

德國、日本、美國及韓國社會年金保險
制度面臨問題及改革方向之研究

內政部委託研究報告

中華民國九十七年九月

德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度 面臨問題及改革方向之研究

受委託者：台灣社會福利學會

研究主持人：傅從喜

協同主持人：林志鴻

張秋蘭

藍科正

研究助理：謝秀玉

內政部委託研究報告

中華民國九十七年九月

摘要

本研究針對美國、德國、日本和韓國的社會年金保險制度，做深入的介紹與分析，並比較各國年金制度的異同，以及其近年來的改革方向和策略，進而提出對我國國民年金保險得實施提出具體的建議。

經由本研究之分析比較，可以歸納出美國、德國、日本、與韓國的社會年金制度有幾點重要的特色，包括確立以社會保險制度為主軸的年金體系、且其社會保險年金具有相似的制度結構，同時也重視財務平衡與所得保障的並重。

而這四個國家近年的年金改革，也具有相同的特徵，包括從保障對象的「擴張」到給付權益的「緊縮」、多層次年金體系的深化、強化年金制度的永續經營與財務的健全、擴大社會保險年金保險的保障範圍、提昇社會年金保險基金的投資效益等等。

至於我國國民年金保險之實施，具有幾項重要的意義，包括擴大社會保險老年所得保障體系的涵蓋範圍、保障老人長期經濟安全、社會保險年金體制的確立等。然而，各項老人津貼（尤其是老農津貼）無法因國民年金保險之實施，而在短期內落日，且農保之被保險人未能納入強制納保範圍，則是國民年金保險實施美中不足之處。

基於國內外制度之比較分析，本研究也提出幾項政策建議，包括繼續邁向整合的年金保險體系、逐步擴大被保險人的涵蓋範圍、考慮將其他參數列為財務調整參數之必要性、持續加強加強宣導國民年金之意義與效果、並加強國民年金保險與其他社會政策的調和。

目錄

摘要.....	I
目錄.....	II
表次.....	IV
圖次.....	VI
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與研究問題.....	5
第三節 研究方法	7
第四節 研究限制	10
第五節 研究進程	11
第二章 美國的社會年金保險制度及其改革	12
第一節 社會年金保險制度之起源與發展.....	12
第二節 社會年金保險制度之現況概要	14
第三節 社會年金保險近年之改革	22
第四節 小結	27
第三章 德國的社會年金保險制度及其改革	31
第一節 社會年金保險制度之起源與發展.....	31
第二節 社會年金保險制度之現況概要	35
第三節 社會年金保險近年之改革	58
第四節 小結	64
第四章 日本的社會年金保險制度及其改革	65
第一節 社會年金保險制度之起源與發展.....	65
第二節 社會年金保險制度之現況概要	80
第三節 社會年金保險近年之改革	94
第四節 小結	98
第五章 韓國的社會年金保險制度及其改革	100
第一節 社會年金保險之起源與發展	100
第二節 社會年金保險制度之現況概要	103
第三節 社會年金保險近年之改革	114
第四節 小結	116
第六章 美國、德國、日本與韓國年金制度之比較.....	117
第一節 社會年金保險制度之起源與發展.....	117
第二節 涵蓋對象	120
第三節 保險費	122
第四節 給付項目和金額.....	126
第五節 保險財務	133

第六節	管理及經營方式.....	139
第七節	延繳或欠繳保險之處理方式.....	142
第八節	小結.....	144
第七章	美國、德國、日本與韓國社會保險年金改革與策略比較.....	150
第一節	各國的年金改革.....	150
第二節	各國改革策略綜合比較.....	157
第八章	我國國民年金制度內涵及未來實施之挑戰.....	159
第一節	國民年金立法過程簡述.....	159
第二節	國民年金制度重要內容與特色.....	162
第三節	國民年金制度整體評析.....	166
第四節	我國國民年金保險未來實施之挑戰.....	171
第九章	從美國、德國、日本與韓國社會年金保險改革經驗論我國國民年金保險之發展策.....	174
第一節	選樣國家年金制度回應挑戰經驗與借鑒.....	174
第二節	制度短中長期措施發展建議.....	182
第十章	結論與建議.....	184
第一節	研究結論.....	184
第二節	研究建議.....	188
參考文獻	192

表次

表 2.2.1	正常退休年齡.....	15
表 2.2.2	美國社會安全制度的特點.....	21
表 3.1.1	德國年金制度重要發展階段.....	34
表 3.2.1	德國社會年金保險被保險人類別與人數統計（2005.12.31）.....	38
表 3.2.2	德國社會年金保險主要統計摘要（2006 年）.....	38
表 3.2.3	德國一般年金保險歷年給付年金月額與薪資替代率（1957 至 2004）..	43
表 3.2.4	德國年金保險歷年平均保險薪資、年金現值及其調整率，以及保險薪資上下限的金額及其變動率概覽（德西）.....	48
表 3.2.5	延後退休涵蓋的被保險以及延後退休月數與年齡.....	49
表 3.2.6	德國一般年金保險歷年費率安全準備水準與國家補助概覽.....	54
表 3.2.7	德國社會保險各體系投保薪資上下限、費率、年金現值與全額年金（2008）.	55
表 3.2.8	德國一般年金保險歷年被保險人數、年金受領人數年金支出變動概覽....	56
表 3.3.1	德國基本保障給付對象與人數統計（2007）.....	62
表 4.2.1	國民年金保費預估表（月領）.....	85
表 4.2.2	國民年金財政推估.....	92
表 4.3.1	日本國民年金改革年表之背景與驅力.....	94
表 5.1.1	韓國公共年金方案的投保人數和基金規模.....	100
表 5.1.2	韓國年金制度重要發展階段.....	102
表 5.2.1	韓國國民年金各類被保人數.....	105
表 5.2.2	韓國國民年金歷年費率變化.....	106
表 5.2.3	韓國國民年金老年年金給付條件與給付標準.....	108
表 5.2.4	韓國不同投保年資之減額老年年金給付標準.....	109
表 5.2.5	韓國在職者年金不同年齡之給付率.....	109
表 5.2.6	韓國提前退休年金不同首次領取年齡之給付率.....	109
表 5.2.7	傷殘等級與傷殘年金給付標準.....	109
表 5.2.8	繳費期間與遺屬年金給付標準.....	110
表 5.2.9	韓國國民年金基金投資組合及容許變動幅度.....	111
表 5.2.10	韓國國民年金基金歷年投資報酬率.....	112
表 5.3.1	韓國國民年金基金與財務預測，2002~2050.....	114
表 6.8.1	美國、德國、日本與韓國年金制度的特點比較.....	146

表 7.1.1	2001 年起年金現值的計算公式.....	153
表 7.1.2	2011 年起年金現值的計算公式.....	154
表 8.1.1	立法院國民年金法提案概況.....	160
表 8.1.2	國民年金制度規劃重大事記.....	161
表 8.2.1	國民年金法重要內容.....	162
表 9.2.1	國民年金保險制度短中長期措施發展概覽表.....	183

圖次

圖 1.3.1	研究架構圖.....	7
圖 1.3.2	研究流程圖.....	8
圖 1.5.1	研究時程圖.....	11
圖 3.5.1	德國現行老年退休保障體系架構.....	60
圖 4.1.1	日本各階段年金制度種類.....	68
圖 4.1.2	200.年 4 月 1 日日本厚生省組織架構圖.....	77
圖 4.2.1	2004 年國民年金財政改革架構圖.....	87
圖 4.2.2	國民年金各號加保者保費負擔圖.....	90
圖 5.2.1	韓國國民年金基金管理委員會組織架構.....	113

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

人口老化是所有工業先進國家目前所面臨的共同挑戰。甚至有學者將人口老化和核子武器的擴散、高科技的恐怖主義、全球化所造成的政治經濟影響、以及種族暴力衝突等並列為已開發國家所面臨的最嚴重課題 (Peterson, 1999)。人口老化對各國的政治、經濟、與社會等層面都帶來顯著的影響，更對各國的老年所得保障體系造成直接的衝擊。

根據美國社會安全署的統計，2004 年 5 月時，全球 172 個國家與地區中，有 170 個國家或地區實施老年所得保障制度 (US Social Security Administration, 2004a, 2004b, 2005a, 2005b)，提供給付給退休者，以維持其老年經濟安全。在許多福利先進國家，年金給付已成為其最大的社會安全支出項目。在 1990 年代中期時，23 個高所得的國際經濟合作開發組織 (OECD) 國家平均公共年金支出已超過國內生產毛額 (GDP) 之 10% (Palacios and Pallares-Miralles, 2000)。同一時期，歐盟各國的公共年金支出已佔政府社會保障總支出之 43% (European Union, 1998)。顯見年金已成為各國社會安全體系中最重要的制度。隨著各國人口持續老化，年金的支出會繼續膨脹，年金財務的平衡也將更加難以維繫。因此，從 1980 年代以來，各國莫不將年金改革視為社會安全制度發展中最為迫切之議題。近 20 年來，包括福利資本主義先進的歐美國家、發展中的拉丁美洲國家、經濟轉型的東歐國家、以及被視為福利後進的東亞國家，均紛紛對其年金制度進行重要的改革。

在二十世紀末的這一波年金改革熱潮中，受到最多關注和討論的莫過於高所得的歐美國家的年金改革。歐美福利國家經過 1960 年代「黃金時期」 (Golden Age) 的大幅擴充之後，遭逢 1970 年代的石油危機而面臨所謂的「福利國家危機」，1980 年代以來隨著各國結構性失業問題和全球化經貿競爭的加劇，使各國福利體制面臨結構調整的壓力 (Esping-Andersen, 1996, 1999; Myles and Pierson, 2001; George and Wilding, 2002)。上述這些因素，再加上人口老化以及提早退休等社會趨勢下，使得各國採隨收隨付 (pay-as-you-go, PAYG) 的年金制度難以維持原有的財務平衡，而面臨不改革即難以維繫的困境。從 1980 年代中期到 1990 年代末期，所有的 OECD 國家的年金制度均經歷至少一次重大的改革 (Myles and Pierson, 2001; Feldstein and Siebert, 2002; Schmahl and

Horstmann, 2002)。

高所得的北歐、西歐國家於 1980 年代以來的年金改革，大體上是屬於「緊縮」的類型。這些國家這一波年金改革的背景，主要是因人口持續老化、提早退休日趨普遍、結構性失業問題惡化、全球化經貿競爭加劇等，使得各國原來採隨收隨付(pay-as-you-go, PAYG)的年金制度難以維持長期的財務平衡(Esping-Andersen, 1996；1999；Myles & Pierson, 2001；George & Wilding, 2002)。在上述這些壓力之下，從 1980 年代中期到 1990 年代末期，所有的 OECD 國家的年金制度均經歷至少一次重大的改革(Myles & Pierson, 2001；Feldstein & Siebert, 2002；Horstmann & Schmahl, 2002)。改革的重點主要是在原有的制度架構內做有限度的調整(parametric reform)，而未對既有的年金體系做根本性的變革。改革的策略主要是透過各項開源節流的措施，並配合積極的勞動市場政策提高就業率，降低實質的依賴比，以解決人口老化所造成的年金財務危機(ISSA, 1995；Gillion et al., 2000；Feldstein & Siebert, 2002；Gern, 2002)。例如，西班牙、芬蘭、英國、日本、奧地利、德國、荷蘭、法國、葡萄牙等國透過調整給付公式以降低給付；瑞士、法國、德國、丹麥、挪威、荷蘭、瑞典、美國、義大利、葡萄牙、奧地利等國提高合格給付年齡以降低財務負擔；奧地利、比利時、加拿大、德國、義大利、日本、荷蘭、瑞士、法國、挪威等國則透過提高保險費率或擴大保費徵收基礎以開拓財源；丹麥、英國、荷蘭、法國、奧地利等國則積極鼓勵私人年金體系的發展(ISSA, 1995；Gillion et al., 2000；OECD 2007)。

而東歐、中歐前共產國家和拉丁美洲的年金改革，則屬於「轉型」的類型。不同於歐洲福利先進國家的年金幾乎都僅在原有制度結構之下調整，許多拉丁美洲和歐洲前共產國家則出現結構性的年金改革，以全新的年金方案，取代原有的制度。這些國家年金改革的背景，是由於其年金制度已成熟，加上給付水準不斷提高，以及退休年齡日益下降的趨勢，使得這些國家的年金制度出現沈重的財務危機(Williamson, 2001；Muller, 2003；Rofman, 2005)。而 1980 年代之後的不景氣更導致高失業以及非正式就業人口增加，進而造成繳費人口減少、提前退休人口增加，使得年金財務雪上加霜。這些背景都成為轉型國家年金改革的重要推力(Mesa-Lago, 1997；Rofman, 2005)。1980 年代以來，拉丁美洲的智利、秘魯、阿根廷、哥倫比亞、烏拉圭、墨西哥、波利維亞、薩爾瓦多等國，以及歐洲前共產國家包括匈牙利、波蘭、拉脫維亞、馬其頓、保加利亞、克羅埃西亞等國，都以部分或全部的私有化年金方案，取代既有的年金方案(Muller, 1999,

2001, 2003; Palacios & Pallares-Miralles, 2000; Fultz & Ruck, 2001; Muller, 2001; Feldstein & Siebert, 2002; Horstmann & Schmahl, 2002; Anusic et al., 2003; World Bank, 2005)

而「擴張」型的年金改革，主要是出現在老年所得保障體系仍未建構完整的國家或地區。我國和鄰近的韓國、香港等，都屬於這一類。香港自 1973 年起實施傷殘老弱津貼計劃，所有 75 歲以上的老人，無須經過資產調查 (means-test)，都可獲得津貼給付；而 65 歲至 74 歲的老人，則需通過資產調查者方可獲得給付。無須資產調查的年齡限制從原先之 75 歲降低為 70 歲。由於此方案之給付水準偏低，並不能完整地提供老人所得支持。從 1970 年代中期開始，香港是否應實施社會保險或公積金制度以保障老人退休生活，成為各界關注和討論的議題。經過多年激烈的討論，在 1995 年通過立法，建立私營的強制性公積金制度，而於 2000 年開始實施 (Heppell 1973, Chan 1996, 周永新, 1998)。韓國於 1973 年制訂「國民福利年金法」，但由於隨後碰到石油危機，而使得實施時程延後，一直到 1988 年才開始實施。制度實施之初，僅涵蓋雇用 10 個員工以上企業的受僱者。之後逐漸擴充雇用到 5 個員工以上企業的受僱者、農村的農民、漁民、自僱者、以及自僱者等，都陸續納入保障。由於財務的壓力，1998 年時，韓國修正國民年金法，將年金給付的平均所得替代率由 70% 降為 60%；同時將把年金合格請領年齡由 60 歲逐年提高到 65 歲 (Gillion et al., 2000; Moon, 2001; Kwon, 2002; Holzmann and Hinz, 2005; Kim and Kim 2005)。換言之，韓國的年金改革，在涵蓋對象方面持續擴張，另一方面在給付資格上則開始緊縮。我國近年來陸續放寬各項老人津貼方案的給付資格並提高部分方案的給付水準，就此一面向觀之，也是屬於「擴張」的改革。而 2007 年通過國民年金法，將原本未納入公保、軍保、與勞保的工作年齡人口也納入社會保險的老年所得保障體系，就制度的涵蓋對象而言，是屬於「擴張」。

未來國民年金保險實施之後，如何讓制度穩健運作，達到制度設計所預期的各項目標，並克服制度實施所可能面臨的難題，是主管機關所面臨的重大課題。此制度實施前夕，若能參酌其他國家相關制度的實施經驗，做為我國制度建構的參考，將有助於我國的國民年金保險未來的健全發展。因此，本研究將深入探討主要國家年金制度的實施經驗和近年來之改革策略，以做為我國國民年金制度實施之借鏡。

本研究將選取德國、美國、日本、韓國等四個國家的年金制度，做為研究之對象。德國是最早實施社會保險年金制度的國家，也是俾斯麥模式的年金體制的典型，與我國

年金體系的制度模式相似。美國的老年、遺屬、身心障礙年金保險是其社會安全制度的核心，制度實施超過三分之二個世紀，近年來各項改革的提案紛陳，也吸引各國的關注和討論。日本是亞洲最早實施社會保險年金制度的國家之一，其國民年金保險更為我國國民年金保險制度規劃的主要參考對象之一。韓國的年金制度實施歷史較短，但在實施初期就曾經歷重要之改革。選擇以上四國國家，除了在地域上涵蓋歐、美、東亞等國家，就年金制度方面，也包括了實施社會保險年金最久，以及實施國民年金保險歷史最短的國家。透過對這些國家制度的探討，將能提供我國制度建構的重要參考。

第二節 研究目的與研究問題

本研究將針對美國、德國、日本及韓國四國的社會年金保險方案，進行深入之分析，以瞭解其所面臨的問題，及其近年來所採行的改革方向。我國的國民年金法剛從立法院通過，預計於明年 10 月起實施，相關子法的訂定、保險行政的規劃、財務機制的建立等，都是現階段重要的工作。此制度建構之初期，若能參酌各先進國家之經驗，以做為我國制度之參考，將有助於讓國民年金保險早日步上成熟運作之軌道。

本研究之主要研究問題包括：

- 壹、美國、德國、日本及韓國社會年金保險的制度內涵具有哪些特色？
- 貳、美國、德國、日本及韓國社會年金保險面臨哪些問題與挑戰？
- 參、美國、德國、日本及韓國社會年金保險近年來之改革方向與策略為何？
- 肆、美國、德國、日本及韓國社會年金保險的改革經驗對我國國民年金保險之借鏡為何。

美國目前的年金保險方案，分為兩大種類。一是老年、遺屬與身心障礙保險(Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI) 其涵蓋範疇達勞動力人口的 90%；另一是其他年金計畫，如公務員退休計畫、鐵路工人退休計畫以及軍人退休計畫；兩類可以重複參加(廖碧英、李瑞珠，2003)。美國的老年、遺屬與身心障礙保險，除了本身給付項目的年金支付外，亦搭配眷屬與醫療保險等福利(高育麟等，2006)。本研究範圍擬聚焦於涵蓋範疇達勞動力人口 90%的老年、遺屬與身心障礙保險。

德國的公共年金體系，包括社會年金保險制度(Die gesetzliche Rentenversicherung)、公務員退休撫卹制度(Beamtenversorgung)、農民老年保障體系、以及自由業老年保障體系。其中公務員、法官與軍人為公務員退休撫卹制度保障者，適用國家照顧原則。礦業從業人員、受僱勞工與職員、高所得者、自營作業者、藝術家等為社會年金保險制度納保對象。其中礦業從業人員、受僱勞工與職員為強制納保對象。高所得者、自營作業者、藝術家等為自願納保對象，申請得為加保。本研究有關德國年金制度的討論，將以社會年金保險制度為主。

日本公設年金包括有國民年金、國民年金基金、厚生年金、共濟年金；私人設立的有企業年金。該年金結構以國民年金為基礎底盤，再加上第二層（自營業者等之國民年金基金、公務員等之共濟年金以及受僱者之厚生年金），甚至是第三層（受僱者之企業年金、公務員等之共濟年金）的老後生活保障。由於國民年金基金在 1992 年才開設，1990 年初期建構完成現有年金制度。但事實上，整個日本年金體系的確立，早在 1961 年國民年金開始實施後，雛型就已經奠定完成。國民年金保險歷經 46 年，中間不斷進行修訂與改革（如調整保險費用、主管機關合併、保險單位、保險給付水準、少子高齡社會等等），期使被保險人能獲得養老的基本保障。本研究有關日本年金制度的探討，將以其國民年金保險為主要對象。

韓國的公共年金體系主要包含了四個方案：公務員年金方案、軍人年金方案、私校教員年金方案、以及國民年金方案。不論是以被保險人數或是以基金累積的角度來看，國民年金都是韓國最大的年金方案。本研究有關韓國年金的部分，將以國民年金保險為主要探討對象。

本研究將針對上述各國的主要年金方案，瞭解其制度架構（適用對象、給付標準、財務處理等），探討其所面臨的問題與挑戰（包括財務面、行政面、保障面等），分析其近年來的改革背景與改革策略，進而提出對我國國民年金制度實施的建議。

第三節 研究方法

本研究除了將介紹美國、德國、日本與韓國的社會年金保險制度現況外，也將探討其近年之重要改革措施，同時分析影響這些重大改革的主要因素。本研究的研究架構圖，如圖 1.3.1。

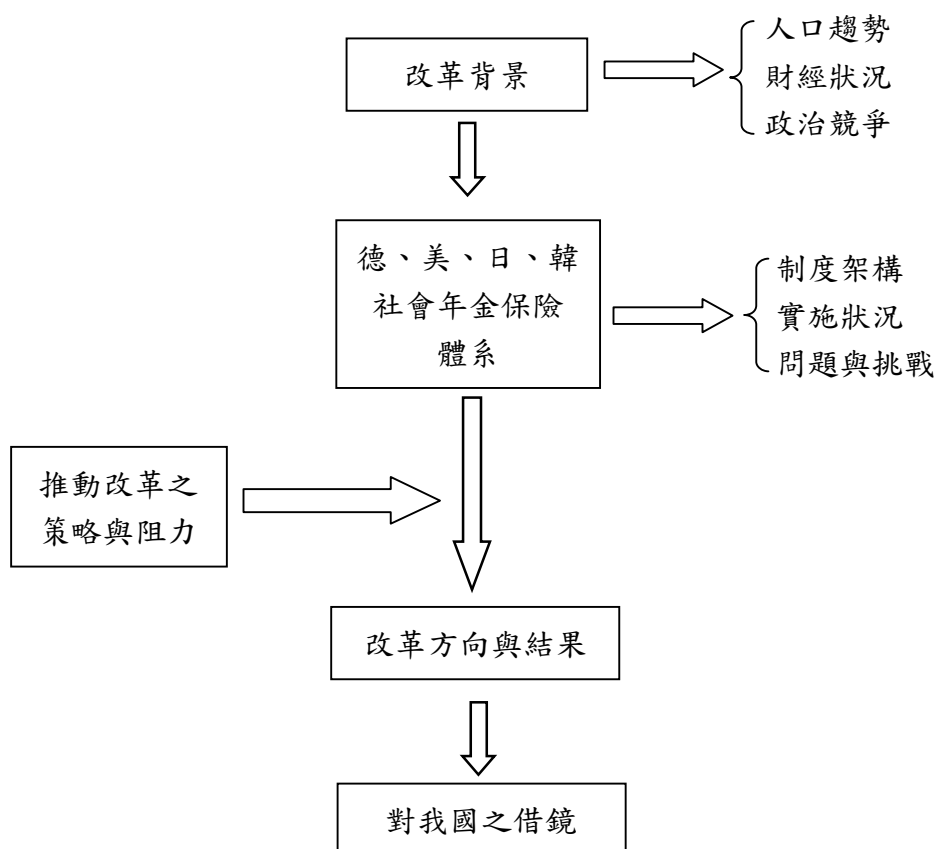


圖 1.3.1 研究架構圖

本研究將同時採用個案研究法與比較研究法。個案研究的部分，是針對所選取的美國、德國、日本與韓國的社會年金保險制度，都個別地做深入之探討，介紹其制度結構與實施現況，瞭解其所面臨之問題與挑戰，分析其所採用的改革策略。比較研究的部分，則是將此四個國家放在一起，比較其所面臨的不同問題，以及其所採行的改革方向與改革策略。本研究將以這些國外經驗的分析為基礎，來檢視我國剛三讀通過的國民年金保險方案的內涵，思考國外經驗對我國制度實施之可借鏡之處，據而提出我國國民年金保險實施之建議。

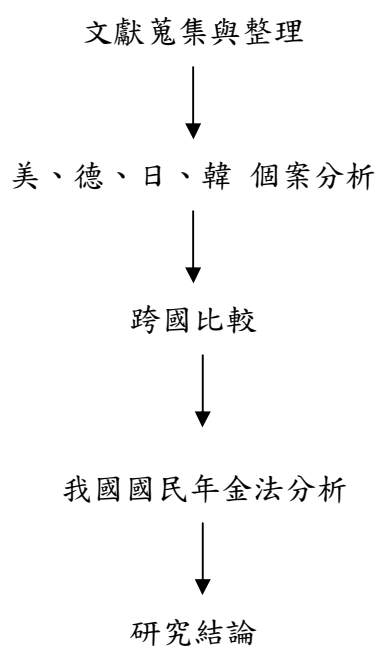


圖 1.3.2 研究流程圖

本研究之進行，主要蒐集下列各項領域的相關資料，以進行分析研究：

- 伍、 國際組織所出版的各國年金改革的研究和報告，透過世界銀行、國際勞工組織、國際經濟合作開發組織等國際組織所出版的書籍、報告、和論文等，以瞭解納入研究的各國的年金改革狀況。
- 陸、 各國政府出版的有關政治、經濟、社會、勞動市場等方面的各項統計報告，分析比較各國近年來這些層面的發展情形，以瞭解各國年金改革的背景。
- 柒、 各國政府相關部門或民間機構所出版的關於年金制度的介紹，以及關於年金改革的專書或報告，以瞭解其制度之內涵與變革情形。
- 捌、 各國學者所撰寫的相關專書或論文，藉以深入瞭解、比較各國制度改革的過程、內涵、與策略。
- 玖、 必要時對國內外專家進行諮詢，以補足文字資料之不足。

第四節 研究限制

本研究之進行，將面臨幾個研究限制。第一個研究限制是研究範圍的限制。如前文所指出，年金改革是 1980 年代以來許多已開發和開發中國家的共同課題，但本研究僅選取美國、德國、日本與韓國等四個國家，未能針對其他主要國家的改革經驗一一探討。

本研究的第二個研究限制是研究資料的限制。本研究之研究團隊成員，涵蓋曾留美、留德、留日之學者，對於蒐集與分析美國、德國與日本制度改革之分析，可以蒐集第一手之資料。但本研究團隊經各方之徵詢，未能發掘國內精通韓文且對年金制度有專門研究者，故本研究有關韓國部分的分析，主要僅能透過中文與英文之資料進行分析，而未能掌握第一手的韓文資料。針對此一問題，在研究進行過程中，研究團隊針對特定的問題，向熟識的韓國學者請益，彌補研究團隊成員對此一領域之不足。

第五節 研究進程

本研究預計以十個月之時間完成。研究時程之安排，詳見圖 1.5.1。

圖 1.5.1 研究時程圖

	第一 月	第二 月	第三 月	第四 月	第五 月	第六 月	第七 月	第八 月	第九 月	第十 月
各國個案分析										
期初報告										
四國比較分析										
期中報告										
我國制度分析										
結論與建議										
期末報告										
報告修改										

第二章 美國的社會年金保險制度及其改革

本章分述美國社會年金保險制度之起源與發展、社會年金保險制度之現況概要、社會年金保險近年之改革、待處理之議題與未來之挑戰，以及美國經驗對台灣的啟示等。

第一節 社會年金保險制度之起源與發展

美國現行的社會安全制度之構想，源自德國「鐵血宰相」俾斯麥在 1889 年推動的社會福利政策，那是帶有濃厚社會主義色彩的退休福利制度。美國採行此種制度的原因是，由於 1929 至 1933 年的經濟大蕭條。當羅斯福總統於 1935 年簽署社會安全法時，數以百萬計美國老人的生活水平落於貧窮線（poverty line）下。為搶救當時的困境，羅斯福甘冒違憲的危險，允諾發給年滿 65 歲的老人每月 200 美元的老年年金。當時年金的來源乃來自於年輕一代工作者所繳納，稅率是（勞雇合計）6.7%，屬隨收隨付制（pay-as-you-go system）（郭冠甫，1999，王蘭芳和周蕊，2005）。

1935 年的社會安全法包括老年、遺屬與身心障礙保險（Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI）¹；在老年保險方面，1965 年另開辦 65 歲以上老人的醫療照護保險；在遺屬保險方面，1939 年修正納入；在身心障礙保險方面，1956 年修正納入，1958 年增加身心障礙者受撫養眷屬給付，1960 年放寬身心障礙給付為 65 歲以前任何年齡的身心障礙皆可請領，1972 年放寬身心障礙者的範圍（陳瑀、姚雨靜，2003）。其給付主要係根據工作期間所繳交的社安稅計算（National Academy of Social Insurance, 2005）。

到了 1980 年代，由於物價迅速上升，失業人數增加，尤其是老齡化、壽命延長、少子女化等的現象來臨，老年撫養比過大對財政造成很大的影響，於是 1983 年美國國會通過決議，提升養老金的繳稅率和繳稅上限，改隨收隨付制為部分累積制，即保險計畫內的繳稅水準應能保證留出一定的儲備基金，這部分基金能夠滿足一定時期內養老保險計畫的增支所需。（郭冠甫，1999，王蘭芳和周蕊，2005）儲備基金係以社會安全基金（Social Security Trustees）方式儲存，用於購買美國特別公債，亦即借給財政部，利息

¹ 美國的社會安全方案包含有年金、老年、遺屬及殘廢保險、醫療健康保險方案、暫時失能保險、失業保險、工作者之職業災害補償、塵肺症給付、社會安全生活補助方案等等（陳瑀、姚雨靜，2003）。

約 6% (National Academy of Social Insurance, 2005)。

美國的社會保障基金自 1980 年代開始出現入不敷出的情況，隨著人口老化，公共年金支出的支出膨脹，年金財務的平衡也更加難以維繫。據估算，社會安全基金餘額會在 2041 年用完，屆時只能給付 70% 的金額(Karczmar, 2005)。歷任政府在此問題上都提出了若干新的改革或修正方案，在保留現有的強制性養老保障體系的基礎上，建議將部分比例改採個人帳戶式的管理、提高請領年齡、提高稅率、調降給付金額、縮減行政人力等(郭冠甫，1999，National Academy of Social Insurance, 2005, Karczmar, 2005)，以彌補未來愈見緊迫的財務問題。

在社會安全制度完善改革之前，目前美國鼓勵以企業年金(如 401K)和私人儲蓄來補足退休後的生活需求。

第二節 社會年金保險制度之現況概要

本節分述涵蓋對象、給付資格要件、給付之計算公式、給付調整方式、財務處理方式、保險費率與保費分攤方式、保費調整機制、保險財務狀況、保險監理機制、保險基金運用方式，以及延繳或欠繳保費之處理方式等。

壹、涵蓋對象

強制參加對象：受僱勞工，以及年收入 400 美元以下的自僱者。排除對象：臨時農工、家內勞動者、競選時的受僱者、1984 年 1 月 1 日以前受僱的部分聯邦員工。自願參加對象：不適用 1991 年 7 月 1 日退休制度的州政府和地方政府員工、政府機構海外僱員(參 US Social Security Administration, 2008)。

貳、給付資格要件

一、老年給付(old-age benefits)

(一) 老年年金(old-age pension)

年滿 65 歲以上者可領全額的老年年金；但不同年份出生者的退休年齡漸增兩個月(參表 2.2.1)，直到 67 歲。年滿 62 歲以上者可領減額的提早退休老年年金；其金額隨提早退休的月數從全額的老年年金而遞減。65 歲以後退休者可延後退休老年年金，最後的退休年齡是 70 歲。若有互惠協定，海外非公民可跨國給付，但其子女需符合居留權資格(參 US Social Security Administration, 2008)。

另有眷屬福利如下：配偶滿 62 歲，撫養 16 歲以下子女的任何年齡配偶；未婚的、18 歲以下，或 19 歲以下尚在高中全職就學，或 18 歲以上的身心障礙子女，亦有額外的眷屬福利²。

² 參 US Social Security Administration(2006)，社會安全福利計畫簡介-概括，2008 年 4 月 6 日，下載自：<http://www.socialsecurity.gov/multilanguage/Chinese/10006-CH.pdf>。

表 2.2.1 正常退休年齡(Normal Retirement Age)

出生年份(Year of birth)	年齡(Age)
1937 或之前	65
1938	65 and 2 months
1939	65 and 4 months
1940	65 and 6 months
1941	65 and 8 months
1942	65 and 10 months
1943-54	66
1955	66 and 2 months
1956	66 and 4 months
1957	66 and 6 months
1958	66 and 8 months
1959	66 and 10 months
1960 或之後	67

資料來源：<http://www.ssa.gov/>。

(二) 老年生活補助金 (old-age supplemental income benefit(means-test))

對低收入的老人提供此給付。低收入是指收入在貧窮水準以下，收入包括社福津貼(參 US Social Security Administration, 2008)。

二、身心障礙給付(permanent disability benefits)

(一) 身心障礙年金(disability pension)

身心障礙定義是，身心障礙致無法工作者。身心障礙致無法工作將持續至少一年或直至死亡者，可申請領取身心障礙年金。21 歲起，每年至少一季參加社安，上限 40 季；身心障礙以前，已參加社安，上限 10 年；年輕就視障者較寬鬆。若有互惠協定，海外非公民可跨國給付，但其子女需符合居留權資格。(參 US Social Security Administration, 2008) 美國以季資計算，相對年資的計算(如台灣)，對參加者較有利。

(二) 身心障礙生活補助金(disability supplemental income benefit(means-test))

對 65 歲以前就身心障礙和(不限年齡)視障的低收入者提供此給付。低收入是指收入在貧窮水準以下；收入包括社福津貼，但部分身心障礙類的工作不計算入收入(參 US Social Security Administration, 2008)。

三、 遺屬給付(survivor benefits)

(一) 遺屬年金(survivor pension)

鰥夫、寡婦，或前配偶(前配偶需之前婚姻關係持續 10 年以上)：死亡者有參加社安；21 歲起，每年至少一季參加社安，上限 40 季。

有撫養子女的鰥夫、寡婦：死亡者死亡前 13 季中，至少 6 季參加社安。

(二) 孤兒年金(orphan's pension)

孤兒：死亡者死亡前 13 季中，至少 6 季參加社安。

孤兒指 18 歲以下、或 18 至 19 歲尚在高中以下全職就學(22 歲以下的身心障礙子女無限制)。

(三) 撫養父母年金(dependent parent's pension)

撫養的父母：62 歲以上，50%靠死亡者撫養(參 US Social Security Administration, 2008)。

參、給付之計算公式(參 US Social Security Administration, 2008)

一、 老年給付(old-age benefits)

(一) 老年年金(old-age pension)

依 1950 年(或 21 歲，看孰後)以來的收入和工資膨脹指數計算，直到 62 歲(或死亡時，看孰先)，扣除最低收入的五年。上述期間以外的收入若較高，可入替之。

年滿 62 歲以上者可領減額的提早退休老年年金；其金額依全額給付老年年金年齡之提早月數而減計。

1982 年以後才 62 歲者，無最低保障年金。(原最低保障年金未知)

2007 年全額退休給付是 2,116 美元。

延後退休老年年金金額依全額給付老年年金年齡之延後月數而加計，直到 70 歲；

2007 年滿 62 歲者，此加計是每年 8%。

給付會隨生活指數，自動調整。

眷屬津貼：另 50%付給配偶、前配偶、未成年子女。

終生收入是計算給付的基礎。

(二) 老年生活補助金(old-age supplemental income benefit(means-test))

上限：個人 623 美元，夫妻 934 美元。

二、身心障礙給付(permanent disability benefits)

(一) 身心障礙年金(disability pension)

給付會隨生活指數，自動調整。

依 1950 年(或 21 歲，看孰後)以來的收入和工資膨脹指數計算，直到身心障礙開始，扣除最低收入的五年。上述期間以外的收入若較高，可入替之。

1982 年以後才身心障礙開始者，無最低保障年金。(原最低保障年金未知)

2006 年時，50 歲才變成身心障礙者，身心障礙年金上限是 2,205 美元/月。

眷屬津貼：另 50%付給配偶、前配偶、未成年子女。

2006 年時，身心障礙戶的年金上限是 3,307 美元/月。

(二) 身心障礙生活補助金(disability supplemental income benefit(means-test))

上限：個人 623 美元，夫妻 934 美元。

(三) 遺屬給付(survivor benefits)

1. 遺屬年金(survivor pension)

上限：100%。提前退休或 50 至 59 歲才身心障礙者死亡，減計此遺屬年金。

鰥夫、寡婦，或前配偶(需有婚姻關係 10 年以上)(未見年齡低限)，上限獲全額退休年金的 100%；死者滿 60 歲，但未達全額退休年金年齡的死亡者，減計之。撫養 16 歲以下子女或不限年齡身心障礙子女的鰥夫、寡婦或前配偶，不論年齡，上限獲全額退休年金的 75%。

終生收入是計算給付的基礎。

60 歲以前再婚者，停止給付。

眷屬 50 歲以前身心障礙者，不給付此遺屬年金(因已有身心障礙年金)。

喪葬津貼：255 美元，一次給付。

2. 孤兒年金(orphan's pension)

每一子女獲死者年金的 75%。

3. 撫養父母年金(dependent parent's pension)

死者撫養的父母：父母 62 歲以上者，一人獲死者年金的 82.5%，兩人獲死者年金的 150%。

實際的家庭最高給付：死者年金的 150%至 180%。實際的給付金額：2006 年時，40 歲死亡，3,897 美元/月(以上參 US Social Security Administration, 2008)。

(四) 薪資標準

在每月薪資的給付上，會有所謂的指標依據，和其本身的薪資做比較，分為三種數據，分別是名目收益(Nominal Earnings)、指數因素(Indexing Factor)以及指數收益(Indexed Earning)，其實際案例可參考以下網址：

(<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/retirebenefit1.html>)

肆、給付調整方式

給付會隨生活指數，自動調整(參 US Social Security Administration, 2008)。給付計算公式為(江口滿，2005)：

$$\text{基本保險金額 (PIA)} = 0.9A + 0.32B + 0.15C$$

其中 A=調整後的平均薪資月額 (AIME)，最多至 627 美元；B=調整後的平均薪資月額 (AIME)，介於 627 至 3,779 美元間；C=調整後的平均薪資月額 (AIME)，超過 3,779 美元以上。

伍、財務處理方式

社安基金來源有三：一是勞雇各 6.2%的社會安全稅，二是自僱者 12.4%的社會安全稅，三是政府對低收入戶的津貼成本。

給付採隨收隨付，餘額用以購買政府特別公債。

陸、保險費率與保費分攤方式

在稅收比例上，根據聯邦退休基金法(Federal Insurance Contribution Act, FICA)的規定，其稅收標準比例是工作收入的 15.3%，勞雇各 7.65%，其中包括勞雇各自的社會安全稅（6.2%）和聯邦醫療保險稅（1.45%），後者用於 65 歲以上老人的醫療保險。勞雇各自的 6.2%社會安全稅包括老年和遺屬年金的 5.3%以及身心障礙年金的 0.9%(Reno, Williamson and Sengupta, 2004)。雇主必須將僱員 7.65%的工資代扣繳入社會安全管理局，然後由管理局上繳聯邦政府。若是自僱者，應負擔 15.3%。
(<http://chinese-rapidimmigration.com/>, 2007/8/22)每年申報所得稅時，政府會根據每人名下的記錄，計算納稅人應納之稅，或應得之補助金額。

稅收基準的每月工資收入之上限：2007 年是 97,500 美元，每年依工資水準而自動調整(參 US Social Security Administration, 2008)。

柒、保費調整機制

保費調整沒有固定機制，過去保費調整(升)除考量財務壓力外，也都有政治考量。目前社會安全稅勞雇各 6.2%，合計 12.4%。另有聯邦醫療保險稅勞雇各 1.45%，合計 2.90%；兩者合計 15.3%，勞雇各 7.65%。

捌、保險財務狀況

基金來源有三：一是社會安全稅勞雇各 6.2%，工資收入的稅基上限是 97,500 美元；二是自僱者社會安全稅 12.4%；三是由政府提供的低收入戶之津貼(如老年生活補助金、身心障礙生活補助金)成本(參 US Social Security Administration, 2008)。

社安基金的運用報酬率為 1.5%到 2.0%，低於 401K 的 6.4%，且 2041 年將用完社安基金餘額(Karczmar, 2005)。

玖、保險行政

美國有關年金的部分，是由社會安全署(Social Security Administration)負責；當每個人成為美國公民時，皆須申請一張社會安全卡（工卡），根據此卡，聯邦政府可得知每個人的年工資；此卡的申請，乃是美國人向政府申報收入及記錄繳稅的個人戶口。在美國，每一位受薪人士，除了要向聯邦及地方政府繳稅外，還要繳付社會安全稅。社會安

全制度的經費來源，主要分為四種身分單位：一是個體納稅人的薪水和投資收入，二是小生意及自營業者，三是大型及中型企業（公司財產超過一千萬美元），四是免稅組織（如：慈善機構）及政府單位。

(http://chinese-rapidimmigration.com/chinese/2_chs_coming_taxes.html)

壹拾、 保險基金運用方法

餘額用以購買政府特別公債。

壹拾壹、 延繳或欠繳保費之處理方式

美國的社安制度是有工作才加入，故一般不會欠費；若雇主不代扣，才會欠費。

美國社會安全制度的特點彙列如表 2.2.2。

表 2.2.2 美國社會安全制度的特點

	美國
制度名稱	老年、遺屬、身心障礙年金保險
法律依據	社會安全法
主管機關	社會安全署
制度開始時間	1935 年
適用對象	強制參加對象：受僱勞工，以及年收入 400 美元以下的自僱者。排除對象：臨時農工、家內勞動者、競選時的受僱者、1984 年 1 月 1 日以前受僱的部分聯邦員工。自願參加對象：不適用 1991 年 7 月 1 日退休制度的州政府和地方政府員工、政府機構海外僱員。
給付項目	老年福利包括老年年金(有提前退休的減額和延後退休的增額老年年金)和老年生活補助金，身心障礙福利包括身心障礙年金和身心障礙生活補助金，遺屬福利包括遺屬年金、孤兒年金和撫養父母年金。
給付條件	老年年金看退休年齡和加保季資，老年生活補助金看是否低收入；身心障礙年金看永久失能的年齡和加保季資，身心障礙生活補助金看是否低收入；遺屬年金看死者的退休年齡和加保季資，孤兒年金看孤兒年齡和是否身心障礙，撫養父母年金看父母的年齡和受死者撫養是否達 50%。
給付公式	<p>以被保險人基本保險金額（Primary Insurance Amount, PIA）和生活物價調整指數（Costs Of Living Adjustments, COLAs）兩種為基礎。</p> <p>實際金額依老年、遺屬、身心障礙的資格條件而不同：</p> <p>老年年金依 1950 年(或 21 歲)以來的收入和工資膨脹指數計算，直到 62 歲(或死亡)、扣除最低收入的五年，年滿 62 歲以上者可領減額的提早退休老年年金、其金額依全額給付老年年金年齡之提早月數而減計，1982 年以後才 62 歲者無最低保障年金，延後退休老年年金金額依全額給付老年年金年齡之延後月數而加計、直到 70 歲(2007 年滿 62 歲者，此加計是每年 8%)，給付會隨生活指數自動調整，另付給配偶、前配偶、未成年子女眷屬津貼 50%，終生收入是計算給付的基礎；補充性老年福利上限是個人 623 美元、夫妻 934 美元。</p> <p>身心障礙年金依 1950 年(或 21 歲)以來的收入和工資膨脹指數計算、給付會隨生活指數自動調整，1982 年以後才身心障礙開始者無最低保障年金，另付給配偶、前配偶、未成年子女眷屬津貼 50%；身心障礙補充性年金福利上限是個人 623 美元、夫妻 934 美元。</p> <p>遺屬年金上限 100%；孤兒年金每人 75%；撫養父母年金一人 82.5%、兩人 150%。</p>
財務處理方式	隨收隨付制、政府提供的低收入戶之津貼，基金餘額用以購買政府特別公債。

第三節 社會年金保險近年之改革

本節分述改革之背景與驅力、各界對於年金改革之不同觀點與討論、改革過程中之重要影響因素，以及改革之策略與改革之結果等。

壹、改革之背景與驅力

1980 年代以來隨著各國結構性失業問題和全球化經貿競爭的加劇，使各國福利體制面臨結構調整的壓力（Esping-Andersen, 1997、1999; Myles and Pierson, 2001）。上述這些因素，再加上人口老化(餘命提高、特別是嬰兒潮人口老化，參 Burless, 2000)、少子女化、提早退休，以及醫療支出持續成長(Burless, 2000。台灣的健保獨立於國保和勞保之外，故較無此問題)等社會趨勢下，使得美國採隨收隨付的年金制度難以維持原有的財務平衡，而面臨不改革即難以維繫的困境。而若不改革，人民對社安的信心也將降低(Burless, 2000)。

美國提高合格給付年齡以降低財務負擔（ISSA, 1995; Gillion et al., 2000），在原體系內透過開源節流的措施加以調整，再透過積極的勞動市場政策提高就業率，降低實質的依賴比，期能有效解決人口老化所造成的年金財務危機。

貳、改善方向

依照美國現行的社會安全法（Social Security Act）規定，受僱人有義務以一定比例的薪資所得繳納社會安全稅（目前稅率為 12.4%），並由政府統籌撥發年金給有資格領取的退休人口；若尚有盈餘，則將之納入社會安全基金(Social Security Trustees)之中，由政府加以管理投資。此一制度即所謂的「隨收隨付制」（pay-as-you-go system）。這樣的制度在美國執行已數十年，然而，弊端浮現，且出現諸多改革的聲浪，於是 1994 年時的柯林頓政府任命十三名委員組成「社會安全諮詢委員會」(Social Security Advisory Council)，專職研究退休年金的改革。該委員會於 1996 年提出三種不同版本的改革提案，分別是包爾提案(The Ball Proposal，保守型)、修伯-韋佛提案(The Schieber-Weaver Proposal，民營化型)以及葛萊姆里契提案（The Gramlich Proposal，折衷型），其要項如下(郭冠甫，1999)：

一、 包爾提案 (The Ball Proposal, 保守型)

其特點在於保留現制的所有基本性質，僅放寬社會安全信託基金的投資限制；此方案與過去的執行方案並無太大的不同，其優點除在於充分保障目前領取年金者的既得利益外，並以較自由的投資管道提昇社會安全基金的長期獲利；缺點則是可能使美國企業國有化。

二、 修伯-韋佛提案 (The Schieber-Weaver Proposal, 民營化型)

此方案乃是最具個人色彩與自由主義的社會安全改革方案。提案中允許個人將其薪資所得的 5% 存入個人退休帳戶 (Personal Retirement Accounts-PRAs)，存款人有權支配個人帳戶的投資行為；並擬提高社安稅率至 13.9%，繼續充作年金給付之用。而工作者存入個人帳戶的薪資與投資的獲利只可於退休時領出以作為老年年金。惟每人的投資能力有別，監督提撥的行政成本可能高昂。

三、 葛姆里契提案 (The Gramlich Proposal, 折衷型)

此方案乃屬於折衷的改革建議。規定政府除逐年大幅減少退休者的年金利益外，並將個人薪資的 1.6% 存入政府統籌管理的「個人帳戶」 (Individual Accounts) 之中。根據此提案的建議，除了低收入的工作者外，所有人的年金利益都將遭到裁減，將面臨中產階級的強烈反彈。

其他建議包括：美國應緊縮政府支出，行政體系應進行減重的工作，裁撤多餘機構與冗員，確實做到精簡政府組織的既定方針；政府應考慮將大型的公營機構民營化，以獲取收入；延長退休年齡至 70 歲。如果美國及早發現社會安全制度的問題所在並正視其嚴重性，改革的阻力與難度將大為降低。美國所遭遇的最大困難在於，如何減緩與縮短改革的陣痛期(郭冠甫，1999)。

在小布希任內，2001 年對年金改革提出以下建議：55 歲以下的勞工將 4%(勞雇各半)的社安稅提撥至個人帳戶，以提高投資獲益；創造社會擁有(ownership society)的理念，以提升人民對未來財務的參與、分享；社安給付改依物價膨脹調整，取代依工資膨脹調整的作法。惟這些改革建議並未獲得民眾支持，讓小布希的社安政策滿意度由 2001 年 3 月的 50% 降為 2005 年 5 月的 33%。(Karczmar, 2005) 民營化著重提高效率，反對民營化者認為公營亦可有效率，最後的決定將看政治因素(Burless, 2000)。

Feldstein (2002)指出，據精算，因人口老化，美國的社安未來數十年的財務狀況若要維持給付水準，稅率要調高 50%；若不調高稅率，給付要調降 2/3。Feldstein 認為，PAYGO 的社安制應由確定給付制(DB)改為確定提撥制(DC)，因為以美國人口資料計算，工資的 1%，在投資報酬率 5.5%之下，可取代社安稅的工資之 3%，故確定提撥制優於確定給付制。

Burless(2000)認為，美國社安制度的改革方向包括：

一、 削減給付

若全體被保險人都削減給付，則要削減 12%；若僅對新進申領者削減給付，則要削減 25%；若等到 2070 年才削減給付，則要削減 30%。為平衡貧富差距，可考量對於終身所得較高者削減較高比率的給付，而不宜以資產價值的多寡來削減給付，以免阻礙儲蓄意願。隨消費者物價指數調整給付的程度可以調低，以削減給付。又，若可再提高正常退休年齡至 70 歲(2025 年時的正常退休年齡為 67 歲)，則可減少一半的赤字；但民意不支持。

二、 提高保費

提高保費的方式包括提高保費費率(目前含醫療保險是 15.3%)、提高薪資稅基上限(目前是 97,500 美元)，以及提高雇主負擔的保費之薪資稅基上限(目前是 97,500 美元)。但民意不支持提高保費費率，提高薪資稅基上限也會提高給付，而國會反對提高雇主負擔的保費之薪資稅基上限(國會偏好勞雇負擔各半)。惟有調查顯示，在提高保費以及削減給付(或延後退休)之間，大多數就業者偏好選擇提高保費。

三、 另闢其他財源

民主黨的柯林頓政府較贊成提高一般稅收對社安基金的支應，但占國會多數的共和黨反對。而民意不支持將社安基金投入獲利較高的股市³。

³ 從 2008 年股市變成熊市的狀況來看，不將社安基金投入股市或許沒錯。

四、 民營化

占國會多數的共和黨較贊成以一般稅收的結餘，來發展個人退休帳戶，從而促進民營化。

綜言之，美國社安制度的改革方案包括削減給付、提高保費、另闢其他財源、和民營化等。其實，調升社安稅、調降社安給付，恐是較根本的作法；惟政治上的壓力令這些作法不易採行。

參、改革過程中之重要影響因素

改革社安制度財務狀況過程中之重要影響因素包括社安費的收入、社安基金運用的報酬率(餘額用以購買政府特別公債似過於保守)、政府補助的能力、調高保費和調降給付的政治壓力/利益團體的遊說等。改革社安給付過程中之重要影響因素包括社安費的收入、物價指數、生活/消費水準等。改革社安基金運用過程中之重要影響因素包括投資風險、投資報酬率、公益性質等。

肆、改革之策略與改革之結果

美國的改革過程成功地採取電子化(陳琄、姚雨靜，2003)，以漸進調升全額給付的退休年齡；調高保費時採微調，以減低民怨；但大幅調升社安稅，或大幅調降社安給付較難進行。

這些改革的嘗試和挑戰普見於 OECD 國家，改革的主因是財務出現問題；改革的嘗試包括延緩改革的步調(以減低反彈的民意)、優先紓緩短期的財務壓力、量出為入改為量入為出、不太敢大幅提高費率；主要挑戰是改革會面臨阻力、長期仍有財務壓力(柯木興，2008)。

伍、待處理之議題

一、財務狀況的改善

此包括提高政府挹注社安基金的能力、提高基金運用的報酬率、提高保險費率、降低給付、調整給付結構等，但其政治可行性都有爭論。

二、簡化行政成本

社會安全制度的組織架構和人力可再精簡，以節省行政成本的支出。

陸、未來之挑戰

一、減少給付的政治可行性

在柯林頓政府時代，美國政府擬調降老人的給付，便遭遇許多坐輪椅的老人到白宮抗議。

2007 年 11 月 14 日法國罷工的啟示：2007 年 11 月 13 日法國鐵路工人發起的罷工(11 月 22 日決議結束)，係因不滿法國總統薩科齊倡導取消「特別退休制度」的退休金改革計畫。「特別退休制度」是法國在二戰後為了照顧從事高勞動強度職業的受僱者而採取的一種優惠待遇，它規定，鐵路、礦工、能源、劇院演員等 50 萬人，可以在繳納 37.5 年的社會分攤金後即可領取全額退休金，造成法國政府每年 50 億歐元的財政負擔。(王歡，2007a) 法國政府堅持延長鐵路工人等的社會分攤金繳納年限為 40 年、不足 40 年的退休金實行「減分制」，以及退休金的漲幅要和物價漲幅看齊等(王歡，2007b)。事實上，1995 年時，法國政府就曾企圖改革，但遭遇連續交通系統工會一個多月的罷工，最終撤銷了改革方案(司徒北辰和錢亦楠，2007)。此顯示，初始的慷慨終需面對財務壓力，而改革會遭遇既得利益者的反彈。

二、調升社安稅的政治可行性

美國調升社安稅是紓緩其財務壓力的治本方法之一，但政治上的阻力大。

第四節 小結

美國社會安全制度的改革經驗對我國擬於2008年10月1日起實施的國民年金保險之借鏡包括：

壹、社會思潮

一、美國社會安全制度的改革有民營化的方向

美國社會安全制度的改革有民營化的方向，如增設個人退休帳戶、允許個人自行投資帳戶中餘額的建議，惟改革為民營化有很大的阻力。我國國民年金的性質與美國社會安全制度不完全相同，但未來恐無法避免財務狀況的挑戰，而屆時的改革亦必遭遇政治上的壓力和利益團體的遊說。

二、美國採多層次的養老保險體系

美國的社會安全制度實施已數十年，其經驗顯示，建立多層次的養老保險體系是較為適當的作法，例如：政府提供基本養老保險，企業提供補充性養老保險，個人提供儲蓄性養老保險。單純倚靠政府、企業(雇主)或個人，都有不完整之處。美國通過立法，來鼓勵企業推行補充養老金計畫的作法，可以保障老年人獲得比較穩定的生活。我國國民年金、勞公軍保、勞退條例、個人儲蓄等，亦形成多層次的養老保險體系。

貳、涵蓋對象

美國的社會安全制度和我國國民年金的本質不完全相同：美國的社安制度無參加的年齡下限，但須是就業者。我國國民年金參加者多屬無工作者⁴，參加的年齡下限是25歲(第七條)。

⁴ 依據目前規劃，凡參加勞保普通事故保險者均不得加國保，是以目前僅有兩種身分(僅加勞保自願職災人員及僅加就保未加勞保人員)可以同時加國保；職業工會會員因有普通事故保險，故不得加國保；又，裁減資遣繼續加保人員因僅參加普通事故保險，亦不得加國保。開辦前是否有變數，仍待觀察。

參、未繳費者的處理

我國的國民年金雖屬強制性質，但國民年金法對於未繳費者沒有強制收費的罰責機制。儘管 2008 年 4 月 22 日已訂定「國民年金保險保險費與利息分期及延期繳納辦法」(台內社字第 0970063300 號)，但未繳費者的年金權益若不足以維持老年或身心障礙後的生活，則仍是社會的共同負擔。故宜預為規劃對策，如籌設慈善基金，供作代為繳費之用。

肆、身心障礙年金的請領資格

美國的身心障礙年金有失能年齡和失能持續一年以上的資格條件，我國的身心障礙年金則沒有等待期的規定。

伍、是否可給付給居住海外者

美國的老年年金、身心障礙年金和遺屬年金可給付給居住海外者。根據我國國民年金之規定，領取一般老年年金和身心障礙年金給付並無居住地之限制。但基本保證年金部分，因係整合現有之福利津貼，故維持原有的設籍的限制。

陸、是否可給付給前配偶

美國的遺屬年金可給付給婚姻關係持續十年以上的前配偶，我國國民年金法不行，似可思考改善。

柒、配偶遺屬再婚者的續領資格

美國的配偶之遺屬年金續領資格會因 60 歲以前再婚而終止，我國國民年金法(第四十四條第一款)規定，配偶再婚時，遺屬年金續領資格即終止，如此恐減低請領遺屬年金者之再婚率，是否仿美國增列遺屬年金續領資格因 60 歲以前再婚而終止，可加以討論，以造福銀髮族的第二春。

捌、給付項目

美國的老年年金有提前退休的減額和延後退休的增額老年年金的設計，我國沒有。美國有補充性老年福利，我國沒有。美國有身心障礙補充性年金福利，我國國民年金沒有這些項目。

玖、年金最低額度保障

美國社安的老年和身心障礙年金 1982 年以後並無最低額度保障，但我國的國民年金法，訂有老年年金 3,000 元(參第三十條)和身心障礙年金 4,000 元(參第三十五條，適用於重度以上身心障礙，且經評估無工作能力者)的最低額度保障。是否增訂落日條款，可加以討論。

壹拾、 需注意財務狀況的動態變化

美國的社安制度經驗顯示，人口結構的改變(如老齡化)會對原先的財務規劃形成挑戰。若不改革，將面臨財務短絀；若欲改革，將面臨抗拒。因此，一個良好的制度需事先思考，如何因應財務狀況的動態變化。此包括政府挹注的能力、基金運用的報酬率、提高保險費率的可行性、降低給付的可行性、增訂預繳保費者減收部分費用的誘因⁵等。

壹拾壹、 給付和保費如何納入所得稅申報

美國的社會安全給付需納入所得稅稅基。而根據財政部之公告，我國的國民年金給付則享有全額之免稅。

壹拾貳、 與其他社會保險的整合

美國社安性質含括有我國的國民年金、軍/公/勞保、和軍人退撫/公教退撫/勞退金之性質，故我國的國民年金法須儘速與軍/公/勞保、和軍人退撫/公教退撫/勞退金建構整合機制，以形成完善的架構。

壹拾參、 與社會福利的整合

美國社安有老年和身心障礙年金，以及老年和身心障礙生活補助金，我國的國民年金法亦納有社會福利的性質，未來可考慮整併他種社會福利，以避免資源重疊，並簡化執行成本。

⁵ 我國國民年金法第十三條第三項規定有預繳保費的機制，但沒有減收部分費用的誘因。

壹拾肆、勞保局的承載能力

美國的社安制度是有工作才加入，我國國民年金參加者多無工作，收繳保費將是一大挑戰。國民年金保險將由勞保局收繳保費和給付年金，無中繼單位，故勞保局將直接面對約四百萬的被保險人。依勞保局現有的人力、分支(24 個辦事處)，以及過去的經驗(勞保有保險單位作為中繼單位)，必須完善規劃，才可避免混亂。

壹拾伍、對就業的影響

美國的情形顯示，社福津貼(Supplemental Security Income)若不看勞參狀況，會降低勞參意願；若改為社福津貼與勞參連結，則會促進身心障礙者參訓和穩定就業(Anonymous, 2006)。例如，美國擴大 Medicaid 對低收入的身心障礙者提供醫療給付，有利促進身心障礙者的就業(Sulewski, Gilmore and Foley, 2006)⁶。故我國的國民年金法對身心障礙者和高齡者勞參意願的影響，未來需加以探討。

⁶ Sulewski, Gilmore and Foley(2006)的分析根據是，2001 年以問卷調查 50 個州，每州 7 個服務身心障礙者之政府機構，所回收 267 份問卷。

第三章 德國的社會年金保險制度及其改革

第一節 社會年金保險制度之起源與發展

壹、社會年金保險制度之起源與發展

社會的年金保險（以下年金保險）制度，是一複雜而龐大的社會保障制度，德國現行社會年金保險制度創始於 1880 年代，實施至今已逾百年歷史，為俾斯麥三大社會立法之一。全稱為：帝國勞工障礙與老年保險法（Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22.6.1889），計六章 162 條條文，於 1891 年實施。（Rueckert,1990,p.2），為世界上最早的一部以勞動者面臨老年、身心障礙（身障）與死亡（1911）事故，因而可能致長期所得/生計維持中斷風險後果的社會需要，以強制性立法將社會經濟地位相對弱勢勞工納入保障，在私人保險之外另闢蹊徑，以非營利取向由政府主導方式，建立風險分擔團體，賦予勞工請求權，提供及時的、必要的、客觀透明的、合乎社會公平正義要求的事務給付，安定勞工及其眷屬生活的制度性保障制度。制度初創時，提供障礙給付與老年給付保障勞工因遭逢障礙事故與老年事故所致的所得中斷生計維持風險。這一法案不但開起近代國家提供民營組織受雇者公共退休保障的先河，而且也對「老年」，這一傳統以來即已存在而且約定成俗的概念提出新的定義與內容。

德國社會年金保險制度自創立迄今已逾百年，其間經過幾個重要的改革，如表 3.1.1 所示德國年金制度重要發展階段。扼要說明如下。俾斯麥社會保險立法的背景主要因素，在於發生於歐洲十八世紀中葉以後，自由民主憲政思潮與體制的普及化發展，以及結合資本主義形成都市化與工業化生活與生產模式，在此一長期與深遠的發展趨勢中，個體平等與自由權被憲政體制保障的同時，從而個體自我責任也被相對的要求，但在絕對個體自由主義以及絕對私有制保護的政治經濟環境中，越來越多數量的受雇勞動者，如何以其個體自身的力量面對生活與勞動場域風險事故，以及其解決的能力，越來越被人數日益增多的社會革命與社會改革者的質疑與重視。特別是勞動者因就業需要而必須到各種可能具疾病與傷害事故可能的工商場廠工作謀生，遇有疾病與傷害事故，以及因老年與障礙事故，而致收入長期或短期的所得中斷，其責任歸屬，解決程序以及補償資金的籌集與提供等議題，殆成為當時勞動者以及勞工運動倡導者，社會改革者的思考重點。在歐洲此一議題暢行於 18，19 世紀，而德國社會改革為其中的一支，倡議成熟於

1850 年代，結果於 1880 年代的俾斯麥社會立法，此即針對當時面對工業化市場化都市化不可擋之趨勢下，呈現的未來新社會的新社會政治問題中，勞動者關注的最重要的幾個事故，暢行由國家建立新的社會勞動部門主責其事，協調國家與社會之間的問題及其解決，其後，德國不但在政府部門中建立社會勞動部門主責其事，更針對勞動者切身社會風險事故，提出突破性，制度性的解決方案，透過立法程序建立世界首創的一系列社會保險立法，此一社會立法特徵與英國濟貧法傳統不同，是現代社會立法的基石（Palm,1990），也成為日後世界各國因應社會風險事故，以及人口結構老化的重要制度之一。與濟貧法相較，社會保險制度具有如下幾項制度特徵：

- 一、以強制納保方式保障遭遇社會性事故的一般勞動者。
- 二、給付以社會權為內涵，而非救濟、慈善或施捨。
- 三、制度具有實質資源及時有效提供協助，滿足其遭遇事故後可能產生的社會需要，並具有事故之事先預防效果。
- 四、提供制度性保障，而非任意的、或個人主觀好惡為主導的保障。
- 五、以規範的需要滿足，而非個人主觀詮釋定義制度保障事故與需要賦予制度任務。
- 六、制度運作以特殊公法團體為主，由勞雇雙方選派代表，實施在國家監督下的自治管理。

1889 年版的年金保險法主要架構與內容為（Rueckert,1990 p.2）：

- 一、保障對象適用年薪在 2000 帝國馬克以下的所有受薪者（不是只有勞工而已）。
- 二、無條件的強制納保義務。
- 三、提供生計維持，而非所得水準維持保障。
- 四、提供殘廢事故（等待期間為五年）以及老年事故（70 歲以上，等待期間為 30 年保險年資）。
- 五、採基金制
- 六、依薪資差異區劃為四個等級收繳保險費，年金給付則依四個平均薪資級距、納費投保年數以及相對低的費率計算給付。
- 七、以雇主、受雇者保險費，以及帝國政府補助的混合財源，實行提存準備制（Kapitaldeckungsverfahren）
- 八、保險庶務行政由區域政府官署執行，但由雇主與受雇者以及公正人士組成監督委員會監督執行。

九、在未召開公聽會或自治管理之下，年金額度單獨由地方政府官員決定。

此一制度特徵在往後的社會經濟變遷下有底下幾個重大的轉變：

二次戰後，德國社會年金保險制度原先提存準備的基金，因為戰爭因素影響，加上飛躍的通貨膨脹影響，使得年金基金消失殆盡，而有戰後重建，1957 年德國社會年金保險制度改革建立在 Mackenroth 總體理論上，建立指數化動態年金管理模型，深化社會年金保險制度與各場域的動態關聯上。運用 1957 年年金額度公式化決定，以年金現值為基礎，被保險人全保險期間積累的年資薪點為年金額度考量。此外並建立指數化動態年金調整機制，一方面社會年金保險給付與薪資成長與社會人口依賴比之變動相關，且年年檢視計算年金現值，並由聯邦保險局精確計算，建立社會保險各體系的投保薪資上下限，各體系之間以社會年金保險投保薪資上限為準，確定其他社會保險體系的保險薪資上下限比例關係，由國會確認並年年公告以及實施基準日。此一作法不但使得社會年金保險制度客觀、透明、具社會責信，同時在保費與給付之間，建立精確的指數參數作為調整依據，以及連動機制，並且時時檢視，隨社會客觀需要進行適應與制度調整，使得社會年金保險制度固然歷百年之久，遭受各種挑戰，仍能屹立不搖，成為政治社會安定的中流砥柱之一，甚值我國參考。

表 3.1.1 德國年金制度重要發展階段

時間	重要事件
1854.4.10	普魯士國會通過將礦工 Huetten 以及 Salinen 勞工保險整合而成礦業者保險，成為統一後德國第一部邦的法定勞工保險法
1887.5.12	德國經濟諮詢委員會（Volkwirtschaftsrat）開始討論勞工老年保障相關制度綱要
1889.6.22	1888 年 4 月，聯邦參議會（Bundesrat）正式對勞工老年保障所謂的「四月草案」進行議會審查，1889 年 6 月 22 日參議會通過「帝國勞工障礙與老年保險法（Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung）」，1891 年 1 月 1 日實施
1911	勞工年金保險增加死亡（遺屬）保險給付 增建職員年金保險制度 本法與勞工疾病保險法，職業災害保險法，成立帝國保險法
	合併障礙、老年與死亡給付，改稱「年金保險法」
1957	財務處理方式由基金儲備至改為隨收隨付制 年金給付計算公式化 依薪資成長率調整年金現值 建立各社會保險體系投保薪資上下限的計算基準，建立各保險體系之間的比例關係，並每年計算由政府公佈實施。
1990	東德統一，德西年金保險制度擴及德東
1992	年金改革法： 合併勞工年金保險與職員年金保險為「一般年金保險」 修正年金給付與年金現值公式參數 長期規劃逐步延後強制退休年齡為 67 歲 提出費率穩定原則，以量入為出取代量出為入原則
2000	國會通過，建立「基本保障法」，朝三柱式年金制度改革
2001	年金改革法 修正年金現值計算公式參數
2011	擴大強制納保範圍：農民及漁民強制參加

第二節 社會年金保險制度之現況概要

壹、 社會年金保險管理組織及其演變

德國政治上統一運動的結果，使得分立的德國在 1871 年被普魯士以聯邦國家體制原則統一，實施君主立憲。當時俾斯麥任首相，成立帝國議會，為最高立法機關。此時社會民主黨已逐漸是國會中的大黨，並且由社會力拱上國會殿堂論政，此時社會行政科層體制粗具。1880 年代社會立法時，其法案皆透過帝國議會通過實施，而相關社會保險法的主管機關則由帝國保險局（Reichsversicherungsamt）及各邦保險局擔任。其後歷經多次演變，到 1957 年則由聯邦勞動及社會事務部為主管機關，聯邦社會保險局任社會保險金融檢查任務（Rueckert,1990：2）。在 1990 年東西德統一後，由於德國經濟社會陷入大調整，特別是失業率居高不下，1996 年國會大選，長期執政的基督教民主黨失去政權，由社會民主黨執政，為重振經濟與降低失業率，聯邦政府重組，將長期以來主管社會保險事務的「聯邦勞動及社會事務部」裁撤，將其主管事務中的就業促進與失業保險併入經濟部，而其餘包括年金保險在內的社會保險事務與健康部合併，稱「健康與社會事務部」。

不過就年金保險制度與國家的關係則呈現分工的狀態，年金相關的主體有(勞工年金保險職員年金保險，礦業者保險等)保險人、行政主管機關以及國會。有關年金保險給付的爭議裁判則由社會法院執掌。年金保險行政事務則由年金保險人在國家監督下行自治管理原則主導下，由年金保險人主導。其中原先分立運作的勞工年金保險(1889)與職員年金保險(1911)於 2005 年起合併，改稱一般年金保險，其保險人則以邦為範圍命名的如「全德年金保險艾森」。在聯邦層次則組成「德國年金保險聯合會」(Die deutsche Rentenversicherung Bund)。礦業者年金保險則由礦業保險人營運。而在聯邦礦業年金保險人與鐵道年金保險、海員年金保險人組成「德國礦業者－鐵道－海員年金保險」(Die deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See)。多元複數的年金保險人在國家監督下行自治管理原則的運作空間。但在社會結構變遷、經濟景氣變動、失業率居高不下等因素影響下，年金保險人的自治管理空間逐漸由主管機關取代而被限縮。特別是年金保險的費率、年金給付公式、現值調整等等，大部分都由政府主導，年金保險人留存參與年金決策的空間。

貳、 年金監理

德國社會保險組織體制上最大的特質就是：在國家監督下，由保險相關團體組織行自治管理。即國家依法律規定，就年金保險相關自治團體之作為行合法性監督，如年金保險人每年財務預決算必須向主管機關報備。在 1980 年代之後由於財務問題，國家增加財務監理，進行多項目的性監督，比如費率穩定原則；加強給付的經濟必要性要求等等。監督機關為勞動與社會事務部，而財務監理為聯邦社會保險局，如每年定期的金融檢查。

此外，自 1992 年起設立由專家學者成立社會諮詢委員會(Sozialbeirat)，每年向內閣提出「年金保險報告」(Rentenversicherungsbericht)取代以往偏向技術層面的「年金調整報告」(Rentenanpassungsbericht)(BMG,2008，p385)。

參、 涵蓋對象

德國年金保險被保險人可區分為強制被保險人與自願被保險人。滿 16 足歲以上的受僱者即可參加年金保險。

一、強制被保險人

原則上所有受僱以獲取薪資的國內勞動者，都是年金保險強制被保險人。惟建教生，也是年金保險強制被保險人，但其並不以獲得薪資為要件。國外工作也可以是強制被保險人，如因為國際協助需要而派駐國外的工作者或預備服務者，以及具備德國籍，短期間須在國外工作且居住國外者，如海員等皆可以申請成為強制被保險人。符合一定資格要件，在特定機構培育就業能力的身心障礙就業者。

強制納保不以薪資水準高低為限。本制度 2004 年底以前以勞工、雇員與礦工年金保險稱之，2006 年以後則改以一般年金保險(Die allgemeine Rentenversicherung)稱之。勞工與雇員年金保險投保薪資上限為 5,250 歐元/月或 6,300 歐元/ 年 (德西)，4,400 歐元/月或 52,800 歐元/ 年(德東)。礦工年金保險 6450 歐元/月或 77,400 歐元/ 年 (德西)，5,400 歐元/月或 64,800 歐元/ 年(德東)。此處的投保薪資上限與健保制度不同，健保表示薪資高過此一界限則其納保資格改為自願納保，而年金保險此一上限為凡是高過此上限之薪資其投保薪資即以此為限，但無論薪資高過或低於此上限，皆不改其強制納保身分。此一投保薪資上限規範與佔所有薪資比，是從 1968 年開始實施。

不屬於法定強制納保職業團體的自主勞動者(Selbstaendig Erwerbstaetige)，也可以透過申請獲得強制納保加保。如教師、教養員(Erzieher)、非專職照顧者(Pflegepersonen)、接生員、生育照顧員、藝術工作者、自由專欄記者、家庭手工業者、近海漁夫以及手工業者。2003 年手工業者強制納保數計有 83,000 人。其他自主勞動者計有 27,500 人。1999 年元月起具備長期的類似勞動受雇(月收入 400 歐元以上)的自僱者，也成為強制被保險人。2003 年起一人公司(Ich-AG)創辦人，也成為強制被保險人。

養育兒童年資。

服義務役與替代役年資。

自 1992 年起受領傷病給付與失業給付(2005 年起稱第一類失業給付)者。

2005 年起稱第二類失業給付受領人。

提前退休金受領人(Vorruhestandsgeld)。

提供每月至少 14 小時以上居家照顧的非專職照顧者。

二、自願被保險人

不具強制納保資格者。有其他制度提供保障的人，如官員(Beamte)，法官，軍人及在特殊公法團體、機構、或基金會服務的公共服務人員(oeffentlich Bedienstete)，教會神職人員，依法不得納保，由國家照顧體系(Versorgungssystem)保障。

其他專業團體如醫師、律師也可以是自願納保者。已經不需要保險的人，如已受領全額年金的退休者，以及滿 65 足歲以上的老人。

如表 3.2.1「德國年金保險被保險人類別與人數統計」所示，至 2005 年底為止，年金保險的被保險人(不包括年金受領人在內)總計有約 5,173 萬人，其中(有選舉權)被保險人(aktiv Versicherte)計有 3,472 萬人；無選舉權被保險人(passiv Versicherte)1,701 萬人。在 3,472 萬被保險人又可分為 3,112 萬強制被保險人(Pflichtversicherte)；441 萬自願被保險人；與 493 萬低收入勞動者(geringfuegig Beschaeftigte)。在 3,112 萬強制被保險人中，有勞動者(2,482 萬人)；義務役與替代役(105,000 人)；依據社會法典第三篇的給付受領人(157 萬人)；依據社會法典第二篇的給付受領人(420 萬人)；其他給付受領人(311,000 人)；居家照顧提供者(Pflegepersonen)(316,000 人)；包括手工業者以及藝術家和新聞記者在內的自僱者(395,000 人)。如表 3.2.2「2006 年德國年金保險主要統計摘要」所示，2006 年年金保險共有 2,460 萬年金受領人，其中

具被保險人身分的年金受領人（Versichertenrenten）計有 1,872 萬人；受領鰥/寡年金者有 548 萬人。年金保險費收入總計 2,431 億歐元，支付年金總計 2,355 億歐元，支付年金總額佔國內生產毛額(BIP)10.5%。是德國社會保險體系現金流量最大的體系。

表 3.2.1 德國社會年金保險被保險人類別與人數統計 (2005.12.31)

保障對象種類		人數
被保險人	義務被保險人	34,722,000
	受雇者	31,116,000
	義務役與替代役男	24,820,000
	依據 SGB III 的給付受領者	105,000
	依據 SGB II 的給付受領者	1,568,000
	其他給付受領者	4,199,000
	長照保險現金給付提供者	316,000
	自僱者	311,000
	手工業者	395,000
	藝術家與傳播從業者	55,000
	自願被保險人	134,000
	低收入勞動者	441,000
被保險人眷屬（passiv Versicherte）		4,931,000
總計		17,007,000
		51,729,000

<http://www.sozialpolitik-lehrbuch.de/datensammlung/8/tab/tabVIII3.pdf> (2008/3/2)

表 3.2.2 德國社會年金保險主要統計摘要(2006 年)

被保險人總計（未受領年金者）(2005 年底)	51,730,000
被保險人	34,720,000
被保險人眷屬	17,007,000
年金受領者總計（(2006 年底）	24,600,000
被保險人年金受領者	18,720,000
鰥/寡年金受領人	5,480,000
年金保險總收入	2431 億歐元
年金保險總支出	2355 億歐元
總支出佔 GDP%	10.5%

資料來源：<http://www.sozialpolitik-lehrbuch.de/datensammlung/8/ab/abbVIII41.pdf> (2008/3/2)

肆、給付資格要件

一、給付請領的一般規範

被保險人及其眷屬申領年金保險老年、障礙與死亡事故等相關保險給付，必須符合個別給付最少保險年資(等待期間)的規定，等待期間最基本要求為一般投保年資加上替代年資(如養育年資或照護年資)至少五年以上，並且必須透過給付申請程序。其中：

（一）老年年金給付：

申領一般老年年金給付要件為年滿 65 足歲以上，且投保年資滿五年以上(一般等待

期間)為要件。長期納保被保險人，年滿 63 足歲以上，且投保年滿 35 年以上，得申領老年年金。此 35 年年資可以是一般投保年資，加上養育年資與照護年資等之和。

年滿 60 足歲以上，殘度在 50%以上，且投保年滿 35 年以上，得申領重殘老年年金。年滿 60 足歲以上，請領時已失業，且過去 1 又 1/2 年內已 52 週失業，得請領失業或老人部分工時老年年金。

年滿 50 足歲，請領之前 10 年內已經有 8 年保險年資，得請領因障礙而致的老年年金給付。女性被保險人，年滿 60 足歲，或年滿 40 足歲而有超過十年強制納保年資者，得請領婦女老年年金。

(二) 死亡年金

鰥夫或寡婦，孤兒以及已死亡被保險的前配偶得申領死亡年金。死亡年金主要提供死亡被保險人配偶及其子女，因為家計來源者死亡而致生計維持中斷風險遞補的功能。生計維持遞補原則就是死亡年金主要的制度功能。死亡年金一般規範，投保年資滿五年以上。

小鰥寡年金，死亡被保險人投保年資滿五年以上，25%全額年金。大鰥寡年金，除死亡被保險人的配偶以外，尚有兩位未成年子女或一位未成年子女加上一位身心障礙者，60%/55%全額年金。再婚者喪失鰥寡年金申領權。

二、給付項目

依據社會法典第六書第 33 條規定，一般年金保險的給付項目主要可分為老年、工作能力喪失、死亡事故而提供相應的給付(BMA,2007p.261)：

(一) 老年給付

1. 一般老年給付(Regalaltersrente)
2. 長期被保險人老年給付
3. 重度障礙者老年給付
4. 長期計日礦業勞動者老年給付
5. 因失業發給的老年給付
6. 增額老年給付

7. 婦女老年給付

(二) 障礙給付

1. 工作能力部分喪失年金(Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung)
2. 工作能力全部喪失年金
3. 礦業者年金
4. 就業失能年金(Renten wegen Berufsunfaehigkeit)
5. 工作失能年金(Renten wegen Erwerbunfaehigkeit)

(三) 死亡給付

1. 養育年金(Erziehungsrenten)
2. 鰥夫/寡婦年金
3. 孤兒年金

(四) 年金保險人其他費用支出

1. 傷病治療、就業協助(Berufsfoederung)，以及工作能力(Erwerbsfaehigkeit)的維護、改良、和再造，包括經濟性的協助。
2. 分擔年金受領人健康保險的費用
3. 補助長期照護保險的費用

伍、 年金給付之計算公式

決定年金給付水準的參數包括：個人薪點(die Entgeltpunkte)、申領年金年齡 (der Zugangsfaktor)、申領年金類別 (der Rentenartsfaktor)、年金現值 (der aktuelle Rentenwert)。(BMA,2007 p.296)年金給付水準的高低取決於被保險期間所積累的個人薪點。個人薪點的多寡反應被保險人的職涯起伏成果。即個人年收入總額與全體被保險人平均收入總額之比值的和，如其個人年收入總額等於全體被保險人平均收入總額。則其個人薪點為 1。低於全體被保險人平均收入總額則小於 1。反之則大於 1。實際計算則須精確數值加以表示。假如一個有四十年被保險年資的被保險人。其每年收入總額都等於全體被保險人平均收入總額。則他於退休計算個人薪點時則獲得 40 點。每一薪點則獲得 26.13 歐元的年金現值，如其為 65 歲，申領老年給付，則其年金為 1045.2(月)。

但薪點之計算應區分「繳費期間」(Pflichtversicherte)與「未繳費期間」(beitragfreie Zeit)。除了一般常態納費的薪點計算之外。還有四年為限的養育期間，每月之薪點不得低於 0.075。每位子女至多三年免繳保費期間。保險薪資一律以平均薪資的 75% 計算。所謂年金現值(aktueller Rentenwert)是指所有被保險人每工作一個月得以請領年金的平均額度。年金類別指數(Rentenartfaktor)是指不同類別年金與全額老年年金的比值，如以下年金給付類別指數所述。主管機關於 1992 年聲明，希望以此計算出來的年金給付，以具有 45 年保險年資為例。應可維持被保險人淨所得 70% 替代率。2005 年則因為在人口結構老化以及德國經濟景氣不佳狀態下。限制年金調整率。主管機關希望可維持被保險人淨所得不低於 67% 替代率。

從最近二十年的德國年金保險制度經驗而言，有 1992 之前以及之後的年金計算公式，其公式如下所述，1992 年之前年金計算公式：

每年年金額=個人計算基礎的百分比值 x 一般計算金額 x 保險年資 x 調整率

依據 1992 年年金改革法(Das Rentenreformgesetz,1992)規定 1992 至 1999 年適用的年金給付公式為(BMA,2007 p.312)：

$$RWm = pEP \times aB \times RAF / 12$$

年金月額=個人薪點 x 年金現值 x 年金類別指數

即年金月額 (RWm=monatlicher Rentenwert) 等於當年七月一日調整後公告的年金現值 (aB=aktueller Rentenwert) 乘以個人全保險年資積累薪點 (pEP=persoenliche Entgeltpunkte)，再乘以年金類別指數 (RAF=Rantenartsfaktor) 權數而得。

所謂年金給付類別指數，是指不同事故原因請領不同年金種類，在年金月額計算公式中，每年調整公佈的年金現值，其意義不但具有風險分擔所得再分配的內涵，也實質上提供年金受領人所請領的年金額度的共同基礎。但是不同事故原因以及請領人在年金保險風險分擔的團體的保費貢獻的年數與所發生事故的社會政策意涵，在社會公平政策考量下，應有制度上不同的權數與關聯。所以德國年金保險給付類別有不同的加權，一般而言是以全額年金給付為基準權數作為 1 (BMA,2007: 311)，德國年金保險制度即

針對申領不同類別年金計算出其各自權數，作為決定所請領年金月額的決定參數之一。不同類別年金經計算，得出以下各自權數。此外，就老年給付而言，因為保險期間、事故原因，以及請領時的年齡也將影響老年給付的額度與水準。如在現行制度下，未適用延後退休年齡的年金申領者，提前退休，則其年金給付將依申領者提前多少年申領年金，將被扣減以一定比例的年金給付，而受領所謂的減額年金。

因老年事故而申領年金，權數為 1.0；因部分失能事故而申領年金，權數為 0.5；因殘廢(Berufsunfaehigkeit) 事故而申領年金，權數為 0.6667；因全殘事故而申領年金，權數為 1.0；養育年金，權數為 1.0；小鰥寡年金，權數為 1.0；大鰥寡年金，權數為 1.0；半孤兒年金，權數為 0.1；全孤兒年金，權數為 0.2。

以 1992 年後之年金計算公式，如表 3.2.3「德國一般年金保險歷年給付年金月額與薪資替代率（1957 至 2004）」所示，有 40 年投保年資。40 個人薪點。2003 年的年金現值是 26.13 歐元。則其 2004 年所領的老年年金是 1045.2 歐元。如果是 45 年投保年資。45 個人薪點。則其今年所領的老年年金是 1175.85 歐元。固然德國年金保險制度在年金月額精算公式，並逐漸調整，但是年金給付水準薪資替代率則有不同的表現。年金給付水準佔薪資毛額的百分比則從 1957 年的(最高)57.3%，下滑至 2004 年的 48.6%。同時期，年金給付水準佔薪資淨額百分比則從 1957 年的(最高)60.7%，上升至 2004 年的 67.9%。此表示，年金給付額度之增加固然不如薪資毛額之上漲，有縮水稀釋之嫌。但相對於薪資淨額變動而言，則呈現上漲趨勢。其中最高之比例發生再 1997 年的 71.9%。也就是說年金實質購買力受到良好的調控，並沒有因此而降低。但也顯示此一時期德國物價上漲頗為嚴重。

表 3.2.3 德國一般年金保險歷年給付年金月額與薪資替代率（1957 至 2004）

年	45 年保險年資受領年金月額 2002 年以前以馬克。以後歐元計		年金給付水準薪資替代率	
	毛額	淨額	佔薪資毛額%	佔薪資淨額%
1957	240.90	240.90	57.3	60.7
1960	270.70	270.70	53.2	63.2
1965	377.90	377.90	49.1	59.3
1970	550.20	550.20	49.5	63.9
1975	836.50	836.50	48.6	66.4
1980	1232.50	1232.50	50.2	71.1
1985	1524.40	1455.80	51.1	73.2
1990	1781.00	1667.01	50.2	67.6
1991	1864.70	1750.96	49.2	68.4
1992	1918.35	1798.46	48.5	68.2
1993	2002.05	1867.92	48.9	68.6
1994	2070.00	1931.31	49.7	71.0
1995	2080.35	1932.65	49.1	70.4
1996	2100.15	1941.59	49.2	70.6
1997	2134.80	1973.63	49.7	71.9
1998	2144.25	1980.22	49.6	71.6
1999	2173.05	2007.90	49.5	71.3
2000	2186.10	2019.96	49.2	70.4
2001	2227.55	2057.51	49.5	69.1
2002	1163.70	1072.35	48.3	68.9
2003	1175.85	1081.79	48.4	69.6
2004	1175.85	1074.25	48.6	67.9

資料來源:BMA(2007) p.318

一、給付調整與公式

年金給付水準的意義，可分年金給付金額（月額）以及月額的所得替代水準。本文說明則以 1992 年之前以及 1992 之後年金給付金額（月額）以及月額的所得替代水準，前者稱傳統給付與調整公式，後者則以年代稱之。是近來年金改革的焦點所在。由於年金給付額與給付水準為社會經濟發展之函數，所以為求年金保險制度確實能夠提供被保險人及其眷屬實質購買力，不會因為薪資成長或物價上漲而被稀釋，能夠同享經濟與社會成果果實，所以德國年金保險制度於 1957 年開始建立客觀指數化調整公式，依客觀經濟社會數據作精確、透明、合理的數據調整，在世代契約平衡財務負擔的考量下，確實保障年金受領人生活。這之中涉及年金月額公式、每年需要公告與調整的：年金現值決定公式與保險薪資上下限薪資總額與各社會保險保險薪資上下限總額的比例關係，由於年金月額與年金現值調整密切相關，以下一起說明，分述如下：

給付水準與年金現值調整公式：

每年七月一日年金現值就要根據社會一般薪資水準變動進行調整。現值調整的目的在使退休者也能分享經濟成長的果實，同時也能依此而能維持年金給付的實質購買力，進而使得年金制度確實能夠達成生活水準維持的制度功能。現行(德西地區)年金現值是1992年元旦生效的，41.44 馬克。是以如下的公式計算出來

1992 年月年金現值的計算公式為(BMA,2007 p318):

$$AR_t = AR_{t-1} \times (BE_{t-1} / BE_{t-2}) \times (NQ_{t-1} / NQ_{t-2}) \times (RQ_{t-2} / RQ_{t-1})$$

AR_t = 第 t 年七月一日年金現值(Aktueller Rentenwert)

AR_{t-1} = 去年七月一日至今年六月三十日有效的年金現值

BE_{t-1} = 去年平均薪資所得毛額

BE_{t-2} = 前年平均薪資所得毛額

NQ_{t-1} = 去年平均薪資所得淨額

NQ_{t-2} = 前年平均薪資所得淨額

RQ_{t-1} = 去年年金淨額(Altersvorsorgeanteil im vergangenen Kalenderjahr)

RQ_{t-2} = 前年年金淨額(Altersvorsorgeanteil im vorvergangenen Kalenderjahr)

此次修正的重點在矯正 1992 年以前年金現值計算公式的參數，由薪資毛額朝向薪資淨額調整。此後在 1998 年制定年金改革法案(1999)，年金現值計算公式參數又做了一次修正，即在 1992 年公式之下增加人口老化參數考量，新年金現值計算公式則規劃於 1999 年實施。當時考量在人口結構老化趨勢下每年年金將確實依照薪資淨額(Nettolohn)調整，即薪資毛額扣除稅與社會保險費之後的可支配薪資。規劃每年年金將減少 0.5%，45 年保險年資的年金給付薪資替代率目標將降低到 64%。(BMA,2007,p319)但此一法案修正構想在社會保障以及勞動者權益考量下，並未實施。45 年保險年資年金給付的 64%薪資替代率的正當性受到質疑。在此期間勞動者並未中斷其勞動生活，而勞動者繼續盡其社會保障繳交保費的義務，而其老年年金給付水準僅約略高於社會救助給付水準，甚至許多人的老年年金還低於社會救助給付水準。因此此一改革構想被放棄，1999 年 12 月通過「預算清理法」(Haushaltssanierungsgesetz)，規定 2000 年 7 月的

年金現值回復以往依據前年薪資變動調整，並自 2001 年 7 月起年金現值改依「老年財產-補充法」(das Altersvermögens- Ergaenzungsgesetz)的新調整公式計算。

2001 年生效的年金現值調整公式仍舊依勞動者平均薪資毛額成長率計算。(2001 年年金制度改革的重點在力求一般年金保險制度的費率能夠穩定，以及同時政府也對附加的老年養老制度(zusaetzliche Altersvorsorge)提供保費補助。自 2002 年起每兩年增加補助所得毛額的 1%。至 2008 年時補助增加為 4%。)

2001 年年金現值的計算公式為(BMA,2007,p320):

$$AR_t = AR_{t-1} \times (BE_{t-1} / BE_{t-2}) \times (100\% - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}) / (100\% - RVB_{t-2} - AVA_{t-2})$$

AR_t = 待決定的年金現值(zu bestimmender aktueller Rentenwert)

BE_{t-1} = 去年每一勞動者的薪資毛額

BE_{t-2} = 前年每一勞動者的薪資毛額

RVB_{t-1} = 去年一般年金保險平均保險費率

RVB_{t-2} = 前年一般年金保險平均保險費率

AVA_{t-1} = 去年的老年給養費用指數(Altersvorsorgeanteil im vergangenen Kalenderjahr)

AVA_{t-2} = 前年的老年給養費用指數

在此年金調整公式所謂的「老年養老費用指數」從 2002 年開始至 2009 年將以如下的比例加以規定：

2002 以前	0.0%
2002	0.5%
2003	1.0%
2004	1.5%
2005	2.0%
2006	2.5%
2007	3.0%
2008	3.5%
2009	4.0%

以 1992 年月年金現值計算為例：

1992 年年金現值=(1991 年一般計算金額)33,149 馬克 \times 1,5%(調整率)/12 = 41.44 馬克

以 2001 年月年金現值計算為例：

$AR_{2001} = AR_{2000} \times (BE_{2000} / BE_{1999}) \times (100\% - RVB_{2000} - AVA_{2000}) / (100\% - RVB_{1999} - AVA_{1999}) =$

$AR_{2001} = 48.58 \text{ 馬克} \times (51,496 \text{ 馬克} / 50,797 \text{ 馬克}) \times (100\% - 0 - 19.3\%) / (100\% - 0 - 19.7\%) =$

$AR_{2001} = 48.58 \text{ 馬克} \times (51,496 \text{ 馬克} / 50,797 \text{ 馬克}) \times (0.8070) / (0.8030) = 48.58 \text{ 馬克} \times 1.014 \times 1.0050 = 49.51 \text{ 馬克}$

這一 2001 年七月一日起生效的年金現值比 2001 年六月三十日以前生效的年金現值增加 1.91%。

自 2011 年起規劃生效年金現值的計算公式：

$AR_t = AR_{t-1} \times (BE_{t-1} / BE_{t-2}) \times (90\% - AVA_{2009} / RVB_{t-1}) / (90\% - AVA_{2009} / RVB_{t-2})$

AR_t = 第 t 年七月一日生效的年金現值(Aktueller Rentenwert)

AR_{t-1} = 現行年金現值

BE_{t-1} = 前一年平均薪資毛額

BE_{t-2} = 前 2 年平均薪資毛額

RVB_{t-1} = 前一年一般年金保險平均費率

$/RVB_{t-2}$ = 前 2 年一般年金保險平均費率

AVA_{2009} = 2009 年老年給養費用指數(=4%)(BMA,2007,p320)

如表 3.2.4「德國年金保險歷年平均保險薪資、年金現值及其調整率，以及保險薪資上下限的毛額及其變動率概覽」所示(BMA,2007 p.317)。自 1957 年起至 2006 年止，無論在平均保險薪資、年金現值及其調整率，以及保險薪資上下限的毛額，除年金現值 2003 年至 2006 年呈現停止趨勢外，皆呈現上漲增加的趨勢。年金保險平均保險薪資年額自 1957 年的 5,043 馬克，至 2006 年的 29,304 歐元 (57,315 馬克⁷)，增加 11.365 倍。同期間年金現值則增加 9.554 倍。保險薪資上限(勞工與職員年金保險)年額增加 13.693 倍，下限提高共增加為 8.3462 倍。

年金現值增加不如平均薪資毛額上漲幅度，重要的改變是 1957 年開始年金現值的調整率是毛薪資成長率，經過幾十年的實施經驗，這一調整率太高估，使得年金調整額度比實際薪資成長太高。1957 年至 1992 年間年金現值調整上升為 7.9682 倍，同期間平均薪資上升 9.28415 倍。物價僅上升 218%。為符合實際要求從 1992 年起遂將毛薪資成長率改成淨薪資成長率，即將毛薪資成長率去除物價成長率而得。加上 1992 年至 2006 年幾次的年金現值計算公式修正，以及 2002 年至 2006 年間調整凍結的結果，但德國國會決議 2007 年七月一日第一次再度調整比去年調高 0.54%，調整為 26.27 歐元(德西),23.09 歐元(德東)。這主要歸功於 2006 年的經濟成長，就業與薪資提高，透過納費機制增加 12 億歐元保費收入奠定年金現值提高調整的基礎。

⁷ 2001 年時，一歐元約等於 1.9561438 馬克。

表 3.2.4 德國年金保險歷年平均保險薪資、年金現值及其調整率，以及保險薪資上下限的金額及其變動率概覽（德西）

資料來源：BMA 2007 p317

註*勞工/職員保險自 2005 年起改制為一般年金保險。**薪資毛額年金現值最低投保薪資投保薪資上限等自 2001 年起以歐元計算 2002 年以前則為馬克。

年	薪資毛額		一般計算基礎/年金現值			年金調整比%		最低投保薪資	投保薪資上限			
	年變動 %	年總額	基礎年值/ 馬克	年金現值	年變動 %	每年 1.1.生 效	每年 7.1.生 效	月額	勞工/職員保險*		礦業者年金保險	
									年額	月額	年額	月額
1957	-	5 043	4 281	5.35	-	-		93.75	9 000	750	12 000	1 000
1960	8.9	6 101	5 072	6.34	5.4	5.94		106.25	10 200	850	12 000	1 000
1965	9.0	9 229	7 275	9.09	8.31	9.4		150.00	14 400	1 200	18 000	1 500
1970	12.7	13 343	10 318	12.90	5.5	6.35	-	225.00	21 600	1 800	25 200	2 100
1975	7.0	21 808	16 520	20.65	11.1	-	11.1	350.00	33 600	2 800	40 800	3 400
1980	6.5	29485	21 911	27.39	4.0	4.0	-	390.00	50 400	4 200	61 200	5 100
1985	2.9	35 286	27 099	33.87	3.0	-	3.0	400.00	64 800	5 400	80 400	6 700
1990	4.7	41 946	31 661	39.58	3.1	-	3.1	470.00	75 600	6 300	93 600	7 800
1991	5.9	44 421	33 149	41.44	4.7	-	4.7	480.00	78 000	6 500	96 000	8 000
1992	5.4	46 820	-	42.63	2.87	-	2.87	500.00	81 600	6 800	100 800	8 400
1993	2.8	48 178	-	44.49	4.36	-	4.36	530.00	86 400	7 200	106 800	8 900
1994	1.6	49 142	-	46.00	3.39	-	3.39	560.00	91 200	7 600	112 800	9 400
1995	3.1	50 665	-	46.23	0.5	-	0.5	580.00	93 600	7 800	115 200	9 600
1996	2.0	51 678	-	46.67	0.95	-	0.95	590.00	96 000	8 000	117 600	9 800
1997	4.1	52 143	-	47.44	1.65	-	1.65	610.00	98 400	8 200	121 200	10 100
1998	1.5	52 925	-	47.65	0.44	-	0.44	620.00	100 800	8 400	123 600	10 300
1999	1.1	53 507	-	48.29	1.34	-	1.34	630.00	102 000	8 500	124 800	10 400
2000	1.4	54 256	-	48.58	0.6	-	0.6	630.00	103 200	8 600	127 200	10 600
2001	0.8	55216 (28231)	-	49.51 (25.31)	1.91	-	1.91	630.00	104 400	8 700	128 400	10 700
2002	1.4	28 626	-	25.86	2.17	-	-	325.00	54 000	4 500	66 600	5 550
2003	1.1	28938	-	26.13	1.04	-	-	400.00	61 200	5 100	75 00	6 250
2004	0.4	29 060	-	26.13	-	-	-	400.00	61 800	5 150	76 200	6 350
2005	-	29569	-	26.13	-	-	-	400.00	62 400	5 200	76 800	6 400
2006	-	29 304	-	26.13	-	-	-	400.00	63 000	5 250	77 400	6450

二、延後退休年齡與給付水準的調整

(一) 延後退休年齡

在人口老化趨勢下，年金財務的健全必須扣緊延後退休年齡與年金給付水準的降低才能有效。不過延後退休年齡與年金給付水準的降低這一改革必須顧及憲法信賴保護原則以及政策調整現實之需要平衡，所以在實施上必須做縝密周延規劃。如表 3.2.5「延後退休涵蓋的被保險以及延後退休月數與年齡」所示，在信賴保護原則下，目前 65 歲仍為強制退休年齡，自 2012 年起則逐步延後退休年齡，由 65 歲調為 67 歲。分兩個階段實施，第一階段 1947 至 1958 出生的被保險人，每一出生年之退休年齡皆依次延後一個月退休。即 1947 年出生者延後一個月，1958 出生者則累積為延後一年，即 66 歲退休，始得請領全額年金。第二階段則為 1959 至 1964 年出生者，每往後一年出生則延後兩個月退休，即 1964 年出生之被保險人其退休年齡為 67 歲。根據 1992 年金改革法，即從 2012 年起不分男女被保險人，皆自 65 足歲始可受領全額年金。但年滿 62 歲起，即可請領提前退休、但每前一個月應扣 0.38%，即最高扣減 10.8%。依過度條款規定被保險人在 2001 到 2012 年之間，仍可依舊有規定提前退休、並請領減額年金。

表 3.2.5 延後退休涵蓋的被保險以及延後退休月數與年齡

被保險人出生年	延後退休（月）	退休年齡	
		年	月
1947	1	65	1
1948	2	65	2
1949	3	65	3
1950	4	65	4
1951	5	65	5
1952	6	65	6
1953	7	65	7
1954	8	65	8
1955	9	65	9
1956	10	65	10
1957	11	65	11
1958	12	66	0
1959	14	66	2
1960	16	66	4
1961	18	66	6
1962	20	66	8
1963	22	66	10
1964	24	67	0

資料來源:BMA(2008) p.289

（二）傳統給付調整方式：給付水準調整原則

依據代間契約原則，人口老化所造成的社會養老負擔仍應以社會的建構方式共同負擔。從年金財務管理的其解決方式而言，退休受領年金人數大量累積與增加，解決方式不外，降低給付水準(或為全額調整)，或提高保險費率(但是已達費率極限)，或延後退休年齡，或規範提前退休者受領較低給付水準。分階段提高法定退休年齡自現行的 65 歲至 67 歲，是年金主體為因應不斷增高的平均預期壽命以及不斷降低的生育率問題下，為維持年金保險保險費率穩定與年金給付水準的重要政策，使得年金保險制度世代之間關於財務責任分擔能夠獲得平衡。

（三）年金保險投保薪資上下限與相對比例

德國各社會保險體系如年金體系，皆設有保險薪資上限與下限⁸，此一上下限之決定交由聯邦保險局計算，並由國會通過公告，依照慣例皆於每年七月一日生效。效期為一年。換言之聯邦保險局須每年依照薪資成長率及其他指標數據作精算，並就社會保險制度各體系訂出其間的比例關係。此即德國社會保險制度所謂的微調，微調之好，在於慢性微幅調整，使得年金保險制度財源以及給付能夠適時恰當反應社會經濟變動，每年精確調整之微幅變動，其影響幾至微。但財源因為上限調整而增加，有時在不必調帳保險費率之下，同享經濟成長果實。而年金保險給付能力因而確保，年金給付水準因而上調，增加被保險人的所得，對抗通貨膨脹。整體而言，年金保險制度獲得了民眾的信賴，提供了民眾的生活安全。而非如我國保險薪資上下限法定規定徒然白列，如我國健保法規定依勞工薪資超過現行上限一定比例鑿調整上限之規定，而任由政治人物依其自由意志以及輿論或財務壓力胡亂調整。不但未見社會保險制度理性與社會經濟結構之基礎，甚且作為政治選舉之工具，而將制度公信力、可預期性、客觀透明性，破壞殆盡。而勞保則長時期不見保險薪資上限之調整，也未見此一調整的客觀依據與公式，致使勞保保險薪資上限長期低估，勞保相關給付長期遭到壓抑，持平而論。受害者就是勞工，而因費率偏低以及保險薪資上限不調整，使得雇主共擔之保險費長期偏低，獨利於資方。

⁸ 年金保險薪資上限之意義與健保不同，健保薪資上限只保險資格的變動，由強制納保轉成自願納保。年金制度則無論薪資高或低於投保薪資上限，其強制納保身分不變。只是薪資高於保險薪資上限者，仍以此一上限繳納保險費。

陸、 財務處理方式

俾斯麥實施的勞工年金保險即以基金提存制（Deckungsverfahren）為財務處理方式，到二次戰前仍有基金結餘。但因為戰爭因素，貨幣強烈貶值、物價失控、百業蕭條、失業問題嚴重等因素，戰前提存的年金基金消逝殆盡。為求社會年金保險制度戰後仍能順利運作，政府補助開始被要求，而也進行年金保險制度改革，以致有 1957 年的年金制度改革。

德國的年金保障制度，自 1957 年起的年金改革，中間經過 1969 年的改革，保險財務方式由原先的基金制，改為隨收隨付制（Umlageverfahren），保險人則以保有部分安全準備金（Liquiditätsreserve）以為因應非預期年金給付之支出，確保年金保險的支付能力。並實施以 15 年為期的精算制度，對年金制度的財務狀況與未來發展，事先預作評估。1977 年法律規定安全準備金必須至少足夠一個月，最高 12 個月的支應為基準。（BMA,2007 p.354）在 1992 年金改革法之後，對費率進行更嚴格的調控。2004 年起年金現值公式另外增加「永續發展」（Nachhaltigkeitsfaktor）參數，其構成：年金受領人/年金保費繳納者之比值。當年金受領人增加或年金保費繳納者減少，都將對年金財務產生影響，故必須在年金現值計算公式考量。從而一般年金保險的各保險人共同承擔：「永續基金」（Nachhaltigkeitsrücklage），主要由營運資金（Betriebsmittel）與安全準備金兩項構成，取代以往的分安全準備金，透過它能夠使得年金保險財務穩定。即當有結餘時挹注於此基金，呈現赤字時則由此基金撥補。

一、財源籌措、保險費率與分攤，以及政府補助

（一）財源與籌措方式

德國年金保險制度原則上以勞雇各半分擔的社會保險費為主要財源。被保險人繳納的保險費非常重要，除了在制度上成為保險人的收入，用以支應保險人當年年金給付支出的財源外，被保險人也因為繳納保費而具有年金給付請求權。同時，扣繳保費的期間與所扣繳保費居於當時所有被保險人薪資位置，而決定其將來申領年金給付水準高低的重要決定因素。所以德國年金制度，包括一般年金保險制度、礦業者年金保險、老農退休年金制度，財務籌措主要是以被保險人的實際薪資所得扣繳，在如前所述的扣繳薪資上下限之間，以單一費率加以扣繳。

基於建教勞動 (Berufsausbildung baeschaeftigt) 的被保險人，月薪資毛額最高在 325 歐元 (2006) 以下，由雇主負擔保費全額。對低收入勞動者 (月薪 400 歐元以下)，以 12% 為費率，由僱主負擔保費繳納。家庭勞動者由雇主負擔 5% 保險費率。在最低保險薪資與中低收入之間，有一所謂的薪資所得等額扣繳區域 (Gleichzone)，依據一般年金保險法第 20 條第二項 (§20 Abs.2 SGBIV) 之規定，2003 起在年薪資收入 400 至 800 歐元之間，在此薪資區域內，越靠近最低薪資所得之薪資扣繳月少的保費；反之則以越接近 19.5% (2006 年) 年金保險費率計算扣繳。即應費薪資分成僱主與勞動者兩部份，勞動者應繳部份適用較雇主應費部份更低的費率扣繳。年金保險保費由雇主解繳，由健康保險人代收轉交。

長期照顧提供現金服務的非專職照顧提供者 (Pflegepersonen, 每週工時十四小時以上，28 小時以下)，其年金保費由長照保險人負擔。年金保險自願加保者以及自僱者，自行全額負擔各自社會保險費。養育年資保險費由聯邦政府負擔。自僱身分的藝術家與新聞記者 (Selbständige Kuenstler und Publizisten) 其保費由藝術家社會管理會 (die Kuenstlersozialkasse) 負擔。而藝術家社會管理會的資金由加入作為會員之自願身分的藝術家與新聞記者分擔繳納。義務役與替代役男，以及第二類型失業金受領人的保費，由聯邦政府負擔。

(二) 保險費、費率與調動時機

在 1990 年代之後德國年金保險體系又遭逢東西德統一 (國家契約)、德東年金保險適用德西年金保險制度與財務 (社會統合契約)、結合經濟全球化等因素，使得德國財政與社會年金保險財務惡化 (挹注德東金額過鉅)，經濟不景氣與過高的失業率使得年金保險財務惡化更形惡化，加上高齡少子化趨勢明顯。國會審視年金保險未來發展，而於 1992 年通過年金結構改革法，要求主管機關與年金各保險人自 1992 年起，每年以「年金保險報告」 (Rentenversicherungsbericht) 取代以往「年金調整報告」 (Rentenanpassungsbericht)，除延續以往 15 年精算要求外，並須對最近未來五年財務發展做實際評估 (BMA, 2007: 352)。

如表 3.2.6「德國一般年金保險歷年費率安全準備水準與國家補助概覽」所示，1957 年一般年金保險費率為 14%。其後一直上升至 1997 年的 20.3% (最高)。透過「1992 年年金改革法」之法律依據於 1999 年宣布年金保險人只有在安全準備金於年終時低於

下一年度安全準備最低值（2000 年時，為一個月支出額），或高於一定水準下（2000 年時，為 1.5 個月支出額），才得調動年金保險費率。但是因為開徵環境稅增加企業負擔，直到 2004 年才得以實施。2004 年在「年金保險費率確保法」之下，再將費率調動基準的下限，即安全準備最低值下降 50%（支應半個月），或最高值超過 1.2 個月，方得調動費率。年金保險費率穩定之要求與努力在 1997 年之後日見成效，由最高峰（1997 年的 20.3%），降為 2001、2002 的 19.1%，2003 至 2005 則為 19.5%，2005 年年金支付總額為 780 億歐元。2008 年年金保險費率為 19.8%。

（三）政府補助與原則

原則上年金保險支出以社會保險費加以支應。但是考量年金制度二戰後年金基金的虧空，以及特別產業（如礦業與農業）衰落，和人口結構老化等因素，從 1957 年起，透過預算方式，政府每年均對年金保險制度，從整體制度的支付面，而非個體被保險人的保費或支付，提供補助。政府每年召集年金保險人就每年的經濟成長率、通貨膨脹率等因素進行討論，若年金支出不足該年度請領者，則由聯邦政府以預算加以補助。從德國社會保險史觀察，政府補助及是年金保險財務來源之一。特別是自 1891 年實施勞工年金保險提供障礙年金給付起政府補助即未中斷。1946 年起則政府補助也擴及職員年金保險制度。從表 3-7：德國一般年金保險歷年費率安全準備水準與國家補助概覽所示，德國聯邦政府對於年金支出的補貼從 1957 年的 31.8%，逐年減少至 1990 的 16.9%，約佔聯邦總預算的 10%。但在 1990 年以後，由於兩德統一的因素，政府必須部分補助德東地區年金保險人的營運赤字，此一因素使得政府補助金額升高，構成政府財政的重大負擔(BMA,1995: 271)。

原則上，聯邦政府支出面的補助僅集中彌補由於聯邦法律改變所導致的非年金保險給付。例如 1992 年的年金改革法案，由於承認婦女的在家養育年金權而導致政府必須額外負擔 48 億馬克的費用。另一種情況則是為了補足安全準備的存量。例如 1985 年，聯邦政府為了使年金的安全儲備達到一個月的存量，即行撥補二億三千八百萬馬克。如表 3.2.6「德國一般年金保險歷年費率安全準備水準與國家補助概覽」所示，國庫實際補貼一般年金保險的金額從 1957 年的 34 億馬克，占國家預算 10.8%；到東西德統一的高峰（1992）984 億馬克，占國家預算 9.6%；其後數年略為下降，而後再度上升，2007 年則為 559 億歐元，占國家預算 20.7%。

表 3.2.6 德國一般年金保險歷年費率安全準備水準與國家補助概覽

年別	費率(%)	安全準備金 (億/馬克/歐元)	可支付月數 (月)	國家實際補貼 (億/馬克/歐元)	國家補貼佔年 金支出比例 (%)	國家補貼佔聯 邦總支出比例 (%)
1957	14	-	-	34	31.8	10.8
1966	14	273		64	25.3	9.6
1969	16	208	7.9	70	19.8	8.5
1970	17	240	8.1	72	18.8	8.2
1975	18	430	7.4	109	15.0	6.9
1980	18	187	2.1	213	19.5	9.9
1985	18.7	112	1.0	251	17.8	9.8
1990	18.7	35	2.6	297	16.9	7.8
1991	18.7	429	2.7	984*	17.8	9.6
1992	17.7	491	2.6	465	19.6	10.9
1993	17.5	387	1.9	496	19.4	10.8
1994	19.2	334	1.52	584	20.9	12.4
1995	18.6	219	0.9	596	20.2	12.8
1996	19.2	140	0.57	631	20.5	14.0
1997	20.3	135	0.55	689	21.7	15.0
1998	20.3	179	0.71	823	25.1	18.0
1999	20.3(自4月1 日起19.5)	266	0.95	832	24.8	17.2
2000	19.3	278	1.00	829	23.9	17.3
2001	19.1	268	0.93	899	25.0	18.9
2002**	19.1	97	0.63	493	26.0	19.5
2003	19.5	75	0.48	539	27.6	21.7
2004	19.5	50	0.32	543	27.5	21.6
2005	19.5	17	0.12	548	27.2	21.5
2006	19.5	82	0.52	549	27.5	20.9
2007	19.9	115	0.72	559	27.4	20.7
2008	19.9	141	0.87	-	-	-

資料來源：BMA,2008 p.385；p.399。

註：* 東德統一後包括德東年金保險的補貼。

** 開始以歐元計。

(四) 投保薪資上限與客觀透明調機制

1957 年開始德國年金保險制度的財務處理方式開始採取隨收隨付制。並以量出為入的方式進行。即當收入不足以支應制度給付支出時。則以調高保險費率擴大收入支應。但是德國年金保險制度在收支間並非如此簡單的處理。而是從 1968 年起。聯邦保險局即建立所有社會保險保險薪資上限。而不同體系之間其投保薪資上限都成一定比例的關係。健保的保險薪資上限為年金保險保險薪資上限的 75%的水準。聯邦保險局每年都需依據每年薪資上漲比例加以微調，如表 3.2.7「德國社會保險各體系投保薪資上下限、費率、年金現值與基準年金（2008 年）」所示，一般年金保險的最高投保薪資上限德西地區 2007 年是 5,250 歐元/月，2008 年調高為 5,300 歐元/月。德東地區實際上 2007 年是 4,550 歐元/月，2008 年下調為 4,500 歐元/月。2007 年調整的基礎本應為 2005 年的最高投保薪資上限再增加為 1.38%。但因 2006 年薪資調整未達 1.00%。因此 2008 年作

此修正。健保與長照保險的強制納保薪資上限 2008 年為 48,150 歐元，2007 年為 47,700 歐元。

主要社會保險的費率為年金保險 19.9%，失業保險 3.3%，疾病保險平均費率為 14.0%，長期照護保險則為 1.7%（2008 年 7 月 1 日起調高為 1.95%）。勞動者特殊保費費率，疾病保險為 0.9%，需要多繳 32.40 歐元；長期照護保險無子女被保險人為 0.25%，需要多繳 9 歐元保費。45 年投保年資全額年金毛額為 1,182 歐元（德西），1,039.05 歐元（德東）。

表 3.2.7 德國社會保險各體系投保薪資上下限、費率、年金現值與全額年金(2008)

	德西		德東	
	月	年	月	年
投保薪資上限（歐元）				
-年金保險	5,300	63,600	4,500	54,000
-失業保險	5,300	63,600	4,500	54,000
-疾病保險	3,600	43,200	3,600	43,200
強制納保薪資上限（歐元）	4,012.50	48,150	4,012.50	48,150
-疾病與長期照護保險				
最低薪資	400		400	
-最低薪資	401-800		401-800	
-優惠納費薪資區域				
費率（%）				
-年金保險	19.9			
-失業保險	3.3			
-疾病保險	14.0			
-長期照護保險	1.7			
勞動者特殊保費費率	0.9			
-疾病保險	0.25			
-長期照護保險（無子女被保險人）				
被保險人最高保費額（歐元）				
-年金保險	527.35		447.75	
-失業保險	87.45		74.25	
-疾病保險	252.00		252.00	
-長期照護保險	34.11		34.11	
勞動者特殊保費額	32.40		32.40	
-疾病保險	9.00		9.00	
-長期照護保險				
年金現值				
-7/2006-7/2007	26.13		22.97	
-7/2007-7/2008	26.27		23.09	
2007 年金現值相對於 2006 調高（%）	0.54		0.54	
45 年投保年資全額年金毛額	1,182.15		1,039.05	

<http://www.sozialpolitik-lehrbuch.de/datensammlung/8/ab/abbVIII41.pdf> （2008/3/2）

柒、保險財務狀況

如表 3.2.8「德國一般年金保險歷年被保險人數、年金受領人數與年金支出變動概覽」所示，德國一般年金保險體系概況年金受領人隨者人口結構老化趨勢持續增加，由 1949 年的 288 萬餘人，到 2004 年已達 1,824 萬人，年金支付費用也不斷增加。如前所示費率也一直在上升之中。各年金相關主體已經有共識，年金費率應該穩定在 20% 以下，目前各主體尋求運用更種方案與措施，努力中。

表 3.2.8 德國一般年金保險歷年被保險人數、年金受領人數與年金支出變動概覽

年	年金受領人				年金支付費用：2002 前馬克/以後歐元		
	總數	被保險人受領人	鰥寡年金受領人	孤兒年金受領人	勞工年金保險	職員年金保險	合計
1949	2886138	1743499	738138	404600	1407	591	1998
1950	3906959	2213522	988200	705168	1995	780	2775
1955	5998131	3250504	1632398	1115229	4027	1917	5944
1960	7213815	4067244	2488042	658529	9366	4839	14205
1965	7993149	4759862	2809011	424276	14428	8137	22565
1970	8275799	5724081	3115885	435833	24414	13979	38393
1975	10820262	6949966	3380097	490199	45680	27152	72832
1980	12362194	8039710	3693621	528863	65821	43551	109372
1981	12457793	8202815	3733025	521953	68701	46357	115058
1982	12639592	8367417	3764105	508070	72675	50052	122727
1983	12813158	8512158	3788945	492055	75013	52756	127769
1984	12997414	8716165	3805295	475954	78655	56663	135318
1985	13198479	8912396	3825441	460642	81160	59847	141007
1986	13298505	9026642	3838588	433278	83492	62745	146237
1987	13495361	9219515	3868058	407788	86777	66279	153056
1988	13692864	9415685	3894794	382495	90394	69951	160345
1989	14010785	9699410	3950936	360439	94175	73735	167910
1990	14228107	9883893	3989185	355029	98235	77639	175874
1991	14467531	10127377	4003631	336523	103467	82760	186407
1992	14631511	10317156	3994280	320075	109221	87696	196917
1993	14916293	10581136	4009540	325617	115944	92916	208860
1994	15138821	10756348	4062242	320231	123304	98697	222001
1995	15511767	11097234	4098331	316202	128308	103199	231507
1996	15845509	11431377	4105263	308869	131880	106814	238694
1997	16204379	11767391	4126900	310088	135720	111364	247084
1998	16503684	12071480	4126763	305441	139554	116619	256173
1999	16821560	12377426	4083046	289755	143048	120812	263860
2000	17092629	12681712	4085892	288730	146723	126191	272914
2001	17461122	13067857	4119444	297892	148264	131561	279825
2002	17791740	13368579	4114071	297809	78705	70444	149149
2003	17982651	13563275	4123084	299024	79997	73198	153195
2004	18235685	13809910	4114290	304749	81089	74194	155283

資料來源：BMA,2007 p.247

捌、 保險基金運用方式

一般而言應用於年金保險給付。惟自 1990 年代以來年金保險人即少有結餘，安全準備亦不得支為他用。

玖、 延繳或欠繳保費之處理方式等

由於德國年金保險須採通報申請並已納費投保期間計算個人薪點基數，故無納費即無請領權，故無延繳或欠繳保費之處理。若對年金給付權益有爭議，得向社會法院提出訴訟救濟。

第三節 社會年金保險近年之改革

壹、改革之背景、驅力與重要影響因素

由於 1990 年代開始人口結構老化，老年人口總量持續增加，年金受領人數亦持續增加，而平均預期壽命也持續延長；東西德統一對德東地區的投入與財務補助；加上經濟全球化與歐盟成立，促使德國資金外移以及經濟景氣不佳，失業率長期高漲等等眾多因素集中作用下，出現嚴重的年金財務失衡的危機。因此，近年來的年金改革除了振興德國經濟，降低失業率外（2007 年已首見正向成長，失業率開始下降），並對年金給付水準扣準老化趨勢進行一連串調控機制與計算公式的建立與改革。將年金給付的平均所得替代率由 70%降為 67%（45 年投保年資）；同時將把年金合格請領年齡由 65 歲逐年提高到 67 歲。並於 2003 年建立「基本保障制度」，提供給沒有年金或老年給付不足的老人，改善德國傳統年金保險制度無基本保障給付的缺點。強定此一制度並非社會救助制度。

德國的這些改革措施，一方面是檢討其本身年金制度與社會經濟情況的需要，一方面是參照歐洲聯盟的 11 項「整合的開放方針」加以的研擬與規劃實施。這 11 項方針概述如下（DB,2005：7-25）：

- 一、 對於所有的老年人，會員國家須確保使她們免於貧窮威脅，並且能夠共享合理的生活水準，同享經濟發展果實並積極參與公共的、社會的以及文化的生活。
- 二、 會員國家須確保所有國民能獲得公共的及/或私人的年金保障，能夠獲得年金請求權，退休時能有合理的年金收入維持適當的生活水準。
- 三、 會員國家須維持代間與代內的社會連帶責任。
- 四、 透過必要的廣泛的勞動市場改革，如歐盟的「勞動市場策略」，達成高的就業水準。
- 五、 在勞動市場政策與經濟政策之外，所有包括年金制度在內的社會保障制度，都應提供有效的激勵措施，確保老人勞動參與，不鼓勵提前退休之申請，以及延長已屆現行退休年齡者的勞動生涯，不致受到懲罰。以此，逐步的減輕年金體系面臨退休壓力。
- 六、 年金體系必須如此的進行改革，公共財源的持續投入是上位目標。構建永

續經營的年金體系，必須透過健全的財務政策，如果必要的話，解除負債為基礎。實現這些目標的策略尚包括形成年金基金。

- 七、 在年金給付與年金改革之際，必須維持勞動群體與年金受領人之間的平衡，即勞動群體不會負擔過重的費率，年金受領人領有適度合理的年金給付。
- 八、 透過適宜的法律規範架構以及健全的管理，營造有基金儲備的私營的以及公共的年金體系，能夠提供有經營效率的，成本優惠的，永續經營的以及安全穩固的年金給付。
- 九、 年金體系所必須具備的彈性與安全性，必須與勞動市場協調。即，不會傷害在會員國家各自的稅收體系、會員國家內部的以及之間的勞動市場的流動性，以及勞動關係之間的關連性，以致年金申領權益受到不適當的損害，自主勞動活動也不會受到障礙。
- 十、 應平等的對待男女年金權益。
- 十一、 改善年金體系的透明度與調整能力，增進民眾對年金體系的信任。提供年金體系容易獲得的、容易理解的長期發展的資訊，特別是關於給付水準以及費率的預估發展。形成年金政策與年金改革最廣泛範圍的共識。改善年金改革與年金政策有效監測指標方法的基礎。

貳、改革的重點與項目

1990 年之後德國年金改革的重點，主要在維持社會年金保險風險分擔，世代契約原則、全保險年資薪點計算年金給付(保費與給付相當連動關係)下，歷經十餘年之改革有以下數點之成果：

一、在組織體制上：

合併原先分立經營運作的「勞工年金保險」與「職員年金保險」組織體系，改稱一般年金保險。建立基本保障制度（Grundsicherung）以提供基本年金給付額度不足或沒有年金的國民生活保障。國家以稅收優惠積極鼓勵私人年金體系（Riester）的發展，使得傳統單柱年金保險體系架構，朝以多元化年金體系發展。

如圖 3.3.1 所示，德國退休保障體系所示，可分成四個層級加以說明。第一層級為公共管理的體系，包括社會年金保險制度(Die gesetzliche Rentenversicherung)，公務員退

休撫卹制度（Beamtenversorgung），農民老年保障體系，以及自由業老年保障體系。其中公務員、法官與軍人為公務員退休撫卹制度保障者，適用國家照顧原則。礦業從業人員、受僱勞工與職員、高所得者、自營作業者、藝術家等為社會年金保險制度納保對象。其中礦業從業人員、受僱勞工與職員為強制納保對象。高所得者、自營作業者、藝術家等為自願納保對象，申請得為加保。

第二層級為企業退休保障體系。包括為數眾多的企業退休保障方案，這些方案享有部分的稅收優惠。此外，公務員退休撫卹制度，礦業從業人員保險制度，以及公部門受僱勞工附加保障，都屬於這一層級內容。其中企業保障部分非屬強制保障性質。第三層級為個人老年保障範疇。這些方案享有部分的稅收優惠。又可區分為壽險以及儲蓄兩種方式，屬自願體系。第四層級為以需要取向，但非隸屬於社會救助制度的老年基本保障（Grundsicherung）。

保障 層次 勞動 身份	從屬性勞動者					自僱者		
	公務 員	勞工與職員						
第一柱： 強制體系	公務 員退 休保 障制 度	一般年金保險制度（GRV）			強制制度		老農 退休 制度	職業 退休 體系
					自願 納保 者	特殊職業 團體如手 工藝者、藝 術家等納 保於 GRV		
第二柱：企 業附加保 障體系		礦業者年 金保險	企業老年 照顧制度	國營事業 附加保障 制度				
			國家稅收 補助					
第三柱： 個人老年 照顧體系		私人老年保障（稅收優惠）						
		壽險			儲蓄（銀行儲蓄、衍生性金融商品、 基金等）			
第四柱： 基本保障	需要取向的老年基本保障制度							

圖 3.3.1 德國現行老年退休保障體系架構

迄 2004 年底為止，社會年金保險制度可區分為三個次體系：

- (一) 勞工年金保險
- (二) 職員年金保險
- (三) 礦業年金保險(Knappschaftliche Rentenversicherung (KnV))

但自 2005 年 1 月 1 日以後則勞工年金保險與職員年金保險整合為一，稱為社會年金保險，該體系現行是，未來也將是德國最重要的老年所得保障體系。2004 年 12 月 31 日以前的礦業年金保險有其自有體系與保險人，2005 年 9 月 30 日以前稱聯邦礦業管理會(Bundeskknappschaft)。此後則稱德國礦業-鐵路-海員年金保險人(die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See)。礦業年金保險被保險人包括礦業企業從業人員，以及社會法典第六篇第 133 條所定的從業人員。

此外，超過 1500 萬名勞動者已合格的擁有企業年金權益 (Anwartschaften auf eine Betriebsrente)。約 420 萬民眾已經簽定「Riester-年金」契約。基礎保障是針對老年以及工作失能(im Alter und bei Erwerbsminderung)以致有需要協助而建立制度。本制度為獨立的、依需要認定提供給付的、屬於社會救助體系(社會法典第十二篇)一環。請領資格為年滿 65 歲以上老人，或基於醫理認定長期的完全工作失能的成年人。此制度旨在減輕需要者的生活負擔，其所謂的生活費概念特別是合乎申領的兒童與老人，不適用社會救助體系原先定義。以便不會因此造成烙印效果，而能確實解決老年貧窮問題。合格申領者還可以申領年金給付。主管機關為各縣市政府的基本保障行政部門。社會年金保險人則只扮演資訊提供及諮詢功能。

從 2005 年元旦起，基本保障還提供給付給依據社會法典第二篇規範的尋職者。在德國又稱„Hartz IV“。即提供給具有工作能力但有協助需要者進入職場以及確保其個人以及共同生活的家庭生計所需，所謂的失業給付二(Arbeitslosengelds II)，2007 年總計有 7,347,140 人受領給付。另外也針對社會法典第十二篇社會救助者中，因就業失能的老人其基礎保障，共計 682,000 人。如表 3.3.1「德國基本保障給付對象與人數統計(2007)」所示。

表 3.3.1 德國基本保障給付對象與人數統計（2007）

給付類別	院外	院內	合計
社會法典第二篇尋職者基礎保障	7,347,140	---	7,347,140
社會法典第十二篇社會救助，其中	846,988	1,018,773	1,865,761
就業失能老人基礎保障	508,000	174,000	682,000
因生活需救助者	81,818	224,161	305,979
因罹病需要救助者	30,109	5,202	35,311
因先天身心障礙者	144,153	395,809	539,962
因長期照護需要救助者	58,924	210,509	269,433
特殊困難需要救助者與其他生活需要救助者	23,984	9,092	33,076
合計	8,194,128	1,018,773	9,212,901

此即在傳統的社會年金保險制度外，相關老年附加保障體系（企業年金與 Riester-年金）越來越重要。這是德國有史以來擴增老年所得維持制度最大的計劃。即德國民眾在既有的社會年金保險保障之外，還能獲得企業的以及個人的老年所得保障。2005 年元旦在老年所得法（Das Alterseinkünftegesetz）實施後，更使得這些附加保障制度吸引民眾參與。

二、在保障對象上

建立基本保障制度（Grundsicherung）以提供基本年金給額度不足或沒有年金的國民生活保障。因應少子化，營造有利生育環境條件，並鼓勵父母照顧自家小孩，設立「養育年資」，就業者得請領養育假照顧嬰兒。因應人口結構老化，長期照顧需求增加，增訂「照顧年資」，由長期照顧保險人為提供「照顧現金給付」者繳納一般年金保險費。

三、在財源籌措、負擔與財務處理上

調整原有的年金給付資格和/或公式，以維繫年金制度長期的財務穩定；以及鼓勵發展私人年金，以促進年金體系的多元化，平衡工作世代年金納費的負擔，並舒解公共年金的負擔。衡量高齡少子女化以及經濟景氣不佳，失業率高漲環境下，確定一般年金保險費率上限，定於 19.5%。不要造成企業人事負擔成本以及工作是戴納費負擔過重的後果。增強國家對年金財務補助責任。

四、在給付水準與調整上

調整原有的年金給付資格和/或公式，以維繫年金制度長期的財務穩定；以及鼓勵發展私人年金，以促進年金體系的多元化，一方面舒解公共年金的負擔，一方面擴大年金保障制度的被保障人口類別。提高合格給付年齡，並增訂年金調整公式有關人口老化參數，以降低給付水準，降低工作世代財務負擔。

參、利害相關團體與改革之努力以及成功的原因

所謂利害關係團體是指某一制度依據其特有的法律規定所創設的或賦予的法人團體，以及本自具有權力義務行使能力的自然人，在制度規範的事項任務以及範疇上，產生相互之間具有合作、競爭、利益或角色對立衝突權力的互動關係，這些制度規範下，對外能夠行使權力，承擔義務的自然人或法人團體，即是所謂的利害相關團體。在德國年金保險制度上，年金保險被保險人、年金受領人、政黨國會黨團、勞動與社會事務部、各年金保險保險人、各工會組織、社會團體（特別是老人團體）、雇主團體等等。

雖然政府部門在年金財務，以及人口高齡少子化、經濟景氣不佳、失業率高漲、國庫赤字預算劇增之條件下，提出數據，結合公民營相關團體組織，透過正當程序，逐步進行改革。

第四節 小結

依職業身份分別建立風險分擔團體的德國年金制度形成分立運作的狀態。不過在民眾老年所得保障要求、回應社會(家庭與人口)結構變遷、東西統一的社會政治經濟激盪、歐盟統合趨勢、經濟全球化與年金財務平衡綜合考量下。於 1990 年代起進行年金給付與現值調整更精確的公式與組成參數的調整、延後退休年齡的時間規劃(1992。2001。2011)。財務來源與責任的分派。不同體系的整合(1992)。以及由單柱體系朝向多柱體系的建立(2000)。

德國近年來的年金改革，包括降低全額年金給付的平均所得替代率（由 70%降為 67%）、提高年金合格請領年齡（由 65 歲逐年提高到 67 歲）、建立「基本保障制度」等。這些改革，除了是在回應歐盟的各項改革原則，更是在回應德國本身的人口、經濟、與勞動市場變動對年金體系所造成的挑戰。

德國近年固然經濟景氣稍見正向成長，失業率逐漸降低，透過薪資成長與保險薪資上限調整機制上調，以及因失業人口降低而使得勞動人口增加，此皆有助於年金保險因保費貢獻財務收入。但人口結構持續老化，則為重要課題。抑制年金現值調整幅度，延後退休年齡，對提前退休者實施減額年金，鼓勵延後退休，延緩財務壓力等多重管道齊下，在客觀、透明、精確數據共同調控下，問題的解決似乎漸露曙光。但是人口結構老化以及國家負債是現在社會政策的最大挑戰。也是社會政策必須進行改革的主要問題。到 2050 年，年金保險制度中，年金受領人與被保險人（保費繳納者）之比將由現行的 42/100，增加為 84/100。及維持給付水準下年金保險費必須增將一倍，或者必須降低 1/2 的給付水準。在國債高築的情況下，給付與保費收入之間的缺口如果要靠國庫預算挹注是不切實際的。到 2030 年社會年金保險費將由現行佔國民生產毛額的 23%上升為 30%。同期間，國債餘額將繼續增加 7.5%國民生產毛額。公部門支出將由現行約 50%的國民生產毛額，上升為 65%。此一議題仍將是未來必須努力克服的。

第四章 日本的社會年金保險制度及其改革

第一節 社會年金保險制度之起源與發展

壹、最初制度建立之背景

日本社會相當重視雇主責任與職業危險，因此日本社會保險制度的發展，先以各類職業的互助共濟制度為基礎，而後發展為職域性的社會保險制度，之後再相繼推出國民健康保險及國民年金等地域性保險，使日本臻於全民皆保險、皆年金的國家（陳雲中、吳凱勳、彭火明、王靜怡、謝秀宜，1997）。以下簡介日本公共年金制度創設的沿革。

一、日本公共年金制度創設簡介

（一）公務員

事實上日本最早的年金制度為 1875 年針對陸軍（「陸軍武官傷痍扶助及死亡ノ者祭葬並ニ其家族扶助概則」）及海軍（「海軍退隱令」）軍官為對象所給付的退休撫恤金。後來再納入公務人員的退休恩給，於 1923 年制訂「恩給法」統一保障軍人與公務人員退休生活。後來這種恩惠式給付方式，也改制為年金給付方式，如 1954 年私立學校教職員、1955 年市鎮村職員、1956 年公共事業單位員工、1959 年農林漁業團體職員、1959 年國家公務員、1962 年地方公務員等分別設立共濟保險組織。

（二）受雇員工

私人受雇者年金部分，原本在 1941 年有船員保險的年金保險，1942 年也實施的勞動者年金保險制度（勞働省勞働基準局賃金時間部 編，2000），該制度以工廠男性員工為保險對象，支付養老年金。在二戰時，當時的厚生省官員花澤武夫以納粹德國的年金制度為典範，將勞動者年金保險適用對象擴大，於 1944 年改為「厚生年金保險（Employees' pension for the aged）」主要以企業受雇員工為加保對象之公共年金制度，當時適用範圍擴大到事務性職務的男女員工（勞働省勞働基準局賃金時間部，2000：42）。厚生年金保險開辦是以公積金（Public reserve fund）的方式維持運作，但是戰爭時期通貨膨脹過於嚴重，發生公積金不足以及公積金實質價值降低的問題。因此在 1948 年修法時，採取應變暫時措施，除凍結尚未發生給付的養老金給付、同時增加殘障與遺屬年金的給付外，保險費率也下降 1/3。後來通貨膨脹消彌後，1954 年厚生年金保險法全面修法，一般薪水階級受雇者的年金保障離型架構（老年給付、殘障給付、遺屬給付）

因而奠定並延用迄今。1986 年船員年金加入厚生年金。之後至 1997 年三家舊國營企業（JR、NTT、JT）的共濟年金也加入厚生年金保險體系，2002 年起農林共濟年金也繼之被納入厚生年金的體系。

（三） 全體國民

1950 年代後期，為確保老後所得保障，開始討論以全體日本國民為對象的年金制度設計。1957 年厚生省設置國民年金委員會，該委員會於 1958 年正式發表國民年金第一次草案，1959 年的國民年金草擬時，是依據各職業領域設計的年金制度，1960 年 10 月起日本國民年金制度（法律第 141 號）開始運作，1961 年 4 月開始徵收保險費，全體國民納入保險體系。

國民年金起源於在創設的五年內，較重要的新設項目如下（陳雲中等，1997）：

1. 加入對象的設定

主要以全體國民中尚未享有公共老年保障的國民為主，因此對象鎖定在農林漁牧從業人員、商店店主等 20 至 60 歲的國民，同時繳交定額的保險費，並自 65 歲起依繳交分攤的年度長短，支付老年年金。

2. 保費與福利年金

國民年金開辦之初採定額保險費，並對負擔保費有困難的加入者設有免徵收的優惠制度（勞働省勞働基準局賃金時間部編，2000）。納費制的國民年金在 1961 年開辦前，當時明確地規定加保的年齡限制與繳交保險費的合格年限。但其他不合這些資格規定的國民，諸如有些高齡者、殘障者及部分低所得者等弱勢族群，雖無法參加納費的國民年金制度，亦須予以完善的照顧。因此在施行國民年金制度前的過渡期間，日本政府規劃了福利性質的老年年金、殘障年金、母子年金，用彌補的方式，照顧那些無法納入納費制國民年金制度的國民。

3. 通算老年年金

國民年金創設施行後，日本全體國民各自隸屬於不同的公共年金制度。而各類型的公共年金制度彼此之間並無任何相關性，受領各種不同制度的老年年金或退休年金要件之一都要求需有相當的加保期間，若某人加入某一制度未達請領老年年金資格前即轉換工作脫離原來的公共年金體系，此人之前所累積的年資勢必必須放棄；同時進入另一個

公共年金體系，由於制度間並無相通的規定，加入者必須重新累積合格的公共年金年資。因此，在國民年金制度制定的同時，各種共濟組合、厚生年金保險、國民年金等公共年金制度間的通算方法，在此期間重新予以檢討與規劃。

後來，日本國民年金法制歷經多次改革，進行各類財政重新計算或配合厚生年金保險修訂進行國民年金制度的調整，或者直接針對國民年金法作相關修訂，至 1980 年代已漸趨定型。從 1966 年起國民年金制度歷經多次給付額度的調整，甚至有幾乎每年都在保障額度方面作變更的經歷。給付水準調整的原因歸納有經濟成長帶動物價上漲、社會結構變遷、配合其他公共年金制度的調整、特殊事件調整（陳雲中等，1997）。

且隨著產業結構的變化、財政結構的不穩定、以及加保制度所衍生的給付與繳納費用不公平的事態發生，1984 年討論修改過去以職業分立的制度，改採全體國民共通的基礎年金制度，並於 1985 年開始實施制度改革，強化「社會扶養」的全體國民責任，導入基礎年金制度，該基本架構（老年年金給付、殘障年金給付、遺屬年金給付）維持迄今。

二、 民間的企業年金簡介

日本最初的企業年金為鐘淵紡績（過去的名字，現在更名為クラシエホールディングス）董事長武藤山治，在 1905 年仿效德國鋼鐵業員工福利制度，設立「從業員年金供与規定」爾後三井物產隨後也開始採用「使用人恩給内規」等企業年金的精神性制度（上村清，1989）。

二戰後，日本因企業面臨重整、大量解雇，導致離職金（或離職津貼、退休津貼）定位等勞資關係問題。工會運動為了將離職金制度化（排除「恩惠給付」觀念），主張其應為勞動條件之一。1943 年日本稅制改革，讓企業提撥給員工的退職金給予稅制上優惠，因而確立日本退職金給予制度（労働省労働基準局賃金時間部，2000：11）。據說到 1955 年約有五、六十家企業實施企業年金（上村清，1989：19）。

企業年金是受僱者從事勞動時，雇主所給付的薪資、獎金以及離職金等約定的勞動契約內容為基礎。在日本企業年金與離職金統稱為「退職給付」企業是否對其員工提供企業年金，可由勞動契約、工作規則或是團體協約得知（河村健吉，1999：48）。企業

年金又分為二種，第一種由厚生勞動省所許可設立的「厚生年金基金」（1965 年開始運作），以及第二種依法人稅法獲得日本國稅廳承認的「稅制適格退職年金」（1962 年修法通過信託銀行、保險公司可經營）的經營方式（河村健吉，1999：48~51）。

過去這種依身分別所設立的制度，遇到就業結構與產業結構的變化，各年金財務基礎的安定性便發生動搖，無法長期穩定經營，導致參加者在保險給付與負擔上發生不公平的現象。因此 1985 年國民年金修法時，導入國民共通的基礎年金制度，厚生年金或者共濟年金，則附加在國民基礎年金上，支付以薪資比率為基礎的雙重保障的公共年金制度（社会保険庁，公的年金制度の体系）。

三、 1985 年後之年金三階制度（三支柱）

日本現行公共年金制度基本上分為三階（如圖 4.1.1）。第一階為基礎年金之國民年金。第二階為附加年金包含有以現職的上班族，分民間受僱者以及公務員等身分，分別強制加入厚生年金與共濟年金。亦即，年金制度結構第一階部分的基礎年金基盤上，再加第二階的基礎年金如老年厚生年金與退職共濟年金。再者，第三階層是依企業與個人的選擇，其所加入的企業年金或共濟年金構成金字塔的第三階層保障。

第三階		企業年金（企業選擇） ※ 厚生年金基金 ※ 確定給付企業年金 ※ 確定拠出年金	共濟年金（公務員、教職員）
第二階	國民年金基金（個人選擇、公共年金）	厚生年金保險（義務加入、公共年金）	共濟年金（公共年金）
第一階	國民年金（基礎年金）（義務加入、公共年金）		

圖 4.1.1 日本各階段年金制度種類

資料來源：維基百科字典（2007/12/28），厚生年金基金，
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%8E%9A%E7%94%9F%E5%B9%B4%E9%87%91%E5%9F%BA%E9%87%91>

圖 4.1.1 中第一階的國民年金（基礎年金），保險費採固定額制，也會調整固定額。原則上年滿 20 歲以上至未滿 60 歲⁹、居住在日本的國民（包括外國籍），強制加入國民年金（基礎年金），加保達 25 年以上、年滿 65 歲者，支付定額老年基礎年金。

第二階為個人任意加入的國民年金基金、以現職的受雇員工加入的厚生年金，以及公務員（如國家公務員共濟、地方公務員共濟）與教職員（如私立學校教職員共濟）為對象的共濟年金。國民年金基金是 1991 年新設的制度，針對自營業者等無法加入厚生或共濟年金為對象，參加者在加入國民年金後可在增加加入第二層的保障。只要是國民年金的第 1 號加入者以及失業者、主婦、部份工時工、學生等亦可以參加。參加的好處是依所得稅法可將繳納的保險費視為全額社會保險費扣除的項目。

厚生年金保險費繳納是依加入者工作收入的比例，共濟年金的保險費也依加入者收入的一定比率計算。這些公共年金依保險給付事由，皆設有老年、殘障與遺屬等年金給付（社会保険庁，公的年金制度の体系）。

貳、1970 年至 2006 年間之重要發展與轉折等

以下簡介 1970 至 2006 年間國民年金法修法的重要發展，其次針對該期間內，國民年金制度的重要變動加以分析。

一、1970 年至 1985 年國民年金制度的重要變動

（一）涵蓋對象

日本國民年金創設本質是彌補當時尚無任何老人經濟安全保障的國民。制度的創設有各項資格的限制，諸如加入年齡、合格期間種等規定，基本上制度能涵蓋大部分國民，而對有部份無法加入制度的國民，當時日本政府提供過渡期的福利金制度，以使，那些弱勢團體同樣地得享有老年經濟安全的保障（陳雲中等，1997）。

⁹個人雇主、無工作者以及打工等等不符合厚生年金加入資格但有所得者、第 2 號加入者的扶養配偶、受僱於民間企業的員工以及公務員等。

第 2 號加入者之配偶（妻或夫）本人有從事工作年收入超過 130 萬日圓（2007 年 10 月收入水準規定）時，加保身份變為第 1 號加入者，與其配偶（夫或妻）分開加保。

第 2 號加入者之配偶（妻）本人有從事工作年收入，但未超過 130 萬日圓時，視為第 3 號加入者。但是，第 2 號加入者之配偶必須透過其保險單位申請「被扶養配偶」證明文件（2007 年 10 月現在）。

1985 年國民年金修法，國民年金朝一元化的第一步發展，凡 20 至 60 歲皆需加入國民年金領取基礎年金，即使厚生年金保險及共濟年金的加入者，都必須加入當時新制的國民基礎年金制度。1986 年 4 月起，受僱者及其配偶也全體加入國民年金。至此，國民年金完全改為名符其實全國國民均享有的最基本且大家一致性的年金保障（陳雲中等，1997）。

（二） 給付資格要件

日本國民年金制度開始時，已達到一定年齡者，即使未繳納保險費亦支領老年福利年金，所需的費用全額由國庫負擔。1976 年配合厚生年金保險通算制度，國民年金制度與其他公共年金制度間的通算規定漸漸完備。如只要加入國民年金制度後，在未滿國民年金規定最短受領資格期間一年，即使發生殘障或死亡事故，只要持續繳交保費以及符合其他公共年金制度加入期間規定，皆視為符合受領資格期間（陳雲中等，1997：21-22）。

至於以往享有殘廢福利年金、母子福利年金等受給權者，自 1986 年 4 月起，一概轉為殘障基礎年金、遺屬基礎年金的受給權者。

（三） 給付調整方式

年金給付額，自 1973 年起採物價調整制度（物価スライド制），亦即因經濟變動導致物價水準上升，在實質的年金給付額不受減損的前提下，因應物價上升，調整年金給付額水準（中尾幸村、中尾孝子，2006：34）。

物價變動對年金給付額的購買力影響甚大。國民年金制度為消弭年金受領人，因物價上漲導致對老年生活的不安，初期規定是當平均全國物價指數變動大於 5% 時，則必需採取調整導入自動物價調整，亦即是配合每年的物價上漲率調整其額度，取消必須平均全國物價指數大於 5% 的規定（陳雲中等，1997：21）。

為維持公共年金的購買力，年金給付額持續調整，1985 年公務員的薪資調整，帶動第一波公共年金給付額度的提高，緊接著，納費制國民年金給付額、10 年年金、5 年年金給付額都實施 3.4% 的特例物價自動比例調整，影響所及，福利年金亦隨及配合調整（陳雲中等，1997：27）。

（四）財務處理方式

日本年金保險制度，定五年為重新計算期間，根據前期保險給付實績，核算次期保險收支情況，以修定費率，穩定保險財務基礎。日本公共年金準備金以厚生年金保險與國民年金所佔的比率最大，依照日本規定一律委由大藏省資金運用部，與郵政儲金等國家基金一同予以管理運用（陳雲中等，1997）。

1973 年有關準備金修法概念著重於回饋加入者的各項措施，諸如實施加入者住宅資金貸款制度，創建各式生活、勞動、休養及教化功能的大型休養中心（陳雲中等，1997：22）。

日本國民年金給付的費用來源，主要包括加入者所繳納的保險費、公積金孳息及國庫補助，形成世代間扶養的架構。創設之初，為提高加入者繳費意願，國庫負擔額設定在當年度所繳納之保險費總額的 $1/2$ ，亦即，若就全體費用負擔來看，國庫負擔 $1/3$ 的比率；而自 1962 年 4 月起，又更進一步在原國庫負擔額中，追加前年度免除保費的 $1/2$ 。其後隨年金額的逐年調高，為減輕保費增加的負擔，國庫的負擔漸次由補助保費改為補助給付，1970 年起首先針對相當於保險費免除期間之部份實施，1973 年 1 月起，再擴及到受僱者被扶養配偶之任意加入者所繳納保費部份，迄 1976 年開始全面將國庫負擔改為在給付時負擔（陳雲中等，1997：65-67）。

其次，在國庫負擔比率方面，亦在制度成立之後逐年擴充。自 1974 年 1 月起，對於制度成立時所提供之高齡者老年年金加算部分，就原國庫負擔比率另追加相當於加算額之 $1/4$ 部分，亦即國庫對加算額負擔由以往的 $1/3$ 增為 $1/2$ ；而在 5 年年金方面，則採取由國庫負擔相當於給付額的 $5/12$ ；至於附加年金部分，則由國庫負擔給付時所需費用的 $1/4$ 。自 1985 年將國民年金真正改為以全體國民為對象之基礎年金後，國庫對公共年金之負擔原則上就集中在基礎年金部分。國庫除了負擔基礎年金給付費用的 $1/3$ 外，亦負擔「相當於保險費免除期間給付所需費用額」、「相當於 5 年年金等過渡性老年年金加算部分的 $1/4$ 」、「相當於 5 年年金給付費用的 $1/8$ 」、「相當於未滿 20 歲殘障者之基礎年金，由殘障福利年金裁定替換之殘障基礎年金及母子福利金等裁定替換之遺屬基礎年金的給付費用之百分之四十」（陳雲中等，1997：65-67）。

（五） 保險費率與保費分攤方式

1975 年後，國民年金制度為避免急速增加國民年金保費的負擔，採取階段性提高保險費的方式，每年 4 月日本政府會公佈下一年度的保費，但配合當時物價仍會適時予以調整修正（陳雲中等，1997）。

（六） 保費調整機制

日本政府所辦的年金制度，在戰後剛開始用儲金制度，1970 年代起改成課稅方式（賦課方式）。亦即保險給付所生的費用由加入者及稅金來支付。所以保險費與年金給付額，依未來薪資調漲與物價變化而調昇（降）。當薪資或物價上升時，保險費的調升會大於年金給付額的調升幅度，如此年金的財政才能獲得平衡。

（七） 保險財務狀況

國民年金制度創設時，國庫負擔以針對保險費予以補助的方式。當時，國庫必須負擔保費的 1/2。該制度創設時國庫保費補助的負擔原則是為增進加入者的繳費意願，並期促進制度的順利運作。爾後制度漸趨完善，為某年金財政安定以及未來受益人數增加、給付費用上漲等因素，國庫補助原則與方式，轉為負擔給付的 1/3（陳雲中等，1997：22）。

（八） 基礎年金制度導入

日本公共年金制度，依照職業不同大概有三大類七種制度，由於各制度的沿革、成熟度、給付設計、支付要件各異、不但造成民間差異，引起國民對政府制度的不信任，更因為給付係根據各分立制度設計，亦容易產生一人受益數種年金給付的狀況（陳雲中等，1997：26）。

1985 年是日本國民年金制度改革極為重要的一年，之後到 2001 年日本中央行政組織改革，厚生省原本的業務納為新組織「厚生勞動省」主管業務中，國民年金法繼續不斷的進行修法（1985、1988、1994、2000）年金給付水準的調整（陳雲中等，1997）。

1985 年國民年金法大幅度改革，採社會保險的方式，並以國民年金為基礎，成為其他年金制度的共通制度，因此產生所謂的基礎年金（內涵老年、遺屬、殘障三種年金）。而基礎年金主要是希望能達到「特殊普遍化的對策」（日本年金学会，1992：50）。所

以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，而受僱員工妻子¹⁰的年金加入權益受到認同。

二、 1986 年至 2001 年間國民年金法修法的重要發展

（一） 年金年度給付之次數

1986 至 1988 年改革背景是一連串配合物價上漲維持年金購買力的年金給付額調整問題。其間較特別的是 1987 年修法，將老年年金原來規定一年給付四次的方式，改為一年六次的方式。同時在下一年度（1988 年）殘障年金的給付方式，也隨之由一年給付四次變更為一年給付六次的方式（陳雲中等，1997：28）。

（二） 繳費額度、給付額的調整

1989 年適逢年金制度的財政重新計算期，是以在國民年金法部分修訂法方面，國民年金法作了幾項修訂與調整（陳雲中、吳凱勳、彭火明、王靜怡、謝秀宜，1997：29）。

1. 年金給付額的調整

1989 年國民年金制度及厚生年金保險制度財政重新計算的期間，在制度方面做了許多重要的改革。

首先在維持年金購買力上，仍舊持續調整年金給付額。根據厚生省在 1988 年針對國民生活基本調查資料顯示，當時日本 65 歲以上家庭，有 96% 強為年金受益家庭；此外，高齡者家庭平均所得來源，公共年金所佔比率達 50% 強，公共年金成為日本國民退休後老年生活的主要支柱。此次年金給付額調整，一方面要確保老年所得保障支柱；一方面又要達到財政上長期安定的目的，國民基礎年金的調整採取上次修法設定「保障老年生活基本部分」的理念，亦即家庭年金所得包括夫與妻的所有公共年金所得，須達到當時男性平均投保金額的 69%。

¹⁰當時自營作業者之妻擁有自己的年金保障，而一般受僱者之妻則是依附丈夫的年金以得到年金的保障，除此之外，受僱之妻加入國民年金體系係屬任意性質，而非強制性質。因此有下列問題產生。

（1）一般受僱者之妻若無工作（即家庭主婦），也未加入國民年金制度，未來離婚或婚姻遭到變故，此類國民就會欠缺妥善的公共年金保障。

（2）一般受僱者之妻若無在外工作（即家庭主婦），不論是否任意加入國民年金，均會造成家庭間年金水準的不同（陳雲中等，1997）。

2. 保險費率的修訂

國民年金之保險費，在 1989 年定額 8,000 日圓，至 1990 年提高為 8,400 日圓，之後，為避免保費急劇上漲造成民怨，則鎖定每年度 400 日圓的成長額。

3. 完全物價自動調整

年金購買力一直是國民非常重視的問題。因此年金給付額一經訂定，還須配合物價指數的變動而調整，才能確保老年退休者經濟生活的安定與一定的購買能力。舊制中消費者物價上漲率變動超過 5% 時，國民年金給付額則必須實施物價調整。但是 1989 年修法，針對調整年金給付額的規定，轉為更進步、更人性、更彈性的完全物價自動調整方式。亦即年金給付額的調整係因應前一年消費者物價變動率，依政令修訂年金給付額，維持實質年金給付額的價值。此外，過去制度針對老年福利年金的給付，均是定額且非依物價調整，而今完全物價自動調整措施亦在老年福利年金同步實施。

又自 1990 年 4 月起，每月為 8,400 日圓；接受生活保護者等，如繳納保險費有困難時，可以免除繳納保險費的義務。另外，每月繳納 400 日圓的附加保險費者，得在原有年金之外，領取附加年金，但只限第 1 類加入者（經建會主編，1992：58-59）。

1994 年又逢每五年的財政重新計算期，年金制度進一步做大幅度修訂。此次修法基於「建立高齡者僱用與合作的年金制度」與「維持年金受領人口及目前人口給付與負擔均衡」這兩個理念進行修法。1994 年的修訂包括下列各項（陳雲中等，1997：32-33）：

（1）年金給付額的調整

有關年金額的修訂，除了修訂年金給付額外，尚對殘障年金予以改善。綜合考慮到日本 1989 年以後，國民消費水準的成長，將老年基礎年金、殘障基金一級與二級、遺屬基礎年金以及老年福利年金等年金額加以修訂提供。

（2）保險費率的修訂

為了不對未來的世代產生過重的負擔，此次修法將每五年調高保險費率 2.2% 改為五年當中調高為 2.5%，同時考慮當時經濟狀況，分二階段調整，於 1994 年 10 月調高為 2%，而至 1996 年 10 月起再調高 0.85%。

（3）投保年齡的放寬

根據當時國民年金規定，從 20 歲到 60 歲是強制加入的期間，但因加入期間不足而受領老年基礎年金者，抑或是無法受領全額老年基礎年金者，在 60 歲以上、65 歲以下的期間可以選擇自願加入，可是仍是有部份國民即使是自願加入 60 歲以上 65 歲以下的期間，卻還是無法符合基礎年金受領人的合格加入期間規定，為確保受益人起見，1994 年修法對於超過 40 歲者，在 70 歲以前的期間均可以特例自願加入。

（4）第 3 類加入者免繳保險費的特別規定

國民年金第 3 類加入者，需經過提出申請才不須個別負擔國民年金保險費，若不提出申請則不視為已繳保費，此舉必然影響其受益權，故在 1994 年的修法中，政府特別規定凡在 1995 年 4 月至 1997 年 3 月的這段期間中，第 3 類加入者若提出申請免繳保費者，可以將過去未登記期間視為已繳納保費。

（5）外國人退保一次給付金制度

此次修法對於中途回國的外國人，給予一次給付金。

（三）學生強制加保義務

1961 年創設國民年金制度時，對於 20 歲以上的學生，有些符合強制加保的條件，但有些不符合強制資格者，得以任意加入方式參加國民年金制度。但未任意加入的學生，如果在 20 歲以上在學期間中遭受殘障事故時，容易產生無法受殘障年金保障的現象。1989 年修法規定，凡 20 歲以上所有學生均為基礎年金第 1 類加入者。1991 年開始實施（日本年金学会，1992：50）。

（四）國民年金基金的創設

為加強自營業者的老年保障，創設基礎年金之上一層年金制度國民年金基金。國民年金基金分為二種型態，一為地區型國民年金基金，二為職業別國民年金基金。前者在各都道府縣各區域具有住所達一千人以上設立之，而後者係指從事同種事業或業務達三千人以上，得組織職業別國民年金基金，同業成員亦得於全國設立一職業別國民年金基金。基金加入者採自願加入方式，但加入後不得隨便任意退出，對於中途退出的國民年金基金者，會支給一次給付。此外，加入地區型基金的成員，如因遷移住所至他處，或者職業別基金成員無從事該事業時則喪失國民年金基金成員的資格。基金的繳款，依據

股數及加入年齡而定。至於基金的給付按第 1 股或第 2 股，設置各種不同給付內容之形式，成員可依據自己的生活規劃選擇股數加入。

1989 年國民年金修法設立國民年金基金（有部份規範是修法前已經存在），爾後 1991 年「職能型國民年金基金」與各都道府縣內所設置的「區域型國民年金基金」也隨之開辦設立（日本年金学会，1992：50）。

（五） 保險基金運用方式

日本國民年金採全部預託國家資金部，大幅運用做為國家財政融資之財源，並提供公積金增加額之固定比率作為還元融資，已提升加入者福利。為了能安定還元融資事業，以確保資金，自 1986 年起，開始實施「資金確保事業」（陳雲中等，1997：75），此外，為更進一步強化年金財政基礎，以及早因應高齡化社會的來臨，自 1987 年起又實施「年金財源強化事業」，此兩種運用事業，通稱為年金基金的自主運用事業。所謂「年金財源強化事業」，係指由年金福利事業團向厚生年金及國民年金基金預託的資金運用部借入一定額資金，委託民間運用機關來投資運用，而後再將此運用收益（扣除向資金運用部借入利息之利差益）向厚生年金及國民年金特別會計納付；而「資金確保事業」，亦是依同樣的方式及組織來運用所借入的資金，而將運用收益積存於年金福利事業團，以充實未來還元融資的財源。此兩種基金的運用，原則上是基於信託銀行間的金錢信託及壽險公司間的壽險契約來辦理接受委託的機關來投資於法定範圍內的投資工具；但此外，年金福利事業團本身亦有參考投資顧問公司的意見來參與投資（陳雲中等，1997：80）。

（六） 財務的健全性

日本國民年金法制及其財務的健全性，經常被議論檢討。例如「國民年金的空洞化」、「女性年金權的不平等」、「學生強制投保的適宜性」、「年金財務世代負擔的公平性」、「準備運用受到經濟衝擊」、「行政管理效率偏低」、「定額保險費有悖量力負擔原則」（陳雲中等，1997：91-94）。截至 1990 年代末日本國民年金法制的改革對策採用「實施年金統一編號」、「增加稅收籌措年金財源」、「少子化對策的財務計畫」、「延長全額年金的基礎年金要件」、「年金財務自動安全裝置」、「公共年金民營化論爭」（陳雲中等，1997：95-98）。

(七) 行政組織改革

日本政府為降低中央各省廳分立所產生的弊端，1998 年通過「中央省廳等改革基本法」（厚生勞動省，2004）。2001 年 1 月 6 日「厚生省」與「勞動省」再次合併設立（圖 4.1.2），掌管醫療、勞動政策、社會保險、年金、舊陸軍省及海軍省所待處理的事務等行政任務。

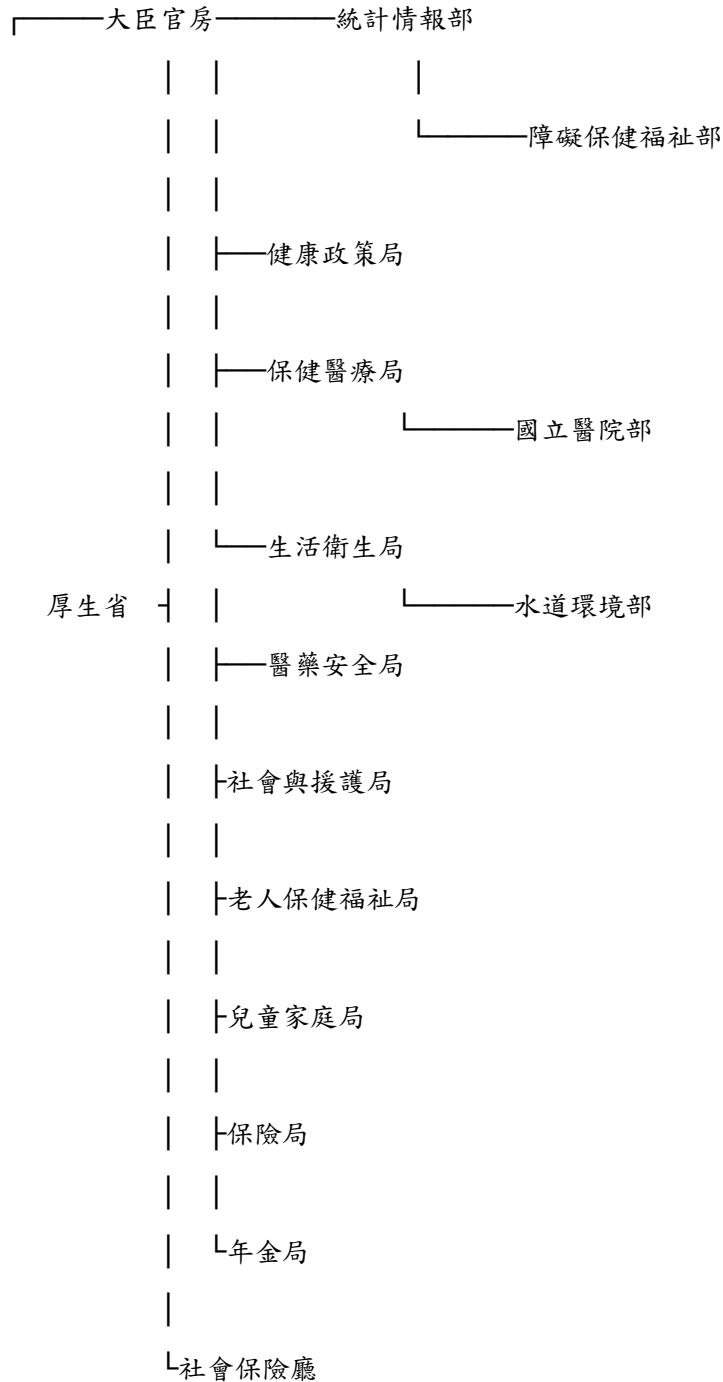


圖 4.1.2：2000 年 4 月 1 日日本厚生省組織架構圖

資料來源：厚生勞動省，<http://www1.mhlw.go.jp/sosiki/index.html>

三、 2002 年至 2006 年間重要發展

(一) 年金給付與保費調漲

2002 年度老年基礎年金全額給付水準為 804,200 日圓，到 2003 年度後由於消費物價水準下降，2003 年度起全額給付降為 797,000 日圓，2004 年度與 2005 年度再降至 794,500 日圓。2006 年度則降為 792,100 日圓，與 2005 年度相較之下，縮減 0.3%（中尾幸村、中尾孝子，2006：41）。給付水準的降低導致 2004 年再次修訂國民年金制度。

2004 年 6 月日本年金制度改革關連法立法通過後，日本年金制度再次大幅度修訂。2004 年 10 月起，年金給付與保險費用負擔大幅度修改，採依保險費收入為基準，依此自動地調整年金給付額的制度（マクロ經濟スライド制）。

另外，保險費，不管是基礎年金保險費或者附加年金之厚生年金保險費，到 2017 年為止，每年都要調漲¹¹。例如 2005 年 4 月起，基礎年金保費調高外，過去其他的優惠制度也跟者廢止或加碼。例如關於在職老年年金給付過去會扣除 2 折的制度被廢除¹²，育兒休假中所享有的保費繳納免除義務，延長至孩童年齡達 3 歲為止。同時新增第 3 號加入者應申請加入而未申請加入的特別補救加保制度外¹³，對於滿 20 歲無固定工作的年輕人（中尾幸村、中尾孝子，2006：36），開設該類加入者保險費繳納的緩衝措施（中尾幸村、中尾孝子，2006：33）。2006 年度以後國民年金法改定的內容主要是殘障基礎年金與老年厚生年金可以合併領取¹⁴，而基礎年金保險費的免繳制度，自 2006 年 7 月起分四個階段來實施¹⁵（中尾幸村、中尾孝子，2006：33）。

¹¹2005 年 4 月自營業者與其配偶、20 歲以上的學生、退休但未滿 60 歲的主婦，保險費用調高 280 日圓，因此保險費月額由 13,300 調高到 13,580 日圓。並且以後每年 4 月起都要調高 280 日圓，預計到 2017 年度以後，保險費月額會固定為 16,900 日圓（中尾幸村、中尾孝子，2006：34~35）。

¹²很多日本人達 60 歲退休年齡後，繼續工作並受領在職老年年金。而過去對 60 至 64 歲的加入者受領在職老年年金，會扣除 20%。2005 年 4 月起取消此制度，但對於年金額與薪資水準屬於高額的族群，亦如以往，會固定扣除其給付的額度（中尾幸村、中尾孝子，2006：35）。

¹³上班族與公務員所扶養的配偶屬於第 3 號加入者，未繳交保險費期間，視為有繳納保險費期間，但是必須要加入者提出申請。如果申請手續經過 2 年沒有提出申請時，就不被視為過去 2 年內有繳納保險費用者。但是 2005 年 4 月起，若該類加入者，提出特例申請，過去未提出申請的期間就可以視為已繳納保險費用（中尾幸村、中尾孝子，2006：36）。

¹⁴2006 年 4 月起，一邊受領殘障基礎年金同時從事工作繳納厚生年金保險費用者，65 歲以後可以合併請領殘障基礎年金與老年厚生年金，或者合併請領殘障基礎年金與遺族厚生年金（中尾幸村、中尾孝子，2006：37）。

¹⁵過去，針對保險費繳納有困難的低所得收入者，設置以「全額」或「半額」的保險費負擔免除的制度。2006 年 7 月起，再加入「1/4」或「3/4」的保險費負擔免除措施，形成保險費負擔免除有四種階段（中尾幸村、中尾孝子，2006：37）。

(二) 延繳或欠繳保費之處理方式

2004 年引起國民對未繳國民年金費用問題的關注，媒體報導有高達 40% 欠繳保費。事實上，這些欠繳保費的國民大多是屬於第 1 號加入者。嚴格而言，這數字是指第 1 號加入者中，應繳的月數有 40% 的月數未確實繳納。根據社會保險廳的資料，整體而言，未繳納國民年金的加入者，每年約佔全體加入者 5%（金子幸嗣，2007：60～61）。

對於年金欠繳保費者，一般處理的方式，會發出催繳通知書，而國民年金法中也設定處罰條款，對欠繳者所擁有的財產（如汽車）進行扣押，催促欠繳者補繳積欠的保費。最後祭出的機制是以欠繳者自己儲備不足為由，不賦予年金受領權（金子幸嗣，2007：62）。

而對於延遲繳交者，國民年金設有免除與緩衝制度，需加入者親身定期提出申請與資格審查，獲准延遲繳交者也需一定的時間將延遲繳交的費用填補回去。

第二節 社會年金保險制度之現況概要

目前日本的國民年金法最新修法時間為 2007 年 7 月 6 日，共分為 10 章，148 條。第一章 總則（1 至 6 條）、第二章加入者（7 至 14 條）、第三章給付（15 至 73 條）、第四章福利設施（74 條）、第五章儲備基金運用（75 至 84 條）、第六章費用（85 至 100 條）、第七章申覆（101 至 101 之 2）、第八章雜則（102 至 110 條）、第九章罰則（111 至 114 條）、第十章國民年金基金及國民年金基金連合會（115 至 148 條）（Wikipedia 國民年金法）。有關現行制度運作現況說明如下。

壹、涵蓋對象

國民年金的加入者以居住在日本國內（含外國籍）年滿 20 至 59 歲者為保險加入義務對象，並由所雇公司或組織為投保單位。加入時期，通常是 20 歲生日的前一天。目前保險加入對象分為三類。根據日本社會保險廳所發布的最新資料，截至 2006 年 3 月底共有 7,045 萬人加入基礎年金（社会保険庁，2008）。法律所規範的三類加入者的資格身分別說明如下。

第 1 號加入者主要以 20 歲以上 59 歲之自營業者、農作、學生、無工作者、部份工時者為資格身份。該類加入者向所屬的市役所申請加入。加入手續完成後會交付年金手冊。手冊紀錄內容會記錄就業、轉業、離職等事由，以及即使開始受領年金，手冊皆要保管好。2006 年 3 月底第 1 號加入者共有 2,190 萬人加入國民年金。

第 2 號加入者主要以民間企業的受雇員工¹⁶（加入厚生年金保險）、公務員與私校教職員（加入共濟年金）等由雇用的公司或組織申請加入。2006 年 3 月底第 2 號加入者共有 3,762 萬人加入國民年金。

¹⁶第 2 號加入者未滿 60 歲退休時，如果繼續受僱則繼續加入第 2 號加入者身分，如果不繼續工作須在退休日隔日起 14 天內，向居住地市役所提出轉為第 1 號加入者類別。退休時，如果配偶年齡未達 60 歲，也須申請配偶變更為第 1 號加入者身分，加保直到配偶年齡滿 60 歲為止。若退休後再就職，其撫養之配偶，則加入第 3 號加入者。

第3號加入者主要由第2號加入者扶養之20歲以上60歲未滿的配偶年收入未滿130萬日圓者，與健康保險一樣由配偶所屬的公司代為申請加保者為對象。2006年3月底第3號加入者共有1,082萬人加入國民年金。

另外，國民年金最長參加年數設定為40年（中尾幸村、中尾孝子，2006：4）。

貳、給付資格要件

加入基礎年金，符合法令規定（加保期間、保費確實繳納完成、年齡）等相關要件時，給付老年基礎年金、身心障礙基礎年金、遺屬基礎年金。上述給付的基礎自65歲開始賦予受領權，加入者必須提出受領申請的手續，經社會保險事務所確認具有受領資格後，會發給年金證書。目前將一年的年金給付額，分六次給付（2月、4月、6月、8月、10月、12月）。領取的方法一般採用金融機構帳號匯款的方式，也有到郵局受領的方式（中尾幸村、中尾孝子，2006：218）。目前各類給付現況說明如下。

一、 老年基礎年金

（一） 老年基礎年金支付要件

老年基礎年金俗稱為「基礎年金」，正式名稱為老年基礎年金，其支付要件，以年齡和加保年資為要件。而老年基礎年金原則上，加入者繳納保險費年資和免除繳納保險費年資，合計達25年以上者，自65歲起受領老年基礎年金。

現制中規定加保未滿25年者，亦可以請領老年基礎年金的特例。這主要分為四種情況（中尾幸村、中尾孝子，2006：13）：

1. 1930年4月1日前出生者的加入者，加保期間未達25年者可以請領老年基礎年金。例如1927年4月1日前出生者，加保期間須達21年、1928年4月1日前出生者，加保期間須達22年、1929年4月1日前出生者，加保期間須達23年、1930年4月1日前出生者，加保期間須達24年。
2. 1951年4月1日前出生者的加入者，以其年齡達40歲後（婦女、礦坑內作業員、船員等達35歲後），所參加厚生年金保險的期間所應達的加保年資符合規定者，可申請受領老年基礎年金。例如，1947年4月1日前出生者，加保期間須達15年、1948年4月1日前出生者，加保期間須達16年、1949年4月1日前出生者，加保期間須達17年、1950年4月1日前出生者，加

保期間須達 18 年、1951 年 4 月 1 日前出生者，加保期間須達 19 年。

3. 1956 年 4 月 1 日前出生者的加入者，以其所參加厚生年金保險或共濟組合的期間所應達的加保年資符合規定者，可申請受領老年基礎年金。例如，1952 年 4 月 1 日前出生者，加保期間須達 20 年、1953 年 4 月 1 日前出生者，加保期間須達 21 年、1954 年 4 月 1 日前出生者，加保期間須達 22 年、1955 年 4 月 1 日前出生者，加保期間須達 23 年、1956 年 4 月 1 日前出生者，加保期間須達 24 年。

4. 其他情況。

1954 年 4 月以前，15 年內持續以礦坑內作業員身分加入保險達 12 年以上時，或者 1986 年 3 月 31 日為止，符合漁船船員身分，實質加保期間年資達 11 年 3 個月者，或者符合退職共濟年金特例受領資格，或者恩給制等舊制受領老年給付者。

如果基礎國民年金繳納保費年資與厚生年金保險的加保年資合算有 40 年者，原則上 65 歲起申請受領全額的老年基礎年金（中尾幸村、中尾孝子，2006：4），但 60 歲起也可以申請受領，只不過提早受領年金給付會有減額的情況（中尾幸村、中尾孝子，2006：26）。另外最遲也可以到 70 歲再提出申請要受領，此時延遲受領年金給付會有增額的情況。

（二） 老年基礎年金給付水準

加入者年齡達 65 歲時，國民年金開始給付老年基礎年金，而保險費繳納期間越長，年金給付就越長（上限為 480 月）領的就越多。若持續 40 年繳納保費者，加入者年齡達 65 歲時，可以申請領取年額全額的老年基礎年金。目前 2007 年度年金給付水準，全額度有 792,100 日圓，月額全額為 66,008 日圓。若未達 40 年者則減額受領。

二、 身心障礙基礎年金

（一） 身心障礙基礎年金支付要件

身心障礙基礎年金到 65 歲為止，因殘障而支付身心障礙基礎年金。凡國民年金第 1 至 3 號加入者皆可以受領。因生病或事故導致身心障礙所給與的給付，除符合一定程度的身心障礙狀態，確實支付保險費也是受領的基本條件。

以 2006 年度身心障礙基礎年金支付要件為例，首先、確實繳納保險費（發生初診日當月起，過去各月有持續繳費達應繳期間 2/3 者），其二、從初診日算起歷經 1 年 6 個月，被認定符合障礙 1 級到 2 級的狀態，其三、初診日是在加入國民年金期間發生或 20 歲以前（中尾幸村、中尾孝子，2006：115）。

公共年金體系中身心障礙認定等級，是依政府發布的公告，將障礙程度，分 1 級、2 級、3 級等不同等級的障礙等級表，說明障礙程度與狀態。基本上屬於 1 級障礙程度者，主要是連日常生活都需要他人必要的照護之障礙狀態；屬於 2 級障礙程度者，雖不一定需要他人給與照護，但日常生活顯有困難又無法從事工作獲取收入的障礙程度；屬於 3 級者則以從事勞動有顯著困難或只能限於從事特定的工作的情況（中尾幸村、中尾孝子，2006：109）。

（二） 身心障礙基礎年金給付水準

受領身心障礙基礎年金依殘障程度，從輕度到重度給予不同水準的給付。例如 2006 年度為例，身心障礙基礎年金中屬於 1 級重度障礙年度給付額為 990,100 日圓，屬於 2 級重度障礙年度給付額為 792,100 日圓。另外需撫養未滿 18 歲子女時，扶養第 1 個與第 2 個小孩加給每年 227,900 日圓，第 3 個以後的子女則再加給每年 75,900 日圓（中尾幸村、中尾孝子，2006：118）。

三、 遺屬基礎年金

（一） 遺屬基礎年金支付要件

國民年金中的遺屬給付有遺屬基礎年金、寡婦年金以及死亡暫時金等三種制度。而遺屬基礎年金是支付給加入者之妻育有未滿 18 歲子女或者加入者之子女未滿 18 歲且無雙親的事實（包括雙親死亡、或者因雙親離婚，離異後雙方亦發生死亡），但是要獲得受領的資格還必須加入者與遺屬符合下列要件（中尾幸村、中尾孝子，2006：134~137）。

1. 加入者要件

第一、參加國民年金繳納保費，發生死亡事由；第二、以前有加入國民年金繳納保費，但現在沒有加入而年齡介於 60 歲以上未滿 65 歲且居住在日本者，發生死亡事由；第三、受領老年基礎年金，發生死亡事由；第四、即將符合老年基礎年金受領資格，未受領前發生死亡事由。

2. 遺屬要件

加入者之遺屬妻所需要具備的要件為，加入者死亡時，妻與未滿 18 歲的子女，或未滿 20 歲且殘障等級有達 1 至 2 級的子女共同生活的條件。

加入者之遺屬子女所需要具備的要件為，加入者死亡時，其妻（已死亡或離婚、離異分居）無法與未滿 18 歲的子女，或未滿 20 歲且殘障等級有達 1 至 2 級的子女共同生活的條件。

（二） 遺屬基礎年金給付水準

當加入者死亡時，遺屬可受領遺屬基礎年金。給付水準依遺屬身分，分支付給「育有子女的妻與子」與僅支付「子女」等二種給付方式。依據 2006 年度資料，支付給「育有子女的妻與子」年額有 792,100 日圓，第 1 及 2 位子女年額給付為 227,900 日圓，第 3 個以後的子女每年 75,900 日圓受領。而僅支付給「子女」的金額，第 1 位子女為每年 792,100 日圓，第 2 個子女每年 227,900 日圓，第 3 個以後的子女每年 75,900 日圓受領。

參、保費繳納額度

一、基本月額

保險費自 2005 年 4 月起，每年調高 280 日圓，2007 年度（2007 年 4 月至 2008 年 3 月）固定月額為 14,100 日圓。2017 年度（平成 29 年度）後，固定月額設在 16,900 日圓，請參閱表 4.2.1（社会保険庁，ねんきんパンフレット）。

表 4.2.1 國民年金保費預估表（月額）

年 度	保 險 費
2006 年 4 月~2007 年 3 月	13,580 日圓*保費改定率
2007 年 4 月~2008 年 3 月	13,860 日圓*保費改定率
2008 年 4 月~2009 年 3 月	14,140 日圓*保費改定率
2009 年 4 月~2010 年 3 月	14,420 日圓*保費改定率
2010 年 4 月~2011 年 3 月	14,700 日圓*保費改定率
2011 年 4 月~2012 年 3 月	14,980 日圓*保費改定率
2012 年 4 月~2013 年 3 月	15,260 日圓*保費改定率
2013 年 4 月~2014 年 3 月	15,540 日圓*保費改定率
2014 年 4 月~2015 年 3 月	15,820 日圓*保費改定率
2015 年 4 月~2016 年 3 月	16,100 日圓*保費改定率
2016 年 4 月~2017 年 3 月	16,380 日圓*保費改定率
2017 年 4 月以後	16,900 日圓*保費改定率

注：2006 年度保費改定率為 1

資料來源：（中尾幸村、中尾孝子，2006：40）

2006 年 9 月至 2007 年 8 月保險費率為 14.642%，2007 年度各類加入者保險費用之繳納水準如下：

- （一） 第 1 號加入者：各自個別繳納月額 14,100 日圓。
- （二） 第 2 號加入者：從薪資中先行扣除。保險費計算方式為標準報酬月額×保險費率後所核定的金額勞資各負擔一半。
- （三） 第 3 號加入者：不需要繳納保險費。

※厚生年金與共濟年金的加入者（第 2 號加入者）與其所扶養的配偶（第 3 號加入者）的國民年金保險費，由厚生年金制度與共濟年金制度中各自支付。

二、免除或減免月額

加入者對保險費繳納有困難時，須向所屬市役所提出申請。2006 年 7 月起依事由可減免全額的 1/4 或 1/2 或 3/4 等三種減額費用，學生（夜間部或者通訊函授的學生亦

屬之)可以特例申請免除(在學期間的保費延後繳納,每年都要重新申請)(中尾幸村、中尾孝子,2006:29)。

肆、給付之計算公式採用的方式

一、老年基礎年金給付之計算公式

受領老年基礎年金為全額的條件,必須加保期間加入者完全確實繳納保費為給付標準。2004年10月起,年金給付採依保險費收入為基準,依此自動地調整年金給付額的制度(マクロ經濟スライド制¹⁷),因而每年度老年基礎年金全額金額會有差異。例如2006年度依前制度的計算,當時全額為792,100日圓。因此老年基礎年金的計算公式為:

$$\text{老年基礎年金} = \frac{792,100 \times \left(\frac{\text{保費確實繳納月數} + (\text{保費全額免除月數} \times 1/3) + (\text{保費繳納半額免除月數} \times 2/3)}{480 \text{ 月} (=40 \text{ 年} \times 12 \text{ 個月})} \right)}{1}$$

另外,第1號加入者在加保期間,有繳納附加保費月額400日圓,當其受領老年基礎年金時,依下列公式計算附加年金(不受物價調整影響):

$$\text{附加年金額} = 200 \text{ 日圓} \times \text{附加保費繳納月數}$$

二、身心障礙基礎年金給付之計算公式

(一) 1級障礙:老年基礎年金的1.25倍。

依下列公式計算附加年金:

$$\text{身心障礙基礎年金 1 級 (定額)} = \text{老年基礎年金額} \times 1.25$$

(二) 2級障礙:老年基礎年金全額或者同額

依下列公式計算附加年金:

$$\text{身心障礙基礎年金 2 級 (定額)} = \text{老年基礎年金額} \times 1.00$$

(三) 扶養未滿18歲之子女之追加給付,依扶養子女數公告不同的固定給付追加額。

¹⁷該制度是指給付額的調整,非單以物價變動為唯一的根據,而是以「物價上漲率」減「就業人口減少率、平均壽命年齡增加率」所得的比率,來調整年金給付額(中尾幸村、中尾孝子,2006:34)。

三、 遺屬基礎給付之計算

遺屬基礎給付，採定額制且依扶養子女數多寡，而給與不同的定額水準。

伍、給付調整方式

最近一期的國民年金給付調整是根據 2004 年年金制度改革，調整年金給付與負擔方式。為因應少子化以及未來 65 歲要開始受領年金的目前受僱員工，能受領超過世代平均所得的 50% 以上（2023 年後，預計達 50.2%）的水準，除自 2005 年 4 月起，每年基礎年金保費月額調高 280 日圓外，亦以提高國庫負擔基礎年金的比重，請參見圖 4.2.1。

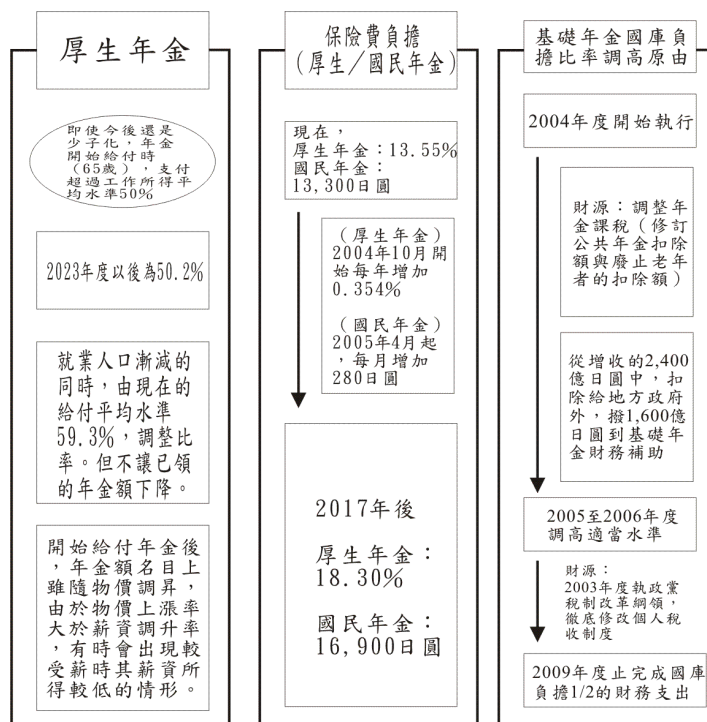


圖 4.2.1 2004 年國民年金財政改革架構圖

資料來源：社会保険庁（2004），厚生年金、国民年金財政の改革

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/04-01f.html>

陸、財務處理方式

2004 年國民年金財政改革，財政重新計算所考慮的前提有下列諸項（社会保険庁，2004）。

一、推估未來人口（亦即少子高齡化的發展狀況）

（一）以 2002 年 1 月人口數為基準用中位數推估未來日本人口數。

（二）少子化改善情況：以假定合計特殊出生率¹⁸能回升至 1.5 倍的水準，或假定合計特殊出生率下降至 1.1 倍的水準時，推估出日本將來人口數的低位數字。

二、勞動參與率

以 2002 年 7 月職業安定局所推估的勞動參與率為基礎，推估至 2025 年為止的勞參率成長情況，男性 60 至 64 歲在 2025 年勞參率推估為 85.0%，女性 30 至 34 歲在 2025 年勞參率推估為 65.0%。

三、經濟發展

（一）物價上漲率：2009 年以後物價上漲率為過去 20 年平均數的 1.0%，又根據「改革と展望—2003 年度改定」中所設定到 2008 年度消費者物價上漲率為 1.0%，因此物價上漲率設定為 1.0%。

（二）薪資上漲率、保費收入運用利益：2004 至 2008 年度根據「改革と展望—2003 年度改定」的水準設定。2009 年度以後依「社會保障審議會年金資金運用分科會報告」的內容作為設定基準。關於保費收入運用利益採自主運用的前提。

四、其他

國民年金財務在計算是以被保險者與年金受者等最近一期的實際收支資料為基礎，以年度別推估將來財務狀況作財務推估表。在進行推估時，以前述未來人口數、勞動參與率以及經濟發展等為前提推估外，營運的實質狀態也是前提之一。

¹⁸所謂合計特殊出生率是指 15 至 49 歲具有生育能力的女性中，每生產 1 歲小孩的比率。

柒、保險費率與保費分攤方式

國民年金保費費用分攤方式，採給付基礎年金時所必須花費的費用是基於當時現職員工能公平負擔為原則。各號加入者的分擔方式說明如下（厚生勞働省年金局，2008）。

例如某年的基礎年金給付總額度為 X ，當年第 1 號加入者數為 Y_1 （但是不包括未繳保險費者以及免繳保費者），第 2 號加入者數為 Y_2 ，第 3 號加入者數為 Y_3 時， $Z = X / (Y_1 + Y_2 + Y_3)$ 。

第 1 號加入者全體費用計算，以 $Z \times Y_1$ 的方式籌款（其中的 1/3 由國庫負擔，到 2009 年度起國庫負擔調高至 1/2）。

第 2 號加入者全體費用計算，以 $Z \times (Y_2 + Y_3)$ 的方式籌款（其中的 1/3 由國庫負擔，到 2009 年度起國庫負擔調高至 1/2）。

以這種分擔方式來維持基礎年金制所需要的費用，基本上第 1 號與第 2 號加入者，皆以平均額 Z 作為相同的單價基準，已使得基礎年金費用得以維持。

在這樣的計算方式下，2008 年度（2008/04/01 至 2009/03/31）第 1 號加入者所負擔的保費月額為 14,410 日圓，第 2 號加入者同時參加厚生年金保險者所負擔的保費額為月收入 y 總額 7.498%（厚生年金在 2008 年度設定在月收的 14.996%，勞雇各負擔 50% 的費用），第 2 號加入者同時參加共濟年金者所負擔的保費額為月收入總額 11.876% 至 14.896%（勞雇各負擔 50% 的費用）。第 3 號加入者不需負擔保險費繳納義務，請參見圖 4.2.2。

2008年4月1日現況

職業		加入制度與保險費	
		加入制度	保險費
自營業者、農民、學生等，20以上60歲未滿，不包括下列人員		基礎年金 [第1號被保險人]	14,410日圓(月額) *每年4月調高280日圓。 最後固定在每月16,900日圓
被 雇 者	是用厚生年金的事業單位，所雇未滿70歲的員工	基礎年金 [第2號被保險人]	厚生年金 月收入的14.966% (勞資各半) 每年9月皆調高 費率0.354% 最後費率固定在18.30%
	公務員 私立學校教職員	基礎年金 [第2號被保險人]	共濟年金 依所加入的共濟制度，繳交總報酬的11.876%~14.896% (勞資各半)
	專業家庭主婦等(被雇者的配偶、靠被雇者的收入維生者)	基礎年金 [第3號被保險人]	免負擔保費(由受雇者配偶在厚生或共濟年金裡支付)

圖 4.2.2 國民年金各號加保者保費負擔圖

資料來源：厚生労働省年金局（2008），公的年金制度の概要，

<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-03.html>

然而第1號加入者未繳保費以及免繳保費者因為不列入計算，導致基礎年金籌款金單價提高，增加加入者負擔持續加重的情況。為防堵惡化，將來對那些未繳費的加入者所給與的給付水準也會減縮，如此才不會因繳費者減少造成單價的計算不斷上漲。但是雖然這麼說，未繳保費者將來會成為年金給付低或者無給付年金的情況，但畢竟違背國民年金制度的精神，因此最重要的課題應該對這些未繳納者以及未加入者提出對策，才是治本的方向。

捌、保費調整機制

最新的保費調整機制是自 2004 年 6 月日本年金制度改革關連法立法通過後，同年 10 月起，年金給付與保險費用負擔，採依保險費收入為基準，依此自動地調整年金給付額的制度（マクロ經濟スライド制）。該制度是指給付額的調整，非單以物價變動為唯一的根據，而是以「物價上漲率」減「就業人口減少率、平均壽命年齡增加率」所得的比率，來調整年金給付額。因此自 2004 年度起，國民年金保險費到 2017 年為止，每年都要調漲。

玖、保險財務狀況

國庫負擔的機制是在 1986 年，國民年金改為基礎年金制後所設立的制度，當時設定基礎年金的 1/3 費用由國庫負擔。根據國民年金法第五章費用的規範，國庫負擔是為補充每年度國民年金事業所需費用，原始設計為補充性的事業費用財源（中央法規社，2005：71）。

2004 年國民年金法修法，將國庫分擔比例修正，由 1/3 調高至 1/2，並自 2004 年度起著手陸續調整，2009 年度為止需完成調高至 1/2 的水準。目前基礎年金國庫負擔的比例因為已經調升至 1/2，推估年金給付額的水準會是繳納保險費全額的 1.7 倍。

國庫負擔水準的調高對基礎年金財務狀況所起的作用為何？社會保險廳曾以 2004 年國庫負擔國民年金財政的 1/3 水準，推估國民年金收支能達到平衡，可能要到 2100 年才能完成，表 4.2.2 是社會保險廳依下列數項因素考量所預測出的國民年金財政收支狀況：

- 一、以 2009 年度以後長期經濟發展為前提，設定薪資上升率為 2.1%、物價上漲率為 1.0%、保險費收入運用利益 3.2%、可任意處分的收入上升率 2.1%（但是 2023 年為止設定在 1.9%）。
- 二、公積金儲備程度以相對於前年度歲末公積金在當年度內支出總和的倍數為推估的基數。

三、 2004 年度的價格作為未來財政推估基數，主要是由薪資上升率推估換算出 2004 年度的物價水準。

表 4.2.2 國民年金財政推估

年度	保險費月 額 (2004 年度價格)	收入合計			支出 合計	收支 差額	年度末 公積金 準備額	年度末公 積金 (2004 年度價格)	公積 金儲 備程 度
		保險費收入		運用 收入					
	日圓	兆日圓	兆日圓	兆日圓	兆日圓	兆日圓	兆日圓	兆日圓	
2005	13,900	4.1	2.2	0.2	4.3	-0.2	10.8	10.8	2.6
2006	14,500	4.5	2.4	0.2	4.6	-0.1	10.6	10.7	2.3
2007	15,100	4.8	2.6	0.3	4.9	-0.1	10.6	10.5	2.2
2008	15,700	5	2.7	0.3	5	0	10.5	10.4	2.1
2009	16,300	5.2	2.8	0.3	5.2	-0.1	10.5	10.2	2
2010	16,900	5.4	3	0.3	5.4	0	10.5	9.8	1.9
2015	19,900	6.5	3.6	0.3	6.5	0	10.4	8.8	1.6
2020	22,900	7.8	4.5	0.3	7.4	0.4	11.3	8.6	1.5
2025	25,900	9.3	5.6	0.5	8.2	1.2	15.1	10.4	1.7
2030	28,900	11.2	6.8	0.7	9.3	1.9	22.6	14	2.2
2040	29,500	13.5	7.4	1.2	12.3	1.3	38.4	19.3	3
2050	29,500	15.6	8.1	1.4	14.9	0.6	46.1	18.8	3
2060	29,500	17.6	9.1	1.6	17	0.5	50.4	16.7	2.9
2070	29,500	19.4	10.1	1.7	18.8	0.5	54.1	14.6	2.8
2080	29,500	21.5	11.3	1.8	20.8	0.7	58.3	12.7	2.8
2090	29,500	24.2	12.9	2	23.1	1.1	65.4	11.6	2.8
2100	29,500	27.6	14.8	2.5	25.7	2	78.9	11.4	3

資料來源：社会保険庁（2004），厚生年金、國民年金財政改革-平成 16 年財政重新計算の諸前提，<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/04-13f.html>

壹拾、 保險監理機制

目前（2007）國民年金營運負責機構為厚生勞動省獨立的附屬單位社會保險廳。社會保險廳是在 1997 年統一管理社會保險業務而設立，一開始主管健康保險事業、船員保險事業、厚生年金保險事業以及國民年金事業的營用。在地方分支機構的設立為都道府縣的社會保險事務局處理地方業務外，也設有社會保險事務所。

壹拾壹、 保險基金運用方式

一、 公積金的制度運作

根據國民年金法第五章公積金的運用規範，公積金的原始資本是由國民年金的加入者所繳納的保費裡，徵收部份來作為公積金的財源，而且是為了將來年金的財務給付而生。因此厚生勞動大臣對年金資金運作基金必須設立基本方針，每年至少一次檢討基本方針的內容變更。而厚生勞動大臣每年要向社會保障審議會提出年度年金資金運用的結算報告與基金的業務概況報告書（中央法規社，2005：69～70）。該法亦授權給厚生勞動大臣可將公積金的資金給日本政府所設立的「財政融資基金」託管（中央法規社，2005：69）。

二、 公積金支付準備推估

2004 年財政重新計算時，預估到 2100 年國民年金財政才會達到均衡，之後基礎年金給付水準可以自動調整。因此 2100 年後為保有準備金支付的能力（如一年份的給付支出），要設定公積金累積的目標。2020 年公積金準備累積目標額約為 60 至 80 兆日圓、2040 年公積金準備累積目標額約為 100 兆日圓（社會保險庁，2004）。

壹拾貳、 延繳或欠繳保費之處理方式

如前述，年金欠繳保費者，一般處理方式會發出催繳通知書，而國民年金法中也設定處罰條款，對欠繳者所擁有的財產進行扣押，催促欠繳者補繳積欠的保費。而因欠繳保費導致確實繳費未達 25 年者，即使年齡達滿 65 歲，仍不具有請領權。

而對於延遲繳交者，國民年金設有免除與緩衝制度，需加入者親身定期提出申請與資格審查，獲准延遲繳交者也需一定的時間將延遲繳交的費用填補回去。

國民年金給付以年齡與加保期間確實繳費達 25 年作為受領的要件。為促使達 65 歲時有基本的收入維持，對特定情況或對象，依加入者提出申請，給予延長繳納期限的措施。例如 2000 年開設學生保費繳納特例制度（工作後再繳費措施）。又，2005 年 4 月起至 2015 年 6 月止，針對滿 20 歲無固定工作的年輕人或者與親人同住 20 歲至 29 歲的年輕人，其收入低於保險費全額免除基準者，依其所提出的申請，保險費用的繳納，最長可延至 10 年緩衝其保險費的繳納。而緩衝期間也會被包含在須加保 25 年的資格期間規定內，但是緩衝期間的保險費在 10 年內要追繳回來。

第三節 社會年金保險近年之改革

壹、改革之背景與驅力

日本國民年金法自 1959 年 4 月 16 日公佈迄今，歷經多次修訂直至 2007 年 7 月 6 日最新修法，共分為 10 章，148 條。歷次國民年金改革之背景與驅力整理如表 4.3.1。

表 4.3.1 日本國民年金改革年表之背景與驅力

年	改革內容	背景與驅力
1959	1961 年開始實施全民為對象的年金制度。	當時制定國民年金制度導入背景，考量福利給付與保險制度規劃。
1973	1.年金諸法修法 2.物價調整制導入	維持年金的購買力，導入依物價變動而調整給付的方式
1978	針對滯納保費的問題實施特別年金給付調整。	因為國民滯納保費，導致給付合格期間不符資格規定，產生無法受領老年年金的情形，政府特別在此期間，特例提供無年金者年金給付的措施。
1985	國民年金法等修法、各種共濟組合法修法、導入基礎年金制	導入公共年金三支柱
1986	正式強制 20 至 59 歲的國民加入義務。4 月起，也強制家庭主婦加入國民年金。國民年金開始實質變成基礎年金。	1.設定 20 至 59 歲為強制性加保的理由，是因為現行法律規定未來最長可受領 40 年的年金給付額之規範。 2.以 20 歲為加入起始點是為與其他法律規定相銜接。 3.為何要整合成三階段的公共年金，有學者認為透過一階和二階的加入者(特別是國民年金第 2 號加入者)公共年金繳納合為一體，強化第一階國民年金的營運基礎。
1991	1.20 歲以上的學生強制加保 2.國民年金基金制度實施	健全學生的殘障給付體制
1996	年金改革決議，將受領資格年齡由 55 歲調高至 60 歲	因應少子化與高齡化
2000	1.開設學生保費繳納特例制度（工作後再繳費措施），前提是要提出申請與審查。 2.所得低於一定水準的第 1 號加入者提出申請，可免除保費半額（新推出保費半額免除制度）。	1.解決學生未納費用影響未來年金受領權與受領額權益。 2.因應少子化與高齡化

	3.將受領資格年齡由 60 歲調高至 65 歲。 4.新增對 65 至 70 歲者徵收薪資稅，並隨薪資水準降低其所得 5.年金給付的調整改為依通膨指數調整	
2004	1.修定給付與負擔 2.採給付依總體人口經濟狀況自動調整公式 3.政府對國民年金給付的補助從原有之 1/3 提高為 1/2 4.育兒而脫離勞動市場之女性可免繳保費期間由一年延為三年；離婚後之女性工作者可與前配偶切割年金權益而獲得合理給付等	1.國會積極討論年金未繳納的問題 2.擴大補充國庫補助額
2005	1.自 4 月 1 日起每年調高保險費 280 日圓 2.擴大未滿 30 歲學生申請緩繳保費得緩衝措施	健全年金財務平衡

資料來源：本研究彙整自（日本年金学会，1992）、（陳雲中、吳凱勳、彭火明、王靜怡、謝秀宜，1997）、（社會保險廳，2004）、（行政院經濟建設委員會經濟研究處編印，1992）、（中央法規社，2005）、（中尾幸村、中尾孝子，2006）、（金子幸嗣，2007）。

貳、各界對於年金改革之不同觀點與討論

一、遺屬基礎年金，完全排除男性配偶的受領權

遺屬基礎年金是以加入者（夫）發生死亡事故時，給付給加入者之妻與子女的年金設計，完全排除男性配偶的受領權。

二、年金計算公式繁雜

雖然老年基礎年金給付公式似乎簡單，但當加入者個人要自行試算基礎年金給付額時，過去繳費情況、加入者身分別是否異動等等要素，都必須透過社會保險事務所代為計算，雖官方網頁有提供簡易試算表，但是自行試算仍無法精確地計算出可以申請的額度。

參、改革過程中之重要影響因素

一、國民年金設計的收支平衡，難以達成

國民年金採用課稅的方法，設計以工作世代所繳納的費用來支付退休世代的生活購買力所需的費用。但是要让年金收入增加則需要工作世代勞動力參與率增加、薪資上升率持續增加以及出生率上升等因素加持，才能增加年金的收入。但是現在日本社會工作

世代因上述三因素都呈負向成長，導致工作世代人口數漸漸萎縮，在此同時退休世代卻因為物價上漲、退休人口增加以及平均餘命的延長，也使得年金的支出持續上升(金子幸嗣，2007：73~74)，年金收支平衡出現結構性的問題。

二、 五年一度的財政重計算問題

法律雖然規定五年檢視財政問題，但財政重新計算主要運作方法屬於人為性的費用調整措施，被認為不足反映工作世代與退休世代間收支所產生的結構性落差。而日本國民年金一直以提供退休世代能維持購買力為給付的水準，然而退休世代過去所繳納的費用不足以支應退休後的購買力時，工作世代就必須被要求提高費用以供應退休世代的需(金子幸嗣，2007：78~79)。

肆、改革之策略與改革之結果

一、 基礎年金受領資格延長

1996 年與 2000 年年金改革決議，將受領資格年齡由 55 歲調高至 60 歲，第二次再次由 60 歲調高至 65 歲(金子幸嗣，2007：94~95)。受領資格延長 5 年的實質影響，並非單純只影響 5 年的延後給付。根據金子幸嗣的推估，2000 年的新制，若 65 歲才可受領的話，男性必須是 1961 年 4 月 2 日以後出生者，女性則必須是 1966 年 4 月 2 日以後出生者，才可以開始請領。這些人若與目前正在受領基礎年金的人其開始可以請領的當時年齡相較，似乎有 20 年受益減少之差異存在。

二、「5 年空白」對策

由於 1998 年 4 月起「高年齡者雇用安定法」修訂退休年齡設定在 60 歲的義務，然而 2000 年又新規定 65 歲才開始給付老年基礎年金，產生退休人員退休到受領年金間有 5 年落差。

對此，日本政府提出幾項對策。第一、2006 年 4 月起階段性的課僱主延長雇用高年齡者至 65 歲的義務。第二、誘導企業廢除定年退休的制度。第三、鼓勵企業延長達到退休年齡者的雇用（延長勤務）或對退休人員重新再雇用（再雇用制度）。根據厚生勞動省的雇用管理報告，延長勤務制度或者再雇用制度，實施的企業比率並不高。一般會實施這樣制度的公司，多屬於經營成長型的公司，因為人手不足而呼應政策採用這二種制度(金子幸嗣，2007：176~180)。對加入者而言，這空白的 5 年因應對策除自籌生活費外，從事銀髮族創業或尋求再受雇的機會，作為基礎的生活收入。

第四節 小結

2014 年日本將有 1/4 國民是屬於高齡者，將進入「超高齡社會」，再加上「少子化」加劇等因素，年金給付額年年增加，依靠年金養老的意義越形重要，所以 2004 年國民年金修法時，採 2009 年為止國庫負擔比率增至 1/2，以及加入者保險費每年調漲 280 日圓的規定，似乎面對 2014 年大限，還會陸續衍生財政問題。

然而，2008 年度日本國民年金最重大的話題，國民年金基金過去託付在財政融資基金的公共公積金，日本財務省要退還給厚生勞動省自行運作。這項決策是在 2001 年度財政改革時所決議，2008 年度起，厚生勞動省必需自行將資金運用於金融與資本市場（玉木伸介，2004）。截至目前，年金資金運用基金由特殊法人依市場現況給予經營管理，2008 年後改由獨立行政法人接收管理運用，這樣的新制引起極大關注。

事實上社會保險廳在 2004 年 11 月曾針對年金制應緊急對應的事項找出多項問題，2005 年 9 月 27 日還為改善年金行政業務，制定業務改革計畫，之後每年皆陸續修訂業務改革計畫內容。2007 年第 166 回國會立法審查時，提出日本年金機構法等社會保險廳改革相關法案時，社會保險廳也整理出約 160 項改革菜單，期望通過改革法案讓業務更分明與透明化。預計 2010 年 1 月起，「年金事業機構」（厚生勞動省特別機構）將成為年金運作的新組織。社會保險廳（2010 年 1 月完成部份廢止與分割成六大機構）在「年金事業機構」設立運作前，致力於推動業務改革、職員意識改革以及組織改革等三大革新。「年金事業機構」被期望能提供給國民更貼近的年金資訊與管理服務，透過營運決議會議策定決策確保年金財務健全。

年金開辦以來，日本國民對其信賴並未隨制度的成熟而增加信心。除前述拒絕加保或加保拒絕繳納費用者即為代表之一。而針對行政疏忽方面，也多有報導。如根據社會保險廳的資料，國民基礎年金沒附上加入者加保號碼的件數就達五千萬件，1,430 萬件用微縮影片所處理的資料發生消磁現象等年金紀錄管理發生嚴重脫序。未解這些民怨問題，2007 年緊急提出對應作法。

另外一項問題，因為對國民年金產生不信賴，以及失業人口及無特定工作的青年人口持續增加，有越來越多的日本國民拒絕加入國民年金或拒絕繳納保費的現象產生（郭明政主編，2006）。換言之，國民年金第1號加入者，被強制加入國民年金，但是其保費非由收入直接扣繳，因而履行繳費的義務容易成為被動性。雖然制度上設有機制促使這類加入者繳回應繳的費用，治本的作法應該是重新設計第1號加入者如何積極繳納保費的機制。

國民年金本質的設計為非保險本質，因而諸如第3號加入者可以不需要繳納費用，享有基礎年金的權益。又為照顧社會弱勢族群，年金的設計亦給與費用繳納全額免除、半額免除等等優惠，並透過國庫補助這些費用的支出，間接形成每年皆須調高費用、調高給付水準等壓力，基本制度設計脫離保險的概念，也是形成財務負擔加劇的問題之一。這些問題都有賴未來持續加以克服。

第五章 韓國的社會年金保險制度及其改革

第一節 社會年金保險之起源與發展

韓國的年金制度最早建立於 1960 年代。最早的方案是於 1960 年開始實施的公務員年金方案。接著是 1963 年開始實施軍人的年金方案，並於 1973 年開辦私立學校教師的年金方案。同時，韓國於 1973 年通過「國民福利年金法」(National Welfare Pension Act)，預計於翌年實施國民年金制度。然而，1973 年正好碰上全球性的石油危機，當時韓國面臨高失業率和高通貨膨脹的問題，導致韓國政府將國民年金制度的實施無限期延期。

韓國國民年金的議題經過一段時間的沈寂之後，等到 1980 年代韓國經濟復甦，加上政治的民主化改革，促成韓國政府於 1986 年時宣布，將 1988 年列為其國民年金之實施年 (Kim and Kim 2005)。韓國政府於 1986 年 12 月 31 日通過國民年金法 (National Pension Act)，並從 1988 年 1 月 1 日開始實施。

隨著韓國國民年金制度的實施，也完成了其年金體系最後一部分的建構。至此，韓國的公共年金體系主要包含了四個方案：公務員年金方案、軍人年金方案、私校教員年金方案、以及國民年金方案。這四個方案都是以社會保險的方式辦理；前三者僅涵蓋傳統的軍公教體系的員工，僅國民年金方案涵蓋一般的就業者。這四個方案中，不論是以納保人數或是以基金累積的角度來看，國民年金都屬韓國最大的年金方案。如表 5.1.1 所示，到 2003 年底時，韓國國民年金納保人數達到 1,240 萬人；其所累積的保險基金，也已超過 110 兆韓元，約相當於 918 億美元。

表 5.1.1 韓國公共年金方案的投保人數和基金規模 (2003 年底)

	納保人數 (萬)	基金規模	
		韓元 (兆)	美元 (億)
國民年金	1240	110.2	918
私校教師年金	20	6.2	52
公務人員年金	90	4.0	33
軍人年金	--	3.9	33

資料來源：Han, 2003

韓國的國民年金制度，在 1974 年政府宣布將實施時程無限期延期之後，為何在 1980 年代中期重起這個塵封多年的制度規畫，並立即將制度付諸實施？對於韓國國民年金制度的實施，一般有兩種不同的解讀。第一種是從經濟社會的角度來解釋。例如，國內學者劉見祥（1994：125-26）就提出下列的觀點：

「由於韓國經濟、社會及政治情勢的轉變，1981 至 1986 年間的高經濟成長，物價的穩定，通貨膨脹的有效抑制，國民所得增加，形成了實施國民年金的有利條件。另方面也由於國民生活水平的提昇，平均餘命的延長，出生率的下降，老年人口急速增加，小家庭制的普遍化，家庭扶養老人意識的減弱，加上工業化與都市化的結果，各種意外事故發生頻率提高，死亡與殘障的威脅日增，為因應社會危險的日益擴大，老人貧困問題的惡化，使得國民對年金制度的需求日益殷切。」

這樣的觀點，相當程度是順應著「工業主義邏輯」的社會福利發展觀點，也就是認為社會福利的發展是工業化的結果：工業化充實了國家的財政基礎並造成傳統社會組織的弱化，因而導致社會福利的誕生，以滿足各種新興的社會需求。

另外一種觀點，是從政治發展的角度來解釋韓國國民年金制度的開辦。持此一觀點者認為，在 1980 年代中期，韓國人口老化的問題並不算嚴重。1986 年時，韓國的 65 歲以上老年人口數對 15 歲以下的幼年人口數的比率是 15，也就是說 15 個老人對 100 個兒童；而且老年人口數的增加也相當緩慢。應此，當時韓國並無迫切實施國民年金的需求（Hwang 2006）。然而，1986 年時，韓國總統全斗煥指定在 1970 年代初推動國民年金制度的靈魂人物 Kim Mahn-Jae 擔任經濟發展委員會（Economic Planning Board, EPB）的主席，為國民年金制度的重生做準備。當時韓國民主化的運動風起雲湧，人民對於總統民選的要求已是勢不可檔，因此，執政者為了贏得首次的總統民選，必須提出能夠獲民心支持的重大社會政策，而國民年金制度的立法實施，就是在這樣的政治情勢之下的產物。也正因為有特殊的政治考量，所以韓國的國民年金制度的最初規畫，是採取低保險費率和高額的給付的設計，導致制度實施不久就出現財務警訊，被迫開始著手進行重要的改革，以解決潛在的財務問題（Hwang 2006）。

另一方面，當時韓國也開始面臨激烈的全球化經濟競爭，因此，國民年金制度的規畫，也納入了經濟發展的考量。雖然國民年金制度的規畫是由當時的衛生與福利部

（Ministry of Health and Welfare）負責，但最後國民年金法的通過，其重要內容幾乎都與經濟發展委員會的主張一致，清楚地顯示出韓國政府在規畫實施國民年金制度之際，以重視其對經濟發展的可能影響（Hwang 2006）。

韓國國民年金制度於 1986 年立法、1988 年實施之後，曾經歷重要的修正。此一制度實施至今，各階段重要的變革，可整理如表 5.1.2。

表 5.1.2 韓國年金制度重要發展階段

時 間	重 要 事 件
1973.12.01	通過「國民福利年金法」（National Welfare Pension Act），預計於 1974 年 1 月 1 日實施
1973.12.22	全斗煥總統宣布制度延後實施
1986.12.31	頒佈《國民年金法》
1987.09.18	國民年金公團成立
1988.01.01	正式實施國民年金，10 人以上單位強制參加
1992	擴大強制納保範圍：5 人以上單位強制參加
1995	擴大強制納保範圍：農民及漁民強制參加
1995	擴大強制納保範圍：於 5 人以上單位工作之外國人強制參加
1999	1. 擴大強制納保範圍：都市地區的自營者、5 人以下單位之員工及雇主、無收入者、外國人強制參加 2. 多項財務改革：調降所得替代率、提高請領資格年齡、實施年金財務評估制度
2003	擴大強制納保範圍：1 人以上單位之雇主及員工強制參加
2004.07.01	擴大強制納保範圍：凡適用健康保險或雇用保險之單位均強制參加

資料來源：1.修改補充自陳鴻達等，2007，考察日本、韓國年金制度及實務作業
頁 48，表 4-1。

2.Lee, 2002; Hwang, 2006

第二節 社會年金保險制度之現況概要

壹、行政體制（此部分內容主要參考自劉見祥，1994）

一、主管機關

韓國國民年金的主管機關是保健社會部(Ministry of Health and Social Affairs)，該部於1984年四月設立國民年金局(National Pension Bureau)，負責有關國民年金的政策整體規劃，法規的擬訂、解釋、協調及研究，並對國民年金管理公團業務的指導監督。

二、業務執行機構

依國民年金法規定，設立國民年金管理公團(National Pension corporation)，接受保健社會部委託，辦理保費徵收、給付行政、與被保險人投保資料之維護管理等工作。公團除總部外，並於各地設有區域辦事處及地區辦事處。

三、諮詢審議機構

依國民年金法及國民年金法實行令規定，為因應保健社會部長諮詢及審議有關國民年金重要事項，於保健社會部設置國民年金審議委員會(National Pension Committee)，其諮詢事項包括國民年金制度、保險給付、保險費、國民年金基金等相關事項。

國民年金審議委員會由勞工代表四人，(公會聯合會推薦)，雇主代表四人(由公會聯合會推薦)，及公益人士代表五人(具有國民年金專業知識及經驗豐富之專家學者)組成，主任委員由保健社會部次長兼任；委員除保健社會部次長隨職務進退外，餘任期為三年。

四、基金運用審議機構

保健社會部設置國民年金基金，基金來源為保險費、基金運用之收益及公團決算之盈餘。為保障基金運用之安全性、受益性及公共性，保健社會部並設置國民年金運用委員會(National Pension fund operation committee)，以審議決議國民年金基金運用事項。保健社會部每年擬定基金運用計畫，應提請基金運用委員會及國務會議審議通過，並獲大統領認可。每年應將基金運用情形，在本部之特種新聞報經濟版至少刊登一個月，以召公信。

貳、涵蓋對象（本部分的資料主要參考自韓國年金公團《National Pension Service》網頁資料）

一、一般條件

國民年金保險的涵蓋對象，主要是依年齡和居住兩個條件來決定。居住於韓國且年齡在 18-60 歲的民眾，不論其所得狀況，都是國民年金保險的涵蓋對象。除了一些特定狀況之外，居住於韓國年齡在 18-60 歲的外國人，也納入國民年金保險的適用範圍。

二、排除對象

符合上述一般條件之民眾，如果具有下列情形時，則被排除在納保對象之外：

- （一）公務人員、軍人、私立學校教師；一些特定的郵局的員工也被排除，因其有自身的年金方案。
- （二）年齡在 55 歲以上、60 歲以下，已領取年金給付者（包括提前年金的領取者與領取年金給付的礦工和漁民）。

參、例外處理

- 一、年齡在 18 歲以下，於納入國民年金保險的事業單位工作者，取得其雇主之同意後，可以用事業單位加保者之身份加入國民年金保險。
- 二、年齡在 60 歲以上，投保年資不到 20 年之被保險人，仍可選擇繼續加保（成為「自願繼續加保者」）。
- 三、年齡在 60 到 65 歲之間者，也暫時允許其加入國民年金保險。

肆、被保險人的類別

國民年金保險的被保險人，大致上可以分為強制納保對象和自願納保對象。強制納保對象又可分為「事業單位加保者」和「個人加保者」。自願加保者則可以分為「自願加保者」和「自願繼續加保者」兩類。

一、事業單位加保者

這一類的被保險包括所有 18 到 60 歲在 1 人以上單位工作之受雇者和雇主；以及年齡在 18 歲以下，於納入國民年金保險之事業單位工作，取得其雇主之同意而加入者。事業單位加保者的保險費，是由受雇者和雇主雙方各分攤一半。

二、 個人加保者

下列各類民眾是以個人身份加保：

- (一) 自雇者
- (二) 年齡在 27 歲以上且無所得者
- (三) 年齡在 27 歲以下但曾繳 1 個月以上的保費者。

個人加保者需自行負擔全額保險費。

三、 自願加保者

下列各類的民眾，可以自願加保：

- (一) 公務人員年金、私立學校教職員年金、軍人年金、國民年金、與特殊郵局年金方案等方案的被保險人或年金受益者的無所得之配偶。
- (二) 年齡在 27 歲以下且從未有繳交國民年金保險費記錄者。
- (三) 受國民基本生活安全保障法 (National Basic Living Security Act) 保障之民眾。
- (四) 已從公務人員、私立學校教職員、軍人、或特定郵局員工身份退休，並已領取公務人員年金、私立學校教職員年金、軍人年金、或特殊郵局年金者。

四、 自願繼續加保者

包括下列各類民眾：

- (一) 年齡在 60 歲以上且投保年資在 20 年以下者。
- (二) 年齡在 55 歲以上、符合請領老年年金資格、投保年資在 10-20 年之間的礦工和漁民等特定行業之受雇者。

表 5.2.1 韓國國民年金各類被保人數 (2007 年 7 月)

總計	事業單位加保者	個人加保者	自願加保者	自願繼續加保者
18,031,281 (100%)	8,968,762 (49.74%)	9,009,812 (49.97%)	27,482 (0.15%)	25,220 (0.14%)

資料來源：National Pension Service,

http://www.npc.or.kr/jsppage/english/scheme/scheme_01.jsp.

表 5.2.1 是 2007 年年中韓國國民年金各類被保險人數的統計。從表中可以看出，韓國國民年金的被保險人已超過 1 千 8 百萬人；其中絕大部分都是事業單位加保或個人加保的強制加保對象；自願加保者所佔的比例相當低。

五、保險費率與保費收繳

(一) 保險費率

國民年金開辦初期，為減輕勞雇雙方的負擔，採低費率政策 3%，所得替代率為 70%，屬相對較高之給付水準。然而，隨著高齡、少子化社會的來臨，以及經濟不景氣等客觀環境的改變，韓國政府已預見到未來年金財務問題的嚴重性，並自 1998 年起即規劃準備，陸續實施一連串的因應措施。1997 年亞洲金融風暴，嚴重影響韓國經濟發展之步調，許多企業集團紛紛倒閉，面臨破產或合併的命運。大量失業人口，使得 1997 年至 1998 年兩年間，被保險人數由 784 萬人降至 713 萬人，減少將近一成，年金保險涵蓋範圍占勞動人口比率亦由 36% 降為 33%。國民年金爰於 1999 年將納保對象擴及 5 人以下企業勞工、都市自僱者、臨時工等，因而增加近 9 百萬被保險人，涵蓋率大幅上升至 76%，同時挹注了保費收入之財源（陳鴻達等，2007）。

國民年金保險費率採每 5 年增加 3% 之階段調整方式，由開辦初期的低費率 3% 逐步提高到 6%、9%（勞雇各半負擔），而自 1998 年提高為 9% 後，迄今均未再作調整，預計將到 2009 年才會依財務評估結果，再行修正調整。韓國國民年金歷年來之保險費率變化，詳如表 5.2.2。

表 5.2.2 韓國國民年金歷年費率變化

年 度	1988~1992	1993~1997	1998~2009
費 率	3%	6%	9%

資料來源：國民年金公團 (National Pension Service, NPS)，<http://www.nps.or.kr>。

(二) 被保險人保險費之計算

在 2008 年以前，被保險人的保費總額，是依其所屬的「標準月所得額分級表」乘以保險費率來計算。但自 2008 年 1 月 1 日起，停止「標準月所得額分級表」的使用，而一律按被保險人的實際收入計算保費，不再區分級距。

至於自願加保者或事業單位以外之自願繼續加保者，應按前一年度 12 月 31 日全體事業單位加保者與個人加保者之標準月所得額的中位數申報。

（三） 免繳保費規定

收入並非參加國民年金的必要條件，部分被保險人可能無力負擔年金保險費，而反覆加、退保將造成行政上缺乏效率，為兼顧被保險人權益與行政效率，乃有免繳之規定。對被保險人而言，未繳費期間雖不計入年資，但可補繳保費並補計年資；且一旦發生殘廢或死亡事故，不致因已退保而無法申領給付，權益可以受到保障。

強制參加對象始得適用免繳規定，得申請免繳的情況包括：服務單位停歇業、失業、服役、就學、入監服刑、緩刑或於矯正期間、失蹤、因災害或意外致無法工作而收入驟減……等，即得申請免繳保險費。免繳保險費者於重獲收入時，應主動通知國民年金公團，並得一次或分期補繳保險費（陳鴻達等，2007）。

（四） 欠費處理

國民年金公團處理欠費案件時，對於因失業、發生災害等原因，以致無力負擔保險費者，協助其申請免繳。同時，保費免繳期間雖不計入年資，但可保留加保資格，不影響其未來領取給付之權益。對於具有繳費能力卻因故不繳納保險費者，主管機關，會先寄發催繳函，繼之以電話催繳。被保險人仍不依規定繳納保費者，則安排家訪，當面宣導參加年金制度的必要性，並催繳保費。經過以上程序仍不肯繳費者，國民年金公團得報經保健福祉部同意，依國稅滯納處分案例，扣押其財產並強制徵收（陳鴻達等，2007）。

（五） 年金給付

包括老年年金、身心障礙年金、與遺屬年金等各種年金給付的計算，均是以基本年金額（Basic Pension Amount, BAP）為基礎。基本上，基本年金額僅適用於20年或更高的投保年資的情況下。若投保年資低於20年，則依其投保年資之不同，需要將基本年金額乘上一一定的給付率。身心障礙年金和遺屬年金之計算，也是用基本年金額乘上一一定的給付率來計算。

基本年金額的計算，是由三個參數決定：被保險人的投保年資、全體應納保被保險人的平均薪資、以及被保險人本身納保期間的平均薪資。將全體被保險人的平均所得納入參數，有助於實現不同所得階層間的所得重分配。其公式為：

$$\text{基本年金額} = 1.5 (A+B) \times (1+0.05N) / 12$$

其中，A 是經物價指數調整後的、請領年金前三年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數，換言之，投保年資超過 20 年者，每增加一年，其年金給付增加 5%(National Pension Service 2008)。舉例而言，若一被保險人之平均投保薪資恰好於全體被保險人之平均薪資相同 (A=B)、累計投保年資為 20 年，則其基本年金額之所得替代率為 25%(National Pension Service 2008)。

韓國國民年金的給付項目主要分為老年年金、傷殘年金、遺屬年金與一次給付金 4 種：

1. 老年年金

各種老年年金給付的條件與給付標準，詳如表 5.2.3。

表 5.2.3 韓國國民年金老年年金給付條件與給付標準

種 類	給付條件	給付標準
全 額 老年年金	年齡在 60 歲以上，加保年資達 20 年，且未從事有酬工作者	基本年金+附加年金
減 額 老年年金	年齡在 60 歲以上，加保年資介於 10 至 20 年間，未從事有酬工作者。某些特定行業之勞工，減額年金請領年齡可下降至 55-59 歲。	基本年金 × 【依年資計算之給付率】 + 附加年金。 不同年資之減額年金之給付率，詳如表 5-6。
在 職 者 老年年金	年齡介於 60 至 64 歲，符合老年年金請領資格，但仍持續從事有酬工作者。某些特定行業之勞工，在職者年金請領年齡可下降至 55-59 歲。	基本年金 × 【依年齡計算之給付率】 給付率介於 55% 到 60% 之間。 不同年齡之減額年金之給付率，詳如表 5-7。
提前退休 老年年金	年齡介於 55 至 59 歲，加保年資低於 10 年，且已不從事有酬工作者	基本年金 × 【依首次領取給付時年齡計算之給付率】 + 附加年金 不同年齡請領提前老年年金者之給付率，詳如表 5-8。

資料來源：整理修改自陳鴻達等，2007；National Pension Service (Korea), 2008.

表 5.2.4 韓國不同投保年資之減額老年年金給付率標準

投保年資	10 年	11 年	12 年	13 年	14 年	15 年	16 年	17 年	18 年	19 年
給付率	47.5%	52.5%	57.5%	62.5%	67.5%	72.5%	77.5%	82.5%	87.5%	92.5%

資料來源：National Pension Service (Korea), 2008

表 5.2.5 韓國在職者年金不同年齡之給付率

年齡	60 歲	61 歲	62 歲	63 歲	64 歲
給付率	50%	60%	70%	80%	90%

資料來源：National Pension Service (Korea), 2008

表 5.2.6 韓國提前退休年金不同首次領取年齡之給付率

首次領取年齡	55 歲	56 歲	57 歲	58 歲	59 歲
給付率	75%	86%	82%	88%	94%

資料來源：National Pension Service (Korea), 2008

2. 傷殘年金

加保者依規定繳納保險費，且繳費期間超過總加保期間的 2/3(欠費少於 6 個月者不在此限)，於發生疾病或傷害事故時，得請領傷殘年金。當傷殘程度改變時，國民年金公團會重新審查並調整給付金額。如有惡化，則新舊傷殘等級合併計算，如重新計算後之金額較低，仍可按先前核定之金額繼續領取給付。

表 5.2.7 傷殘等級與傷殘年金給付標準

傷殘等級	傷殘年金標準
1 等殘廢	100%基本年金+附加年金
2 等殘廢	80%基本年金+附加年金
3 等殘廢	60%基本年金+附加年金
4 等殘廢	一次性發給 225%基本年金

3. 遺屬年金

下列各款人士死亡時，其遺屬可請領遺屬年金：

- (1) 請取老年年金者
- (2) 身心障礙等級第一、第二級，領取身心障礙年金者
- (3) 被保險人（若年資不滿一年，則僅限於在被保險期間因疾病或職業災害死亡者，其遺屬可領取遺屬年金）
- (4) 曾為國民年金被保險人，且加保年資 10 年以上；或加保年資不滿 10 年，而在退保後一年內診斷有疾病或職災於，並於退保後 2 年內死亡者（National Pension Service 2008）。

表 5.2..8 繳費期間與遺屬年金給付標準

繳費期間	遺屬年金標準
10 年以下	40%基本年金額+附加年金
10 年以尚未滿 20 年	50%基本年金額+附加年金
20 年以上	60%基本年金額+附加年金

資料來源：National Pension Service (Korea) , 2008

4. 一次金給付

(1) 返還性一次金

屬下列情況者，國民年金公團會將其繳納之保險費總額及利息一次返還：

- A. 參加保險者年資<10 年，年滿 60 歲
- B. 參加保險者死亡，且未支付遺屬年金
- C. 參加保險者喪失韓國國籍或移民國外

已領取返還性一次金者如重新取得投保資格，應加計利息返還國民年金公團，其相當之年資將予採計。

(2) 死亡一次金

參加保險者死亡後，如無符合條件得請領遺屬年金者，且未發給返還性一次金者，發給死者之法定繼承人(依序為配偶、子女、父母、孫子女、祖父母、兄弟姊妹)或受其扶養之親屬死亡一次金，金額按繳納保險費總額加計利息一次返還，但不得超過死者最後標準月所得額(SMI)或繳費期間指數化平均標準月所得額(SMI)的 4 倍（陳鴻達等，2007）。

韓國國民年金基金的累積相當快速。如表 5.1.1 所顯示，到 2003 年時，韓國國民年金以累積超過 918 億美元的規模。韓國國民年金基金的管理，主要由「年金基金管理委員會」負責。基金會的組織架構，詳如圖 5.2.1。

韓國的國民年金基金，其投資的標的，包括國內外的股票和債券，以及其他短期資產。表 5.2.9 是 2006-7 年韓國國民年金基金投資不同標的之分配狀況。從表中可以看出，其投資標的是以國內債券佔最高之比例。可見得其投資策略是以安全性高於獲利性之考量。

表 5.2.9 韓國國民年金基金投資組合及容許變動幅度（單位：%）

年 度	2006 年		2007 年	
資 產 別	資產比重	容許幅度	資產比重	容許幅度
國內債券	69.7	± 4	67.6	± 6
國內股票	11.1	- 3	11.7	- 5
國外債券	5.7	- 3	6.9	- 4
國外股票	7.4	- 3	8.6	- 4
短期資產	6.1	—	5.2	—
合 計	100.0	—	100.0	—

資料來源：NPS 韓國國民年金基金管理報告

表 5.2.10 是韓國國民年金基金歷年來的投資報酬率情形。從表中之資料顯示，除了 1997 年遭逢經金風暴以外，在 1990 年代每一年都有兩位數的投資報酬率。但從 2000 年以後，投資報酬率明顯地下滑。但整體而言，年金基金的投資報酬率都能夠高於經濟成長率和消費者物價指數的增長率。

表 5.2.10 韓國國民年金基金歷年投資報酬率 (%)

年	基金報酬率				經濟指標	
	總計	公共部門	福利部門	金融部門	GDP	CPI
1991	12.76	11.00	11.00	14.04	9.1	9.3
1992	12.68	11.00	11.00	14.07	5.1	6.3
1993	11.99	9.67	11.00	13.87	5.8	4.8
1994	12.10	10.25	10.94	13.91	8.4	6.2
1995	12.11	11.64	10.68	13.11	8.9	4.5
1996	10.75	10.30	9.69	11.86	7.1	4.9
1997	8.84	10.32	8.67	5.56	5.9	4.5
1998	14.41	13.02	8.93	18.37	-6.7	7.5
1999	12.80	8.45	8.01	24.49	10.7	0.8
2000	4.69	8.57	8.05	-1.83	8.8	2.2
2001	8.74	6.62	5.96	11.37	3.7	4.2
2002	6.35	6.47	4.53	6.30	6.8	2.7

資料來源：Han, 2003

圖 5.2.1 韓國國民年金基金管理委員會組織架構

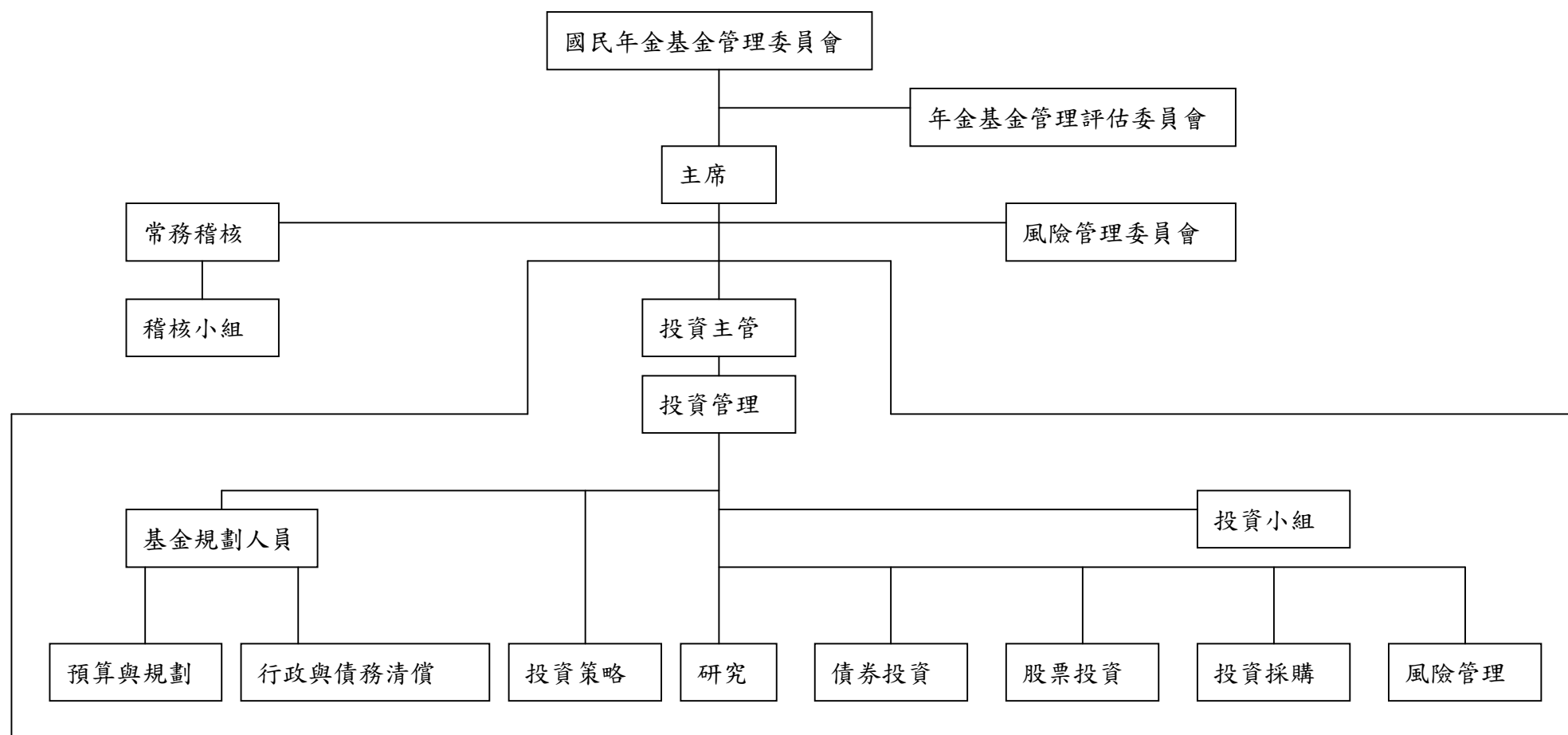


圖 5.2.1 韓國國民年金基金管理委員會組織架構

第三節 社會年金保險近年之改革

由於財務的機制設計不良，在 1990 年代初期就預見在短期內將出現嚴重的年金財務失衡的危機。因此，韓國近年來的年金改革除了擴充涵蓋的人口之外，也因應財務的問題而做了重要的調整。1998 年時，韓國修正國民年金法，將年金給付的平均所得替代率由 70%降為 60%；同時將把年金合格請領年齡由 60 歲逐年提高到 65 歲（Gillion et al., 2000; Moon, 2001; Kwon, 2002; Holzmann and Hinz, 2005）。由於這一次的改革並未能為全解決年金的長期財務問題，到 2002 年時，國民年金之改革再度成為韓國各界關注之議題。政府再度提出提高保險費率與降低給付水準之修法提案，但因得不到主要反對黨之支持，而遲遲無法通過（Kim and Kim 2005）。

表 5.3.1 是韓國年金基金與財務之預測。從表中可以看出，在現行的制度之下，到 2036 年時就會出現當年度保險費收入少於當年度保險費支出的情形；而在 2047 年時，年金基金就會用罄。因此，進一步的財務改革仍是無可迴避的課題。

表 5.3.1 韓國國民年金基金與財務預測, 2002~2050 (兆韓元)

年	基金累積	年度收入	年度支出	年度平衡
2005	160,396	29,687	4,219	25,468
2010	328,694	50,080	11,094	38,986
2015	571,775	74,678	19,091	55,587
2020	908,028	109,073	35,010	74,064
2025	1,256,246	135,186	64,936	70,250
2030	1,581,638	170,648	111,103	59,544
2035	1,715,359	186,032	181,177	4,855
2036	1,702,972	189,069	201,456	-12,387
2040	1,447,808	191,224	289,188	-97,964
2045	523,472	164,768	414,321	-249,553
2047	-96,159	139,326	473,542	-334,216
2050	-	154,610	561,966	-407,356

資料來源：Han, 2003

除了財務課題之外，涵蓋率的提升也是韓國的國民年金所面臨的重要課題。許多列為國民年金保險強制加保對象者並未加保；而非典型就業者加保比率更低。根據韓國衛生與社會部的統計，2003 年時，548 萬的非典型就業者中，加保率僅有 36%；五人以下小型企業的部分工時就業者中，加保率僅有 7.8%（Dong-A-Ilbo, 2006/2/14）。顯示韓國在提昇國民年金加保率上仍有待努力，才能落實保障全民老年經濟安全之制度初衷。

第四節 小結

韓國的國民年金實施之初，僅涵蓋雇用 10 個員工以上企業的受雇者。因此，在制度實施之初，如何擴充其涵蓋對象，成為制度實施後最受關注的議題（Kim and Kim 2005）。從表 5-2 中也可看出，韓國的國民年金實施以來，其涵蓋對象已經有大幅的擴充。1992 年的年金改革將涵蓋對象擴充到雇用 5 個員工以上企業的受雇者；1995 擴充到農村的農民、漁民、自雇者等；1999 年再納入居住於城市的自雇者、5 人以下單位之員工及雇主、無收入者、以及外國人。經過幾次的擴充，納保人口從 1988 年時的 443 萬人大幅成長，到 2005 年時總納保人口已超過 1,712 萬人（2005 年韓國國民年金基金管理年報，引自陳鴻達等，2007）。

韓國的年金制度在制度開辦時為提高民眾加保之動機，採取低保費與高給付的策略。最初之保險費率為 3%，而最初的全額年金所得替代率為 70%。然而，在短短二十年間，保險費率已從 3% 調高到 9%，全額年金的所得替代率也已從 70% 降到 40%。另一方面，請領全額年金的合格年齡，也將逐步由從 60 歲到 65 歲。一開始的制度設計過於慷慨，導致在制度實施後不久，就必須進行一連串重大的改革，使被保險人的負擔大幅增加，而給付大幅縮減。韓國國民年金保險的發展歷程與經驗，實是我國應省思與借鏡的重要參考。

第六章 美國、德國、日本與韓國年金制度之比較

本章以第二至第五章為基礎，就美國的社會安全制度、德國的帝國勞工障礙與老年保險制度、日本的國民年金制度、及韓國的國民年金制度等，比較其起源與發展、涵蓋對象、保險費、給付項目和金額、保險財務等特色，俾供台灣借鏡。

第一節 社會年金保險制度之起源與發展

本節比較美國、德國、日本、與韓國社會年金保險制度之起源與發展。

壹、美國

美國的老年、遺屬與身心障礙保險（Old Age, Survivors, Disability Insurance, 簡稱 OASDI）係依據 1935 年的社會安全法而設立；其起源背景是 1929 至 1933 年的經濟大蕭條，當時數百萬美國老人的生活屬於貧窮(郭冠甫 1999；王蘭芳、周蕊，2005)。該制度係確定給付制，隨著二次戰後的經濟快速發展，涵蓋對象以及給付項目和金額逐漸擴大。例如，1965 年另開辦 65 歲以上老人的醫療照護保險，1939 年納入遺屬保險，1956 年納入身心障礙保險，1958 年增加身心障礙者受撫養眷屬給付，1960 年放寬身心障礙給付為 65 歲以前任何年齡的身心障礙皆可請領，1972 年放寬身心障礙者的範圍（陳琄、姚雨靜 2003）。但 1980 年代以來，結構性失業、全球化經貿競爭加遽、人口老化、少子女化、提早退休，以及醫療支出持續成長等趨勢下，使得美國的年金制度面臨財務不平衡的壓力。

貳、德國

德國現行社會年金保險制度，稱為：帝國勞工障礙與老年保險法（Reichsgesetz betreffend die Invaliditaets- und Altersversicherung vom 22.6.1889），於 1891 年實施（Rueckert, 1990: 2），針對當時面對工業化市場化都市化之趨勢下，欲追求社會公平正義（Palm, 1990），依職業身分形成分立運作的狀態，包括老年、身心障礙、與死亡（1911 年增給）給付。

二次戰後，德國年金保險制度原先提存準備的基金，因為戰爭因素影響，加上飛躍的通貨膨脹影響，使得年金基金消失殆盡，而有 1957 年指數化動態年金調整機制(年金

給付計算公式化)、建立投保薪資上下限、基金儲備制改為隨收隨付制，且將年金給付與薪資成長和社會人口依賴比之變動相關化。基於 1990 年東西德統一、歐盟統合趨勢、經濟全球化與年金財務平衡綜合考量等，1992 年起進行以下改革：合併勞工年金保險與職員年金保險為「一般年金保險」、修正年金給付與年金現值公式參數、長期規劃逐步延後強制退休年齡為 67 歲、提出費率穩定原則，以量入為出取代量出為入原則。2000 年國會通過，建立「基本保障法」，朝三柱式年金制度改革。2011 年擴大強制納保範圍，強制農民及漁民參加。

參、日本

1950 年代後期，為確保老後所得保障，透過世代間互助的精神，日本開始討論以全體國民為對象的年金制度設計。1959 年草擬的國民年金是依據各職業領域設計的年金制度，1960 年 10 月起日本國民年金制度（法律第 141 號）開始運作，1961 年 4 月開始徵收保險費，全體國民納入保險體系。

肆、韓國

韓國於 1973 年通過「國民福利年金法」（National Welfare Pension Act），預計於翌年實施國民年金制度。然而，1973 年正好碰上全球性的石油危機，當時韓國面臨高失業率和高通貨膨脹的問題，導致韓國政府將國民年金制度的實施無限期延期。等到 1980 年代韓國經濟復甦，加上政治的民主化改革，執政者為了贏得首次的總統民選（Hwang, 2006），促成韓國政府於 1986 年時宣布，將 1988 年列為其國民年金之實施年（Kim and Kim, 2005）。韓國政府於 1986 年 12 月 31 日通過國民年金法（National Pension Act），並從 1988 年 1 月 1 日開始實施，涵蓋一般的就業者 and 未就業者。

伍、小結

四國的經驗顯示，社會年金保險制度之起源背景包括：

- 一、順應著「工業主義邏輯」的社會福利發展觀點；也就是認為社會福利的發展是工業化的結果：工業化充實了國家的財政基礎並造成傳統社會組織的弱化，因而導致社會福利的誕生，以滿足各種新興的社會需求；如美、德、韓、日。
- 二、為協助老人脫貧；如美國、日本。
- 三、特殊的政治考量；如美國要安定 1930 年代經濟大蕭條的社會，韓國 1986 年有總統大選。

四國社會年金保險制度之發展顯示，給付漸寬、人口高齡化、少子女化、景氣波動等，終會造成財務壓力，而必須進行改革，以追求制度的永續性。

第二節 涵蓋對象

本節比較美國、德國、日本、與韓國社會年金保險制度之涵蓋對象範圍。

壹、美國

美國老年、遺屬與身心障礙保險被保險人對象中，受僱者與自營業者採用同一老年、遺屬與身心障礙保險制度，保費徵收、給付均統一管理。1937 年老年、遺屬與身心障礙保險開始實施後，逐漸地擴大被保險人適用範圍，包括擴大強制與任意加入的適用範圍。

老年、遺屬與身心障礙保險強制參加對象為受僱勞工，以及年收入 400 美元以下的自僱者。除少數例外，美國老年、遺屬與身心障礙保險的適用範圍均為強制性（柯木興，2007：80）。美國無參加的年齡下限，但需是就業者。

貳、德國

在德國，原則上所有受僱以獲取薪資的國內勞動者，都是年金保險強制被保險人。1999 年元月起，月收入 400 歐元以上的自僱者，也成為強制被保險人。2003 年起一人公司(Ich-AG)創辦人，也成為強制被保險人。自願被保險人包括教師、教養員(Erzieher)、非專職照顧者(Pflegepersonen)、接生員、生育照顧員、藝術工作者、自由專欄記者、家庭手工業者、近海漁夫以及手工業者等。此亦只涵蓋一般的就業者，未涵蓋未就業者。

參、日本

依據 2007 年 7 月 6 日的國民年金法，日本國民年金的加入者以居住在日本國內（含外國籍）年滿 20 至 59 歲者為強制加入對象，包括 20 歲以上 59 歲之自營業者、農作、學生、無工作者、部分工時者等第 1 號加入者，民間企業的受雇員工、公務員與私校教職員等第 2 號加入者，由第 2 號加入者扶養之 20 歲以上 60 歲未滿的配偶年收入未滿 130 萬日圓者，與健康保險一樣由配偶所屬的公司代為申請加保者為對象等。此涵蓋一般的就業者和未就業者。

肆、韓國

國民年金保險的涵蓋對象，主要是依年齡和居住兩個條件來決定。居住於韓國且年齡在 18 至 60 歲的民眾，不論其所得狀況，都是國民年金保險的涵蓋對象（參韓國年金公團《National Pension Service》網頁資料），故涵蓋一般的就業者 and 未就業者。1988 年 1 月 1 日正式實施國民年金時，10 人以上單位受僱者強制參加；1992 年，5 人以上單位受僱者強制參加；1995 年，農民及漁民強制參加，於 5 人以上單位工作之外國人強制參加；1999 年，都市地區的自營者、5 人以下單位之員工及雇主、無收入者、外國人強制參加；2003 年，1 人以上單位之雇主及員工強制參加；2004 年 7 月 1 日凡適用健康保險或雇用保險之單位均強制參加（陳鴻達等，2007），惟自願加保者所佔的比例相當低。

伍、結語

四國的經驗顯示，美國和德國的社會年金保險制度較接近台灣的勞保(和公保)，只涵蓋一般的就業者。韓國的國民年金較接近台灣的勞保(和公保)與國民年金之整合版，涵蓋一般的就業者 and 未就業者。日本的國民年金則屬於與台灣的勞保(和公保)緊密接軌的基礎年金，也涵蓋一般的就業者 and 未就業者。再者，四國都涵蓋外國人；而在美國和德國，未涵蓋雇主。

第三節 保險費

本節比較美國、德國、日本、與韓國社會年金保險制度之保險費率、保費分攤方式、保費調整機制、預收保費機制、延繳或欠繳保費之處理方式(含欠費分期繳納與催收)等。

壹、美國

美國的社會安全制度的保險費率是工作收入的 15.3%，勞雇各 7.65%，其中包括勞雇各自的社會安全稅（勞雇各 6.2%）和聯邦醫療保險稅（勞雇各 1.45%）；若是自僱者，應自行負擔 15.3%。稅收基準的每月工資收入有上限：2007 年是 97,500 美元，每年依工資水準而自動調整(參 US Social Security Administration 2008)。其保費調整沒有固定機制，過去保費調整(升)除考量財務壓力外，也都有政治考量。美國的社安制度是有工作才加入，故一般不會欠費；若雇主不代扣，才會欠費。

貳、德國

德國年金保險制度原則上以被保險人的實際薪資所得扣繳，勞雇各半分擔的社會保險費為主要財源。自願加保者以及自僱者，自行全額負擔各自社會保險費。養育年資保險費由聯邦政府負擔。自僱身分的藝術家與新聞記者（Selbstaeendige Kuenstler und Publizisten）其保費由藝術家社會管理會（die Kuenstlersozialkasse）負擔。而藝術家社會管理會的資金由加入作為會員之自雇身分的藝術家與新聞記者分擔繳納。義務役與替代役男，以及第二類型失業金受領人的保費，由聯邦政府負擔。1957 年一般年金保險費率為 14%。其後一直上升至 1997 年的 20.3%（最高），2001 至 2002 年降為 19.1%，2003 至 2005 年為 19.5%，2008 年年金保險費率為 19.8%。

從 1957 年起，透過預算方式，政府每年均對年金保險制度，從整體制度的支付面，而非個體被保險人的保費或支付，提供補助。政府每年召集年金保險人就每年的經濟成長率、通貨膨脹率等因素進行討論，若年金支出不足該年度請領者，則由聯邦政府以預算加以補助。

原則上，聯邦政府支出面的補助僅集中彌補由於聯邦法律改變所導致的非年金保險給付。德國聯邦政府對於年金支出的補貼從 1957 年的 31.8%，逐年減少至 1990 的 16.9%，約佔聯邦總預算的 10%。但在 1990 年以後，由於兩德統一的因素，政府必須

部分補助德東地區年金保險人的營運赤字，此一因素使得政府補助金額升高，構成政府財政的重大負擔(BMA, 1995: 271)。

由於德國年金保險須採通報申請並已納費投保期間計算個人薪點基數，故無納費即無請領權，故無延繳或欠繳保費之處理。

參、日本

日本的國民年金（基礎年金），保險費採固定額制，也會調整固定額，以因應年金給付額的調整。保險費自 2005 年 4 月起，每年調高 280 日圓，2007 年度（2007 年 4 月~2008 年 3 月）固定月額為 14,100 日圓。國民年金保費費用分攤方式，採給付基礎年金時所必須花費的費用是基於當時現職員工能公平負擔為原則，各號加入者的分擔方式訂有公式（厚生労働省年金局，2008）。在這樣的計算方式下，2008 年度（2008/04/01~2009/03/31）第 1 號加入者所負擔的保費月額為 14,410 日圓，第 2 號加入者同時參加厚生年金保險者所負擔的保費額為月收入總額 7.498%（厚生年金在 2008 年度設定在月收的 14.996%，勞雇各負擔 50%的費用），第 2 號加入者同時參加共濟年金者所負擔的保費額為月收入總額 11.876%~14.896%（勞雇各負擔 50%的費用）。第 3 號加入者不需繳納保險費。

加入者對保險費繳納有困難時，須向所屬市役所提出申請，可減免全額的 1/4 或 1/2 或 3/4，學生可以特例申請免除（中尾幸村、中尾孝子，2006：29）。

年金欠繳保費者的一般處理方式是，會發出催繳通知書，而國民年金法中也設定處罰條款，對欠繳者所擁有的財產進行扣押，催促欠繳者補繳積欠的保費。而對於延遲繳交者，國民年金設有免除與緩衝制度，需加入者親身定期提出申請與資格審查，獲准延遲繳交者也需一定的時間將延遲繳交的費用填補回去。

肆、韓國

國民年金開辦初期，為減輕勞雇雙方的負擔，採低費率政策 3%，但採每 5 年增加 3% 之階段調整方式，逐步提高到 6%、9%(1998 年)，迄今未再調整，預計到 2009 年才會依財務評估結果，再行修正調整（國民年金公團 (National Pension Service, NPS)，<http://www.nps.or.kr>）。事業單位加保者，是由受僱者和雇主雙方各分攤一半；個人加保者需自行負擔全額保險費。因 1997 至 1998 年的亞洲金融風暴，造成被保險人減少，故 1999 年擴大納保對象，來增收保費（陳鴻達等，2007）。

在 2008 年以前，被保險人的保費總額，是依其所屬的「標準月所得額分級表」乘以保險費率來計算。但自 2008 年 1 月 1 日起，停止「標準月所得額分級表」的使用，而一律按被保險人的實際收入計算保費，不再區分級距。自願加保者或事業單位以外之自願繼續加保者，應按前一年度 12 月 31 日全體事業單位加保者與個人加保者之標準月所得額的中位數申報。

因收入並非參加國民年金的必要條件，部分被保險人可能無力負擔年金保險費，而反覆加、退保將造成行政上缺乏效率，為兼顧被保險人權益與行政效率，乃有免繳之規定，如服務單位停歇業、失業、服役、就學、入監服刑、緩刑或於矯正期間、失蹤、因災害或意外致無法工作而收入驟減等。對被保險人而言，未繳費期間雖不計入年資，但可補繳保費並補計年資；且一旦發生殘廢或死亡事故，不致因已退保而無法申領給付，權益可以受到保障（陳鴻達等，2007）。

對於具有繳費能力卻因故不繳納保險費者，主管機關會先寄發催繳函，繼之以電話催繳。被保險人仍不依規定繳納保費者，則安排家訪，當面宣導參加年金制度的必要性，並催繳保費。經過以上程序仍不肯繳費者，國民年金公團得報經保健福祉部同意，依國稅滯納處分案例，扣押其財產並強制徵收（陳鴻達等，2007）。

伍、小結

四國的經驗顯示，合理的保險費率大致介於工作收入的 12%至 20%之間，工作收入的認定有採組距分級或採實際收入為準者。有工作收入的就業者較有能力繳交保險費，一般是勞雇各半，也較易在欠繳時，催繳成功。對於可加保的未就業者(如日、韓)，一般是自行全額負擔，但低收入者可減收或免收；有些人可能因無能力繳交保險費而欠繳保險費，或退保，故一般會訂定免繳條件，以及可補繳欠費的條件(如欠費補繳的期間上限)。

第四節 給付項目和金額

本節比較美國、德國、日本、與韓國社會年金保險制度之給付項目、給付資格要件、給付金額和計算公式、給付調整方式等。

壹、美國

給付項目包括老年、身心障礙、遺屬年金：

一、老年年金(old-age pension)

65 歲以上者可領全額的老年年金；62 歲以上者可領減額的老年年金，其金額隨提早退休的月數從全額的老年年金而遞減；65 歲以後退休者可領延後退休老年年金，其金額依全額給付老年年金年齡之延後月數而加計，最後的退休年齡是 70 歲（參 US Social Security Administration, 2008）。

給付依終生收入計算，會隨生活指數自動調整：依 1950 年(或 21 歲，看孰後)以來的收入和工資膨脹指數計算，直到 62 歲(或死亡時，看孰先)，扣除最低收入的五年。上述期間以外的收入若較高，可入替之。1982 年以後才 62 歲者，無最低保障年金。2007 年全額退休給付是 2,116 美元。

亦有眷屬津貼：另 50%付給滿 62 歲的配偶，撫養 16 歲以下子女的任何年齡配偶；前配偶；以及未成年子女，包括：未婚的、18 歲以下，或 19 歲以下尚在高中全職就學，或 18 歲以上的身心障礙子女等(US Social Security Administration2006)。對低收入的老人另提供老年生活補助金(old-age supplemental income benefit (means-test))，上限是個人 623 美元，夫妻 934 美元（參 US Social Security Administration, 2008）。

二、身心障礙年金(disability pension)

身心障礙致無法工作將持續至少一年或直至死亡者，可申請領取身心障礙年金。(21 歲起，每年至少一季參加社安，上限 40 季；身心障礙以前，已參加社安，上限 10 年；年輕就視障者較寬鬆（參 US Social Security Administration, 2008）。

依 1950 年(或 21 歲,看孰後)以來的收入和工資膨脹指數計算,直到身心障礙開始,扣除最低收入的五年;給付會隨生活指數自動調整。1982 年以後才身心障礙開始者,無最低保障年金。2006 年時,50 歲才變成身心障礙者,身心障礙年金上限是 2,205 美元/月。

眷屬津貼:另 50%付給配偶、前配偶、未成年子女。2006 年時,身心障礙戶的年金上限是 3,307 美元/月。對 65 歲以前就身心障礙和(不限年齡)視障的低收入者,另提供身心障礙生活補助金(disability supplemental income benefit(means-test)),上限是個人 623 美元,夫妻 934 美元(參 US Social Security Administration, 2008)。

三、遺屬年金(survivor pension)

鰥夫、寡婦,或前配偶(前配偶需之前婚姻關係持續 10 年以上)可領遺屬年金。資格:死亡者有參加社安;21 歲起,每年至少一季參加社安,上限 40 季;對有撫養子女的鰥夫、寡婦而言,死亡者死亡前 13 季中,至少 6 季參加社安。

終生收入是計算給付的基礎,上限:全額退休年金的 100%。未達全額退休年金年齡的死亡者,提前退休或 50 至 59 歲才身心障礙者死亡,減計遺屬年金。撫養 16 歲以下子女或不限年齡身心障礙子女的鰥夫、寡婦或前配偶,不論年齡,上限獲全額退休年金的 75%。60 歲以前再婚者,停止給付。眷屬 50 歲以前身心障礙者,不給付此遺屬年金(因已有身心障礙年金)。喪葬津貼:255 美元,一次給付。

符合孤兒年金(orphan's pension)資格(死亡者死亡前 13 季中,至少 6 季參加社安;孤兒指 18 歲以下、或 18 至 19 歲尚在高中以下全職就學(22 歲以下的身心障礙子女無限制))時,每一子女獲死者年金的 75%。

符合撫養父母年金(dependent parent's pension)資格(父母 62 歲以上,50%靠死亡者撫養)時,一人獲死者年金的 82.5%,兩人獲死者年金的 150%。實際的家庭最高給付:死者年金的 150%至 180%。實際的給付金額:2006 年時,40 歲死亡,3,897 美元/月(參 US Social Security Administration, 2008)。

貳、德國

給付項目包括老年、身心障礙、死亡年金：

一、老年年金

申領一般老年年金給付要件為年滿 65 足歲以上，且投保年資滿五年以上(一般等待期間)為要件。長期納保被保險人，年滿 63 足歲以上，且投保年滿 35 年以上，得申領老年年金。因為保險期間、事故原因，以及請領時的年齡將影響老年給付的額度與水準。如提前退休者申領減額年金。年滿 60 足歲以上，身心障礙程度 50% 以上，且投保年滿 35 年以上，得申領重殘老年年金。年滿 60 足歲以上，請領時已失業，且過去 1 又 1/2 年內已 52 週失業，得請領失業或老人部分工時老年年金。年滿 50 足歲，請領之前 10 年內已經有 8 年保險年資，得請領因障礙而致的老年年金給付。女性被保險人，年滿 60 足歲，或年滿 40 足歲而有超過十年強制納保年資者，得請領婦女老年年金。

二、障礙年金

投保年資滿五年以上。包括工作能力部分喪失年金(Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung)、工作能力全部喪失年金、礦業者年金、就業失能年金(Renten wegen Berufsunfähigkeit)、工作失能年金(Renten wegen Erwerbunfähigkeit)等。

三、死亡年金

包括養育年金(Erziehungsrenten)、鰥夫/寡婦年金、孤兒年金等。鰥夫或寡婦，孤兒以及已死亡被保險的前配偶得申領死亡年金，一般規範是，投保年資滿五年以上。小鰥寡年金，死亡被保險人投保年資滿五年以上，25% 全額年金。大鰥寡年金，除死亡被保險人的配偶以外，尚有兩位未成年子女或一位未成年子女加上一位身心障礙者，60%/55% 全額年金。再婚者喪失鰥寡年金申領權。

四、計算公式

決定年金給付水準的參數包括：個人薪點(die Entgeltpunkte)、申領年金年齡 (der Zugangsfaktor)、申領年金類別 (der Rentenartsfaktor)、年金現值 (der aktuelle Rentenwert) (BMA, 2007：296)。給付水準調整原則包括代間契約原則，以及信賴保護原則。

依據 1992 年年金改革法(Das Rentenreformgesetz 1992)規定 1992 至 1999 年適用的年金給付公式為(BMA, 2007：312)：

$$RW_m = pEP \times aB \times RAF / 12$$

亦即，年金月額=個人薪點 x 年金現值 x 年金類別指數權數

2001 年年金現值的計算公式為(BMA, 2007：320):

$$AR_t = AR_{t-1} \times (BE_{t-1} / BE_{t-2}) \times (100\% - RVB_{t-1} - AVA_{t-1}) / (100\% - RVB_{t-2} - AVA_{t-2})$$

AR_t = 待決定的年金現值(zu bestimmender aktueller Rentenwert)， BE_{t-1} = 去年每一勞動者的薪資毛額， BE_{t-2} = 前年每一勞動者的薪資毛額， RVB_{t-1} = 去年一般年金保險平均保險費率， RVB_{t-2} = 前年一般年金保險平均保險費率， AVA_{t-1} = 去年的老年給養費用指數(Altersvorsorgeanteil im vergangenen Kalenderjahr)， AVA_{t-2} = 前年的老年給養費用指數。

自 2011 年起規劃生效年金現值的計算公式為(BMA, 2007：320)： $AR_t = AR_{t-1} \times (BE_{t-1} / BE_{t-2}) \times (90\% - AVA_{2009} / RVB_{t-1}) / (90\% - AVA_{2009} / RVB_{t-2})$

AR_t = 第 t 年七月一日生效的年金現值(Aktueller Rentenwert)， AR_{t-1} = 現行年金現值， BE_{t-1} = 前一年平均薪資毛額， BE_{t-2} = 前 2 年平均薪資毛額， RVB_{t-1} = 前一年一般年金保險平均費率， RVB_{t-2} = 前 2 年一般年金保險平均費率， AVA_{2009} = 2009 年老年給養費用指數(=4%)。

參、日本

給付包括老年基礎年金、障礙基礎年金、遺屬基礎年金：

一、老年基礎年金

原則上，加入者繳納保險費年資和免除繳納保險費年資，合計達 25 年以上者，自 65 歲起可請領老年基礎年金。如果國民年金繳納保費年資與厚生年金保險的加保年資合算有 40 年者，60 歲起可申領減額年金（中尾幸村、中尾孝子 2006：26）。到 70 歲再提出申請者，可申領增額年金。2007 年度年金給付水準，全額度有 792,100 日圓，月額全額為 66,008 日圓。

受領老年基礎年金為全額的條件，必須加保期間加入者完全確實繳納保費為給付標準：

$$\text{老年基礎年金} = 792,100 \times (\text{保費確實繳納月數} + (\text{保費全額免除月數} \times 1/3) + (\text{保費繳納半額免除月數} \times 2/3)) / 480 \text{ 月}$$

第 1 號加入者依下列公式計算附加年金（不受物價調整影響）：

$$\text{附加年金額} = 200 \text{ 日圓} \times \text{附加保費繳納月數}$$

二、障礙基礎年金

符合身心障礙 1 級到 2 級的障礙狀態者，在 65 歲以前，可申領障礙基礎年金。給付依障礙程度(1 級障礙基礎年金是老年基礎年金的 1.25 倍，2 級障礙基礎年金是老年基礎年金同額)和需撫養未滿 18 歲子女數而不同(有不同的固定給付追加額)。

三、遺屬基礎年金

包括遺族基礎年金、寡婦年金以及死亡暫時金等。遺族基礎年金是支付給加入者之妻育有未滿 18 歲子女或者加入者之子女未滿 18 歲且無雙親的事實（包括雙親死亡、或者因雙親離婚，離異後雙方亦發生死亡）（中尾幸村、中尾孝子 2006：134~137）。遺族基礎給付採定額制，且依扶養子女數多寡，而給與不同的定額水準。

四、年金的調整

為因應少子化以及未來 65 歲要開始受領年金的目前受僱員工能受領超過世代平均所得的 50% 以上的水準，自 2005 年 4 月起，每年國民年金保費月額調高 280 日圓，亦提高國庫負擔基礎年金的比重（社會保險庁，2004）。

最新的保費調整機制是自 2004 年 6 月日本年金制度改革關連法立法通過後，同年 10 月起，年金給付與保險費用負擔，採依保險費收入為基準，依此自動地調整年金給付額的制度（マクロ經濟スライド制）。乃是以「物價上漲率」減「就業人口減少率、平均壽命年齡增加率」所得的比率，來調整年金給付額。

肆、韓國

包括老年年金、障礙年金、遺屬年金：

一、老年年金

全額老年年金：年齡在 60 歲以上，加保年資達 20 年，且未從事有酬工作者；給付標準為基本年金＋附加年金。另有依年資計算給付率之減額老年年金、依年齡計算給付率之在職者減額老年年金、依首次領取給付時年齡計算給付率之提前退休減額老年年金。

二、障礙年金(disability pension)

加保者依規定繳納保險費，且繳費期間超過總加保期間的 2/3(欠費少於 6 個月者不在此限)，於發生疾病或傷害事故時，得請領障礙年金。當障礙程度改變時，國民年金公團會重新審查並調整給付金額。如有惡化，則新舊障礙等級合併計算，如重新計算後之金額較低，仍可按先前核定之金額繼續領取給付。

三、遺屬年金

下列各款人士死亡時，其遺屬可請領遺屬年金：請取老年年金者；身心障礙等級第一、第二級，領取身心障礙年金者；被保險人（若年資不滿一年，則僅限於在被保險期間因疾病或職業災害死亡者，其遺屬可領取遺屬年金）；曾為國民年金被保險人，且加保年資 10 年以上；或加保年資不滿 10 年，而在退保後一年內診斷有疾病或職災，並於退保後 2 年內死亡者（National Pension Service, 2008）。

四、年金計算公式

包括老年年金、身心障礙年金、與遺屬年金等各種年金給付的計算，均是以基本年金額（Basic Pension Amount, BAP）為基礎。

基本年金額的計算公式為：

$$\text{基本年金額} = 1.5 (A+B) \times (1+0.05N) / 12$$

其中，A 是經物價指數調整後的、請領年金前三年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數，換言之，投保年資超過 20 年者，每增加一年，其年金給付增加 5%(National Pension Service, 2008)。

五、一次金給付

屬下列情況者，國民年金公團會將其繳納之保險費總額及利息一次返還：參加保險者年資＜10 年，年滿 60 歲；參加保險者死亡，且未支付遺屬年金；參加保險者喪失韓國國籍或移民國外。參加保險者死亡後，如無符合條件得請領遺屬年金者，且未發給返還性一次金者，發給死者之法定繼承人或受其扶養之親屬死亡一次金，金額按繳納保險費總額加計利息一次返還（陳鴻達等，2007）。

伍、小結

四國的經驗顯示，老年年金的資格一般包括最低年齡和加保年資，但為紓緩財務壓力，最低年齡有逐漸調高趨勢；但除正常退休年齡的全額老年年金外，四國都提供減額年金和增額年金。在障礙年金方面，多數(如美、日)只對完全失能者提供障礙年金；但德國和韓國也對部分失能者提供障礙年金，主因是其社會保險制度整合有台灣勞保(和公保)的性質(台灣的勞保也對部分失能者提供給付)。在遺屬年金方面，各國會提供往生者的配偶和未成年子女遺屬年金；美國和德國也提供往生者的前配偶(美國有婚姻持續十年以上的條件)遺屬年金；美國更提供往生者的受撫養父母遺屬年金。各國的給付計算公式，一般會考量加保年資、保險事故狀況(如退休年齡、障礙程度)、遺屬人數等，俾有助於實現不同所得階層間的所得重分配。

第五節 保險財務

本節比較美國、德國、日本、與韓國社會年金保險制度之保險財務狀況、財務處理方式、保險基金運用方式、保險監理機制等。

壹、美國

自 1950 年美國國會通過自給自足原則，迄今仍繼續採用（柯木興，2007：85）。老年、遺屬與身心障礙保險財源來自勞雇雙方所繳納之保費及自僱者所繳納的保費與信託基金投資收益等來籌措，政府一般稅收原則上政府不負擔保費及行政事務費用（陳壁瑜，2004：75；柯木興，2007：85），財務採隨收隨付，餘額用以購買政府特別公債作為資產的收益。

社會保險老年年金給付制度本身並不須完全提存基金準備。主要是由於社會保險為一種開放性的永久性互助福利制度，透過強制方式，新加入者源源不斷，並藉由世代間移轉的作用，被保險人所繳納的保險費只要足以支應整個制度當期的財務支出需要即可，以減輕當代勞資費用負擔，而逐期調整保險費率方式，來解決其財務負擔（柯木興，2007：86）。

但是，社會安全基金自 1980 年代開始出現入不敷出的情況，隨著人口老化，公共年金支出的支出膨脹，年金財務的平衡也更加難以維繫。1983 年美國國會通過決議，提升老年、遺屬與身心障礙保險費率和繳稅上限，改隨收隨付制為部分累積制，期望這部分基金能夠滿足一定時期保險增支所需（郭冠甫，1999，王蘭芳和周蕊，2005）。但是據估算，社會安全基金餘額會在 2041 年用完，屆時只能給付 70% 的金額（Karczmar, 2005；清家篤、府川哲夫，2005：170）。

歷任政府在此問題上都提出了若干新的改革或修正方案，如提議部分比例改採個人帳戶式的管理、提高請領年齡、提高稅率、調降給付金額、縮減行政人力等，以彌補未來愈見緊迫的財務問題。但是美國民眾對社會保險年金信心仍不足，根據美國社會保險學家 Rejda 的看法，主要有四項原因，第一、現行制度的責任準備提存不足，導致預期未來將呈現長期赤字，第二、對年輕勞工而言，社會保險給付與保費比值呈現相對下降趨勢，第三、勞工擔心未來退休時將無法完全領到社會保險年金給付，第四、勞工對於

私人儲蓄和雇主退休金制度較政府所推動的社會保險更具信心（柯木興，2007：108）。因此小布希政府的年金改革計劃重視自助努力的概念，鼓勵以企業年金(如 401K)和私人儲蓄來補足退休後的生活需求。主張從現有 6.2%的社會保險稅抽出 2%，轉移到企業年金中，同時企業和員工也增加相應的比例，使之成為美國人老年經濟生活費中最主要的組成部分（新華網，2005），但該主張並未獲得社會共識。

貳、德國

德國一般年金保險是依社會保險原理，以保險費的徵收作為主要的財源，惟保險費不足支付時，投入大約 20%的稅賦財源。而德國在 1969 年將保險財務方式，由原先的基金制改為隨收隨付制（或稱賦課制），安全準備金只作為因應變動而給予提存準備，因而只提存約一個月份的保險給付費（藤本健太郎，2005）。因應年金財務惡化，後來又規定安全準備金要能保有支付 1 年年金給付費用的水準。

然而因給付財源的不足，在 1992 年金改革法之後，對費率進行更嚴格的調控。採用實質薪資成長率為連動調整年金給付的指標，並稱之為「年金財務自動安全裝置」（曾明發，2002：703）。又為維持政府年金基金的財務收支平衡，政府年金計劃之提撥亦隨之增加。聯邦政府曾採用強迫方法以提高增值稅來補助財務達到平衡（陳聽安，2003：52）。也建立過「永續基金」，主要由營運資金與安全準備金兩項構成，取代以往的部分安全準備金，透過它能夠使得年金保險財務穩定。即當有結餘時挹注於此基金，呈現赤字時則由此基金撥補。

2003 年德國總理還提出 3 對策，2004 年實施。第一、2004 年 1 月起凍結年金給付自動調漲；第二、年金給付安全準備金從 0.5 個月降到 0.2 個月；第三、2004 年 4 月 1 日起，初次裁定年金給付日由月初改為月末（清家篤、府川哲夫，2005：42）。德國雖積極地透過各種方式想改善年金的財務問題，但估計到 2050 年，年金保險制度中，年金受領人與保費繳納者之比將由現行的 42/100，增加為 84/100。亦即為維持給付水準，年金保險費必須增將一倍，或者必須降低 1/2 的給付水準。在國債高築的情況下，很難填平給付與保費收入之間的缺口，2001 年起德國政府開始推出稅制優惠措施，積極擴充私領域如企業年金與個人年金等重要性（小松原章、中嶋邦夫，2006）。

德國聯邦年金保險局局長哥特曼認為，德國老年保險已朝實踐個人、企業和國家共同負擔，進行世代契約的互助。在正常情況下 2005 年時，由 3 位勞動者負擔 1 位退休者的老後生活，但也預計 20 年後這個比例會降到 1.3：1，顯然整個儲備金會耗盡。目前為彌補整個基金的虧空，德國政府補貼佔老年給付支出比重已由過去的 1/4 上升到 1/3，財政不堪重負。為適應經濟與社會的重大變化，德國積極推出幾大招數。

第一，努力實現政府、企業和個人三者間的平衡。2002 年，德國政府推出，Reister 年金方案，鼓勵個人在參加社會保險的同時也參加其他年金保險計劃。Reister 年金規定，現在的就業者每投保一個附加養老金，政府就給予其一定數額的補助或稅收上的優惠。目前，德國政府每年拿出 700 億歐元補貼，並用部分生態稅補充養老基金。據德國專家估計，在該計劃的激勵下，德國私人老年保險在整個老年保險金的比例將從近期的 15%增至 30%。

第二，實現社會保險保費繳納和支出的平衡。因老齡化問題日益嚴重，老年給付供求比例失調。為穩定社會保險體系，政府努力創造就業機會，增加就業人口，鼓勵生育，希望增加未來老年支付群體的數量。同時政府不斷提高就業人員繳納社會保險費佔其薪資總額中的比率，2003 年這一比率提高到 19.5%，2005 年可升至 19.8%。

第三，提高退休年齡和工齡，控制提前退休。德國的退休金全額為工資的 70%。目前德國男性 65 歲、女性 60 歲就可以退休，但能拿到全部退休金的人極少，因為法律規定只有年資達到 45 年的退休者才能獲得全額退休金。德國政府還計劃從 2011 年開始把退休年齡從目前的 65 歲提高到 67 歲。同時鼓勵退休者參加部分時間工作，對提前退休者則扣除其部分老年給付額（新華網，2005）。

參、日本

日本基礎年金給付由於有部份是國庫負擔，另一部分由保險費的收入來支付。由於年金財務收支的失去平衡，造成國庫負擔年金給付額，由 1/3 提升至 1/2 的比率，形成日本基礎年金有一半是透過課稅的方式來支柱（清家篤、府川哲夫，2005：94）。

另外，根據國民年金法第五章公積金的運用規範，保險費的部份收入，用公積金的制度儲存準備金，以因應將來年金的財務給付。厚生勞動大臣對年金資金運作基金必須設立基本方針，每年至少一次檢討基本方針的內容變更，並每年要向社會保障審議會提出年度年金資金運用的結算報告與基金的業務概況報告書（中央法規社，2005：69～70）。該法亦授權給厚生勞動大臣可將公積金的資金給日本政府所設立的「財政融資基金」託管（中央法規社，2005：69）。

每 5 年基礎年金皆會進行財政重新計算，改善收支平衡問題。2004 年時曾預估，若維持現制，公積金的支付準備到 2100 年國民年金財政才會達到均衡，之後基礎年金給付水準才可以自動調整。因此 2100 年後為保有準備金支付的能力，要設定公積金累積的目標（如一年份的給付支出）。2020 年公積金準備累積目標額約為 60 至 80 兆日圓、2040 年公積金準備累積目標額約為 100 兆日圓（社會保險庁，2004）。

1997 年起，社會保險廳負責日本所有公共保險的業務，而基礎年金營運，這十多年除財務問題外，與此相關的管理營運責任也出現讓日本國民對制度的不信任。如 2006 年間，各地的社會保險事務所對免繳基礎年金保費的行政業務發生過多違法案件。厚生勞動省經過 3 個月的調查，懲處相關失職職員，並決定對職員進行意識改革與業務革新。又如電腦裡個人年金紀錄的資料發生有五千筆遺失或不全的嚴重事態。2007 年 6 月 30 日日本國會通過日本年金機構法，廢止社會保險廳，並將其所管轄的各種年金保險分割成 6 種業務移交給 2010 年 1 月將成立的新組織「日本年金機構」。為破除公務員心態，「日本年金機構」採非公務員制的法人組織，接受內閣官房所設的第三者機構建議，進行員工招募與職能考核，以及自營業務或委外業務計畫的策定（平成 19 年厚生勞動白皮書，2008：302）。

肆、韓國

韓國在 2003 年時初次實施財政再計算。結果發現若維持現有保險費率的話，隨著高齡化的急速發展，預估 2036 年金支出將會超過其收入，而 2047 年基金累積的資產會遭用盡。為解決這個嚴重問題，曾有將保險費率必須由現有的 9% 提至 15%、給付水準所產生的所得替代率由 60% 再降至 50% 的提案，而世界銀也於 2005 年指出韓國在維持現行制度下，保險費率應該達到 20%，否則 15 至 20 年以內會急速增加潛在的債務。但是保險費率階段性提高以及給付水準降低等各種改革方案，結果都遭到否決的下場（年金基礎研究会 B グループ，2006）。

國民年金管理公團也發佈 2005 年韓國國民年金支出總額首次超過 3 兆韓元，該年度有 175 萬 7000 人受領 3 兆 5849 億韓元的給付，平均每人給予 204 萬韓元。其中老年年金受領者有 135 萬人（2 兆 5000 億韓元）相當於占韓國 60 歲以上人口（613 萬人）22%。其他，身心障礙給付受領者有 6 萬人（2000 億韓元）、遺屬給付受領者有 25 萬人（2000 億韓元）。該年金管理公團推估老年年金給付受領者在 2008 年達 200 萬人、2015 年增為 300 萬人、2020 年更會擴至 400 萬人（そーす朝鮮日報，2006）。為因應老年給付申請人數急速增加，保險費率快速提高以及給付水準降低遭人非議的況下，國民年金基金投資效益，成為是改善財務危機的一條生路。國民年金基金投資的標的，包括國內外的股票和債券，以及其他短期資產。其投資標的是以國內債券佔最高之比例，投資策略以安全性高於獲利性之考量。國民年金基金也開始研擬海外投資比重調升的作法，擬出海外資產投資的比重將由 2007 年末的 10%，到 2012 年末調高 20% 的投資計劃，特別是增加對歐美金融機構的股票積極投資（島谷英明，2008）。

又，2008 年 6 月 23 日韓國企劃財政部舉辦「2008—12 年國家財政運用計劃公開研討會議」中，提出李明博政權在今後 5 年內要導入 D C 型確定提撥的國民年金制度，修正現行的國民年金為確定給付制所產生的年金財務危機（朝鮮日報，2008）。

再者，韓國一如其他國家，開始積極讓企業退休金與企業年金制度充實，取代國民年金在所得替代率的過高比重問題，2005 年 12 月推出新型、以準備金方式累積資產的退休年金制度（深澤寬晴，2006）。

伍、小結

四國的經驗顯示，保險費應是社會年金保險制度之主要財源，此係透過精算俾維持財務平衡；但因充分調升保險費易遭受民意反對，故往往低於最適水準。其次，社會年金保險制度徵收保險費所建立的基金相當龐大，若運用得當，亦能增加財源；惟基金的操作以安全為先，故投資報酬率一般不高。再者，該些制度多會納入補助弱勢者社會福利項目，故各國政府會以一般稅收加以挹注。在保險監理機制方面，各國一般會建立相關當事體代表參與的單位，以便有效監督。

第六節 管理及經營方式

壹、美國

老年、遺屬與身心障礙保險理念僅以受雇勞工為對象，美國政府則在經濟復甦時，以不同的稅制來鼓勵各種企業退休金或個人年金的設置，以補充老年、遺屬與身心障礙保險對勞工退休保障不足之處。這是因為美國社會年金制度，只保障最低所得並有再分配的功能，超過最低所得保障，就交由民眾自助努力達成，且無強制性的附加年金，政府原則上不介入第二層退休經濟保障制度經營，只以監督立場，提供稅賦優惠，鼓勵企業主動提供員工企業退休金（ERISA）（陳璧瑜，2004：73）。

美國社會安全法除包括老年年金、遺屬和身心障礙保險（簡稱 OASDI）外，還有其他保險如醫療保險（陳瑁、姚雨靜 2003），其中老年年金屬於社會保險的基礎年金（陳璧瑜，2004：64），採用確定給付與隨收隨付（賦稅）的方式進行經營管理（清家篤、府川哲夫，2005）。老年、遺屬與身心障礙保險由美國聯邦社會安全署（簡稱 SSA）負責辦理，透過其區域方案中心、地區辦公室、與其分支單位來負責方案的行政業務。而財政部透過其國內稅收服務局來徵收社會安全稅、發給各種給付與負責管理社會安全基金（楊瑩 編譯，2001：464）。

隨著高齡化與出生率長期下降，2002 年當時老年、遺屬與身心障礙保險受領者與繳交保險費者的比率為 1：3.4 人，預估 2050 年時比率將變成 1：2 人。如果繼續維持現制，2010 年戰後嬰兒潮在開始受領年金給付後，年金財政將受到嚴厲的挑戰。2016 年將會出現支出超過收入的危機、2038 年時儲備金將枯竭，現行制度將無法完全支付年金給付。因而自雷根、柯林頓以及現任的小布希總統，皆提出各種改革方案進行改革（日本社會保障審議會，2002）。

貳、德國

從 1957 年的社會保險改革，社會保險設計理念立基於世代契約的思想，建立起年金給付水準能達到高比率的薪資替代率的制度。而到 2004 年底為止，社會年金保險制度可區分為三個職業領域的年金保險體系（藍領勞工、白領職員、礦工），國庫皆負擔部份的年金支出。又由於礦工年金制度營運已具高成熟度，為了要讓藍領與白領的勞工年金國庫負擔能透過財政機制予以補充（清家篤、府川哲夫，2005：43）。

2005 年 1 月 1 日年金改革將藍領勞工與白領職員年金保險整合為一，稱為一般年金保險。2005 年起老後的經濟安定支柱，除上述的一般年金保險外，第二層還有相關企業年金、Riester 年金與老年附加保障體系。而後者角色的扮演，在政策導引下未來將越來越重要。

主管機關為聯邦健康與社會事務部負責總監督。執行單位：年金保險行政事務由一般年金保險人在聯邦健康與社會事務部監督下、依自治管理原則運作。但在社會結構變遷、經濟景氣變動、失業率居高不下等因素影響下，年金保險人的自治管理空間逐漸由主管機關取代而被限縮。特別是年金保險的費率、年金給付公式、現值調整等等，大部分都由政府主導，年金保險人留存參與年金決策的空間。有關年金保險給付的爭議裁判則由社會法院執掌。

在德國，社會保障立法是分部門進行的，如聯邦健康與社會事務部負責年金保險、失業保險、意外事故保險和護理保險的立法；聯邦衛生部負責醫療保險和社會救濟的立法；國防部負責法官和律師保險立法等。各部門之間分工明確，效力同等。德國的社會保險制度建立在國家強制性立法的基礎上，由國家立法確定總體的運作模式，國家行政部門負責立法和監管；具體的管理採取了社會自治的原則，即由投保人和雇主通過董事會和行政管理委員會自治管理，負責社會保險的具體實施。2004 年德國共有各類保障機構 800 多個，且各種實行自治管理機構為獨立的法人機構（武敏，2004）。

參、日本

日本基礎年金的定位在提供國民老年經濟生活主要支柱，具有世代間互助制度的精神（陳璧瑜，2004：76），在重視社會互助的原理下，採用賦課且定額的方式，經營基礎年金財務。2010 年 1 月前，基礎年金之監理機制由日本厚生勞動省年金局負責總監督，營運機構為厚生勞動省獨立的附屬單位社會保險廳負責。在地方分支機構上有都道府縣的社會保險事務局處理地方業務外，也設有社會保險事務所，縣執行保險費徵收與給付行政作業。2010 年 1 月社會保險廳行政組織改革，更為「年金事業機構」作為基礎年金新的營運單位，而厚生勞動省仍負責公共年金財務與管理營運責任，另設特別的年金會計處理保險費徵收與支出，發行國民個人年金手冊與證書，「年金事業機構」接受厚生勞動大臣的委託，負責業務的執行，屆時部分行政業務進行委外，以更貼近民眾

的服務為考量，換取日本國民對基礎年金制度的信賴（社会保険庁，2008）。

肆、韓國

韓國由於國民年金導入時期較晚，因此 2003 年止 60 歲以上的高齡者多是必須靠自助努力或家族援助經營老後生活。據統計，韓國高齡者老後生活所得來源，子女援助達 70% 左右（裴竣皓，1997）。

韓國國民年金辦理的模式，是由政府立法將業務則交由公法人國民年金管理公團（National Pension Corporation）經營。國民年金的主管機關保健社會部下設國民年金局進行業務監督。為因應保健社會部長諮詢及審議有關國民年金重要事項，於保健社會部設置國民年金審議委員會，諮詢事項包括國民年金制度、保險給付、保險費、國民年金基金等相關事項。

依國民年金法規定，國民年金管理公團接受保健社會部委託，辦理保費徵收、給付行政、與被保險人投保資料之維護管理等工作。公團除總部外，並於各地設有區域辦事處及地區辦事處。

保健社會部設置國民年金基金，基金來源為保險費、基金運用之收益及國民年金管理公團決算之盈餘。為保障基金運用之安全性、受益性及公共性，保健社會部並設置國民年金運用委員會，以審議決議國民年金基金運用事項。保健社會部每年擬定基金運用計畫，應提請基金運用委員會及國務會議審議通過，並獲大統領認可。每年應將基金運用情形，在本部之特種新聞報經濟版至少刊登一個月，以召公信。

第七節 延繳或欠繳保險之處理方式

壹、美國

由於美國公民皆須申請一張社會安全卡，作為向政府申報收入及記錄繳稅的個人帳戶。根據此卡，聯邦政府可得知每人年薪資所得；持卡人除向聯邦及地方政府繳稅外，還要繳付社會安全稅，故一般不會欠費；若雇主不代扣，才會欠費。

貳、德國

由於德國年金保險須採通報申請並已納費投保期間計算個人薪點基數，無納費即無請領權，故無延繳或欠繳保費之處理。若對年金給付權益有爭議，得向社會法院提出訴訟救濟。

參、日本

根據社會保險廳的資料，整體而言未繳納國民年金保費，每年約佔全體加入者 5%（金子幸嗣，2007：60～61）。對於年金欠繳保費者，一般處理的方式，會發出催繳通知書，而國民年金法中也設定處罰條款，對欠繳者所擁有的財產（如汽車）進行扣押，催促欠繳者補繳積欠的保費。最後祭出的機制是以欠繳者自己儲備不足為由，不賦予年金受領權（金子幸嗣，2007：62）。而對於延遲繳交者，國民年金設有免除與緩衝制度，需加入者親身定期提出申請與資格審查，獲准延遲繳交者 also 需一定的時間將延遲繳交的費用填補回去。

國民年金法中也設定欠繳年金保費者處罰條款，對欠繳者所擁有的財產進行扣押，催促欠繳者補繳積欠的保費。而因欠繳保費導致確實繳費未達 25 年者，即使年齡達滿 65 歲，仍不具有請領權。

國民年金給付以年齡與加保期間確實繳費達 25 年作為受領的要件。為促使達 65 歲時有基本的收入維持，對特定情況或對象，依加入者提出申請，給予延長繳納期限的措施。例如 2000 年開設學生保費繳納特例制度（工作後再繳費措施）。又，2005 年 4 月起至 2015 年 6 月止，針對滿 20 歲無固定工作的年輕人或者與親人同住 20 歲至 29 歲的年輕人，其收入低於保險費全額免除基準者，依其所提出的申請，保險費用的繳納，

最長可延至 10 年緩衝其保險費的繳納。而緩衝期間也會被包含在須加保 25 年的資格期間規定內，但是緩衝期間的保險費在 10 年內要追繳回來

肆、韓國

國民年金管理公團處理欠費案件時，對於因失業、發生災害等原因，以致無力負擔保險費者，協助其申請免繳。同時，保費免繳期間雖不計入年資，但可保留加保資格，不影響其未來領取給付之權益。對於具有繳費能力卻因故不繳納保險費者，主管機關，會先寄發催繳函，繼之以電話催繳。被保險人仍不依規定繳納保費者，則安排家訪，當面宣導參加年金制度的必要性，並催繳保費。經過以上程序仍不肯繳費者，國民年金管理公團得報經保健福祉部同意，依國稅滯納處分案例，扣押其財產並強制徵收（陳鴻達等，2007）。

第八節 小結

四國的經驗顯示，社會年金保險制度之起源背景包括：

- 壹、順應著「工業主義邏輯」的社會福利發展觀點；也就是認為社會福利的發展是工業化的結果：工業化充實了國家的財政基礎並造成傳統社會組織的弱化，因而導致社會福利的誕生，以滿足各種新興的社會需求；如美、德、韓、日。
- 貳、為協助老人脫貧；如美國、日本。
- 參、特殊的政治考量；如美國要安定 1930 年代經濟大蕭條的社會，韓國 1986 年有總統大選。

四國社會年金保險制度之發展顯示，給付漸寬、人口高齡化、少子女化、景氣波動等，終會造成財務壓力，而必須進行改革，以追求制度的永續性。

美國和德國的社會年金保險制度較接近台灣的勞保(和公保)，只涵蓋一般的就業者。韓國的國民年金較接近台灣的勞保(和公保)與國民年金之整合版，涵蓋一般的就業者和未就業者。日本的國民年金則屬於與台灣的勞保(和公保)緊密接軌的基礎年金，也涵蓋一般的就業者和未就業者。再者，四國都涵蓋外國人；而在美國和德國，未涵蓋雇主。

合理的保險費率大致介於工作收入的 12%至 20%之間，工作收入的認定有採組距分級或採實際收入為準者。有工作收入的就業者較有能力繳交保險費，一般是勞雇各半，也較易在欠繳時，催繳成功。對於可加保的未就業者(如日、韓)，一般是自行全額負擔，但低收入者可減收或免收；有些人可能因無能力繳交保險費而欠繳保險費，或退保，故一般會訂定免繳條件，以及可補繳欠費的條件(如欠費補繳的期間上限)。

老年年金的資格一般包括最低年齡和加保年資，但為紓緩財務壓力，最低年齡有逐漸調高趨勢；但除正常退休年齡的全額老年年金外，四國都提供減額年金和增額年金。在障礙年金方面，多數(如美、日)只對完全失能者提供障礙年金；但德國和韓國也對部分失能者提供障礙年金，主因是其社會保險制度整合有台灣勞保(和公保)的性質(台灣的勞保也對部分失能者提供給付)。在遺屬年金方面，各國會提供往生者的配偶和未成年子女遺屬年金；美國和德國也提供往生者的前配偶(美國有婚姻持續十年以上的條件)遺屬年金；美國更提供往生者的受撫養父母遺屬年金。各國的給付計算公式，一般會考量加保年資、保險事故狀況(如退休年齡、障礙程度)、遺屬人數等，俾有助於實現不同所得階層間的所得重分配。

保險費應是社會年金保險制度之主要財源，此係透過精算俾維持財務平衡；但因充分調升保險費易遭受民意反對，故往往低於最適水準。其次，社會年金保險制度徵收保險費所建立的基金相當龐大，若運用得當，亦能增加財源；惟基金的操作以安全為先，故投資報酬率一般不高。再者，該些制度多會納入補助弱勢者社會福利項目，故各國政府會以一般稅收加以挹注。在保險監理機制方面，各國一般會建立相關當事體代表參與的單位，以便有效監督。

表 6.8.1 美國、德國、日本與韓國年金制度的特點比較

	美國	德國	日本	韓國
制度名稱	社會安全	勞工障礙與老年保險	國民年金	國民年金
年金名稱 (2008)	老年年金、遺屬與身心障礙保險	一般年金	基礎年金	國民年金
法源	社會安全法	社會保險法	國民年金法	國民年金法
目前主管機關	美國聯邦社會安全署	聯邦健康與社會事務部	厚生勞動省	保健社會部
目前執行機關	美國聯邦社會安全署	聯邦保險局	社會保險廳	國民年金管理公團
開辦時間	1935	1889	1961	1988
涵蓋對象	只涵蓋一般的就業者，未涵蓋未就業者	只涵蓋一般的就業者，未涵蓋未就業者	涵蓋一般的就業者和未就業者	涵蓋一般的就業者和未就業者
強制加保對象	受僱勞工，以及年收入 400 美元以下的自僱者	所有受僱以獲取薪資的國內勞動者	居住在日本國內年滿 20 至 59 歲者（含外國籍）	居住於韓國且年齡在 18 至 60 歲的國民（含外國籍）
任意加保對象	州政府與其他政府聘僱之員工	其他專業團體如醫師、律師	60 歲以後	自願加保者和繼續加保者
財務處理方式	隨收隨付	隨收隨付	隨收隨付	部分提存

表 6.8.1 (續) 美國、德國、日本與韓國年金制度的特點比較

	美國	德國	日本	韓國
保險費	工作收入的 15.3%，勞雇各 7.65%；若是自僱者，應自行負擔 15.3%。	以被保險人的實際薪資所得扣繳，勞雇各半，2008 年保險費率為 19.8%。	保險費採固定額制，也會調整固定額。 2008 年度(2008/04/01~2009/03/31) 第 1 號加入者所負擔的保費月額為 14,410 日圓，第 2 號加入者同時參加厚生年金保險者所負擔的保費額為月收入總額 7.498%，第 2 號加入者同時參加共濟年金者所負擔的保費額為月收入總額 11.876%~14.896%。第 3 號加入者不需負擔保險費。	保費費率 9%，事業單位加保者，是由受僱者和雇主雙方各分攤一半；個人加保者需自行負擔全額保險費。
費率調整	以不調高保險費率為原則，設定投保薪資上限，最高投保薪資每年依平均薪資的上昇而調整	2020 年為止費率必須抑制到 20%、2030 年為止要維持在 22% 以下；2004 再將費率調動基準的下限，即安全準備最低值下降 50%（支應半個月），或最高值超過 1.2 個月，方得調動費率。	2017 年後固定費率在 18.30%	採每 5 年增加 3% 之階段調整

表 6.8.1 (續) 美國、德國、日本與韓國年金制度的特點比較

	美國	德國	日本	韓國
激勵積極繳交保費方式	社會安全稅與申報所得收入統一繳交	無納費即無請領權	預繳保費可折扣；處罰條款	處罰條款
政府有無負擔被保險人保費	無	補助未受保險費涵蓋的給付開支	補助弱勢者的保費	負擔部份行政費用及農、漁民保險費用
政府有無補助行政等費用	政府對低收入戶津貼補助	為補足安全準備的存量而撥款	補助	部份的行政費用
給付項目和金額	給付項目包括老年、遺屬、身心障礙年金	給付項目包括老年、身心障礙、遺屬年金	包括老年基礎年金、障礙基礎年金、遺屬基礎年金	包括老年年金、障礙年金、遺屬年金
目前老年年金開始支付年齡	65	65	65	60
2006 年老年年金開始支付年齡最低加保年資	10	5	25	10
老年給付開始年齡調整情況	2000 年為 65 歲，2005 起為 65.5 歲，預計至 2027 年為 67 歲	2013 年起需至 65 足歲	65 歲	從 60 歲逐步調高至 2033 為 65 歲
全額給付條件	原本年滿 65 歲以上者可領全額的老年年金，每年逐漸往上調整。	自 65 足歲始可受領全額年金	年齡達 65 歲，且加保期間持續 40 年完全確實繳納保費為全額給付的標準	年齡在 60 歲以上，加保年資達 20 年以上，且未從事有酬工作者

表 6.8.1 (續) 美國、德國、日本與韓國年金制度的特點比較

	美國	德國	日本	韓國
預估準備金耗盡時點	2038 至 2041	2025	若以國庫負擔國民年金財政的 1/3 水準，推估年金收支平衡到 2100 年才能完成	2047 年
未來持續強調的策略	延長全額給付開始年齡、優惠稅制提升企業年金計畫。	提升企業年金與個人年金在退休後所得比重	行政改革、持續調升保險費額度、增加國庫負擔比率	調高保費、降低給付

第七章 美國、德國、日本與韓國社會保險年金改革與策略比較

第一節 各國的年金改革

壹、美國

人口高齡化對美國的老人、遺屬與身心障礙保險造成沈重的財務壓力。隨著高齡化與出生率長期下降，老人、遺屬與身心障礙保險受領者與繳交保險費者的比率將由 2002 年之 1：3.4 人，增加到 2050 年之 1：2 人，年金財政將受到嚴厲的挑戰。依目前之趨勢，2016 年將會出現支出超過收入的危機、2038 年時儲備金將枯竭，現行制度將無法完全支付年金給付。雖然年金財務危機已出現端倪，但美國卻沒有利用傳統做法調漲社會保險費率來減輕財務負擔。例如小布希總統在 2001 年改革案所揭示的六大原則，其中便以不調高保險費率為原則之一（清家篤、府川哲夫，2005：165）。美國自雷根、柯林頓以及現任的小布希總統，皆提出各種改革方案進行改革。

小布希總統在 2001 年改革案所揭示的六大原則，其中強調老人、遺屬與身心障礙保險改革以不影響被保險人目前或未來保險給付為其原則之一（清家篤、府川哲夫，2005：165）。雖此，在老人、遺屬與身心障礙保險的三大項給付條件上，也發現進行過微幅的策略變動，減輕財務支出的負擔。主要的變革，包括列各項：

一、老年年金給付

（一）延長老年給付開始年齡

原本年滿 65 歲以上者可領全額的老年年金。1983 年修正社會安全法，規定正常退休年齡開始申請請領年金給付，階段性地提高到 67 歲（鄭清風編譯，1993：107）。2000 年開始，65 歲是為正常申請老年給付開始年齡（陳璧瑜，2004：66），而 2005 開始給付老年年金的年齡已經是 65.5 歲，預計至 2027 年為止要完成設定到 67 歲為老年、遺屬與身心障礙保險正常老年給付年齡（江口滿，2005）。最後的退休年齡是 70 歲（SSA, 2008）。

（二）所得調查配合減額給付

未滿 70 歲的被保險人，領取老年給付時同時有其他工作收入，經所得調查後之收入額達法定上限，則所得可領的老年給付，將依規定遞減（陳璧瑜，2004：66）。2005

年為例，還未達年金支付開始年齡（65.5 歲）前，年所得超過 12,000 美元年金給付外的所得時，每超過 2 美元所得，必須減少 1 美元的給付。而達年金支付開始年齡（65.5 歲），年所得超過 31,800 美元年金給付外的所得時，每超過 3 美元所得，必須減少 1 美元的給付（江口滿，2005）。

二、身心障礙年金給付

達足夠積點時，罹患導致不能工作一年以上的或預期將導致死亡的嚴重身體上或精神上的疾病，可在任何年齡領取身心障礙給付。但須在停止工作 1 年內提出申請（SSA, 2006）。身心障礙給付計算公式與老年年金計算給付的基礎相似。依 1950 年以後（若較遲，則以 21 歲以後），直到殘障這段期間的平均投保薪資為計算基礎，扣除最低薪的五年薪資。上述期間以外的收入若較高，可換替。亦隨著物價指數變動而自動調整（楊瑩編譯，2001：464）。除此，亦給以眷屬津貼、身心障礙生活補助金。

三、遺屬年金給付

發給已故被保險人在 65 歲可領年金的全額給付、60 至 64 歲改為減額給付（楊瑩編譯，2001：464）。50 至 59 歲才身心障礙者死亡，減計遺屬給付。亦給付孤兒年金、賴其撫養的父母年金、實際的家庭最高給付。

針對年金財務問題，歷任政府在此問題上都提出了若干新的改革或修正方案，如提議部分比例改採個人帳戶式的管理、提高請領年齡、提高稅率、調降給付金額、縮減行政人力等，以彌補未來愈見緊迫的財務問題。但是美國民眾對社會保險年金信心仍不足，根據美國社會保險學家 Rejda 的看法，主要有四項原因，第一、現行制度的責任準備提存不足，導致預期未來將呈現長期赤字，第二、對年輕勞工而言，社會保險給付與保費比值呈現相對下降趨勢，第三、勞工擔心未來退休時將無法完全領到社會保險年金給付，第四、勞工對於私人儲蓄和雇主退休金制度較政府所推動的社會保險更具信心（柯木興，2007：108）。因此小布希政府的年金改革計劃重視自助努力的概念，鼓勵以企業年金（如 401K）和私人儲蓄來補足退休後的生活需求。主張從現有 6.2% 的社會保險稅抽出 2%，轉移到企業年金中，同時企業和員工也增加相應的比例，使之成為美國人老年經濟生活費中最主要的組成部分（新華網，2005），但該主張並未獲得社會共識。

貳、 德國

由於人口結構老化，老年人口總量持續增加，年金受領人數亦持續增加，而平均預期壽命也持續延長；加上經濟景氣不佳與失業率長期高漲等等眾多因素，使得德國出現嚴重的年金財務失衡的危機，而引發一連串的年金改革。

從 1957 年的社會保險改革，社會保險年金制度即立基於世代契約的思想而建立的制度。制度上以年金保險、企業年金與個人年金三種保障的方式，確保退休後所得保障，其中特別是年金保險所佔的比重非常高，到 1990 年代為止高達工作所得平均 70% 的替代率，甚至是佔退休後的生活所得 80%，維持一定的年金實質購買力。但是因為財務等壓力，2001 年起在策略改革上，主要將老年給付瘦身化，使年金給付的所得替代率持續下降，設定到 2030 年降到 67%，另外在 2002 年 1 月導入 Riester 年金，其代依此能持續地提高企業年金與個人年金給付水準，在退休後的生活所得的比重（清家篤、府川哲夫，2005：41~42、50）。

由於年金給付水準持續呈現降低的趨勢，2001 年社會保險重大改革中，較為特別的是設計出透過自助努力的方式，填補其年金給付調降的損失的 Riester 公共年金制度。Riester 年金的特色是，個人或企業利用政府的獎助金與稅收的扣除額，任意加入被政府認可的各項年金或儲蓄商品（清家篤、府川哲夫，2005：51）。Riester 年金由加入者本人將其所得的一部提撥到 Riester 年金，由於此制度也是公共年金，所以個人所累計提撥的金額與國庫補助會媒合在一起，享有稅制的優惠措施（列入稅收免扣除額），且該年金的型態分有企業年金與個人年金二種，皆採任意加入模式（藤本健太郎，2005）。

除推出 Riester 年金的新政策外，將年金保險給付的計算制度，在給付金額每年隨年金實際價值的變動進行調整的精神下（楊瑩 編譯，2001：464），變成像是具有「變動性」的年金制度。即，對應於就業期間所繳納的保險費下，同時為維持一定生活水準，依照薪資上漲率等要素，給付年金水準。雖此，2006 年年金保險支付總額仍佔國內生產毛額 10.5%，是德國社會保險體系現金流量最大的體系。

德國並於 2003 年建立「基本保障制度」，提供給沒有年金或老年給付不足的老人，改善德國傳統年金保險制度無基本保障給付的缺點。

一般而言，老年給付水準採退休年齡與投保年資條件組合，給與全額給付與部分工時老年年金、減額給付、以及增額年金給付。由於人口結構的變化，在年金給付調整上，可進行些許的策略改革。

首先，採用延長退休年齡申請全額給付與減額給付的政策。自 2001 年起強制退休年齡將逐漸提高，但以障礙原因退休者不在此限。從 2013 年起不分男女被保險人，皆自 65 足歲始可受領全額年金。但年滿 62 歲起，即可請領提前退休、但每前一個月應扣 0.38%，即最高扣減 10.8%。提高強制退休年齡分男女規範，女性於 2001 至 2004 年間每隔四個月延後一個月，2004 年起每隔兩個月延後一個月。男性則一律每隔四個月延後一個月。依過度條款規定被保險人在 2001 到 2012 年之間，仍可依舊有規定提前退休、並請領減額年金。

老年年金給付資格上，仍以申領一般老年年金給付要件為年滿 65 足歲以上，且投保年資滿五年以上。長期納保被保險人，年滿 63 足歲以上，且投保年滿 35 年以上，得申領老年年金。此 35 年年資可以是一般投保年資，加上養育年資與照護年資等之和。女性被保險人，年滿 60 足歲，或年滿 40 足歲而有超過十年強制納保年資者，得請領婦女老年年金。

其次，老年年金給付中年金現值計算公式，不斷地修正與加入參數，使給付額調整不致持續上漲。1990 年代起進行年金給付與現值調整更精確的公式與組成參數的調整、延後退休年齡的時間規劃。決定年金給付水準的參數包括個人薪點、申領年金年齡、申領年金類別、年金現值等基本參數。而為求一般年金保險制度的費率能夠穩定，以及同時政府也對附加的老年養老制度提供保費補助，2001 年年金改革後，將年金現值參數進行多次計算方式的修正。在 2001 年年金制度改革，將 1992 至 1999 年適用的年金給付公式（年金月額=個人薪點 x 年金現值 x 年金類別指數）中，年金現值回復以往依據前年薪資變動調整與老年給養費用指數。2001 年起年金現值的計算公式為(表 7.1.1)。

表 7.1.1 2001 年起年金現值的計算公式

待決定 的年金 現值	現行 年金 現值	去年每一勞 動者的薪資 額	100%-去年一般年金保險平均保險 費率-去年的老年給養費用指數
		前年每一勞 動者的薪資 額	100%-前年一般年金保險平均保險 費率-前年的老年給養費用指數

2004 年起年金現值公式，另外增加「永續發展」參數（年金受領人/年金保費繳納者之比值）。當年金受領人增加或年金保費繳納者減少，都將對年金財務產生影響，故必須在年金現值計算公式考量，讓年金保險的各保險人共同承擔。但預計自 2011 年起又再次規劃生效年金現值的計算公式(表 7.1.2)，縮小單價的調漲。

表 7.1.2 2011 年起年金現值的計算公式

第 t 年 7	現行	前 1 年平	90%-2009 年老年給養費用指數/
月 1 日生	年金	均薪資額	前 1 年一般年金保險平均費率
效的年	現值	前 2 年平	2009 年老年給養費用指數/前 2
金現值		均薪資額	年一般年金保險平均費率

此外，2001 年的年金改革，也將遺屬給付水準由老年給付的 60%降為 55%外，另外廢止離婚者可選擇年金分割的權利，該廢止制度適用 2001 年 12 月 31 日起結婚的夫婦（清家篤、府川哲夫，2005：42、55）。

參、日本

社會保險設計理念主要是能使年金給付維持購買力，年金給付隨生活費的變動，每年自動調整。日本年金改革，隨著多次改革，日益放寬給付條件及標準，致使世代勞工因參加保險時段之不同，在給付與負擔方面，出現不同的結果（曾明發，2002：712）。近年來日本年金經歷重大改革，降低年金給付水準，同時允許殘障基礎年金與老年厚生年金可以合併領取。2006 年 4 月起，一邊受領殘障基礎年金同時從事工作繳納厚生年金保險費用者，65 歲以後可以合併請領身心障礙基礎年金與老年厚生年金，或者合併請領殘障基礎年金與遺屬厚生年金（中尾幸村、中尾孝子，2006：37）。

此外，1996 年與 2000 年年金改革決議，將受領資格年齡由 55 歲調高至 60 歲，第二次再次由 60 歲調高至 65 歲(金子幸嗣，2007：94~95)。受領資格延長 5 年的實質影響，並非單純只影響 5 年的延後給付。根據金子幸嗣的推估，2000 年的新制，若 65 歲才可受領的話，男性必須是 1961 年 4 月 2 日以後出生者，女性則必須是 1966 年 4 月 2 日以後出生者，才可以開始請領。這些人若與目前正在受領基礎年金的人其開始可以請領的當時年齡相較，似乎有 20 年受益減少之差異存在。

由於 1998 年 4 月起「高年齡者雇用安定法」修訂退休年齡設定在 60 歲，然而 2000

年又新規定 65 歲才開始給付老年基礎年金，產生退休人員退休到受領年金間有 5 年落差。對此，日本政府提出幾項對策。第一、2006 年 4 月起階段性的課僱主延長雇用高年齡者至 65 歲的義務。第二、誘導企業廢除定年退休的制度。第三、鼓勵企業延長達到退休年齡者的雇用（延長勤務）或對退休人員重新再雇用（再雇用制度）。根據厚生勞動省的雇用管理報告，延長勤務制度或者再雇用制度，實施的企業比率並不高。一般會實施這樣制度的公司，多屬於經營成長型的公司，因為人手不足而呼應政策採用這二種制度(金子幸嗣，2007：176~180)。對加入者而言，這空白的 5 年因應對策除自籌生活費外，從事銀髮族創業或尋求再受雇的機會，作為基礎的生活收入。

此外，老年基礎年金給付的全額給付金額水準，2004 年 10 月起，給付改採依保險費收入為基準，依此自動地調整年金給付額。換言之給付額的調整，非單以物價變動為唯一的根據，而是以「物價上漲率」減「就業人口減少率、平均壽命年齡增加率」所得的比率，來調整年金給付額（中尾幸村、中尾孝子，2006：34）。主要是想透過調整方式，來平衡年金給付與負擔方式。因而每年度基礎老年年金全額會有差異。

1997 年起，社會保險廳負責日本所有公共保險的業務，而基礎年金營運，這十多年除財務問題外，與此相關的管理營運責任也出現讓日本國民對制度的不信任。如 2006 年間，各地的社會保險事務所對免繳基礎年金保費的行政業務發生過多違法案件。厚生勞動省經過 3 個月的調查，懲處相關失職職員，並決定對職員進行意識改革與業務革新。又如電腦裡個人年金紀錄的資料發生有五千筆遺失或不全的嚴重事態。2007 年 6 月 30 日日本國會通過日本年金機構法，廢止社會保險廳，並將其所管轄的各種年金保險分割成 6 種業務移交給 2010 年 1 月將成立的新組織「日本年金機構」。為破除公務員心態，「日本年金機構」採非公務員制的法人組織，接受內閣官房所設的第三者機構建議，進行員工招募與職能考核，以及自營業務或委外業務計畫的策定（平成 19 年厚生勞動白皮書，2008：302）。

肆、 韓國

韓國的國民年金，在開辦初期為使制度能順利推行，採取低保險費率策略，將保險費率定為 3%，導致實施不久出現財務警訊，被迫改革解決財務問題。之後國民年金保險費率採每 5 年增加 3%之階段調整方式，由開辦初期的低費率 3%逐步提高到 6%、9%（勞雇各半負擔），被保險人間所適用的費率也一律化。而自 1998 年提高為 9%後，迄

今均未再作調整，預計將到 2009 年才會依財務評估結果，再行修正調整。但是，據媒體報導（2008/08/20）韓國保健福祉部國民年金財政委員所舉辦的公聽會，確認目前 9% 的保險費率要用漸進的方式調高，以應 2047 年年金基金耗盡的危機。

為解決年金長期財務問題，給付條件與水準上也進行重要的修正。首先，是降低年金給付的平均所得替代率。1998 年時，韓國修正國民年金法，將年金給付的平均所得替代率由 70% 降為 60%（1998 修法通過）。

2006 年當時的【基本年金額 = $1.8 \times (A + B) \times (1 + 0.05n)$ 】。公式中 A 是指請領年金前三年全體被保險人標準月薪資額的平均，B 是指被保險人投保期間標準月薪資額的平均。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數，當時 A 與 B 二個參數具有所得再分配的機能，若 A=B 時，且加保年資為 40 年時，會產生所得替代率達 60% 的效果（年金基礎研究会 B グループ 2006）。而 2008 年計算公式調整為【基本年金額 = $1.5(A+B) \times (1 + 0.05N) / 12$ 】，在常數與參數上皆進行修正。其中，A 是經物價指數調整後的、請領年金前三年全體被保險人的平均薪資。B 是經物價指數調整後的被保險人的平均薪資。N 是被保險人超過 20 年的投保年資數，換言之，投保年資超過 20 年者，每增加一年，其年金給付增加 5%（National Pension Service, 2008）。

其次是請領年金年齡的延長。1998 年時通過將年金請領年齡由原來之 60 歲逐年提高到 65 歲，預計到 2033 年為止達成年金開始給付年齡為 65 歲之目標（楊瑩 編譯 2001）。

現有的改革，並不能徹底地解決長期的年金財務問題，因此，有人主張必須將保險費由現有的 9% 提至 15%、同時將給付水準所產生的所得替代率由 60% 再降至 50%，而世界銀也於 2005 年指出韓國在維持現行制度下，保險費率應該達到 20%，否則 15 至 20 年以內會急速增加潛在的債務。但是保險費率階段性提高以及給付水準降低等各種改革方案，並未獲得通過（年金基礎研究会 B グループ，2006）。

第二節 各國改革策略綜合比較

從前述幾章的介紹和上一節的分析中，可以歸納出選擇國家近年來的社會保險年金改革，主要有以下重要的策略：

壹、 多層次年金體系的建構

多層次的年金體系，是世界銀行所大力倡導的年金策略。就整個年金體系而言，除了社會保險方案之外，各國都鼓勵私人年金的發展，以使國民老年時能在公共年金之上，獲得更多的所得來源。而對於基本生活水準保障的重視，也是一個重要的改革策略。例如德國於 2003 年建立「基本保障制度」，提供所得不足的老人基本的生活保障。我國國民年金保險設有最低保證年金的設計，也和德國最新的改革精神一致。日本的國民年金本來僅包含未參加相關社會保險者，而逐漸擴及就業人口，讓就業人口在其原有的社會保險年金制度之外，多了一重的老年經濟保障。

貳、 年金財務的調整

在人口結構的壓力以及經濟、就業條件惡化的情勢下，年金的長期財務平衡是各國所面臨的最大挑戰。而近年來各國也都針對財務面進行重大的改革。至於財務改革的途徑，與前文第二章所整理的世界各國年金改革趨勢大略一致，不外乎提高保險費率、降低給付水準、提高請領年齡等三種方式。而且許多國家是同時採取多種改革途徑同時並進。

其中，韓國的國民年金制度特別值得我國借鏡，因為其國民年金保險的歷史最短，但在 20 年的期間之內，被保險人尚未累積到全額年金（需加保 20 年才能符合全額年金資格），就必須經過幾次重大的調漲保險費率和調低給付水準。如此一來，勢必衝擊被保險人對於國民年金保險的信心和投保意願。

除了開源節流等傳統的財務調整策略之外，增加國家財務的挹注，也是各國社會保險年金制度的一項重要的新發展。例如，德國在不增加雇主社會保險費負擔下，運用稅收來擴充年金給付財源，另外再新增讓雇主任意加入的企業年金，填補年金給付縮水的部份。日本亦採用擴大政府財政支出的作法，補足年金的不平衡。

各國社會保險年金在財務面的改革，還有一項特別值得討論的，就是年金給付調整公式的細緻化。傳統上，各國社會保險年金給付調整，主要是依薪資成長率或是依消費者物價指數的變動，或是綜合二者的變化而調整。例如，德國 2004 年起年金現值公式，另外增加「永續發展」參數（年金受領人/年金保費繳納者之比值）。日本自 2004 年起，其國民年金給付金額的調整，也由過去單以物價變動為唯一的根據，改以「物價上漲率」減「就業人口減少率、平均壽命年齡增加率」所得的比率，來調整年金給付額。換言之，除了薪資水準和消費者物價指數的變動之外，年金給付的調整也開始納入了總體人口和勞動市場變項，這使得年金給付的調整更能反映社會經濟大環境的變化。

參、 保險對象的擴大

擴大社會安全的涵蓋對象，是國際勞工組織近年來最主要的主張之一（參見國際勞工組織網頁：<http://www.ilo.org>）選擇國家的社會保險年金發展經驗來看，逐漸擴大年金保險的涵蓋範圍，也是一種重要的趨勢，尤其以日本和韓國的國民年金制度特別明顯。如前文所述，日本的國民年金保險本來僅涵蓋未加入其他相關社會保險者，最後擴及就業者，成為普及式的年金保險方案。而韓國韓國的國民年金實施之初，僅涵蓋雇用 10 個員工以上企業的受雇者，而後逐漸將涵蓋對象擴充到雇用 5 個員工以上企業的受雇者；在 1995 擴充到農村的農民、漁民、自雇者等；接著在再納入居住於城市的自雇者、5 人以下單位之員工及雇主、無收入者、以及外國人。

第八章 我國國民年金制度內涵及未來實施之挑戰

第一節 國民年金立法過程簡述

壹、 國民年金制度研議過程

民國 96 年 7 月 20 日，立法院第六屆第五會期第一次臨時會的最後一天，終於三讀通過國民年金法。若從民國 82 年 4 月 9 日內政部首度成立「國民年金制度研議小組」做為政策研擬的起點（內政部 1994），國民年金保險歷經了逾 14 年的討論，才終於通過立法。

表 8.1.1 是近年來有關國民年金制度規劃的重要大事記。從表 8.1.2 可以看出，行政院對於國民年金制度的規劃，就整個制度建構，曾有單一制和分立制之爭；就制度內涵，亦曾出現社會保險制、公積金制、儲蓄保險制、全民提撥制等不同的方向；且實施期程也數度變動。這些轉變，部分是由於 2000 年政權輪替，民進黨上台後提出不同於國民黨的國民年金政策所致。但也相當程度反映出各界對於國民年金的意見分歧，行政院為回應社會各界（或特定對象）不同的主張，而一再修正其所提出的版本。

表 8.1.1 立法院國民年金法草案與修正提案概況

提案者	提案日期	進度	決議
蘇煥智等十九人	820415	一讀	於下次會議處理臨時提案時依序討論
洪奇昌等十九人	820420	一讀	交付審查
沈富雄等三十五人	821210	一讀	俟行政院提案函送時併案審查
沈富雄等三十五人 洪奇昌等十九人	840428	一讀	併案審查
謝長廷等十六人	840714	一讀	與相關提案併案審查
沈富雄等四十一人	840714	一讀	與洪奇昌等十九人提案併案審查
沈富雄等六十人	890328	一讀	相關提案併案審查
簡錫堃等三十四人	890328	一讀	交付審查
賴士葆等三十七人	900518	一讀	與相關提案併案審查
行政院	911011	一讀	交付審查
沈富雄等三十八人	911011	一讀	與相關提案併案審查
國民黨黨團	911220	一讀	與相關提案併案審查
國民黨黨團	941104	一讀	交付審查
楊麗環等 69 人	960302	一讀	交付審查
王榮璋等 60 人	960410	一讀	交付審查
行政院	960511	一讀	交付審查
台聯黨團	960518	一讀	交付審查
行政院 國民黨黨團 楊麗環等 69 人 王榮璋等 60 人	960524	委員會	另定期繼續審查（960613 審查完竣、960717 二讀決議協商後處理、960720 完成三讀）
吳育昇等 30 人	970612	一讀	與李乙廷等 41 人提案、侯彩鳳等 49 人提案併案審查
李乙廷等 41 人	970612	一讀	與吳育昇等 30 人提案、侯彩鳳等 49 人提案併案審查
侯彩鳳等 49 人	970612	一讀	與吳育昇等 30 人提案、李乙廷等 41 人提案併案審查
楊麗環等 22 人 張嘉郡等 32 人 蔡煌瑯等 22 人 吳育昇等 30 人 李乙廷等 41 人 侯彩鳳等 49 人	970625	委員會	另定期繼續審查
行政院	970627	一讀	逕付二讀，與相關提案併案協商，並由國民黨黨團負責召集協商
翁重鈞等 40 人 張嘉郡等 20 人 柯建銘等 25 人	970627	---	通過

資料來源：作者整理自立法院法案審查系統，<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>，參考日期：2008/10/20。

表 8.1.2 是歷年來在立法院中所提出的國民年金法案相關情形。從表中可以看出，各政黨與不同陣營的立法委員都曾提出國民年金法草案，顯見國民年金制度的建立在國會中曾受到高度的關注。表一所顯示出的另一個值得討論的議題，是歷年來的提案中，有許多是執政陣營的立法委員所領銜提出，顯示執政黨內部對於國民年金制度的實施方

向，均無法凝聚共識，提出一致的版本。其間，由於研議時間歷時較久，經歷立法院不同屆期，也出現行政院提交的法案因立法院屆期不續審，而需於次一屆立法委員就任後重新將法案提交立法院的情形。

表 8.1.2 國民年金制度規劃重大事記

時間	事件
1992-04-09	內政部成立國民年金制度研議小組
1994-03	內政部提出「建構我國國民年金制度保險制度建議書」，建議以社會保險方式辦理，但單一制和分立制併陳
1995-01	因健保剛實施，行政院決議暫緩規劃國民年金，最快三年後才實施
1996-10	國民年金列入「跨世紀國家建設計畫」
1997-03-14	經建會決定國民年金財源將採取「社會保險制」
1997-09	經建會成立「國民年金制度規劃指導小組」及「國民年金制度規劃小組」
1999-10-05	因 921 地震，經建會建議「一年後再評估國民年金制度實施時間」。
1999-10-06	財政部宣布公益彩券盈餘中原擬作為國民年金財源部分，將優先作為賑災之用
2000-02-23	經建會完成 90 年度施政方針，將在 91 年底前開辦國民年金制度
2000-08-28	行政院決定將以「國民年金儲蓄保險制」和「全民提撥平衡基金制」二案，與立法院朝野黨團協商。
2002-04-01	經建會最新匯整國民年金制度的三項方案，包括儲蓄保險制、平衡基金制及社會保險制
2002-05-18	全國社會福利會議做成結論，國民年金制度採「社會保險」模式
2002-05-20	內政部公布「國民年金法」草案，全案依「儲蓄保險制」精神規畫
2002-06-08	行政院審查通過「國民年金法」草案，採取社會保險制
2006-01-24	行政院長謝長廷在任內最後一次行政院會，通過「國民年金法草案」
2006-07-27	經濟永續發展會議達成結論，國民年金在 2007 年完成立法開辦
2007-05-02	行政院會通過國民年金法草案，確定採社會保險制
2007-07-20	立法院三讀通過國民年金法
2008-07-18	國民年金法第一次修正

資料來源：作者自行整理

經歷了 14 年的討論過程，國民年金的研議終於有了具體的產出，就是以社會保險的方式，將未加入其他相關社會保險的工作年齡人口都須強制納保，提供老年、遺屬、身心障礙、喪葬等給付。儘管本方案的成果仍有待未來檢驗，但國民年金法的通過無疑是我國社會福利政策發展的一項重要里程碑。

第二節 國民年金制度重要內容與特色

表 8.2.1 國民年金法重要內容

項目			重要內容
立法完成			2007.8.8 完成立法、2008.8.13 修正
實施日期			2008.10.01
中央主管機關			內政部
保險人			勞工保險局
被保險人			<p>未滿六十五歲，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人：</p> <p>一、年滿二十五歲，且未領取相關社會保險老年給付。</p> <p>二、本法施行前，除勞工保險老年給付外，未領取其他相關社會保險老年給付。</p> <p>三、本法施行後十五年內，其領取勞工保險老年給付之年資未達十五年，且未領取其他相關社會保險老年給付。但勞工保險年金制度實施前請領勞工保險老年給付者，不受年資之限制。</p>
保險給付	老年年金	給付資格	被保險人年滿六十五歲
		給付標準	<p>依下列方式擇優計給：</p> <p>一、月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之零點六五所得之數額加新臺幣三千元。</p> <p>二、月投保金額乘以其保險年資，再乘以百分之一點三所得之數額。</p> <p>有欠繳保險費期間不計入保險年資情事、發生保險事故前一年期間有保險費未繳納情形、領取相關社會福利津貼、或已領取相關社會保險老年給付者，僅能以第二項方式領取</p>
		保證年金	六十五歲以上者，除領取公教退休金、社會福利津貼，或年所得超過五十萬元或土地及房屋價值合計超過五百萬元以上者外，可領老年基本保證年金
	身心障礙年金	給付資格	重度以上身心障礙，且經評估無工作能力者
		給付水準	每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額
		保證年金	符合條件者每人每月新臺幣四千元
	遺屬年金	給付資格	被保險人死亡，或領取身心障礙或老年年金給付者死亡且留有符合一定條件之配偶、子女、父母、祖父母、孫子女、兄弟、或姊妹者
		給付水準	<p>一、被保險人死亡：依被保險人之保險年資合計每滿一年，按其月投保金額發給百分之一點三之月給付金額。</p> <p>二、領取身心障礙年金或老年年金給付期間死亡：按被保險人身心障礙年金或老年年金金額之半數發給。</p>

金額不足新臺幣三千元者，按新臺幣三千元發給

同一順序之遺屬有二人以上時，每多一人加發遺屬年金給付

			標準之百分之二十五，最多計至百分之五十。
	喪葬 給付	給付資格	被保險人死亡
		給付水準	按其月投保金額一次發給五個月
保險費	保險 費率	第一年	百分之六點五
		費率調整	第三年調高百分之零點五，以後每二年調高百分之零點五至上限百分之十二。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。
	投保 薪資	第一年	依勞工保險投保薪資分級表第一級定之
		調整	第二年起，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達百分之五時，即依該成長率調整之
	保費 負擔	一般被保險人	自付百分之六十，政府補助百分之四十
		低收入戶	政府全額負擔
		中低收入	1.5 倍以內：自付百分之三十，政府補助百分之七十
			1.5-2.5 倍：自付百分之四十五，政府補助百分之五十五
		身心障礙	極重度及重度身心障礙：政府全額負擔
			中度身心障礙：自負百分之三十，政府補助百分之七十
輕度身心障礙：自付百分之四十五，政府補助百分之五十五			
緩繳規定		無力一次繳納保險費及利息之被保險人，得向保險人申請分期或延期繳納	
欠費處理		1. 被保險人及其配偶間，互負連帶繳納之義務，被保險人未依規定繳納時，以書面限期命其配偶繳納 2. 欠費者，以郵政儲金一年期定期存款利率為準按日加計利息 3. 除申請分期或延繳保費者外，被保險人未繳清保險費及利息前，得暫行拒絕其給付 4. 未依規定繳納保費期間，不予計入保險年資	
補繳保費		欠費逾十年之部分，被保險人不得請求補繳	

壹、 主管機關和保險人

國民年金保險的主管機關是主管社政業務的內政部，而由勞工保險局擔任保險人並辦理保險業務。如此之規劃，應算是兼顧現實執行面和未來長期發展的兩全安排。就執行面而言，將業務交由辦理社會保險有長久經驗的勞工保險局，省去內政部另行設立保險執行機關的工程，能收資源節制之效。而勞工保險和國民年金保險均同時由勞工保險局辦理，也有利於未來此二保險方案的銜接甚至整合。

貳、 被保險人

主要是未加入其他相關社會保險之就業年齡人口。在國民年金保險規劃過程中，有不少人主張無須另開辦新的國民年金保險，而可透過擴大勞工保險納保範圍的方式，達到擴大社會保險老年給付保障的目標。惟此一主張未獲接受，最後仍是維持既有的分立體制，新開辦國民年金保險。如此之結果，應是是當前政治環境與既有的社會保險體制之下無可避免的結果。同時，在過渡其間，國民年金保險也未排除已領取勞保老年給付者加入，讓勞工得以享有雙重的保障。

參、 給付項目

保險給付包括老年年金給付、身心障礙年金給付、遺屬年金給付、與喪葬津貼。這與世界各國年金保險的給付項目一致。

肆、 給付資格

老年年金給付的資格年齡為 65 歲，較現行公教保和勞保實際請領老年（養老）給付的年齡為高，但符合世界的潮流。身心障礙年金僅限於重度以上且無工作能力者，屬較嚴格之資格設定。遺屬年金所認定的遺屬範圍廣泛，這點與西方國家的遺屬年金僅及於配偶和子女有很大之不同。此外，許多西方福利先進國家之年金制度，均規定需投保超過一定之年數，始能請領老年年金給付、身心障礙年金給付、與遺屬年金給付，我國的國民年金保險則無此規定。

伍、 給付標準

包括老年年金給付、身心障礙年金給付、和遺屬年金給付，都有最低保證年金的設計，讓被保險人或其遺屬在保險事故發生後，能獲得基本的生活保障。老年年金給付、身心障礙年金給付、和遺屬年金給付之給付水準都以投保薪資和投保年資為參數，每投保一年可獲 1.3%，所得替代水準可謂不低。

陸、 保險費率

國民年金保險之法定保險費率為 6.5%至 12%，低於勞工保險普通事故的法定費率 7.5%-13%。然而，勞工保險之給付項目較國民年金保險為多，且勞保之老年給付、失能給付、死亡給付、遺屬年金給付等之給付資格和給付水準，均較國民年金保險之標準寬鬆與優渥。因此，與勞工保險相較，國民年金保險的保險費率實際上是比勞工保險為高。開辦時收取較高之保險費，可以累積較多之保險基金，有助於長期的保險財務的平衡。

柒、 保費負擔

除了低收入戶和重度以上之身心障礙者由政府全額補助其保險費外，一般之被保險人需負擔百分之六十之保險費，相當於開辦後每月需負擔 674 元。而中低收入戶也需負擔百分之三十或百分之四十五，相當於每月 337 元或 505 元。這對於被保險人，尤其是中低收入的被保險人，形成一種經濟負擔。加上國民年金保險屬長期性之保險，需經過長期之繳費才能領取給付，被保險人之繳費意願本就比醫療保險等立即可享受給付權益之社會保險方案為低。可以預見的是，未來必定會面臨部分被保險人不願繳納保費之問題。

捌、 緩繳保費與欠費處理：

針對被保險人一時無力繳交保險費之情況，國民年金保險訂有可緩繳保險費之規定，此一設計對於面臨一時經濟困難之被保險人，應有助於舒緩其經濟壓力。對於被保險人出現欠費情形者，僅加計利息而不另課罰金。同時並規定配偶兼有連帶繳納之義務。觀諸日本和韓國國民年金制度之經驗，長期以來均無法解決欠繳保費之問題，我國之國民年金保險未來恐也難避免要面臨此一挑戰。

第三節 國民年金制度整體評析

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。年金制度牽涉到廣泛的層面，它被視為是一種重要的社會安全（或社會保障）制度，它同時也與人口、財政、經濟、勞動市場等鉅視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、家庭關係等微視的行為面向，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；在某些方面表現理想的年金制度，必定在其他一些方面造成負面的效應。

我國的國民年金是採取社會保險的方式辦理，是確定給付的制度類型。相對於確定提撥的年金制度下給付存在不確定性，確定給付的年金制度由於明確訂定給付的計算方式，能保障一定的年金給付水準，而且被保險人也能預先估算其在老年時所能獲得的給付水準，能儘早為其所期待的老年生活水平，預做完整的規劃。然而，確定給付的年金制度，除非是採取完全提存準備的財務處理方式，否則在人口老化的趨勢之下，將面臨需要逐步調高保險費率的情形，使長期的年金財務穩定的出現變數。

以下謹以國際組織所提出的各項年金制度的發展目標，來檢視我國的國民年金。同時，也省思現行制度的內容與政府最初建立國民年金制度的各項政策目標是否相符。

壹、從世界銀行的主張，檢視我國的國民年金

從一九九〇年代中期以來，世界銀行在國際年金改革的討論中，扮演了重要的角色。其於1994年出版「Averting Old Age Crisis」一書，提出一個三柱（three pillars）年金體系架構，引起廣泛的討論。世界銀行於2005再度出版專書「Old-age income support in the twenty-first century」，提出其對年金改革的看法。在此一書中，世界銀行具體的提出，年金改革的四個主要目標和一個次要目標。四個主要目標為：適足（adequate）、可負擔（affordable）、永續（sustainable）、穩固（robust）；次要目標則為促進經濟發展。以下就以這些目標，來檢視我國的國民年金。

一、適足性

不管是以絕對或相對的標準而言，給付水準必須要能避免老年貧窮，並且讓領取給付者能維持適當的生活水準（World Bank 2005）。依照國民年金法的規定，除了一些例外的狀況，被保險人將可獲得每月老年年金給付不低於 3,000 元的保障。長期而言，依現行之給付公式，投保年資 40 年者每月可領取的年金額為 8,986 元（ $17,280 \text{ 元} * 1.3\% * 40 \text{ 年}$ ）。如果以所得替代的角度來看，投保年資 40 年可以獲得的所得替代率為 52%，高於世界銀行所建議的 40%。但是若從給付的絕對金額來看，仍然低於社會救助法雖規定的最低生活費的標準。這樣的給付水準，相當程度應可維持一般老人基本的基本生活開銷，但對於有住宅、醫療、或照顧等方面特殊需求的老人，就必須要另有其他公共的私人人的資源來滿足。

二、可負擔

是指個人或整個社會能負擔得起的年金制度。世界銀行指出，在高所得或中所得的國家，民眾負擔保險費率的合理上限是 20%；在低所得國家則為 10%。在世界銀行之分類中，我國屬「中所得國家」。國民年金開辦時之保險費率為 6.5%，隨後逐步調整到上限 12%，均在世界銀行所稱的可接受的範圍內。國民年金開辦後，政府除了負擔保險費用的補助之外，尚須負擔老年年金給付與身心障礙年金給付最低保障的差額。同時，今年 7 月 18 日國民年金法修正之後，老農津貼已無法落日。因此，政府的保費補助、給付差額補助、以及既有的津貼等財務總負擔在短期內將會大幅成長。但隨時間推移，給付差額和相關社會福利津貼的負擔可逐年減少。整體而言，其所增加的政府國家財政支出，應在政府可負擔之範圍內。

三、永續

指目前和未來財務的健全。國民年金法第十條明訂未來保險費率的調整時程，讓保險費率的調整不須受政治因素的干擾，應有助於長期財務的穩定但平衡。

四、穩固

指在面臨非預期的人口、經濟、或政治等方面的事件或情況時，年金制度仍能健全地維繫其運作。要達到此目標，主管機關應模擬不同條件下的長期年金財務情況，並具以發展維繫長期財務平衡的策略。以國內的政經狀況而言，可能對國民年金的長期經營帶來不確定影響的，包括政治面和社會面。政治面而言，是否會有政治力的介入，使未

來國民年金保險費率的調整機制難以維繫？就社會面而言，民眾是否對國民年金有高度的認同和信心，並願意長期依規定繳交保險費？這些都是目前難以預期的因素。以目前國民年金的財務處理方式，國民年金保險開辦後，短期間內應會累積相當可觀之基金，若未來真有不可預期之因素發生，影響保費之收繳或增加給付之負擔，應不至於讓國民年金財務面臨立即之危機。惟國民年金保險基金之投資運用，應謹守安全性高於獲利性之原則，避免因金融危機之發生而導致重大之虧損。

五、 促進經濟成長

指年金制度能夠提高儲蓄、提昇金融市場發展，並且避免對勞動市場和總體經濟造成負面影響。由於國民年金保險是用的對象主要是未就業者，因此應不至於對勞動市場造成重大的影響。且保險費率亦不高，對於民間消費和個人儲蓄之影響應相當有限。而國民年金亦具有強制儲蓄的效果，對於國家總體的儲蓄率應有正面之效益。且年金基金若能妥為運用，則對國家之經濟發展和金融體系之穩定，應能發揮一定之作用。

貳、 從國際勞工組織的主張，檢視我國的國民年金

國際勞工組織於 2000 年出版「Social security pensions: Development and reform」一書，書中也明確提出五個年金改革的一般指導原則，包括：普及涵蓋、預防老年貧窮、提供所得替代、維持生活水準、以及鼓勵私人年金之機制等。以下謹以這幾項指標，來檢視我國的國民年金保險。

一、 普及涵蓋

年金體系應該將全體民眾都納入保障，這是國際勞工組織近年來大力倡導的理念。將全體國民都納入社會保險老年所得保障體系，也和我國國民年金制度規劃的主要出發點。國民年金保險開辦後，除了參加農保的被保險人之外，所有的工作年齡人口，不管是否就業，都已獲得社會保險老年給付方案保障。

二、 預防老年貧窮

這和上述世界銀行所提出的「適足」性原則是相近的。

三、 提供所得替代

國民年金保險的被保險人大多是未就業且無個人所得者，其給付之設計，應以維持基本生活水準為出發點，而不需要像就業相關的社會保險給付強調所得替代的效果。目前國民年金保險開辦時的投保金額是以勞保投保薪資表第一級（即基本薪資）訂定，被保險人每投保一年可獲得相當於投保金額一定比例之給付，如此的設計，其實已隱含著所得替代的概念。

四、 維持生活水準

這一點也與上述的「所得替代」以及前述世界銀行所提到的「適足」性原則相近。待國民年金保險制度成熟之後，其老年給付應可讓維持老人維持一個基本的生活水準。

五、 鼓勵私人年金之機制

近年來「多層次年金體系」的概念已廣被各界所接受，除了公共的年金制度之外，私人年金、甚至是非正式的家庭移轉，都同時具有提供老年所得之持的功能。國民年金保險的開辦，是否有助於私人年金保險的發展，現階段仍難以下定論。根據以往之經驗，社會保險的發展有助於促進民眾對保險觀念的瞭解和接納，因此也間接促成商業保險的發展（傅立葉 1996）。就此而言，國民年金保險或可發揮相同的效應。

參、 從政策目標來檢視國民年金保險

根據內政部和經建會所提出的報告，我國規劃國民年金制度的最主要理由，除了在因應人口老化和家庭功能式微等人口與家庭結構的變遷，同時含有建構全民社會安全網、以及整合社會福利津貼體系等目的。此外，在主管機關所提的立法總說明中，也明確指出，國民年金採社會保險方式辦理，以達風險分擔和所得充分效果。以下就以分別針對這些面向，探討國民年金保險是否符合這些預設的政策目標。

一、 建構全民社會安全網

國民年金保險開辦之後，未就業者也可獲得社會保險老年給付之保障，讓全民都納入老年經濟安全保障的範圍。然而，行政部門最早的預設是，所有的工作年齡人口均應納入「社會保險」老年給付的保障。因此，國民年金保險的開辦之後，雖然已經達成全民老年時都有年金的目標，但是農保的被保險人仍然沿用社會福利津貼的方式提供老年的所得支持，而未能一併納入國民年金保險，應屬國民年金制度的一個缺憾。

二、整合社會福利津貼

由於國民年金保險排除農保的被保險人，未來老年農民將持續領取非繳費式的福利津貼，老農津貼已確定無法隨國民年金之開辦而落日。主管機關原先期待以國民年金保險來整合各項社會福利津貼之預期，已注定無法完全達成。

三、風險分擔和所得重分配

國民年金保險透過政府與被保險人共同分擔保險費，讓被保險人在面臨老年、身心障礙、和死亡時，其本人或其遺屬能獲得一定的給付，以維持基本的生活水準。換言之，國民年金保險具有風險分攤和所得重分配效果乃無庸置疑。然而，由於國民年金保險的對象僅及於未參加其他相關社會保險者，也因此部分批評者認為國民年金保險是「弱勢者保險」、其功能僅是讓「弱勢者相互取暖」。主管機關在「國民年金法草案總說明」中明確指出，期待未來國民年金保險能與勞保年金制度銜接甚至整合。如此才能擴大國民年金保險的風險分擔和所得重分配的效果。

第四節 我國國民年金保險未來實施之挑戰

國民年金保險的實施，未來可能面臨長期財務平衡、被保險人所得認定、保費徵收、欠費處理、基金運用、給付行政等問題，這些問題都值得主管機關和業務執行機關在國民年金保險實施初期即予以重視並研擬對策。

壹、 長期財務平衡

國民年金保險開辦第一年的費率為 6.5%，第三年起逐步調高，最高以 12%；而投保 40 年的所得替代率為 52%。若與西方國家年金保險的費率相比，顯然偏低。以老年人口比例和我國相近的韓國為例，其國民年金保險在 1988 年開辦之初，保險費率訂在 3%，但馬上就面臨財務問題，實施不久，在 1990 年代就必須進行大幅度的調高保費和削減給付的改革。衡諸國內的政治環境，未來要必須國民年金法以提高保險費率上限或是削減給付，將會面臨極大之阻力。長期以來，立法部門和社會大眾對於社會保險方案之變革，總是特別關心既有權益與給付，卻不願見到保險費的提高。未來國民年金保險的主管機關和業務執行機關，應加強宣導社會保險權利與義務並行之理念，同時提高國民年金保險財務之透明度，讓民眾瞭解國民年金財務之狀況與影響，建立其正確之國民年金財務觀念。

貳、 保費補助問題

國民年金保險對於中低收入之被保險人提供較高之保費補助。未來對於被保險人中低收入身份之認定，將會為相關業務單位帶來繁冗的行政負擔。尤其是，國民年金保險的被保險人都是非典型就業或未就業者，其所得來源和真實所得狀況難以掌握，未來業務機關在所得查詢方面將面臨許多挑戰。此外，被保險人的所得處於變動之狀態，故主管機關應訂定明確的所得認定基準和查核程序，讓被保險人清楚瞭解保險費申報和繳納的作業標準和程序。

參、 保費徵收

這無疑將是未來國民年金實施的最大挑戰之一。許多學者指出，由於被保險人欠繳保險費的情形普遍，導致日本的國民年金保險出現「年金空洞化」的問題。我國國民年金保險如何避免此一問題出現，是值得重視的課題。日本的年金空洞化不僅造成保費收入的減少，影響保險財務的平衡，同時這些未繳保費的國民若老年經濟生活陷入困境，國家仍須負照顧之責（曾中明等，2001）。

國民年金保險之被保險人，有許多都是無所得者。因此，其繳費能力和繳費意願本就較弱。即使是有所得者，由於所得並非來自於固定之就業，故無法透過其就業單位直接於薪資中扣繳。日本與韓國之國民年金保險實施多年，長期以來都存在著有許多被保險人不繳保費的問題，兩國國民年金保險主管機關一直都無法有效解決此一問題。我國之國民年金保險採柔性強制，對於不繳保險費者，除予以催繳並加計利息外，並不處以罰則。如何提高保險之繳費率，將是未來國民年金保險之重大課題。

肆、 欠費處理

依國民年金法之規定，被保險人和其配偶間，互負連帶繳納之義務，被保險人未依規定繳納時，將限期命其配偶繳納。此一規定在實務執行上，必將面臨許多爭議。例如，若逾期限後被保險人之配偶仍不願被保險人繳納保費時，主管機關應如何處理？若配偶間因為此一規定而有紛爭時，被保險人是否可透過法律程序強制要求其配偶為其繳交保費？若因配偶未履行連帶繳納保費之義務而導致被保險人權益損失時，被保險人是否有權向其配偶求償？這些問題都有待主管機關訂定明確之處理原則。

伍、 基金運用

國民年金保險屬長期保險，被保險人繳交保險費數十年之後，方開始領取給付。我國國民年金保險之財務，乃採部分提存準備之精神，全體被保險人繳交之保險費，除了部分做為支應保險給付所需之外，剩餘之基金需有適當之投資運用，才能讓其免於因通貨膨脹而親時期購買力，並進而提昇基金之累積。這有賴國民年金監理會之有效運作。根據內政部所訂定「國民年金保險基金管理運用及監督辦法」，國民年金基金之運用範圍廣泛，包括：

- 一、 存放國內外金融機構之存款。
- 二、 投資國內外債務證券。
- 三、 投資國內外證券集中交易市場、店頭市場交易或承銷之權益證券。
- 四、 投資國內基金管理機構所發行或經理之信託基金受益憑證。
- 五、 投資外國基金管理機構所發行或經理之受益憑證、基金股份或投資單位。
- 六、 投資國內外資產證券化商品。
- 七、 投資第一款至第三款及前款之衍生性金融商品及其他衍生性金融商品。
- 八、 從事有價證券出借交易。
- 九、 以貸款方式供各級政府辦理有償性或可分年編列預算償還之經濟建設或經濟投資支出。
- 十、 其他經監理會審議通過，並報請內政部核准有利於本基金收益之運用項目。

該項辦法並未訂定國民年金基金支各項運用項目之資產配置比例上、下限，故主管機關有極大之權限與彈性，決定資產之運用方式。有鑑於此，未來基金運用之管理運用及監督至為重要。主管機關應本專業堅持之立場，避免政治力介入基金之運作。

陸、 給付行政

國民年金保險之給付，包括老年年金、身心障礙年金、遺屬年金、以及喪葬給付等。其中，老年年金和身心障礙年金之受益對象明確單純，但遺屬年金之受益對象則在一定範圍之親屬間依一定之順位領取。此外，遺屬年金之給付資格方面，配偶、子女、父母、與其他親屬等各有不同之資格條件；遺屬年金之給付水準，也依遺屬人數之不同而有差異。這些都會增加行政作業之複雜性。給付程序過於繁雜，就會留予投機者可乘之機。要避免類似勞工保險長期以來所存在的「勞保黃牛」之現象，主管機關應訂定清楚簡單之申領程序，訂加強宣導和協助，避免讓被保險人和其遺屬之權益受損。

第九章 從美國、德國、日本與韓國社會年金保險改革經驗 論我國國民年金保險之發展策略

第一節 選樣國家年金制度回應挑戰經驗與借鑒

從選樣國家的經驗觀察，每一國家共同的面臨經濟全球化，以及經歷人口結構高齡少子化（固然在歷程與發展階段上有所差異）的衝擊。表面上而言，這兩項因素都對選樣國家的年金保障制度造成深刻的衝擊，以致有所謂的「福利撤解論」，認為既然老年依賴比日益增加，失業率又居高不下，而企業的國際競爭力又好像必須透過降低人事勞動成本加以減輕，而國家在企業「以腳投票」出走投資要脅和失業率高漲之下，徵稅能力大打折扣，這些因素的結合：年金受領人不斷積疊增加，解繳保費支應年金給付的勞動數又面臨下降壓力，經濟景氣下滑又加上失業率蠢蠢欲動，年金制度保費收入面臨入不敷出的長期財務危機，其自然的邏輯推斷應該是：已經建立完善年金保障制度，提供高年金給付水準降低給付水準的國家要大幅度調低給付水準；刪減或減少保障對象，以降低年金給付支出。

但是，從實際層面觀察選樣國家的作為，這些國家並不是朝向拆解或廢止年金保障制度，減少保障對象作為政策選擇，而是修正其制度以獲得更合理的保障給付；構思規劃長期穩健的財務基礎，並兼顧所有國民能夠至少有基礎的年金保障給付，而允許在合乎公平合理的負擔基礎上，允許有限度的年金給付差異給付，允許個體追求適足的，甚至是優渥的年金給付，往全民保障方向推進。

但是不同國家有其年金保障制度的遺緒，以及這些社會經濟因素變動對年金保障制度架構、保障對象、保障權益、財務等的衝擊固然有其差異性存在，所以在應然面的修正調整策略也出現不同的策略與取向，有些國家如德國年金保障制度其調整方式、策略與重點就與美國、日本、韓國不同。以下即從四個選樣國家近十餘年來年金保障制度改革的政策理念、策略、以及具體的制度內涵三個面項，並從短期與中長期的觀點，論我國國民年金保險之發展策略。

壹、 政策理念

一、以滿足民眾社會需要為前提並建立全民保障年金制度

選樣國家近十餘年來經濟狀況固然呈現衰退，失業率雖然高漲，但是建立全社會可負擔的，以及可以共享的年金保障制度仍然是重要的政策選擇，以防止老年貧窮，提供國民基本是足甚至是優渥的年金給付。

就此而論我國政府近十餘年來也面臨衰退的經濟狀況，以及節節高升的失業率（近年雖有些為向下改善），仍然致力於年金制度的規劃與建立，朝向多柱體制，以及全民年金保障的方向努力。雖然 1998 年左右的國民年金保險制度朝向大整合的方向破局，轉向「業務分立、內含整合」的中度整合方向規劃，因此而有勞基法「勞工退休金」制度的改革（個人帳戶制度的推行，躉繳年金給付的實施）；制訂國民年金保險制度保障未參與公教保與勞保制度國民（確定於 2008 年 10 月 1 日實施）；勞工保險老年給付由一次給付改往年金給付（確定於 2009 元旦起實施）。

可惜的是公教保險仍未由一次給付改為年金給付。而原先與其他未參與公教保、軍保與勞保制度國民，一起規劃整合到國民年金保險制度保障的農民，在尚未實施國民年金前，即由現任執政黨將農民由國民年金制度脫離，甚為可惜，並將形成以往我國社會保險依職業身分不同而區隔建立不同保障制度，因為權利義務之不同而形成不同的福利差異，既違反國民平等待遇，又恐將重蹈以往政治介入不同職業團體，以嘉惠特定族群福利，以吸引選票的福利競賽，潛藏破壞福利制度空間。

二、往多柱年金保障改革，依不同任務設定強化各別財務責任

選樣國家年金保障制度無論傳統上以就業者保障為主要體系的德國、美國與韓國制度，還是自 1980 年代起已經建立雙強制納保年金體系的日本制度，自 1990 年以後，皆在既有的制度框架下，進行年金保障制度體系由單柱往多柱的體系調整。這一調整方向固然受 1994 年世界銀行倡議的三柱體系為開頭，其後有世界勞工組織(ILO)，以及 2005 年世界銀行再次倡議更多柱的保障體系，以及個別國家年今原本制度體系的制度遺緒影響，而有不同的修正空間，如德國與美國傳統上皆以就業者年金保險制度單柱為特徵，個別被保險人年金給付水準受投保薪資額度與投保年資影響，加上並無基本年金給付機制的制度設計，故呈現「所得水準維持」原則的制度特徵，除了出現給付差異極大的現象之外，也出現改革後並未增加類似世界銀行強調在第一柱之外「強制的第二柱」體系，

而是自願性質的第二柱。雖然歐洲的德國以「基本保障制度」，以年金受領額度狀況而非資產調查方式，補足原先單柱就業年金保險制度沒有基本給付額的缺憾，但是美國則無類似制度設計，仍以既有的社會救助體系資產調查方式，提供貧窮老人生活協助。而日本與韓國則是兩柱強制制度，加上政府稅收優惠鼓勵的私人保險制度，合而共構的三柱體系。

選樣國家也皆致力於不同層或柱的任務設定，比如第一柱全民強制，提供基本給付，第二柱與其他體系可能提供不同的給付水準，保障特定的民眾（如第二柱保障對象則以就業者為主），但盡力維持同一制度體系內所有國民權利義務的公平與合理性。而第一柱在且強化國家的財務責任。第二柱允許個別給付水準的差異，同時也因而有不同的財務負擔。其它體系則允許更大的差異，而個體責任也強化。

台灣最近幾年的努力也往三柱體系推進，並取得進展，如公務人員退休制度財務方式的改革、公教保的整合、勞工退休金制度的改制、國民年金制度的創制、勞保老年給付改採年金制等。但是，因為 1998 時期國民年金規劃採大整合方式的觸礁，使得原先已同意併同改制的公教保因為此次觸礁而維持一次給付迄今。同時創制沒多久尚未實施的國民年金保險原先整合農民團體的方式，如今又將農民團體排除國民年金制度保障對象之中，殊為遺憾。而勞保有關身心障礙與死亡給付也應規劃實施改採年金給付。所以，中長期而言，除了公教保、勞保繼續完成有關身心障礙與死亡年金給付之外，應該整合現有所有國民建立第一柱年金保障制度，或至少建立不同職域團體不同年金保險體系之間年資併計的可能。

三、強調基本保障制度的普及式與強制性、財富重分配與風險分擔功能下，加強政府財務責任與角色

選樣國家對於第一柱採取的體制一般皆以社會保險體制建置，此即意味第一柱應該強調全民普及以及所得再分配的作用。其中美國社會安全法案中的 OADSI 制度，雖然是四國中例外的仍舊以就業者為限，未能及於全民普及，但是對於社會保險財務自給自足原則最為貫徹。早在雷根時代即透過精算預估財務將於面臨戰後嬰兒潮發生用罄的危機，所以從當時即逐步調升費率，積壘基金以平衡老化財務需要。與此相對的則是才於 1988 年建立的韓國國民年金制度，以全民為保障對象，為求制度通過而以甚低費率實施，時至今日基金已現不足，所以快速調升費率以為因應。其作法倒不值得參採，應以

為戒，因為如此調整費率方式，費用負擔過度集中於年輕世代。

德國的社會保險老傳統雖也強調就業者為限，財務自給自足，但是實施至今，面對高齡少子化衝擊，也一改往昔制度原則，往全民式普及邁進（增建基本保障制度），並且在設限費率穩定原則下，降低最高年金給付水準，同時調升國家對於年金保險財務的補助。日本則也建立全民性年金保障制度，更值得參採。不過實施之後其納保率以及脫退率嚴重，也是值得借鑒之處。

我國在此方面面臨大整合全民金保險制度失敗，退回「業務分力內涵整合」規劃，保障對象及於未有其他社會保險退休保障制度者，費用負擔上政府負擔保費的六成，被保險人負擔四成，顯見政府亦體會這一群國民大多數為社會中的弱勢群體，政府在財務上也有強化公共財務責任，是值得贊同之處。惜制度初創曾整合農民在內，而後於 2008 年又立法將農民排除在外，殊為可惜。

四、建立制度希望有助於經濟活動或就業的活絡，至少不要形成勞動自由流動的障礙

我國年金保障體系應該是仿世界銀行 1994 年三柱年金體制規劃。如前所述由於大整合構想觸礁，轉而形成三柱以及職域分立狀態。一方面制度稍嫌紊亂，再方面，因為每一制度體系納保資格以及權利義務不同，顯現不同保障體系之間有許多的不平等待遇，突顯制度可被任意操弄的空間；而對就業之間恐也將因而形成年金無法併計，也恐將引發公教保、勞保、農保、國民年金保險被保險人之間自由流動的障礙。有待進一步改善，至少達到業務分立，但內涵整合的地步，宜力求權益與負擔公平的境地。

五、客觀給付與調整公式，健全年金制度的財務責任，達成永續經營的目的

選樣國家皆建立客觀的給付與調整公式，貫徹財務責任，健全年金制度的財務責任，降低年金制度可被任意操弄的空間，以達成永續經營的目的。我國國民年金保險制度也建立客觀給付與調整的公式，但是由於保障對象多半屬於社會弱勢族群，不是收入難以確定，無法確切實施就源扣繳，同時在經濟全球化衝擊下，這一族群也將甚有可能成為「社會隔離」的新貧階級。因此，機率上而言，這些國民年金保險對象很可能脫退率或者未納保率將隨經濟狀況而載浮載沉，影響整體制度財務的穩定性。再者，由於多數被保險人職業不確定，所以設定以基本工資為投保薪資，加上保費與給付之間呈現一定的倍數關係，所以我國國民年金保險制度無論在保費以及在給付上皆呈現「定額費率」

與「定額給付」特徵。所得再分配效果極其微小。同時，因為投保薪資過低，為基本工資＝最低工資，一方面無法允許這類保障對象中收入或所得較高者，以較高的投保薪資納保，因此其雖然計算出來的所得替代率固然也可以達到甚佳的數字，如投保一年所得替代率為 1.3%，如果投保年資達 40 年，則所得替代率可達 52%，就三柱體系中的單一體系而言，其給付水準可說是高的給付水準。但是以最低薪資作為基準，則 52% 基本薪資的所得替代率作為年金給付水準，是甚低的給付，甚至不同不必繳費的社會救助制度生活救助，民眾辛苦繳費四十年，其給付不如不必繳費的社會救助，先天上即顯示此制度有極大缺憾，恐無法達成永續經營的目的。所以在民眾的制度信任以及樂意納保方面而言，有待進一步的改善。

六、建立公開與透明化機制

選樣國家皆成立專家學者組成的專家委員會，每年提出年度報告（精算報告），並在政治上有效回應報告所呈現的問題，且作為制度運作的監督透明機制，常保制度除舊佈新。有基金積壘的國家，並須定期公告投資與基金水位的狀態。並藉由網路建立被保險人計算與預估退休年金給付計算機制。就我國現有配套與作為觀之，也都有類似之作，如網路計算與預估退休年金給付計算機制，但我們較欠缺的是貫徹與執行。以往社會保險精算報告常被束諸高閣，冷藏代之，無法發揮及時除舊導正的微調效果。特別是年金調整指數常須參考社會經濟薪資或物價上漲率而調整，但是在我國常不被執行，如勞保最高投保薪資幾乎時年未見調整，直至去年才要調整，但是調整太少無法顧及被保險人給付額度的實質購買力，可是一時之間要將以往未調的部分都加以補齊漲足，則又對納費者包刮雇主造成太大的負擔，如健保 2007 年行政院調高健保最高投保薪資由 871000 調為 137100 元新台幣，這種調整可以說是暴調，而不是微調。結果所有的關係人都受到極大衝擊。所以有必要學習德國社會保險最高保險薪資以及不同社會保險體系之間的指數關聯，並依規定逐年的由專業機關發布這些攸關社會保險社會經濟指標統計量，並且透過客觀精確的微調制度與程序，適時反映在實際的投保薪資、給付與調整上。從而獲取民眾對此百年大計的年金制度有制度信任，再合理的負擔上，年金給付能夠對抗成期的通貨膨脹，也能確保公平正義的實現。

社會保險制度為攸關民眾、國家與公共團體複雜分立又具整體的制度，其財務性質又具有長期性質，從民眾工作階段開始直至老死，其運作良窳攸關國家生民安定。所以各國在對制度的監督與改進不遺餘力，甚至冀望其成為自由自利衝擊對利現代經濟市場

與政治的協調與整合機制，以共善（Gemeinwohl，common good）為制度改革與修正的最高原則。因此除了在制度保障對象上形成全民保障；多柱體制，允許有限差異給付，依照不同體系任務設定與財源方式，設定強化國家的、公共的與個體的財務責任。

在共善要求下，依需要調整年金給付水準、給付年齡與財務負擔。在兼顧制度利益群體多元利益協調下，透過社會的與政策的溝通，社會多元參與下，達成共識，有規劃與計畫的，而非一步到位的革命方式，逐步調整改革與修正。

貳、 具體的制度內涵

一、宜促進全民納保國民年金保險制度

長期上宜整合農民與其他群體在內，成為一個整合的制度，避免退回我國傳統社會保險職域分立，各群體享有不同的優惠或福利特權，不但有違社會保險去階層化，形塑社會公平正義的理念。甚至形成民眾不平，政治衝突源頭。短期上則在業務分立的基礎上，致力於「內涵整合」。

二、宜提高投保薪資確保年金給付購買力

國民年金保險開辦第一年的費率為 6.5%，第三年起逐步調高，最高以 12%；而投保 40 年的所得替代率為 52%。但是其計算基礎為最低工資，則此一所得替代若與西方國家年金保險的費率相比，顯然偏低，也不如社會救助生活扶助水準，可能會鑿成民眾質疑而不願意納保。

三、宜建立費率與給付客觀連動與微調機制確保長期財務平衡

年金給付與費率繳納之間勢必具有密切關係，而影響期間的因素又有人口年齡結構因素、失業率，以及投保薪資是否按實際收入計算繳納。以投保薪資是否按實際收入計算繳納建議可以參考德國採全年資而以其所得居全被保險人所得中數之點數加減總合計算。

社會保險的給付與保費得繳納都與當時的社會經濟狀態密切相關，所以應該責成專業獨立機關每年精確計算公報薪資上漲率、物價上漲率等重要數據，作為年金等社會保險制度計算給付與收繳費用、調整給付的依據。並且每年確實執行，以微調方式進行調整，將有利於整體社會大眾之諧和與民眾對制度之信任。如同德國之狀況一般。而不應

如同韓國，其國民年金保險在 1988 年開辦之初，以及優惠費率 3%，但馬上就面臨財務問題，實施不久，在 1990 年代就必須進行大幅度的調高保費和削減給付的改革。衡諸國內的政治環境，未來要必須國民年金法以提高保險費率上限或是削減給付，將會面臨極大之阻力。長期以來，立法部門和社會大眾對於社會保險方案之變革，總是特別關心既有權益與給付，卻不願見到保險費的提高。未來國民年金保險的主管機關和業務執行機關，應加強宣導社會保險權利與義務並行之理念，同時提高國民年金保險財務之透明度，讓民眾瞭解國民年金財務之狀況與影響，建立其正確之國民年金財務觀念。

四、保費補助問題

國民年金保險對於中低收入之被保險人提供較高之保費補助。未來對於被保險人中低收入身份之認定，將會為相關業務單位帶來繁冗的行政負擔。尤其是，國民年金保險的被保險人都是非典型就業或未就業者，其所得來源和真實所得狀況難以掌握，未來業務機關在所得查詢方面將面臨許多挑戰。此外，被保險人的所得處於變動之狀態，故主管機關應訂定明確的所得認定基準和查核程序，讓被保險人清楚瞭解保險費申報和繳納的作業標準和程序。

五、保費徵收

這無疑將是未來國民年金實施的最大挑戰之一。國民年金保險之被保險人，有許多都是無所得者。因此，其繳費能力和繳費意願本就較弱。即使是有所得者，由於所得並非來自於固定之就業，故無法透過其就業單位直接於薪資中扣繳。日本與韓國之國民年金保險實施多年，長期以來都存在著有許多被保險人不繳保費的問題，兩國國民年金保險主管機關一直都無法有效解決此一問題。我國之國民年金保險採柔性強制，對於不繳保險費者，除予以催繳並加計利息外，並不處以罰則。如何提高保險之繳費率，將是未來國民年金保險之重大課題。

六、欠費處理

依國民年金法之規定，被保險人和其配偶間，互負連帶繳納之義務，被保險人未依規定繳納時，將限期命其配偶繳納。此一規定在實務執行上，必將面臨許多爭議。例如，若逾期限後被保險人之配偶仍不願被保險人繳納保費時，主管機關應如何處理？若配偶間因為此一規定而有紛爭時，被保險人是否可透過法律程序強制要求其配偶為其繳交保費？若因配偶未履行連帶繳納保費之義務而導致被保險人權益損失時，被保險人是否有權向其配偶求償？特別是夫妻以協定分開財產制？這些問題都有待主管機關訂定明確之處理原則。或許如同德國建立「基本保障制度」也是一種選擇。

七、基金運用

國民年金保險屬長期保險，被保險人繳交保險費數十年之後，方開始領取給付。我國國民年金保險之財務，乃採部分提存準備之精神，全體被保險人繳交之保險費，除了部分做為支應保險給付所需之外，剩餘之基金需有適當之投資運用，才能讓其免於因通貨膨脹而親時期購買力，並進而提昇基金之累積。這有賴國民年金監理會之有效運作。根據內政部所訂定「國民年金保險基金管理運用及監督辦法」，國民年金基金之運用範圍廣泛，該項辦法並未訂定國民年金基金支各項運用項目之資產配置比例上、下限，故主管機關有極大之權限與彈性，決定資產之運用方式。有鑑於此，未來基金運用之管理運用及監督至為重要。主管機關應本專業堅持之立場，避免政治力介入基金之運作，並建立公開透明化機制，如年金精算報告除報國會公開之外，並公佈網頁供大眾討論；定期公佈基金投資資訊以及績效等。

八、給付行政

國民年金保險之給付，包括老年年金、身心障礙年金、遺屬年金、以及喪葬給付等。其中，老年年金和身心障礙年金之受益對象明確單純，但遺屬年金之受益對象則在一定範圍之親屬間依一定之順位領取。此外，遺屬年金之給付資格方面，配偶、子女、父母、與其他親屬等各有不同之資格條件；遺屬年金之給付水準，也依遺屬人數之不同而有差異。這些都會增加行政作業之複雜性。給付程序過於繁雜，就會留予投機者可乘之機。要避免類似勞工保險長期以來所存在的「勞保黃牛」之現象，主管機關應訂定清楚簡單之申領程序，訂加強宣導和協助，避免讓被保險人和其遺屬之權益受損。

第二節 制度短中長期措施發展建議

綜合上一節的討論，本研究將攸關我國國民年金保險發展的重點，整理成下一張表（如表 9.2.1 所示），整體而言國民年金保險制度是架構在整體年金保障制度之中，宜定位為第一柱，保障對象宜為全民一體，功能設定上為預防老年貧窮，所得替代率宜為全社會平均薪資（而非為基本工資）的 30% 左右。強調所得再分配功能，而非如目前制度類似定額費率與給付設定（基本工資 \times 費率），並應允許被保險人以較高於基本薪資投保，否則以目前設定條件投保四十年的被保險人，其給付水準尚不如社會救助生活協助，先天上即易遭質疑制度的正當性，更不必論述其參與意願，此對制度財務的健全必產生傷害。而所謂的柔性強制透過提高投保薪資以及政府對制度的之負面補助，建立民眾對制度信心，從而建立為實質強制。因為未來人口結構老化與經濟景氣皆要求政府加重責任之所在。而提高投保薪資以及吸引民眾長期納保，則為強化個體對其退休保障的較佳作法。

在「實際投保薪資」、「費率」、「年金給付」與「給付基準調整」之間必須建立客觀連動關係，則由專職獨立客觀機關每年定期計算並公佈調整數據，確實執行。在財務處理上宜排除隨收隨付制度，建立以階段式費率（初期費率宜相對的高，避免韓國例子）先預存約 6-8 年支付準備，以平衡將屆退休以上之老年世代與年輕世代的財務責任，兼顧其可行性。這些基金勢必需要有效投資，建議應不作為國家安全基金護盤之用，而應依市場法則投資收益，並建立公正客觀效率透明化機制，以保障生民微薄老年生計保障。投資與收益定期正確公告，以昭公信。基於如上補助與提高投保薪資等措施以減少脫退率或未納保比例，再訂定明確之欠費處理原則。在給付行政上，宜訂定清楚簡單之申領程序，訂加強宣導和協助，避免讓被保險人和其遺屬之權益受損。

表 9.2.1 國民年金保險制度短中長期措施發展概覽表

項目	短期	中長期
整體年金保障體制		繼續規劃整合全民三柱年金保障制度；依不同年金柱尋找永續財源、設定合理負擔與給付水準
以下：國民年金保險制度		
功能與機制	預防老年貧窮；強化所得再分配	
納保對象	在業務分立的基礎上，致力於「內涵整合」	宜整合農民與其他群體在內，成為一個整合的制度
保障性質	宜由柔性強制改為強制	
投保薪資	宜提高投保薪資，確保年金給付購買力	提高政府對制度的支付（而非保費）補助
給付水準計算	宜建立費率與給付客觀連動與微調機制，確保長期財務平衡	
調整參數與機制		宜建立費率與給付客觀連動與微調機制確保長期財務平衡
保費補助問題	主管機關應訂定明確的所得認定基準和查核程序，讓被保險人清楚瞭解保險費申報和繳納的作業標準和程序。	
欠費處理	訂定明確之處理原則	
財務處理	部分準備提存（6-8 年支付準備）	部分準備提存（6-8 年支付準備）
透明化機制	年金精算報告除報國會公開之外，並公佈網頁與大眾討論；定期公佈基金投資資訊以及績效	持續
給付行政	訂定清楚簡單之申領程序，訂加強宣導和協助，避免讓被保險人和其遺屬之權益受損。	

第十章 結論與建議

第一節 研究結論

本研究針對美國、德國、日本和韓國的社會年金保險制度，做深入的介紹與分析，並比較各國年金制度的異同，以及其近年來的改革方向和策略，進而提出對我國國民年金保險得實施提出具體的建議。經過前述各章節之分析，本章先分別對各國年金制度的特色和改革方向提出結論，最後提出研究建議。

壹、 選擇國家社會保險年金的制度特色

經由前述幾章的文獻探討，可以歸納出美國、德國、日本、與韓國的社會年金保險制度，主要有以下幾點特色：

一、 確立以社會保險制度為主軸的年金體系

各國的老年經濟安全體系都有不同的制度和方案，包括社會保險年金方案、職業年金方案、商業年金等，提供老年所得來源。部分國家另有以一般稅收支應的年金方案。但整體而言，社會保險年金方案是各國年金體系的主軸，其涵蓋的對象最廣，同時也是許多老人最主要的所得來源。

二、 各國社會年金保險方案之制度結構相似度高

雖然四個國家社會年金保險的涵蓋對象不同，但都是以社會保險費為主要之財源，部分國家由政府提供部分的經費挹注。給付項目都包括老年、遺屬與身心障礙年金，並且都訂有保險費率和給付水準的調整機制。

三、 財務平衡與所得保障並重

在人口老化、失業率升高、經濟成長趨緩等外在環境影響下，各國社會年金保險方案的財務負擔日益沈重。在此狀況下，各國均採取各項開源節流措施，以維持財務的平衡。值得強調的是，儘管財務狀況日益惡化，但各國並非一味地以削減給付來舒緩年金財務困境。給付水準的削減，將立即影響領取年金給付者的所得來源，因此，各國以多元的方式來進行財務的調整，讓老年世代（透過削減給付和提高年齡）和工作世代（透過提高保險費率）共同承擔健全年金財務的責任，避免老年之經濟安全受到太大之衝擊。

貳、選擇國家的年金改革特色

一、從「擴張」到「緊縮」

如前文第二章之討論，近年來各國之年金改革，有些屬年金體系之「擴張」，有些則為年金體系之「緊縮」。觀諸本研究所涵蓋的四個國家的社會年金保險方案，可以發現各國方案的發展歷程大多是依循著「從擴張到緊縮」的階段。其中，「擴張」主要是指方案的涵蓋對象而言，而「緊縮」則主要是指繳費義務和給付權益方面而言。就涵蓋對象而言，各國的方案多是從開辦後逐漸擴充其納保的對象，增加被保險人人數。但就給付權益而言，近年來領取給付的資格（如起始年齡）提高，而給付水準則下降。同時，保險費率的提高也意味著被保險人需付出更高的代價才能獲得和過去相同的保障水準。

二、深化多層次的年金體系

各國的年金體系，大多涵蓋多重不同的方案，提供國民多層次的老年所得保障。社會年金保險僅是多層次年金體系的一環，提供國民老年時基礎的經濟安全保障。在此之外，尚有就業別的社會保險方案或職業年金方案以及私人的商業年金方案，可以提供老人所得來源。就此觀點而言，基礎社會年金保險的涵蓋率應儘可能廣泛，讓更多國民都能享有保障；但其給付水準無須過高，而可由其他就業相關的年金方案以及私人的年金保險來補充。

三、強化年金制度的永續經營與財務的健全

各國社會年金保險改革的重要背景，主要是在回應人口結構、勞動市場、財經處境等面向的變遷。在人口老化、失業升高、經濟成長趨緩等趨勢之下，各國社會年金保險方案的財務日益吃緊，需有開源節流的策略，以提昇財務之健全。提高保險費率、降低給付水準、以及提高年金的請領年齡，是各國最普遍採用的策略。此外，部分國家也訂定更細緻的年金給付的調整公式，將年金方案的系統比（領給付人數對繳費人數之比）或是人口和就業人數等變項，加入做為年金給付的調整參數之一。整體而言，各國均非依賴單一的改革策略，而是同使採取多元的途徑，以健全年金財務。

四、擴大社會保險年金保險的保障範圍

如前文所述，各國的社會年金保險制度的發展歷程，其涵蓋的保障對象逐步擴大。以歷史最短的韓國的國民年金為例，實施之初僅涵蓋 10 人以上之單位，短短十幾年間，就已變成全民普及式的方案。我國勞工保險過去半個世紀以來的發展，也是逐漸擴大納保的範圍。

五、提昇社會年金保險基金的投資效益

年金方案通常可以累積鉅額的保險基金，可以透過投資運用，促進國家的經濟發展，並且以投資收益提昇年金方案的財務健全。近年來各國益趨重視年金基金的投資運用，以提高年金基金之獲益性。

參、國民年金保險的政策效益

我國國民年金保險之實施，在我國社會福利政策之發展，具有重要之意義。整體而言，國民年金保險具有下列正面的效果：

一、擴大社會保險老年所得保障體系的涵蓋範圍

國民年金保險開辦之後，未就業的工作年齡人口亦能參加社會保險老年所得保障方案，透過長期繳交保費，於老年時領取定期的年金給付。

二、維持老人基本經濟安全

國民年金保險的老年給付，是長期且定期的給付，且全額年金的給付水準較國際組織所建議之標準為高，並提供最低年金保證，能維持老人基本之經濟安全，避免老年貧窮之發生。未來和勞工保險老年年金方案併行，使國民在老年時可以獲得適當的所得支持。

三、社會保險年金體制的確立

國民年金保險在規劃階段，行政單位、立法部門與社會團體一直提出不同的版本，有主張確定給付制，亦有主張確定提撥制。最後是採行確定給付制，並以社會保險費而非一般稅收為財源。國民年金保險將與既有的公教人員保險、勞工保險、農民健康保險等方案，建構我國完整的社會保險體系。未來隨著國民年金保險方案的成熟，被保險人累積之老年年金給付權益增加，其領取非繳費式老人津貼與社會救助的需求下降，長期亦可減少政府的財政支出。

然而，國民年金保險方案也存在著一些與現實妥協的制度設計，因而有一些不完美之處：

一、未能完成社會保險體系的整合

國民年金保險的實施，是採分立制，也就是僅以未納入其他相關社會保險方案者為對象。換言之，國民年金保險的實施，未能消弭我國社會保險體系原有的就業別與階層化的歧異。政府部門已提出，近期內將進行第二階段的國民年金改革，朝向統整的方向規劃。此一目標是否能實現，仍充滿變數。

二、涵蓋範圍的局限

國民年金保險在即將實施之前，修法將農民排除在納保範圍之內，使得其被保險人之人數大降。如此一來，也使得老年農民福利津貼永無落日之日。當初規劃國民年金保險的目的之一，即是要整合既有的老人津貼。未來待國民年金保險制度成熟之後，現行的敬老津貼應可逐漸落日；但農民被排除在國民年金保險之納保範圍之後，在現行制度架構之下，老農津貼將永無落日之時。根據內政部的統計資料，去（96）年底政府老農津貼支出金費超過 457 億元，是政府一項沉重的財政負荷。

第二節 研究建議

本研究對我國國民年金保險制度，提出下列各點政策建議：

壹、 政策面的建議

一、 朝向整合的年金保險體系邁進

目前國民年金保險乃採分立制辦理，除了國民年金保險的開辦之外，勞工保險老年給付的年金制也將在明年（民 98）開始實施。未來政府應進一步將公教人員保險之養老給付與軍人保險之退伍給付朝向年金制之方向改革。當所有之社會保險老年給付均改為年金給付後，再逐步漸進地將各個社會保險年金給付方案整合。

二、 擴大被保險人涵蓋範圍

公教人員保險、軍人保險與勞工保險之被保險人，已享有社會保險之老年給付，應無加入國民年金保險之必要。然農民健康保險之被保險人，尚未加入社會保險老年所得保障體系，而是以非繳費式的老年農民福利津貼為主要之老年所得保障來源。目前國民年金保險的涵蓋對象，僅有範訂強制加保的對象，而沒有自願加保之規定。未來可以思考開放已加入相關社會保險者自由加保，提昇國民年金保險的涵蓋人數。對於自由加保之農保被保險人，可以比照國民年金一般保險人之標準給予保費補助；至於已加入公教保、軍保、勞保之被保險人，若自由加入國民年金保險，則不給予任何保費補助。這樣的開放自由加保的措施，也許不能增加太多納保的人數，但可以具有國民年金保險鼓勵擴大參與和擴大保障範圍的宣示性意義。

三、 考慮將年金系統比列為財務調整之參考因素

國民年金保險之保險費，開辦時訂在 6.5%，到第三年調高 0.5%，之後每二年調高 0.5%，至上限 12%。換言之，未來國民年金保險之費率，是依時間採階梯調整之方式，並未考量其他相關因素的變動。在影響年金財務的諸多因素之中，對國民年金保險財務影響最直接之變數，乃國民年金保險之系統比（領給付者與繳保費者之比）。隨人口結構之老化與方案之成熟，未來國民年金保險之系統比將快速增加，如此將對年金財務造成重大之衝擊。因此，可以考慮德國之作法，將系統比做為保險財務調整之參數之一，如此也可提昇年金受益者和繳費者之世代間權利義務的均衡。

四、 加強宣導國民年金之意義與效果

如前述章節之討論，國民年金保險未來勢必面臨部分被保險人不繳保費之問題，這不僅對國民年金財務造成不確定性，也可能影響其他被保險人之繳費意願。因此，除了適當地執行法律所規定的催繳程序外，主管機關可透過積極地宣導，提高被保險人主動繳納保險費之意願。

五、 加強國民年金保險與其他社會政策的調和

國民年金保險之目的，主要在保障老年基本的經濟安全。但若能夠做適度的制度設計與調整，發揮其他附帶的社會政策效果，則是值得思考嘗試的方向。例如，日本國民年金保險將女性育嬰假期間免繳保費之年限由一年延長為三年，具有鼓勵生兒育女的宣示效果。未來對於因育兒而辦理留職停薪者、以及一般的生育婦女，可以考慮給予免繳國民年金保費的優惠。另對於領取失業保險提早就業獎助津貼者，若開放其自由加入國民年金，也可以給予一定期間的保費優惠，以彰顯對失業者提前就業之鼓勵。

貳、 執行面的建議

有關國民年金保險的運作和執行，本研究提出以下各點建議：

一、保費費率之穩定性

一般而言，社會保險之費率應兼顧穩定性與融通性。但考量國民年金保險之性質，應以穩定性為優先。國民年金保險之被保險人，絕大多數均為未就業者，不像就業別之保險，可以直接從被保險人之薪資中扣除保險費。從薪資中直接扣除的方式，被保險人並未直接經手金額，故對於繳交金額之高低變動，較不會有深刻之感受。但國民年金保險之保費收繳，必須透過其他途徑。未來必定有許多人是以現金繳交方式繳付國民年金之保費，此類被保險人對於保險費之調整必定有相當敏銳之感受。若保險費率調整過於頻繁，恐增加被保險人對國民年金保險之負面觀感。故保險費率之訂定與調整，應重穩定性，減少調整之頻率。

二、提高保費收繳之便利性

國民年金保險實施後，必定有部分保險人其繳費意願較低。因此，應儘可能保費收繳之便利性。例如，是否可能比照現行金融機構的繳費管道，除了銀行、郵局之外，包括各大便利商店、ATM 等均可代收保險費？同時，也可以考慮納入目前像社福團體的定期捐款的方式，可以用被保險人所指定之帳號定期自動扣款。同時也可以考慮讓被保險人之配偶簽署同意書，定期直接從被保險人配偶之薪資中扣除被保險人之國民年金保險費。

此外，被保險人中有部分為社經地位較低且居住地區較為偏遠者，此類被保險人可能其居住地附近沒有可繳費之機構；或是其缺乏與金融機構互動之經驗，視到銀行或郵局繳費為畏途。因應此類被保險人之需要，可以考慮在偏遠地區或原住民鄉鎮試辦提供到府收費服務。具體的作法是提供免付費電話，有此需求之被保險人可撥打此電話，而後由業務主管機關安排專人到府收費，可考慮結合郵政人員辦理代收保險費。目前有線電視台、私人保險機構等，都有提供消費者到府收費之服務。主管機關可先行試辦此一措施，再視其執行情形決定是否全面性辦理。

三、考慮實施預繳制度

為提高納保率，並增加民眾繳費的便利性，國民年金保險可以考慮實施預繳制度。被保險人可以每次預繳一年或六個月之保險。為鼓勵被保險人預繳保險費，可以設計適當之財務誘因。例如，對於預繳保費之被險人，給予優退利息之誘因。亦即，若被保險人預繳 12 個月之保費，則可以參考金融機構之存款利率水準，將此一預繳金額之潛在利息收益，回饋給被保險人，被保險人因而可以降低其應繳之保費金額。主管機關若能將預收之保險費做適當之運用，其收益應能抵銷因給予預繳保費的被保險人保費優惠而導致之收入損失。然此一作法亦可能造成行政負擔之增加，因為被保險人在預繳一定期間之保費之後，若在此期間內喪失被保險人資格，則需退回其溢繳之保費，因而增加行政機關之工作負擔。但若此一作法能增加被保險人之繳費率，同時又不影響保費負擔之公平性和保險財務之穩定性，則仍是值得考慮辦理之措施。

四、給付行政之簡便與資訊提供之完整

國民年金保險之被保險人，絕大多數均是未就業者，其中有相當比例是教育程度相對較低者。因此，有關給付的申請流程、表格的填報等等，應儘可能簡化，以避免造成被保險人申請給付的阻礙。此外，除了老年年金的請領者可以領給付到其死亡之外，身心障礙年金和遺屬年金的受益者，都可能因其條件之改變，而喪失（如配偶再婚）或減少給付金額（如戶內符合遺屬年金資格之人數減少）。因此，在被保險人申領給付時，業務執行機關應明確完整地提供相關地資訊，以避免受益人事後之質疑。

五、提昇資訊管理之安全性

日本去年發生國民年金保險資料遺漏的問題，造成被保險人之權益受損，傷害民眾對國民年金制度之信賴，也引起日本政壇動盪。我國從 1950 年開始辦理社會保險至今，尚未傳出被保險人資料遺失情事，顯示相關主事單位之表現值得肯定。但主管機關和執行單位仍應高度重視此一議題，避免被保險人之資料遺失或被盜用。

六、建立法令釋例彙編

國民年金保險法和其主要之附屬法規，對於許多重要之規定，是屬於原則性的範疇，在執行時，會有許多模糊、不明確之處。對於現階段已可預見未來可能會因立法條文之模糊而產生爭議者，可是先建立法令解釋與實例說明彙編。例如：被保險人和其配偶離異後，因其互負繳費義務之配偶過去未為其繳交保費，而導致其給付權益受損，應如何請求補償？申請家庭暴力保護令之特殊境遇婦女，可否強制要求其負繳費義務之配偶替被保險人繳交保險費？在國民年金保險開辦初期，主管機關和業務執行機關可參考日本與韓國國民年金保險國去之爭議事項，預先編纂相關法令釋例，提供相關人士參考。

參考文獻

- Anderson, K. M. (2004). "Pension Politics in Three Small States: Denmark, Sweden and the Netherlands," *Canadian Journal of Sociology*, 29(2), 289-312.
- Anonymous. (2006). "Supplemental Security Income Can be a Bridge to Works," *The Exceptional Parent*, 36(10), 54.
- Beland, D. (2006). The politics of social learning: finance, institutions, and pension reform in the United States and Canada. *Governance*, 19(4), 559-583.
- Beland, D. (2007). Public and Private policy change: pension reform in four countries. *Policy Studies Journal*, 35(3), 349-371.
- Blake, David, John Cotter and Kevin Dowd. (2007). "Financial Risks and the Pension Protection Fund: Can It Survive Them?" *Pensions*, 12(3), 109-130.
- BMA. (2007). Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung: Uebersicht ueber das Sozialrecht. 3.,neubearbeite und erweiterte Auflage. Stand: 1. Januar 2007. Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung - Referat Oeffentlichkeitsarbeit. Bonn.
- BMA. (2008) . Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung: Uebersicht ueber das Sozialrecht. 3.,neubearbeite und erweiterte Auflage. Stand: 1. Januar 2008. Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung - Referat Oeffentlichkeitsarbeit. Bonn.
- Brooks, S. M. (2005). Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization Around the World, *International Studies Quarterly*, 49, 273-249.
- Brownm Robert L. (2001). "A Modest Proposal for US Pension Reform: The Factor of 11," *Journal of Pension Benefits*, 11(4), 17-22.
- Burless, Gary. (2000). 〈美國的社會保險及其改革〉，收錄於郭明政編，《社會保險之改革與展望》，頁 93-117。台北市：政大。
- Cutright, P. (1965). "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programmes," *American Journal of Sociology*, 70, 537-550.
- DB. (2005). Deutscher Bundestag -15Whalperiode. Nationale Strategiebericht Alterssicherung 2005. Drucksache 15/5571.
- Esping-Andersen, G. (1997) "Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America," *Journal of European Social Policy*, 7 (3): 179-189.

- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press.
- Feldstein, M., & Siebert, H. (2002). *Social Security Pension Reform in Europe*. Chicago: The Chicago University Press.
- Feldstein, Martin. (2002). "Introduction: An American Perspectives," in Martin Feldstein and Horst Siebert (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe* (Chicago and London: University of Chicago Press), pp. 1-8.
- Gern, K.-J. (2002). "Recent Development in Old Age Pension System: An International Overview." In M. Feldstein & H. Siebert (eds.) *Social Security Pension Reform in Europe*. Pp. 439-478. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gillion, C., Turber, J., Bailey, C., & Latulippe, D. (eds.). (2000). *Social security pensions: development and reform*. Geneva: International Labor Office.
- Ginsburg, N. (1996). *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London: Sage Publications.
- Huh, Elmer and Sarah McLellan. (2006). "The Tale of Two Pension Reforms: A US-Japan Comparison," *Pensions*, 12(1), 33-42.
- Hwang, G-J. (2007). The rules of the game: the politics of National Pensions in Korea. *Social Policy & Administration*, 41(2), 132-147.
- ISSA. (1995). *Development and Trends in Social Security throughout the World, 1993-1995*. Geneva: International Social Security Association.
- Karczmar, Mieczyslaw. (2005). "Reform of the US pension system: political controversies defeat demographic and financial realities," *Current Issues: Demography Special*, July 19, Deutsche Bank Research,
http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000189350.pdf, accessed on 2007/8/23.
- Kim, Y.M. and K.S. Kim (2005) Pension reform in Korea: conflict between social solidarity and long-term finance sustainability, in G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.), *Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries*, p182-207. Cheltenham: Edward Elgar.
- Marier, P. (2005). Where did the bureaucrats go? Roles and influence of the public bureaucracy in the Swedish and French pension reform debates. *Governance*, 18(4), 521-544.
- Myles, J., & Pierson, P. (2001). "The comparative political economy of pension reform." In P. Pierson (ed.) *The new politics of the welfare state*. Pp. 305-333. New York: Oxford

University Press.

Nanette J. Goodman and David C. Stapleton. (2007). "Federal Program Expenditures for Working-Age People with Disabilities," *Journal of Disability Policy Studies*, 18(2), 66-78.

National Academy of Social Insurance. (2005). *Social Security Sourcebook*, <http://seniorjournal.com>.

Palacios, R., & Pallares-Miralles, M. (2000). *International patterns of pension provision*. Washington, D.C.: World Bank Social Provision Discussion Paper, No. 0009.

Palme Joakim. (1990). Pension rights in Welfare Capitalism, The Development of Old –Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985. Swedish Institute for Social Research. 14.

Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare states. *World Politics*, 48(2), 143-179.

Reno, Virginia, Cecili Thompson Williamson and Ishita Sengupta (2004). "Workers' Compensation, Social Security Disability Insurance, and the Offset: A Fact Sheet," *Social Security Bulletin*, 65(4), 3-6.

Rueckert Joachim. (1990). Entstehung und Vorlaeufer der gesetzlichen Rentenversicherung. In : Ruland , Franz (Hg.) Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied und Frankfurt/Main. pp.1-50

Schulz, James H. (1977) "United States Pension Policy is at a Crossroads," *社會保險年刊*, 2, 89-96.

SSA. (2006) . A "Snapshot" (Chinese) , No. 05-10006-CH.

SSA. (2007) . <http://chinese-rapidimmigration.com/> , 2007/8/22.

Sulewski, Sullivan Jennifer, Scot Danat Gilmore and M. Susan Foley (2006). "Medicaid and Employment of People with Disabilities: Findings from the National Survey of State Systems and Employment for People with Disabilities," *Journal of Disability Policy Studies*, 17(3), 158-165.

US Social Security Administration (2008) . *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2007*. Washington DC: Social Security Administration.

US Social Security Administration. (2006). 〈社會安全福利計畫簡介-概括〉, 2008/04/06 , <http://www.socialsecurity.gov/multilanguage/Chinese/10006-CH.pdf>

Warner, Richard (2001). "Work Disincentives in US Disability Pension Programs," *Journal of Mental Health*, 10(4), 405-409.

そーる朝鮮日報 (2006) 国民年金の給付総額、史上初の3兆ウォンを突破 ～1年間

- で1人当たり平均204万ウォン
<http://news18.2ch.net/test/read.cgi/news4plus/1138166140/>
- 小松原章、中嶋邦夫（2006）私的年金が強化されるドイツ年金制度，
<http://www.nli-research.co.jp/report/report/2006/12/li0612b.pdf>
- 內政部，2004，《日本國民年金法及國民年金法施行令（中譯本）》，台北：內政部。
- 內政部，2004，《建構我國國民年金保險制度建議書（草案）》，台北：內政部。
- 王蘭芳、周蕊，2005，〈美國、瑞典養老保險制度的比較及對我國的啟示〉，《南京理工大學學報》（社會科學版），18(3)：57-60。
- 王歡，2007a，〈法國爆發新一輪罷工〉，移民工資料庫，2008/03/27，
<http://migrant.coolcloud.org.tw/node/11459>
- 王歡，2007b，〈民意逐漸滑向政府 法國鐵路工人罷工偃旗息鼓〉，中國鐵道網，
2008/03/27，<http://www.railcn.net/news/railway-express/36502.html>
- 司徒北辰、錢亦楠，2007，〈解讀法國大罷工：改革的陣痛〉，北京新浪網，2008/03/27，
<http://news.sina.com.tw/global/sinacn/cn/2007-11-23/100034110295.shtml>
- 年金基礎研究会Bグループ（2006）韓国の公的年金制度の概要，
http://www.actuaries.jp/comm/nenkin_kiso/H18-4-B-kr.pdf
- 江口満（2005）アメリカの年金制度の概要，年金と経済，24（3），
http://www.nensoken.or.jp/tyousakenkyu/pdf/NK_24_03_052_112.pdf
- 自動車振興会厚生年金基金（2002）基礎年金費用はサラリーマンも均等に負担保険料
滞納の増加は全体に波及，http://www.js-kikin.or.jp/q_a/pdf/topics_05.pdf
- 行政院經建會，1995，《國民年金保險制度整合規劃報告》，台北：經建會。
- 吳明儒，2003，〈台灣年金政策的政治經濟——社會民主主義觀點〉，社會發展研究學刊，
5：21-54。
- 林萬億，2000，〈社會抗爭、政治權力資源分配與社會福利政策發展：一九八〇年代以
來的台灣經驗〉，收於蕭新煌與林國明編，《台灣的社會福利運動》，頁71-134。
台北：巨流。
- 林維中，1980，〈苦惱的美國年金制度〉，《壽險季刊》，37：34-38。
- 林舉仁，2000，〈淺談美國之變額年金〉，《壽險季刊》，117：59-66。
- 武敏，2004，〈德國社會保障法律制度簡介〉，
<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/15117/2927989.html>
- 社会保障審議会（2002）諸外国における年金改革の要点，社会保障審議会年金部会（第
3回）<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/04/s0419-3e.html>

社会保険庁（2008）日本年金機構の当面の業務運営に関する基本計画，

http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/pdf/sinsoshiki_01.pdf

厚生労働省（2008）平成 19 年度厚生労働白書。

柯木興，2008，〈談年金保險財務負擔問題的解決方式〉，《台灣勞工》，14：18-23。

唐文慧、葉書毓，2006，〈國民年金及勞退新制立法過程之比較：政體中心的觀點〉，研究台灣，1：59-107。

島谷英明（2008）韓国国民年金、欧米金融機関へ出資も運用資産 23 兆円の公団

<http://www.asyura2.com/08/hasan57/msg/666.html>

清家篤、府川哲夫（2005）先進 5 カ国の年金改革と日本，丸善プラネット。

深澤寛晴（2006）韓国の年金制度と経済・証券市場の発展，

<http://www.dir.co.jp/publicity/column/060207.html>

郭冠甫，1999，〈由美國經驗談國民年金制度的危機與轉機〉，《新聞深度分析簡訊》，65：1-7，靜宜大學通識教育中心編印。

陳琄、姚雨靜，2003，〈考察美國社會保險制度外籍勞工承保實務作業並蒐集美國年金制度相關資料心得報告〉，台北：行政院勞工保險局。

陳琬惠，2000，〈慎於始、成於終——國民年金制度建構方向〉，社區發展季刊，91：71-82。

陳璧瑜，2004，《年金保險》，華立圖書。

陳聽安，2003，《國民年金制度》，三民。

傅立葉，2000，〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，收於蕭新煌與林國明編，《台灣的社會福利運動》，頁 231-256。台北：巨流。

傅從喜，2004，〈國際組織對年金改革的影響：世界銀行對國際勞工組織的角力？〉，國立政治大學學報，37：81-111。

曾明發，2002，〈我國規劃勞保年金之建議〉，收錄於立法院法制局編印，《社會福利政策及立法》，頁 683-715，立法院法制局。

曾明發，2002，〈國民年金草案評估〉，收錄於立法院法制局編印，《社會福利政策及立法》，立法院法制局。

朝鮮日報（2008）韓国政府、「D C 型国民年金」を提案，朝鮮日報日本語版

<http://www.chosunonline.com/article/20080624000001>

新華網，2005，〈俄、日、德、美國如何改革養老保險制度〉

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune//2005-12/21/content_3951623.html

楊瑩，2001，〈1999 各國社會安全制度要覽〉，勞工保險研究叢書之 30，勞工保險局。

裴竣皓(1997)，韓国における国民福祉年金の導入延期処置の経済効果，

<http://www.esri.go.jp/jp/archive/wor/wor060/wor55.html#kousei1>

歐興隆譯，Harold D. Skipper, Jr. 講述，1993，〈美國年金的性質與重要性及其適用於台灣的可行性〉，《壽險季刊》，90：54-59。

鄭清風，1993，〈主要工業國家社會安全政策〉，台閩地區勞工保險局。

賴兩陽，1998，〈選舉對老年年金政策形成的影響分析—簡單民主模式的觀點〉，收於詹火生主編，《新世紀的社會福利政策》，頁 211-228。台北：厚生基金會。

藤本健太郎（2005），ドイツの企業年金・個人年金～2001 年の年金改革で導入されたリースター年金の状況，

<http://www.ier.hit-u.ac.jp/jprc/soukai2005/fujimoto-paper.pdf>

国民年金保険料（2008）、引き上げが不可欠，

http://contents.innolife.net/news/list.php?ac_id=2&ai_id=88318