欲墜，如果阿國政府不出面賠償投資人的損失，將會有更多的暴動，如果政府出面賠償，則本國貨幣將貶值，西方國家以及國際貨幣基金將不再支持阿國，阿國因此陷於進退維谷的騷亂之中。

在阿爾巴尼亞事件發生之後，許多國家的政府批評阿國的總統沙力貝利沙（Sali Berisha）不應該讓他國內的投資騙局擴張到如此無法收拾的程度。華爾街日報的社論說這些國家其實是在批評自己，因為這些國家的國民年金保險制度基本上與阿國的騙局沒有太大的差別。

歐洲國家國民年金保險由於保費收入不足，必須由政府補貼，其每年給付佔國內生產毛額的比例以意大利為最高，佔一〇·九%，其次是法國佔九·七%，瑞典佔九·五%，德國佔八·二%，荷蘭佔七·五%。其潛在的虧損猶如冰山，現在看到的虧損不過是冰山的一角而已。就連號稱不是福利國家的美國也好不到那裡去。美國自一九三五年開始實施社會安全制度，到目前為止已產生八兆三千億美元的潛在債務，而財源還不知道在那裡。這些債務每天都像滾雪球一樣繼續增大，等到現在中年的勞工年老退休時，會發現他們將領不到他們一輩子想望的老年津貼，或者即使領到也縮水了，以致生活水準必須降低。

這絕不是危言聳聽，聯合國早在一九九四年就提出警告，而事實上，德國、紐西蘭、英國等國家也已著手提高國民領國民年金的門檻，或者刪減津貼。

人口老化的趨勢將迫使明天的工人要付更多的保險費來扶養越來越多的老年人，而等到他們自己退休的時候，他們所領到的退休福利金比他們長年所付出的保險費的總和還要少，民衆會發現他們上當了，受騙了。許多國家的政府心知肚明這種情形不對，但是他們像阿爾巴尼亞政府一樣自欺欺人的相信危機不會立即發生，因此大多數採取鴛鴦政策，而不嚴肅的面對此一問題。

陸、二十一世紀我國老年經濟 安全保障制度的展望

根據美國社會安全署一九九五年統計，全世界一六五個實施社會安全制度的國家中，已有一五八個國家提供國民老年、殘障、遺屬給付保障。我國老年經濟安全保障制度雖然起步頗早，在過去不同的時空背景下，已發展出適用於不同職業別各種退休制度，除公務人員的退撫制度外，尚有事業單位的退休制度、公保、勞保、勞工退休基金等，惟這些制度迄今仍停留在一次給付階段，所能提供的保障功能有限，體系紛亂並缺乏一致性，各有適用的法令與標準，規模亦大小不一，各體系間更缺乏流通，致使其所得保障水準亦出現相當程度的差異。此外，近年來又發展出針對六五歲以上老人或殘障者而發放的各種津貼。在紛亂的體制下，隱含著許多公平與效率的問題，例如公、勞保存在著尚未年金化的問題，勞工退休準備金則因規定不夠完備，提撥比率甚低，而難以落實保障勞工退休權益的美意，而有建立個別員工退休制度的企業更屬少數。其他不在這些保障體系之外的國民，更缺乏一套可以適用的制度提供其老年生活保障。這些現存的問題，一直是衆人經常討論的焦點。

(一)老年經濟安全保障的層次

就社會安全制度的起源與目標而論，制度的建立是基於社經變遷的需要，用以作為支持性、補充性或替代性的機制，以免形成發展過程的絆腳石。因此，提供最基本的經濟安全保障，特別是弱勢國民，避免讓其成為社會問題而

產生不利的影響，是社會安全制度的最基本目標。

老年退休後的生活需要與福利需求是多元且多樣的，很難由單一制度可以同時滿足所需求，而且老年生活的保障，在現代的社會結構下，也已不純粹是個人、家庭、企業或國家的責任，而是需要集體的共同努力。惟每一個社會單位有其不同的功能與職分，其間的關係與應有的義務，在進行制度的建議與設計時，有必要將這種關係與定位予以釐清。因此，對於老年生活的保障，基本上可以剖析成幾個不同的層次來探討，從最基本的生活保障、維持適度的一般平均生活水準，以至於個人理想的生活水平等不同的需求層級，依個人工作期間的努力程度去分別達成，一方面顧及基本生活的保障，另一方面亦能兼及個人努力程度的公平原則。

基本層次的保障，由於涉及社會集體連帶的觀念，其所需成本宜由社會全體共同承擔，課以國家最終的保障責任。至於維持一般平均水準的生活保障，則不已不純是國家的責任問題，而應由雇主及個人，在其工作期間，依其努力程度共同達成之。由於企業的經營仍難脫以人為中心的運作模式，員工是企業成長與發展的最重要資產，為安定員工的工作以發揮其能力，提供適度的退休保障制度是企業必要的職責，亦應視為吸納人才的有效作為，而政府在這一個層次的職能，則顯然是應致力於創造與維護一個優質的投資環境（包括合理妥善的社會安全制度），讓企業經營者願意投資並繼續經營下去，同時亦為民衆創造更多的就業機會。

至於個人理想的生活型式，則是因人而異，也非政府或企業所可以干預之處，例如個人投資儲蓄的理財觀念，規避風險與危機的思想，家庭關係與親友網絡的經營等，幾可說多屬個人事務的範疇，國家所可著力者，則為尊親敬老風氣的提倡，以及危機意識與風險管理觀念的灌輸與教化，以社教宣導或社會運動的方式，進行全民性的社會教育。

(二)當前制度的改革與建構

針對當前社會的需要，因應民衆的期望，政府已在八三年時，即積極進行我國老年經濟安全保障制度的規議研議，在八四年完成第一階段的規劃工作後，目前並已再度責由經建會組成國民年金制度規劃工作小組繼續進行規劃設計，並在跨世紀國家建設計畫中，以公元二〇〇〇年作為完成規劃付諸實施的

努力目標。

我們目前正在積極進行的國民年金制度規劃與整合工作，是期望能透過年金制度的合理規劃設計，不僅能夠提供每一位國民基本的老年生活保障，並將目前各種不同的老年給付制度，釐清其定位與功能，並統整成爲一套完善的老年經濟安全保障體制，結合個人、企業與政府的力量，分從基礎年金、職業年金、鼓勵私人儲蓄等不同層次的保障體系，讓每一位國民除均享有基本生活保障外，並依個人的工作生涯與規劃，分別滿足其不同的生活保障需求，兼顧基本生活需要及個人的努力，從而滿足保障老年經濟安全、所得重分配、提高儲蓄率等功能。

(三)長期穩健發展

就社會安全制度本身而言，不管是何種類型的老年退休制度，制度的建立故固然不易，其長期穩健的經營更需要有效率的經營管理。通常在制度建立初期，由於給付事件較少甚或尚未發生，而易誤以爲其成本甚低，而忽略了未來長期的給付成本，以致形成未來子孫龐大的財務負擔，甚或營運出現赤字而成爲無法兌現的承諾。因此，未雨綢繆就格外重要，必須以科學客觀的方法，有效掌握各種影響因素的變動，用以評估其長期成本，並建立穩健而有效率的基金管理策略，才能使此一長期承諾得以兌現。就我國的情形而言，從過去解決農保、公保財務不足的經驗，以及財務會計準則公報第十八號的實施，還有近年來政府財政的困窘，對於各類退休制度的長期財務問題，已日漸受到各界的重視，對於此類制度的長期營運成本的認識也逐漸增加。

目前世界各國年金制度的改革經驗，主要重點都是著眼於增加收入及減少支出。在增加收入方面，由於擔心增加企業經營者的成本負擔，影響投資意願而不利於經濟成長，並不以提高費率作爲主要措施，而著重於提高基金的營運效率，例如部分開放民營，委託信託投資，以消除低效率的管理。在減少支出方面，則包括提高給付條件，如將年金給付年齡從傳統的六五歲往後延伸；或者是從確定給付制轉型，部分改爲確定提撥制；另如給付基數的計算基礎改依所有繳費期間的平均投保薪資爲準等。在制度的變革方面，則強調多元化的保障措施，如美國社會安全諮詢委員會，針對老年遺屬殘障保險所提出之改革建議方案之一，即建議改制爲雙層的保障體制，其中第二層改爲個人儲金帳戶；

世界銀行亦提出三柱組合的保障模式，另外並倡導民營化措施，以提高制度營運及基金管理與運用的效率。

美國社會安全改革方案

<p>方案一：維持現制，但設法增加收入（提高費率，社會保險基金投入金融股票市場）。 *6/13委員支持</p>
<p>方案二：1.維持現行社會安全稅率，但減少給付（逐步提高給付年齡）。 2.另建立個人帳戶，提撥率為1.6%，民衆可選擇投資方式。 3.基金由聯邦政府管理。 *2/13委員支持，包括委員會主席</p>
<p>方案三：改變現制為雙層體系 第一層：定額給付，以現行稅率12.4%中的7.4%為財源。 第二層：以剩餘的5%完全提存準備，建立個人帳戶，採民營方式，民衆可選擇投資方式。 *5/13委員支持</p>

世界銀行三層保障體系

目 標	形 式	財 務
所得重分配、消除貧窮	資產調查、全民性敬老年金、就業相關均等給付、最低年金保證	隨收隨付制 (稅收或社會保險) 屬確定給付制
強制儲蓄	強制性個人儲蓄帳戶或實施企業年金計畫	完全提存準備制 民營化經營 屬確定提撥制
自願儲蓄	自願性個人儲蓄帳戶或實施企業年金計畫	完全提存準備制

基本上，社會安全制度是一種受益者付費的制度，其中第一層的基本保障，基於社會連帶與互助的精神，給付與繳費之間並不必然完全對等，簡單的說，可以稱為是一種自助、互助與他助的社會保障制度，惟其前提仍然必須具有繳費的能力，才能獲得制度所提供的相關保障。因此，它與勞動市場及經濟發展具有密切的互動關係。社會安全制度基本上是勞動人口對老年人口提供財務支援，因此人口老化必然對財務運作造成影響。勞動力老化的結果，對於長期勞動市場的供給減少，間接對工資水準產生助漲的效果，使企業雇用勞動的成本上升，而使得資本投資報酬率下滑。同時，工資上漲也會連帶的促使老年的生活與醫療費用遭遇上漲的壓力，這些因素對社會安全制度都會產生不利的影響。如何緩和人口變遷對社會安全制度的威脅，為規劃設計所必須詳加考慮的問題。

(四)各方面的配合

綜言之，任何社會保障體系的運作，最終仍離不開經濟景氣與繁榮，舉凡勞動供需、資源分配、企業投資、成本與效益、社會的和諧與安定等等，均難脫其影響。因此，經濟的持續成長與發展仍是社會安全制度得以順利運作的主要後盾。如果經濟景氣持續低迷，造成失業人口增加，社會安全制度的財源必然減少，社會安全基金的投資報酬率，也必然容易受到景氣的影響而降低，進而影響整個社會安全制度的財務均衡。

另外，由於生活的需求多元且多樣，其它社會福利措施的提供，間接的均足以影響到前述各種保障層級的滿足，因為許多非現金支付形式的福利服務措施，對於間接吸收老人生活成本上均會發揮其一定的特有功能。而民衆的認知對於制度的推展也是重要的關鍵，目前大部分民衆對於社會安全的了解仍停留在免費午餐的階段，對於全民健保的看法是如此，對於老人年金的看法也沒有兩樣，對多數民衆來講，政府要推動國民年金，他們所了解的意思，就是只要到了六五歲時，就可以無條件向政府要求老人年金。如果民衆對於社會安全制度的看法，一直停留在這種免費午餐的觀念，在各種選舉中候選人必然會以納稅人的資源，去換取其個人選票的不正常現象，許多專家理性客觀的研究分析成果，將難以在現實社會中實施，自然也就很難期望制度的長期穩健發展。

柒、結語

邇來由於全球性的福利緊縮潮流的影響，對社會安全相關議題的辯詰日益熱絡。由於社會安全制度的影響層面廣泛，經濟方面必須考慮對國民儲蓄、工作意願、勞動市場供需、政府財政與金融市場等的影響，社會層面需要考慮人口普及率、人性尊嚴、成本分擔的公平性、消除貧窮的效率等，以致不管是何種體制，均不易達成普遍的共識。例如智利的民營化措施，有認同而鼓吹倡導者，亦有質疑其成效而批判者，且均似各自成理；又如美國的社會安全改革，三種建議方案均無法取得一致性的共識，世界銀行的三柱組合保障體系也是如此，顯示問題是既複雜又重要。對於正在為建構社會安全制度而努力的我國，均非常具有參考價值。

常言道，危機經常也是充滿希望的契機，就當前我國社會安全制度的發展而言，雖然我國人口高齡化的趨勢已逐年明顯，家庭代間移轉的功能，不論是客觀形勢或主觀的意願，均已受到波及而逐漸下滑，老年經濟安全保障的需求亦相對的逐日升高，現行制度的涵蓋或給付水準卻不足以滿足全體國民的需要，目前必須加速制度的建構與改革。當前我國家庭功能雖然已出現下滑的趨勢，但人口老化趨勢尚未對於家庭養老功能構成絕對嚴重的威脅，亦即就時間而言，我們尚有緩衝的空間。另一方面，由於我們的退休養老等社會安全制度發展較緩，尚未演進到諸如歐美社會福利先進國家所出現的制度危機階段，正可擷取他們寶貴的經驗，避免重蹈覆轍。但是我們亦應體認到，現在我們的社會安全制度，不論是就上述的各個層面觀察，均已走到了一個關鍵的時點，誠如所謂的現在不做將來就會後悔的階段，因此，我們必須充分掌握當前契機，吸取西方的經驗並記取其教訓，規劃適合我國的社會安全制度。

社會安全制度的規劃設計，是屬於公共事務，與每一位民衆的利益息息相關，制度的合理性與公平性非常重要，必須得到全體民衆的認同與支持，讓參與的人覺得公平合理，其權益可以得到充分的保障，才會願意接受而能順利的推展。總之，提供國民完善的生活保障，是國家建設的主要目標，也是政府施政的主要作為，更是大家共同的責任。此項目標的達成，需要全方位的多元作為，從家庭功能的維護、個人工作與投資儲蓄、社會安全制度、以至於其他相

關社會福利措施、慈善福利事業的發展等，必須環環相扣，緊密結合，才能有效的交織成一個完善的保障網絡。