

「102 年度考試院日本年金制度 考察報告」序言

(綱要)

102.12.31

- 壹、年金制度的類型
 - 一、隨收隨付制
 - 二、完全提存制
- 貳、財務規劃的平衡方式與限制
 - 一、調整給付
 - 二、調整保費
 - 三、調整退休年齡
- 參、全球性的年金改革趨勢
- 肆、日本年金制度考察心得
- 伍、我國年金制度概況
 - 一、社會救助
 - 二、社會保險
 - 三、職業退休金
- 陸、檢討我國年金制度的問題
- 柒、政策建議與配套措施
- 捌、感想

「102 年度考試院日本年金制度 考察報告」序言*

102.12.31

2013年未來將會被記載為中華民國年金制度的改革元年，縱然相關改革法案尚未獲得立法院審議通過，但一年來的討論與爭辯，已給全民上了一場震撼教育，相信多數人了解到年金制度已到了不得不改革的臨界點，否則行業間的差距、世代間的失衡及沈重的財政壓力，將會給全民帶來難以承受的後果。

2012年10月勞保傳出即將破產的傳聞，隨後政府各項退休或保險基金，也都傳出程度不一的破產危機。同一時間，國債節節高升，整個社會驚覺到年金制度存在著巨大的危機。馬總統明確指出年金制度面臨著「經費不足、行業不平和世代不均」三大問題。雖然行政部門(考試院與行政院)在2013年4月及5月已將年金改革相關法案送請立法院審議，無奈由於朝野未能達成共識，迄2013年底仍未獲得審議通過。其實，年金改革不僅關係這一代人的權益，更影響未來世代的福祉，我國的現況不論是從政府的財政壓力、各項基金收

* 考試院於 102 年 9 月組團前往日本進行年金制度考察，考察團成員除本人外，尚包括邊委員裕淵、李委員雅榮、何委員寄澎、胡委員幼圃、蔡委員良文及張部長哲琛等 15 位考試院暨銓敘部同仁，並於同年 12 月提出考察報告，本文為該篇考察報告之序言。

支狀況、人口結構的改變等層面來看，都可以發現年金制度面臨不得不改革的壓力，否則很快就要面臨破產¹，而任一基金破產帶來的信心崩盤，對於社會帶來的衝擊，恐怕比財務危機的影響還要更大。

考試院鑒於年金制度之健全與否，對社會安定具關鍵性，良好的年金制度不但可安定民心，民心安定後方能求經濟之繁榮與發展。在過去一年的時間，考試院不斷與學者專家進行座談，並於2013年9月前往日本進行年金制度考察。日本經濟沈寂20年，安倍政府透過貨幣、租稅、年金、法規鬆綁等改革而重新注入活力。中、日兩國儘管國情、民情有相當差異，但不可否認，日本之改革配套完整及步驟有序，不但可凝聚朝野共識，也易獲得人民支持，故改革成功，其改革方式值得我們借鏡。

在觀察日本的改革經驗後，我們覺得年金改革必須從整體的公共年金體系著眼，方能了解全貌。因此本報告嘗試將視野放大至整個公共年金體系，包括公保、勞保、軍公教退撫、農保等社會保險及職業退休金，但特別要說明的是，本報告雖然提出整體年金改革之政策建議，但考試院主管業務僅及於公教人員保險及公務人員退撫制度，其它部分將尊重行政院等主管機關的意見。

¹ 據銓敘部的估算，軍公教退撫基金，軍人帳戶預計民國 108 年破產，教育人員帳戶為 116 年，公務人員 120 年。勞保基金預計也是 116 年破產。

壹、年金制度的類型

年金制度的類型，可以有不同的區分標準，依保障對象可分為「以受雇者為對象的薪資所得年金和普及性的國民年金」，也可以依層次區分為「單層或多層次年金」。上述兩種區分方式容易理解，但是依財務規劃方式區分，一般人大都一知半解，2013年國內對於年金制度的討論，由於一般人對財務規劃內涵並不了解，以至於陷於各說各話的紛爭。本文將先針對年金制度的財務規劃方式說明，以利年金制度的討論溝通。

首先說明，年金是一種給付方式，相對於一次性給付，它可以是按月支給，也可以按季或按年；年金不一定是社會性或商業性，同時也兼具社會保險和社會救助等方式。例如：勞保老年年金給付是社會保險，老農津貼給付則是社會救助，壽險公司的商業保險也可以提供商業年金，這些都是年金。

公共年金制度若是採取社會保險的模式，其財源主要有3種，即保費、國庫補助及運用收益，要強調的是，公共年金雖然不以營利為目的，但仍須維持財務收支平衡，並重視自給自足原則，因此財務上應以保費為主要來源，其理由有四：第一，讓被保險人了解給付來自於其所繳納的保險費，欲提高給付，就須增加保險費的事實。第二，鼓勵被保險人養成更負責的態度，並關心社會保險制度的健全發展。第三，自給自足亦會造成被保險人對選舉民意代表養成負責的

態度，因為任何社會保險皆需經由立法始得完成，如此可使社會保險經營較具有效率，也可避免政府的超額預算支出。第四，社會保險是經由立法而產生，普遍大部分民眾均能參加，將有助於保險的推廣，也使得受保障的人民有較大的心理安全感²。

一般而言，採社會保險的年金制度財務規劃方式有兩種原型，一是隨收隨付制(Pay-As-You-Go, PAYG)，二是完全提存制(full funding)，以下分別說明。

一、隨收隨付制

隨收隨付制的基本邏輯是「當年度的保險費收入，用於當年度的保險給付」，由於保費收入來自於這一代的勞動者，給付則是交給上一代的勞動者，因此，隨收隨付制簡單來說就是「下一代養上一代」，形成世代移轉，它是建立在堅實的世代契約上。就財務管理來說，隨收隨付制理論上並無基金管理的問題，但在實際運作上，為維繫財務制度的安全與緩和實際費率的變動，一般通常保持6~12個月的所需費用，可視為一種安全準備金。隨收隨付制的優點在於不必考慮通貨膨脹率與經濟成長率，不受物價波動的影響，同時管理基金的成本極低，不至於受到政治力量的干預。在此制度中，主要的變數為「保費高低、給付水準、給付人數與繳費

² 柯木興，《社會保險》，台北：中國社會保險學會(三民書局經銷)，2001，頁82。

人數的相對比值」。

舉例而言，在不考慮國庫補助的前提下，假設有一名老人欲請領老人年金給付1萬元，政府需向10名勞動人口收取每人1,000元的保費，國家再將此筆收入交付給請領年金的老人，如此國家即不需出半毛錢即可解決此一老年給付財源的問題。

二、完全提存制

完全提存制即個人工作期間便為保障未來老年經濟生活進行儲蓄，簡單來說，就是「現在的自己養未來的自己」。

在完全提存制之下，依給付方式可分為兩種，一是確定給付(Defined Benefit, DB)，係指年金給付事先即依據法令明訂其給付公式，事前逐年提存老年退休後所需的給付額，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性。此種方式即每一代或每一階層的被保險人，均須完全提存準備其本身所需費用，商業保險一般是屬於這種模式。二是確定提撥制(Defined Contribution, DC)，係指事先明訂個人參加年金制度期間之保險費金額，並將其款項投資於資本市場，退休時的實際給付，則視其投資收益與原提撥金之多寡而定。

在確定給付制下，由於各種假設往往與事實有落差(例如投資報酬率、物價膨脹指數、薪資成長率等)，尤其數十年後才支領年金給付，其變數相當大，收支之間容易產生巨大變動。再則面臨龐大的累積準備金，基金管理與運用的成本與能力，亦是完全提存準備必須面對的挑戰。因此，完全提存

制下的確定給付，只是一種「理論上」的自己養自己，實際上受到的干擾因素相當多，若最終提存金額不足，後代也可能需要協助承擔。

在完全提存制下，若是採取確定提撥給付，實則為個人帳戶制，這才是「實質上」的「現在的自己養未來的自己」，但這僅為個人生命週期的所得重分配，並無社會或代際間的所得重分配，嚴格說來，與社會保險的精神未必相合。在完全提存制之下，無論是確定給付或確定提撥，其所累積的準備金均較難事先掌握，也可能面臨投資風險與個人喪失提撥能力等變數。

在隨收隨付制與完全提存制之間，有一折衷方式，即所謂部分提存制(*partial funding*)，此制仍以完全提存準備方式為前提來處理保險財務，而保有一定水準的責任準備，提存比率較低，也具有隨收隨付制的優點，不至於累積過多的資金，被保險人的負擔也不會太重。但須強調的是，部分提存制希望融合上述兩種方式的優點，事實上也無法避免上述兩種方式的缺點，包括仍會累積基金、有基金管理的問題、提存準備金須隨時因應財務情形與人口變化進行調整等³。社會

³ 瑞典在 1998 年推動另外一種新的模式，即所謂名目式確定提撥制 (*Notional Defined Contribution, NDC*)，按隨收隨付制通常搭配著確定給付制，NDC 採取隨收隨付制的會計方法，但在給付方式上採取確定提撥，因此可說是融合隨收隨付制與個人帳戶制。NDC 在運作上，雖然不是實際的金錢儲存於個人帳戶，但記錄其繳費貢獻與收益的名目帳戶值，與其最後所能領取的年金給付間的關係，在給付額度上，與退休年齡、預期壽命、薪資成長連動。就 NDC 制度精神而言，仍是每一

保險如採提存制，由於是強制性的政策，會有源源不斷的新加入者，被保險人無需完全提存準備，因此，通常是採取部分提存制。

上面介紹隨收隨付制與提存制，皆是以個人支付保費為前提來說明，但是年金的財源也可以來自政府稅收，而由國庫負擔年金支出，在財務規劃上，同樣可選擇隨收隨付制或者提存制。採隨收隨付制，就像過去軍公教人員的恩給制，退休金每年由政府編制預算支應。若是採取提存制，則是成立基金帳戶(緩衝基金)，政府每年提存一定金額入該帳戶，由該帳戶支應退休支出，此一方式可以緩衝每年籌措財源的壓力，同時促進稅賦的平滑、穩定，但實務上較少見。以國庫收入支應年金，其實已是恩給制或社會津貼，而非社會保險。由國庫支付等於是「讓政府養」，一切責任由政府承擔。若是稅收制度合理健全，多數稅收來自於富人，就等於「富人養窮人」。

我國目前各項年金制度，多半採取部分提存制，實際提存費率大都與平準費率有相當大落差，以軍公教退撫制度為例，目前費率僅12%，但平準費率將近40%。再者，退撫基金運用收益平均約2%，也與制度規劃階段預期的6%~7%相距甚遠，這也是目前各項基金經費不足的主要原因。

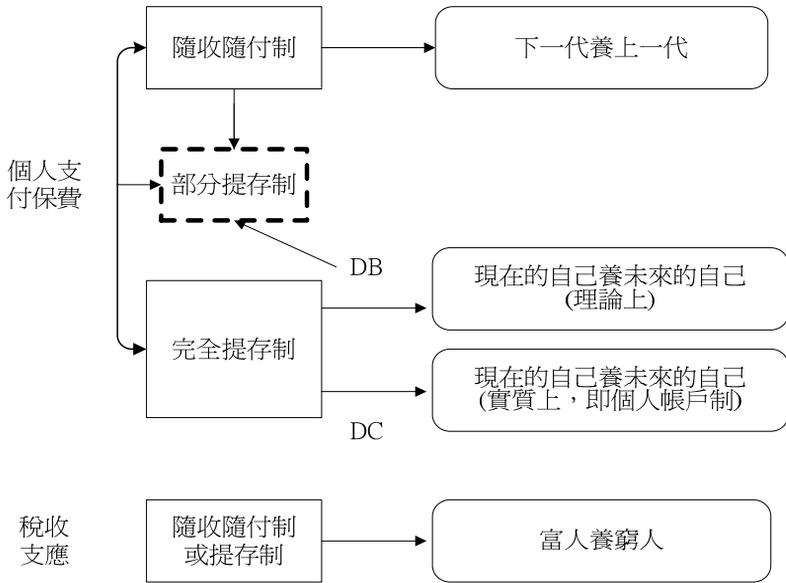


圖1 年金制度的財務規劃模式及其意涵

貳、財務規劃的平衡方式與限制

上面介紹了年金制度的財務規劃方式，不同的方式各有支持者，強調社會保險的社會性、國家責任、世代契約者，偏好隨收隨付制；強調個人公平性、個人責任、世代公平者，偏好提存制。本文則認為，不論那一種財務規劃方式，各有其平衡手段，究竟要採取那一種財務規劃方式，需視整個社會能否接受其平衡手段，社會與經濟環境是否適合其平衡手段。

年金制度的財務平衡手段主要有3種，一是調整給付；二是調整保費；三是調整退休年齡。這3種平衡手段，均各有其相關的作法。

- 一、調整給付：包括調整退休金的計算基準(如：最後3年平均薪資，調整為終身平均薪資)、調整年給付率(如：1.55%降為1.3%)、年金調整機制之修正(如：年金調整低於物價指數增幅，以實質降低給付)、退休後再就業者的年金扣減等。
- 二、調整保費：包括擴大費基(如：年終獎金、紅利均納入保費計算基礎)、提高保險費率、減少優惠措施(如：育兒期間免繳保費措施之取消)等。
- 三、調整退休年齡：主要係延退，目前趨勢是從60歲延長到65歲或67~69歲，也有分年延退的作法，例如：每年延後2個月、3個月或者半年，並可區分性別或者職業，而有不同的退休年齡；實施提早退休者的減額給付或延後退休者的增額給付等。

就隨收隨付制而言，除了調降年金給付之外，依「下一代養上一代」的邏輯，關鍵平衡手段是調整退休年齡，因為只要將退休年齡往後延，就會有許多原本可以支領年金的老人，轉變成付保費者，如此當可有效節省年金支出，維持財務平衡。因此國內隨收隨付制的倡議者，如郭明政教授、黃世鑫教授，均強調延退的必要性。當然，提高保費也是可以採取的平衡作法。

就提存制而言，除了調整年金給付之外，依「現在的自己養未來自己」的邏輯，比較重要的平衡手段就是調整保費，究竟需要多少年金才足夠支應的老年生活，自己必須事前透過保費來準備。理論上，現在提存愈多，未來提領愈多，甚至於當帳戶內的金額足夠支應老年生活時，提前退休亦無不可。但是提存制受限於「基金運用收益」的影響甚深，不論是DB或者DC，都強調透過基金投資運用以增加收益，用來支付年金支出。就DB而言，若是收益不足，就得提高保費以平衡其財務，平準費率便會不斷上升。就DC制而言，若是個人帳戶金額不足支應退休生活，個人應該要自負責任，包括增加提撥金額、延後退休或者試圖提高收益，政府可以協助提撥、提供免稅優惠等，但不負最後保證責任。當然，延後退休也是平衡作法，畢竟延後退休就等於是繼續提撥金額。

若是由國庫支應年金支出，平衡手段當然就是政府的財務情況，賦稅的健全就是重要關鍵。

上述3種平衡手段，實務上均有其限制，不可能無限制的調整。就年金給付而言，既然年金制度是爲了維持老年經濟安全，那麼在給付上，便至少要能達到社會適足性，也就是給付的調降有其下限，例如40%的所得替代率，或者不低於貧窮線等，以維持基本生活的需求。就保費而言，勞動者願意支付多少保費養上一代或者養未來的自己，亦有其上限，20%或30%？學者間的看法並不一致，不同社會的接受

程度可能也不一樣，無論如何，不可能無限制提高保費。就延後退休年齡而言，即使醫療科技再發達，平均壽命再延長，但人體機能的自然退化是不可避免的，也許是68歲或70歲，或可依個別工作所需的體能而有不同退休年齡，但終不可能無限制的延長。

既然各種財務規劃方式皆有其平衡手段，而各種平衡手段皆有其限制，因此每個國家在選擇採用那一種財務規劃方式時，都要深刻地思考該國的社會環境適用那一種平衡方式，且其平衡方式是否有充分的調整空間。

最後，還是要談到稅收，目前我國的租稅負擔⁴占GDP約12%，幾乎是全球最低⁵。這也是導致當前財政困頓的原因，政府無錢可用、國力日減，將使國家競爭力下滑。若要是由國庫全額支付各種年金，除非大幅增稅(如北歐)，扭轉現行「稅收小國、福利大國」的現象。全民必須體會，我們不可能一方面期待當福利大國，卻維持稅收小國，適度增稅是國家是否有足夠能力照顧全民的關鍵。

⁴ 租稅負擔係指政府賦稅收入占國民生產毛額的比率，是用來衡量一國國民租稅負擔輕重的標準，比率愈高，表示國民租稅負擔就愈重。與歐美先進國家比較，我國的平均國民租稅負擔率，不但在已開發國家中屬較低者，縱使與亞洲國家相比仍然是比較低。

⁵ OECD 國家平均約 25%，韓國 20%，日本 17%，以上皆未含社會安全捐。若加計社會安全捐，我國約為 18%~19%，OECD 國家平均約 33%~35%，韓國 25%，日本 27%，北歐各國則高達 40%以上。

參、全球性的年金改革趨勢

「經濟合作暨發展組織」(OECD)在2012年的「年金展望報告書」(OECD Pension Outlook 2012)，開宗明義便指出，「目前的退休人員，生活在年金制度的黃金時期裡，儘管現在看不出，今後將得到證明。……過去十年來，許多國家推動年金制度改革，降低公共年金的給付，下降幅度約為五分之一至四分之一。這種削減對確保現在及未來退休人員年金制度的永續經營是必需的。」⁶可見年金制度的改革已是世界趨勢，而年金改革的最重要背景因素，就是人類壽命的延長。

據說羅馬人的平均壽命大約是25歲，到了1900年，全球平均壽命也不過只有30歲，主要是因為嬰兒和兒童的死亡率很高。但20世紀拜醫療科技的快速發展，嬰兒死亡率大幅下降，人類的平均壽命大幅延長，老年化已成為普遍性的現象。2011年全球平均壽命已高達70歲(男性68歲、女性72歲)，其中高度開發國家為78歲，低度開發國家為68歲⁷。台灣、日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士和西班牙，是全世界最老

⁶ OECD, *OECD Pension Outlook 2012* (Paris: OECD, 2012), p.11.

⁷ 資料來源：U.S.Population Reference Bureau, 《2012 World Population Data Sheet》，
<http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2012/world-population-data-sheet/data-sheet.aspx> (2013/4/10)。

的國家群，台灣同時也是全球生育率最低的國家⁸。

西方國家面對人口結構的轉變以及國家財務所面臨的緊縮壓力，紛紛推動年金改革，其改革可以區分為結構面與技術面。在結構面，指的是制度的調整，主要是多層次年金體系的建構。許多國際組織如世界銀行(World Bank)、OECD 與各國政策專家於1900年代開始倡議私人提撥年金模式，以減少國家財政的龐大支出，並帶動金融資本市場的發展。智利在1981年改採強制型個人退休金帳戶制(System of Mandatory Individual Retirement Account)⁹，成為世界實施社會保險年金制度中第一個轉型改採個人帳戶制的國家。智利的改革，使老年經濟保障體系中第一層強制性制度的財務責任，由政府移轉到私部門(或個人)。從1990年起，由於世界銀行專家們對個人帳戶制的積極推動，若干拉丁美洲的國家亦相繼採行智利模式，例如墨西哥、波利維亞、薩爾瓦多及多明尼加共和國等國¹⁰。德國在2001年與2004年的兩次年金改革，也確立年金私有化的方向，藉由「企業附加年金體系」與「個人附加年金」，試圖擴充私人年金市場的發展，改變

⁸ 泰德·費雪曼(Ted C. Fishman)，黃煜文譯，《當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊》(Shock of Gray: The Aging of the World's Population and How It Pits Young Against Old, Child Against Parent, Worker Against Boss)，台北：天下文化，2011，頁 31-32。

⁹ 王儷玲，〈先進國家公務人員退撫制度之研究〉，銓敘部委託專案研就計畫，2009年12月，頁95。

¹⁰ 柯木興、林建成，〈從智利模式迷思談社會保險的角色功能及其財務問題〉，國家政策研究基金會，2012年10月16日。
<http://www.npf.org.tw/post/2/11481>。

以公共年金為主幹的傳統，邁往多層次保障¹¹。日本也在2002年開辦了確定給付型企業年金和確定提撥型企業年金，降低公共年金在退休所得來源的比重，增加個人對於退休準備的責任。

至於技術面的改革，則是指維持既有的年金制度，採取減少給付、提高保費及延後退休年齡等改革方式，藉以取得財務平衡。誠如前述，這三種技術面的改革，就是維持財務平衡的關鍵手段，但是各國依據其國情和制度，在平衡的作法上並不相同。

觀察世界各國年金改革的趨勢，可以說大家所面臨的問題本質上並無不同，不外乎人口與財務兩大壓力，人口部分包括高齡化、少子化，造成勞動人口下降，依賴人口大幅增加。財務壓力部分，包括政府財源不足、年金支付壓力、基金收益不如預期、保費偏低等。簡言之，問題本質幾乎相同，差異不過在於問題發生的時間點上，問題的嚴重程度、處理問題的先後順序有所不同罷了。

肆、日本年金制度考察心得

本次考察日本年金制度，發現1985年及2012年兩次重大改革，均以化解行業不平為主軸。日本在1985年將國民年金與厚生年金的定額部分加以統合，共濟年金也將結構改為類

¹¹ 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》，2009年6月，第13卷第1期，頁18-25。

似厚生年金，其基礎部分，則與國民年金統合，成為全民適用的基礎年金，大幅化解行業間的差距。2012年再通過受雇者年金一元化法，預計於2015年將公教人員適用的共濟年金併入一般勞動者適用之厚生年金，經過這兩次整合，可以說日本已經徹底解決了行業間不平問題。

就世代均衡問題，考察日本之後，相當程度地衝擊了我們原先的想法。日本年金制度的財務規劃採取隨收隨付制，其精神即是「下一代養上一代」，在〈平成25年度年金制度のポイント〉(2013年度年金制度要點)中，明白指出公共年金的基本概念之一為世代間扶養機制，「公共年金之運作並非將個人繳納之保險費加以儲蓄、運用，再連本帶利還給本人(提撥方式)，而是利用就業工作世代所繳納之保險金額，作為高齡者年金給付之來源，形成『各世代間的互助』也就是所謂的世代間扶養機制(課繳方式)」。¹²2012年日本高齡人口達到24.1%，早已邁入超高齡社會，而各世代間年金之「給付與負擔」，顯示出愈年輕世代，負擔愈重。考察團向參訪機關提出世代不均問題時，厚生勞動省對於這個問題，似頗不以為然，他們認為年金制度的本質是下一代養上一代，若從各世代間相互扶養的觀點而言，只針對給付與負擔的關係來定論公共年金當中各世代的公平與否，是不恰當

¹² 日本內閣府辦公室，〈平成25年版 高齡社会白書〉，2013(平成25年)，頁2。下載自
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2013/zenbun/25pdf_index.html (2013/12/20)。

的。且上一代的生長於戰亂，也為這個國家社會做出巨大努力，因此由下一代來扶養其晚年生活並無不妥。

再者，日本2004年的年金改革，爲了不讓工作世代負擔過重，以法律明確規定今後的保險費率水準與上限，並將工作世代的人口減少與平均壽命延長也列入考量，採用了年金金額提高比率比薪資或物價漲幅更保守的計算機制¹³，其目的皆是爲了制度的永續運作。雖然民間智庫的「日本總合研究所」有不同的看法，認爲世代不均問題，將是安倍政府能否獲得年輕人信任的關鍵¹⁴。但厚生勞動省的觀點，卻讓我們重新省思這個問題。坦言之，若是世代間有相互扶養的觀念，且此一社會契約牢牢地深植在國民心中，世代不均的問題也就不再是問題，即便高齡化情形嚴重，只要延後退休年齡，調整「勞動者與被扶養者」的比例，並降低給付，仍有機會維持其財務平衡，使年金制度維持不墜。過去的社會是由個別家庭扶養自己家裡的老人，但在少子化的時代，未來將有許多老人沒有後代來扶養他們，而年金制度則是由整個社會共同扶養所有的老人，一如《孟子梁惠王》篇所言「老吾老以及人之老」，也和《禮運·大同》篇「人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」之理念相合，此一觀念涉及的基本倫理

¹³ 參見〈アニュアルレポート 2011〉(日本年金機構 2011 年年報)，日本年金機構，頁 15。

¹⁴ 參見日本年金制度考察之座談紀錄。

思維，確實值得我們深思¹⁵。

就經費不足問題，日本兩次的年金整合，雖然主要目的都是為了解決行業不平，但實質上卻包括解決「經費不足」的設計。「日本綜合研究所」的首席研究員西澤和彥，引述日本學者村上清的說法，所謂的年金制度「一元化」，不過是將厚生年金的定額部分與國民年金的金額合併計算，實際上係進行財務融通，以解決國民年金的財務問題¹⁶。按社會保險的原則之一即是大數法則，社會保險方案涵蓋的被保險人越多，基金規模越大，風險分擔的成效越佳。1985年的整合，使厚生年金、共濟年金和國民年金的財務融通，國民年金的參加人數激增，這即是大數法則的運用，使得國民年金的財務困境獲得紓解。再者，兩次整合的結果，厚生和共濟年金的被保險人，其年金給付皆下降，可見在制度整合之際，雖然名為化解行業不平，實則也一併處理經費不足的問題。

日本在1985年至2012年之間，還有幾次規模較小的年金改革，主要政策都是「減碼」，包括降低給付、提高保費及延後退休年齡等，但由於日本人口老化嚴重，上開措施仍不足以解決經費不足的問題。日本年金機構也承認，民眾對於

¹⁵ 日本在 2011 年遭逢 311 大地震，該年日本選出的年度代表漢字是「絆」，其意義即指人與人之間的情誼紐帶，相互扶持的情感聯結。可見，此一觀念確實深植日人心中。

¹⁶ 吳崇權譯，村上清著，《年金的知識》，台北：財團法人保險事業發展中心，1993 年再版，頁 22。

年金制度的不安與擔心似乎與日俱增¹⁷。因此，日本採取併行經濟與稅制改革的作法，希望透過經濟改革以刺激景氣，增加國庫收入。以稅制改革挹注年金支出，日本擬於2014年將消費稅稅率由目前之5%提高為8%（2016年再提高為10%），預計可增加8兆日圓稅收。簡單來說，就是以國力來支持經費不足之問題。顯然，日本政府了解年金改革若不觸及經濟與稅制改革，只是提高提撥率，降低替代率或延遲給付，其效果仍然有限。這點也相當值得我國參考。

除了這三大問題之外，日本政府與民間，對於年金制度所投注之人力和物力相當驚人，「日本年金機構」的工作人員高達2萬6千人，一年預算約3千餘億日圓，而民間之「日本總合研究所」（屬三井住友集團），也擁有2千5百餘位研究人員。此外，日本人民(尤其是公務人員)，對政府及年金制度具有信心，故對於改革抗拒力不大。最後，日本年金制度改革選擇在經濟與財政情況較佳時進行，有助於推動改革，因此改革的時機也非常重要。

整體而言，日本透過制度整合，化解行業不平，促進同一世代的團結；透過「下一代養上一代」的觀念，促進了不同世代間的團結；再併行經濟與稅制改革，提供年金制度所需要的經費。這些作法均值得我國參考。

伍、我國年金制度概況

¹⁷ 日本年金機構，〈日本年金機構 2011 年年報〉，2012，頁 3-4。

首先說明，年金是一種給付方式，不一定是社會性或商業性，同時也兼具社會保險和社會救助兩種方式。例如：勞保老年年金給付是社會性保險，老農津貼給付則是社會救助(津貼)，但兩者都是年金。

我國老年經濟安全保障制度之立法時間與背景，大都在1950年代前後由政府主導立法開辦，例如《公務人員退休法》、《勞工保險條例》以及《軍人保險條例》等，其後並陸續有敬老津貼、個人年金保險及國民年金等制度修正或立法通過。經數十年之發展，我國老年經濟保障制度具有下列體系之區別。

一、社會救助

「社會救助」係國家對於因特定事故發生而陷於經濟困境者，透過所得調查或資產調查，確認其符合受救助標準後，以國家稅收為財源進行救助，維持其最低生活水準的一種社會福利措施¹⁸。在我國包括「中低收入老人生活津貼、老年農民福利津貼、榮民就養」等。至於依2002年公布實施的《敬老福利生活津貼暫行條例》支領之敬老津貼及依《原住民敬老福利生活津貼暫行條例》支領之「原住民敬老津貼」，於2008年10月1日國民年金開辦後，已整合併入國民年金，名稱並改為「老年基本保證年金」及「原住民給付」，

¹⁸ 依「社會救助法」之規定，我國之社會救助，分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助等四種，因此社會救助非限於老年經濟安全，但本文以老年經濟安全為討論主軸，限於生活扶助。

改列在社會保險項下。

二、社會保險

我國目前社會保險包括依職業別區分之公保、勞保、農保與軍保，及未參加前述保險之國民年金保險。

三、職業退休金

包括軍公教人員退撫制度，三種對象分別適用的法律為《陸海空軍軍官士官服役條例》、《公務人員退休法》、《學校教職員退休條例》。私立學校教職員則依2009年6月通過之《學校法人及其所屬私立學校職員退休撫卹離職資遣條例》辦理。勞工退休金分為新、舊制，舊制依《勞動基準法》辦理，新制則於2005年施行，依《勞工退休金條例》辦理。

爲了對我國年金制度有一概括性地了解，本報告參考日本年金體系圖，並以世界銀行所建構的多層次老年經濟安全保障體系爲架構，嘗試提出我國的老年經濟安全保障體系草圖如下。

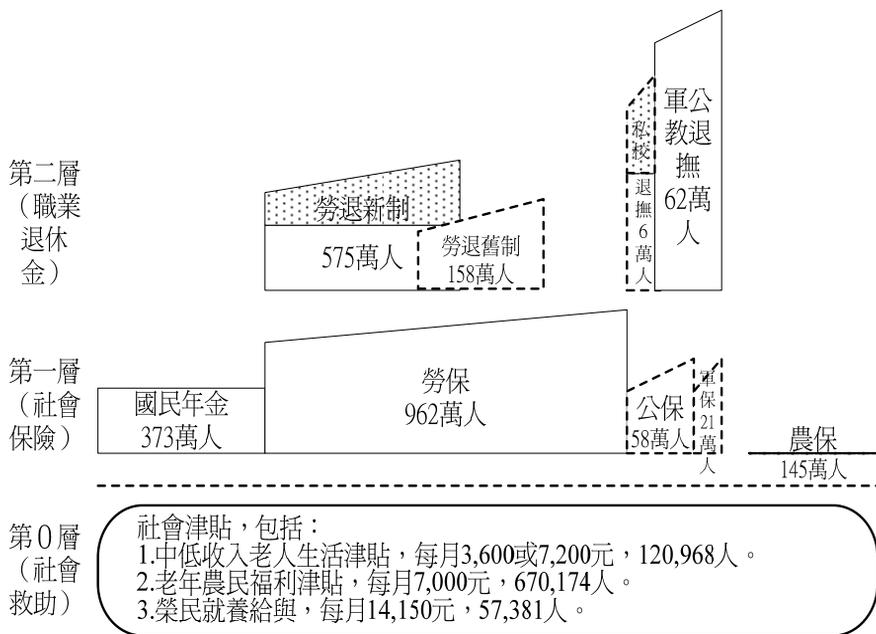


圖2 我國老年經濟安全保障體系草圖

上述我國老年經濟安全保障體系草圖，是參考日本的年金體系圖繪製，但兩國因有制度上的差異，有必要說明如下：第一，本圖各項制度，「寬度是代表涵蓋的人數，高度則代表給付的多寡」，但給付額度的多寡涉及個別薪資水準、年資長短、給付率等因素，因此只是一個概略的比較。再者，勞退新制屬於確定提撥制，未來的給付水準，除與前開因素相關外，和投資效益具有密切關係。至於農保，由於無老年給付(不論一次性給付或年金給付)，依本圖的概念，只有寬度，沒有高度。但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿 65

歲且參加農保 6 個月以上之老年農民，得申請發給每個月 7,000 元的老農津貼，由於本項福利屬於社會救助，列在第 0 層。

第二，方框為實線者，代表該制度提供年金方式之給付，如國民年金、勞保、勞退新制及軍公教退撫。方框為虛線者，代表該制度並未提供年金方式之給付，例如公保、軍保、勞退舊制及私校退撫。惟其中公保與軍保，雖然只有一次性給付，但退撫舊制年資(公務人員為 1995 年之前，教師為 1996 年之前，軍人為 1997 年之前)所核給之一次性養老給付，得以優存 18%，因此也具有「準年金」的概念。私校退撫雖然沒有年金，但可選擇定期請領。至於方框內為點狀者，代表該制度提供受雇者自願性提撥或增加投保金額，包括勞退新制及私校退撫。

第三，勞退於 2005 年推動新制，目前純新制人員有 470 萬人，純舊制人員 53 萬人，兼具新舊制人員為 105 萬人。合併計算後，加入勞退者計 628 萬人，具有新制年資者 575 萬人，具有舊制年資者 158 萬。勞保人數與勞退人數之最主要差距為職業工會員工，約 250~300 萬人，這些人並無雇主提撥勞退，因此勞退人員低於勞保人數甚多。其次，依《勞工退休金條例》規定，尚有自願性提存設計，同意受雇人自願就薪資的 6%以內金額提存為退休準備，私校教職員也可以

額外增加投保金額(即點狀部分)。嚴格來說，從世界銀行的多層次架構來看，這一部分已經屬於第三層的自願性年金，但由於自願性提撥在制度設計上係與強制性的雇主提撥結合，因此本文仍將其列在職業年金範疇。

第四，第 0 層的社會津貼部分，由於各種津貼的給付標準不一，且人數有別，因此其寬度與高度不做比較。除表列之中低收入老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與外。老年基本保證年金(每月 3,500 元，782,319 人)及原住民老年給付(每月 3,500 元，32,025 人)，原屬社會津貼，但 2008 年 10 月國民年金開辦之後，業已併入國民年金保險。

第五，本圖各項津貼或保險之人數，由於各項制度之統計時間有別，依其 2012 年或 2013 年之數據分別列明。

綜合上述，可知我國的老年經濟安全保障體系相當分歧複雜，除了社會保險與職業退休金制度外，社會津貼也扮演重要角色。回顧我國年金制度的演變，1990 年代以後，國內老年退休經濟安全體系的改革圍繞於公共年金和職業年金的整合與建構，包括勞退新制(個人帳戶制)與私校退撫制度的建制，老農津貼的發放、國民年金的開辦等，此一部分屬於結構面的改革。近年來因人口結構急遽改變和潛藏債務問題日益嚴重，才開始推動一些緊縮措施，2010 年《公務人員退休法》的修正，是這一波改革的起步，主要是技術面的調

整。2013年的年金改革草案，則是政府已了解到我國年金制度面臨的嚴重危機，始決心進行全面改革，包括結構面與技術面的檢討。

陸、檢討我國年金制度的問題

馬總統曾指出我國年金制度的三大問題是「經費不足、行業不平和世代不均」，除此之外，還應包括制度的分歧複雜，造成政出多門，整合不易。這四個問題可以說是我國年金制度面對的嚴峻挑戰。

就經費不足問題，除了財源收入不穩定之外，經費不足最大的問題在於支出龐大，主要原因不外乎保費偏低、給付率偏高、退休年齡太早、投資收益不如預期等。

至於行業不平問題，本報告的基本立場認為，行業之間本無法比較，社會上所謂的行業不平，真正的根源是社會觀感所造成的相對剝奪感。但由於制度分歧，制度間的差異便容易相互比較，包括所得替代率、政府補助金額、員工自繳金額、員工分擔比率、金錢價值比等，都成為比較的項目。公務人員目前所得替代率確實高於勞工，這是源自於不同的職業選擇，條件不同、工作性質不同、風險不同、薪資結構不同，因此退休制度不同，兩者實難有比較的基礎。這些不同是在進行職業選擇的時候便已知的事實，因此比較公務人員和勞工的制度，並不是很適當，有時候反而是在建立在錯誤的基礎上，例如：勞保上限的規定造成勞工所得失真；雇

主以多報少；僅計算勞保年金，未計入勞退所得；只計算退休所得，未考慮提撥金額等，這些謬誤只能使得我們距離真實更遠。但政府也了解基層勞工的收入偏低，如計入物價上漲因素，十餘年來實質薪資幾無成長。爲了減少行業間的差距，2013年的年金改革，對於軍公教人員的退休金做大幅度的刪減，平均每人減幅約1~2萬元，至於勞工則以提高保費爲政策主軸，給付調降僅約500~1000元，就縮小行業差距而言，業已邁出了一大步。

就世代不均問題，主要原因在於我國的人口結構面臨劇烈的翻轉，世代間的人口成

長嚴重失衡。由於這一代的生育率大幅下滑，可以預見下一代的勞動人口將急遽下降，再加上國人壽命不斷延長，加速人口老化，結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時，其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔。其結果便是債留子孫，我們如不及時改革，更是禍延子孫，但是我國公務人員和勞工所面臨的世代不均問題，略有不同。就公務人員退休制度而言，不公平的資源分配，主要偏向於已退休及接近退休年齡的世代，特別是兼具新舊制年資的退休者。至於勞工，目前勞工的「退休給與」比早期退休勞工較好。

最後一個問題，應該是最必須解決，但也可能是最不易處理的問題，那就是我國的社會保險與退休金制度高度分歧又複雜的狀況。分歧在於依職業身分不同分別建立制度，全

體國民依職業別加入不同的社會保險與退休金制度，且保障水準參差不齊。複雜在於各種職業身分不同的國民先有退休金制度，後又有老年、遺屬、失能保險，且分別規定於不同法律中；其給付型態又分別包括：一次給付與年金給付；對於保險費分擔或基金提撥制度也混雜著恩給制、確定給付制以及確定提撥制。導致我國的社會保險體系中關於老年經濟安全保障的相關立法包括5種保險、6種退休及1種津貼，共有12種法律，涉及的政府部門包括行政院、立法院、考試院；直接影響的部會包括內政部、人事行政總處、教育部、國防部、農委會、勞委會、退輔會、銓敘部等。分歧而複雜的制度設計，除了造成政府治理的困難之外，也進一步加深行業不平的感受¹⁹。

近50年來，我國建立了相當多的老年經濟安全保障的制度，雖然分別建制的結果，造成現在制度紛亂，但相關的社會安全措施在臺灣均已採行，如：敬老津貼(現已併入國民年金)、中低收入老年人生活津貼、老農津貼的開辦，使老年人的生活得到基本的保障。國民年金的開辦更使社會保險的最後一塊拼圖得以齊備，可以說，絕大多數的老年人都已涵蓋在不同的社會安全體系網內，即使給付高低有別，但全民皆受保障的政策仍是值得國人肯定的。

¹⁹ 林萬億，〈我國的年金制度改革—危機與轉機〉，發表於2012年12月12日台大公共政策論壇，頁27-28。

柒、政策建議與配套措施

本文在第五章中，提出未來我國年金制度應參考世界銀行所規劃之多層次年金架構，建構三層年金體系，如圖3。

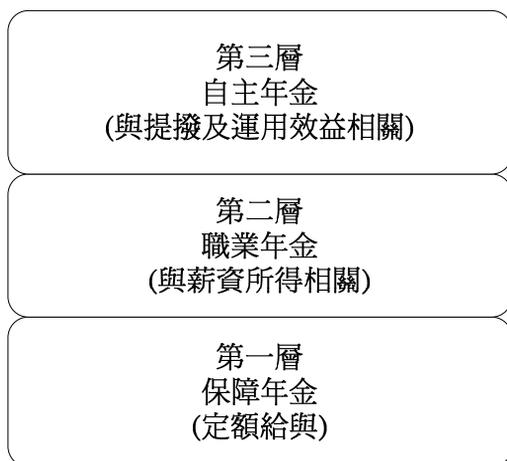


圖3 未來我國年金體系示意圖

本次前往日本考察，對於年金制度改革得到許多啟發，其中印象最深刻的是基礎年金的整合。我國憲法第15條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」生存權乃基本人權，國家有義務以積極的作為，提供人民維持最低生活水準的經濟保障，基礎年金的推動，即是植基於維護生存權的理念，又考量基礎年金係保障老人維持基本生活需求的年金，建議名為「保障年金」。在第一層的保障年金之上，各職業可依其特性及需求，分別建置專屬的「職業年金」，我國現況即是如此，但職業年金內容可配合第一層保障年金

的設計而進行調整，政策主軸係降低行業間的差異性。在職業年金之上，建議參考世界各國的趨勢，增加自主性的企業年金(或稱私有年金、商業年金、個人年金)，以取代部分公共年金的角色，由於係自主決定，故建議稱為「自主年金」。

第一層保障年金，強調全民普及式的福利，希望透過財政支援(包括稅制與經濟改革)政策，以達到免付費的全民福利目標，使65歲以上的全體國民都能享有政府提供維持基本生活的經濟保障，每人每月可領取約10,000元左右。未來保障年金同時將整合現有種類繁多之社會救助及部分社會保險，包括中低收入老人生活津貼、老農津貼、國保，甚至於公保、勞保及軍保的部分給與，上述保障由於各有主管部會，中間不乏重複不周之處，若將其整合，可公平並有效的節省資源。整體而言，保障年金的政策設計理念，有將世界銀行多層架構中，第0層與第一層合併的想法。本報告在第五章提出保障年金的整合方式、保障年金之試算、財源規劃及其政策意涵等，保障年金的規劃也是本報告最重要的政策建議。

在第二層職業年金部分，配合保障年金之設計，調整制度內容，主要係調降給付額度。即現行各職業年金體系仍予維持，但配合第一層保障年金的設計進行調整，並根據行業特性允許適度差異，但政策主軸係降低其差異性，未來職業年金的差距與現況相較，將大幅縮小。長期而言，若社會有共識，也可以考量參採日本模式，將職業年金整合，不論公

私部門的受雇者，均適用同一套職業年金，如此將可達到行業間的完全公平。

第三層的自主年金，係採個人帳戶制，讓每個人在工作時便得依規定提撥私人年金，取代部分公共年金的角色，同時提供稅賦優惠機制，鼓勵受雇者平常多提存年金準備基金，亦即增加個人對於年金準備的責任。這也是2013年公務人員退休改革的重點之一，但內容還要配合保障年金與職業年金的規劃進行調整。根據美國智庫「國際戰略研究中心」（CSIS）2012年的一篇調查研究報告，在東亞6個國家和地區中，台灣人民是最支持應對自己退休生活負責，也希望有機會可以儘量留在職場工作，更有意義的是，他們願意為已成年子女提供財務協助，而非從子女身上獲取資助²⁰。從這個角度來看，自主年金的設計相當符合國人的想法。

年金改革要成功，絕不能只是單就年金制度進行思考，它必須有其它層面的配合，本報告同時提出「併行經濟與稅制改革」、「積極規劃健全的人口政策」及「跨部會的年金改革小組及社會保障研究之專責機構」、「政府應設置相關年金準備基金的監管機構，並調整經管策略」四項配套措施的建議。

在經濟與稅制改革部分，主要建議係提高租稅依賴度及

²⁰ Center for Strategic and International Studies, *Balancing Tradition and Modernity: The Future of Retirement in East Asia* (Washington, D.C.: CSIS, 2012).

提高稅賦，將賦稅占GDP比率，由目前的12%，提高至15%，再視人口老化趨勢，以調整至18%為目標。

在人口政策部分，考量年金制度的永續運作，需要有源源不絕的新進者，方能確保無虞。我國面對少子化的各種對策，迄今似仍無明顯成效。本報告認為政府應以積極的作為鼓勵生育，並建立一個讓人民可以安居、有幸福感的環境，包括生育、養育、托育與教育政策的支援助和補助，如此才有機會逆轉少子女化的趨勢。

在跨部會的年金改革小組及社會保障研究之專責機構部分，主要是為解決我國年金制度的分歧與複雜現況。短期內建議成立跨部會的改革小組，由院長以上層級者擔任召集人，改革小組的主要目的在於提出改革的藍圖，並有效協調各主管部門之政策。在立法程序上，為免配套式的改革法案遭修改，產生無法執行的困難，建議應以包裹立法方式進行。長期而言，建議參照日本、韓國之經驗，成立社會保障及人口研究之專責機構，負責國家年金制度的研究、規劃及統合工作。

在政府應設立相關年金準備基金的監管機構，並調整經管策略部分，雖然日本的年金基金運用績效較不具參考價值，惟其基金管理運用機構的獨立性（以獨立法人組織存在）卻讓團員們存有深刻的印象。因此，未來我們推動年金改革的工程中，如何偏重退撫基金與各類保險準備基金之監管機構與經管策略的調整，也是應予以正視的課題。

捌、感想

什麼樣的年金制度是一個「好的」年金制度？這是不易回答的問題。年金制度牽涉的層面甚廣，它被視為是一種重要的社會安全（或社會保障）制度，它同時也 and 人口、財政、經濟、勞動市場等宏觀的國家政策面向有高度的關連，甚至對老年人和年輕世代的儲蓄、消費、就業、退休、家庭關係等微觀的行為面向，都會造成影響。沒有一種年金制度是完美的，任何一種年金制度，都必須在許多面向上面臨抉擇；在某些方面表現較為理想的年金制度，必定在其他一些方面造成一些負面的效應。制度的選擇，其實就是政策的選擇。簡單地說，世界上還沒有找到一個處理年金問題完美無缺和一勞永逸的萬靈丹。

以日本為例，公共年金強調社會保險的精神，採隨收隨付制的財務規劃，重視世代契約，但是由於人口結構的轉變，年輕人的負擔加重，許多年輕人質疑世代不公，再者，經濟不景氣的結果也使若干年輕人無力繳交保費。換一個場景，我們看看智利，採取個人帳戶制(確定提撥制)，雖然政府責任減輕，也不會給後代帶來負擔，但也由於通貨膨脹等問題，造成實質購買力下降，智利政府乃於2008年在其個人帳戶制體系內增列最低生活保障給付，透過稅收方式來籌措財源，對於符合年金給付年齡的最低收入40%年金發給者，

提供基本責任保障給付²¹。此一轉向，代表純粹個人責任的個人帳戶制，若未能提供人民維持基本生活的經濟保障時，基於生存權的考量，政府仍不得不重新挑起責任。故而老年經濟安全保障，在個人責任、雇主責任和政府責任之間，如何取得適度的平衡，也是國人和政府必須思考的課題。

從各國的經驗來看，我國的年金改革，必須先思考我們面臨的最重要問題是什麼？最需要解決的難題是什麼？我們有那些合適的改革手段？正確地了解問題，了解我們的條件，才能設計出一個較為適當的制度。

2013年即將過去，回想這一年來，國家社會花費許多時間和資源推動年金改革，但迄今改革的腳步仍在原地踏步。此次日本考察回來，我心中不禁有三個感慨，第一，看到其它國家紛紛推動年金改革，我們卻是裹足不前，猶豫不決，難道我們不知道再等待下去，將來付出的代價更大，受害的將是全體人民，包括公務人員在內。第二，日本人民和公務人員，面對年金改革削減其利益，皆能相忍為國，為後代子孫著想，這一點令考察團深為感動。回頭看看我們，為什麼既得利益者不願意放棄些許的利益，促進全民的團結，照顧後代子孫的幸福呢？第三，年金改革是福國利民的大業，年金改革的成果將是全民共享，其它國家朝野可以共同推動，

²¹ 柯木興、林建成，〈從智利模式迷思談社會保險的角色功能及其財務問題〉，財團法人國家政策研究基金會，2012年10月16日國政研究報告社會(研)101-004號。<http://www.npf.org.tw/printfriendly/11481> (2013/12/30)

爲什麼我們朝野卻無法合作？

本報告記載了我們前往日本考察的經過、對日本年金制度的認識與心得，並提出具體的政策建議，其目的在於希望我們在年金改革上朝向正確的方向前進，我們相信只要目標正確，鍥而不捨，終有成功的一日。本報告爲參訪團員共同的心得，敬請各界不吝指教，不周與不妥之處，也請多予包涵。

關 中 2013.12.31