

# 晚近公共年金制度之改革與借鑑\*

楊靜利

中央研究院社會學研究所籌備處博士後研究員

本文從瑞典、德國、日本、美國與智利的年金制度內容與晚近的改革方向中，抽離出幾項原則為我國國民年金規劃的基礎，分別為普遍保障、基本的給付水準、財務獨立、以及中長期的財務平衡。普遍保障與財務獨立可由社會保險來運作。關於基本給付水準，在參考美國的中、低給付水準以及考量未來老人沒有子女同居時的居住安排後，我們提出三組老年給付數值，分別為製造業平均薪資的 24%、33%與 38%；殘障與遺屬給付則以老年給付為準予以調整。中長期的財務平衡則以台灣地區人口結構變遷的走向來修正隨收隨付制的財務處理方式，而提出「延遲給付」的構想。

**關鍵詞：**公共年金、社會保險、財務平衡、延遲給付

## 壹、前言

由於台灣地區的人口與家戶組成變遷，傳統家庭養老制度未來將受到結構性的限制（王德睦與陳寬政，1996），使得社會安全制度的建立不僅是理念上的呼籲，更是實際上的需要。社會安全制度所保障的基本事故包括有生育、疾病、意外所導致的工作能力暫時性傷害、殘障、老年與死亡等，其中疾病、

---

\* 本文由作者之博士論文改寫完成，作者感謝陳寬政教授與林萬億教授之悉心指正，以及兩位評審提供修改意見。文中謬誤由作者自負。

收稿日期：86年9月4日；接受刊登日期：87年3月18日

生育、意外傷害所導致的工作能力暫時性傷害，可歸於健康照護的範圍，衰老、殘障所導致的工作能力永久性傷害，則歸於年金制度。台灣於 1995 年 3 月 1 日開辦全民健康保險，生育、疾病與意外傷害等事故已有基本的保障，而衰老、殘障與死亡雖然是目前各類保險既有的給付項目，但均為一次給付，且繳費與給付對等的保險性質遠大於基本保障的社會性質（楊靜利，1997），如何建立一套真正的年金制度，來因應衰老、殘障與死亡等事故發生時的基本需要，是我們應深思熟慮的問題。

世界各國的公共年金制度發展有三條路線，一是社會保險，以德國 1889 年的體制為基礎，其給付額度經常關聯過去的所得水準。第二種是需資產調查的社會津貼，以丹麥於 1891 年設立的 Danish law 為開端，主要為取代早受垢病的社會救助，他們將老年人從原來的體系中獨立出來，放鬆給付資格，此一運作形式其實還是社會救助，只是相較於過去給付條件較為寬鬆（Davidson, 1989）。第三種為普及型年金制度，以公民權及年齡為給付要件，沒有資產調查，也不論繳費紀錄，主要實施於斯堪地半島等國（Scandinavian）與大英國協。普及型年金實施的原因之一是希望避免影響儲蓄及過早移轉財產給子女，因為許多人如果沒有年金給付就只好散盡自己的積蓄來取得社會救助的資格。第一個採行普及型年金制度的國家為紐西蘭，於 1938 年實施，提供 65 歲以上公民基礎的老年給付，並開徵社會安全指定用途稅，配合一般稅收為財源（Gordon, 1988）。

二次大戰以後，各國的年金制度紛紛往雙層制（two tiered system）發展，所得相關年金保險制的國家體認到必需對從未進入就業市場或未能符合給付資格者，提供最低給付水準的保障；而以老年資產調查體系為開端的國家也逐漸往普及式年金靠攏，並進一步設立所得相關年金提供附加給付。戰後第一個實施普及型年金制度的國家為瑞典，於 1946 年實施。瑞典受英國貝佛里奇報告書（Beveridge Report）的影響很大，但瑞典修正了英國的做法，僅開徵 2.5% 的指定用途稅，課稅的目的只是為了在心理上確定給付資格，大部份費用由中央與地方政府負擔（Hecllo, 1974）。第二個實施普及式年金制度的國家為加拿大（1951 年），他們曾考慮採行美國 1935 年的社會安全制度內容，但顧慮即將退休者取得的給付過低，仍需以社會救助補充而做罷。1960

年代左右，五個實施普及式年金給付的國家，瑞典、加拿大、英國、芬蘭與挪威，分別發展所得相關給付年金保險，日本於 1985 年在所得相關給付年金之外，再實施普及式的國民年金保險。1995 年時，實施老年、殘障與遺屬給付的國家有 158 個，其中 133 國有繳費式的所得相關年金，18 國有繳費式的均等年金，絕大部份為歐洲國家，5 國有非繳費式的普及均等年金，25 國有非繳費式的所得調查年金 (SSA: Social Security Administration, USA, 1995)。

剛開始普及式年金的財源多來自一般稅收，而社會保險方式則多沿用私人保險的作法，成立給付準備金；但戰前的通貨膨脹使得準備金被侵蝕一空，只好轉為代間移轉的隨收隨付方式 (pay as you go)，將收取的保費立刻拿來給付。除了通貨膨脹的影響之外，二次大戰後的嬰兒潮使得歐洲與北美各國人口年齡組成年輕化，隨收隨付的年金制度前景大好也是原因之一，此一現象同時並促使給付條件放鬆與給付額度的升高。目前各國盛行的公共年金體系多為確定給付 (defined-benefit) 的隨收隨付制度，有些國家再輔以強制性的私人年金系統，例如丹麥、法國、荷蘭與英國等。確定給付的隨收隨付年金制度本質上易受人口老化影響，在戰後嬰兒潮人口即將逐步邁入退休年齡之際，不得不開始檢討年金制度的未來。八〇年代中期以後，各國紛紛針對年金制度進行改革，改革的方向主要有三方面：首先是給付條件的門檻提高，如退休年齡的延後 (如德國、希臘、義大利、葡萄牙、日本、英國、美國與瑞典) 以及延長最低合格年資 (如德國、希臘與英國)；其次是指數調整 (benefit indexation) 趨於嚴格 (如奧地利、芬蘭、法國、德國、希臘、義大利與荷蘭)，或以較長的服務年期來平均一生的薪資，以降低所得替代率 (如奧地利、芬蘭、法國、義大利、荷蘭、葡萄牙與英國)；第三則是取消部份公務人員的特殊年金給付 (如芬蘭、希臘、義大利與葡萄牙) (Kopits, 1997)。上述改革都是在既有制度下的小幅度變動，八〇年代最受矚目的年金改革無疑是智利年金的私有化，其十年來平均 13% 的投資報酬率更使世界各國刮目相看。

本文將討論瑞典、德國、日本、美國與智利的年金制度內容與晚近的改革。瑞典的社會保障相當周全，人民也自豪於社會安全制度；德國是第一個

實施社會保險的國家，其以工作人口而非全民為主要保險對象，但保障亦相當完整；美國整體而言相較於歐洲各國雖然社會福利落後，但社會安全制度與其他國家的國民年金制度相較並不遜色，其亦最早提出人口老化對社會安全財務影響的警告，每年都有相當詳實的長期財務報告，並對未來的年金改革提出多樣建議；日本為亞洲唯一的已開發國家，也是唯一實施全民年金的國家，人口老化的速度與台灣並駕齊驅，均走在時代尖端（楊靜利、涂肇慶與陳寬政，1997），未來的發展方向值得注意；智利私有化的成功經驗使得拉丁美洲國家紛紛與之看齊，世界銀行並稱許為年金制度改革的典範。這些國家在制度的設計理念、財務處理、以及對人口老化問題的因應上，均有值得台灣學習的經驗。

## 貳、各國公共年金制度的內容與改革

### 一、瑞典

瑞典於 1913 年通過年金保險法，但為資產調查形式的給付，1935 年修正為「基本年金系統」(Basic pension system)，67 歲以上的老人以及殘障者均可領取年金給付，是近代瑞典年金保險的雛形，但給付額相當低。1946 年，年金制度再次重大變革，更多的國民納入基本年金保險，給付也大幅提高，仰賴貧民救助生活的老人大幅減少。1951 年，給付扣緊「生活成本指數」(cost-of-living)。1959 年國會通過「國民附加年金」(National Supplemental Pension, ATP)，以就業人口為保障對象，使退休後可維持退休前的生活水準。1976 年，退休年齡從 67 歲降到 65 歲，並可自由選擇於 60-70 歲之間退休。同年「部份工時年金」(Part-time pension) 通過，有報酬的受雇者在 61-64 歲間若願意縮短工時，可申領部份年金以補償損失的所得 (Wilson, 1979；林萬億，1994)。

目前瑞典的年金制度有三類，分別為國民基本年金、國民附加年金以及部份工時年金。基本年金包括老年年金、殘障年金、遺屬年金、妻子年金、照護津貼及殘障津貼六種；另外還有五種補充給付。附加年金則有老年年金、殘障年金與遺屬年金三種給付。基本年金與附加年金的給付額都是以基

本額 (Base amount) 為計算標準。瑞典中央統計局 (Central Bureau of Statistics) 每年會依照前一年的消費者物價指數來設定當年的基本額，從 1995 年開始，基本額的調整只反應 60% 的物價變動。1993 年以前，年金給付以全額的基本額為計算基礎，1993 年以後，大部份給付項目則以減成 2% 為計算基礎，稱為減成基本額 (decreased base amount)，但有些項目，如殘障津貼、照護津貼以及工作傷害年金，仍以一般基本額為計算基礎 (National Social Insurance Board, Sweden, 1995)。

在國民基本年金方面，所有人 (不論國籍) 只要居住在瑞典境內至少 3 年或有 3 年的 ATP 繳費紀錄，均有資格領取國民基本年金的給付。領取全額年金的條件為：在 16 歲至 64 歲之間，居住瑞典滿 40 年或 ATP 繳費紀錄滿 30 年，未居住滿 40 年或 ATP 繳費紀錄不滿 40 年，則領取減額給付，額度依不足的年數比例減少，例如居住僅 4 年或 ATP 繳費紀錄只有 3 年，則領取 1/10 的基本年金。基本年金的財源來自於受雇者、雇主與政府三方面：受雇者繳交 1% 的可稅所得 (assessable income)，自雇者繳交 6.03% 的可稅所得，但以 7.5 倍的基本額為上限，雇主繳交 5.83% 的薪資稅，政府則負擔約 25% 的成本 (SSA, 1995)。在國民附加年金方面，凡是居住在瑞典境內的本國籍或外國人，只要可歸入年金所得 (pension-carrying income，包括就業所得、疾病現金給付及父母現金給付等) 超過基本額者，就可以加入國民附加年金，可歸入年金所得以基本額的 7.5 倍為上限。超過基本額的所得稱為可年金化所得 (pensionable income)，才會列入年金給付的計算基礎。基本額除以可年金化所得所獲得的商數，即被保險人每年所獲得的 ATP 年金點數 (pension points)。附加年金的財源完全來自於雇主，為薪資稅的 13.0%，自雇者稅率相同，政府沒有補助。另外，1976 年瑞典通過部份工時年金保險法 (Part-Time Pension Insurance Act)，有報酬的受雇者在 61-64 歲間若願意縮短工時，可以申請部份工時年金以補償損失的所得。受雇者必須降低工作時數每週至少 5 小時，其他的有酬就業者必須降低工作時數至少 25%。部份工時年金的上限為一週 10 小時，財源完全來自於雇主，為薪資稅的 0.2%，自雇者稅率相同，政府沒有補助 (National Social Insurance Board, Sweden, 1997)。

瑞典 1994 年社會保險的總成本（不含管理費）為 3 兆 60 億克羅（kronor，瑞典貨幣單位），其中 80% 的財源為保險費與基金利息收入，政府一般稅收占 20%。1994 年年金保險的支出為 1 兆 950 億克羅，約占社會保險總支出的 64%，其中老年年金支出為 1 兆 280 億克羅，占年金保險支出的 66%（National Social Insurance Board, 1995），換句話說，老年年金支出約占社會保險總支出的 42%。1996 年，瑞典 65 歲以上人口占總人口的比例為 17.4%，為人口老化程度最高的國家之一，老年人口相對於青壯人口（16-64 歲）的比例則為 27.7%。瑞典的人口結構預估在 2004 年以前將持續年輕化，但之後則快速老化，2015 年左右老年人口占總人口的比重將達 20%，相對於青壯人口的比例則超過 30%。2050 年時，老年人口占總人口的比重接近 30%，相對於青壯人口的比例則約 50%（U.S. Bureau of the Census, 1997）。由於人口老化壓力沉重，而單單老年年金給付就占了瑞典全部社會保險支出的四成以上，改革乃成為必要的工作。

1984 年瑞典政府成立公共年金委員會（Pensions Commission），其組成包括政黨、雇主公會、受雇者工會，退休人員利益團體、以及政府相關部門等之代表。1990 年委員會的報告書（National Pension）出版，提出三組改革方案。第一案擴張基礎年金的範圍而縮小附加年金的規模，未來全體國民將享有相同的基礎年金給付水準，而附加年金則調高可歸入年金所得的下限（現為基本額），但維持現有 7.5 倍基本額的上限不變。第二個方案是如第一個方案擴大基礎年金，而附加年金維持不變。第三個方案則是擴張附加年金，取消可歸入年金所得的下限規定，而原來基礎年金的主要給付與補充給付則為最低保證年金（guaranteed minimum benefit）所取代，最低保證年金的數額將從附加年金中部份扣除（The Pensions Commission, Sweden, 1990）。三個方案均顯示改革雖然是必要的工作，但維持基本生活保障的精神卻不應該動搖。第一與第二個方案均未改變原來的年金體制，第三個方案等於將基礎年金併入附加年金，但保證最低年金給付水準。此一設計使得瑞典的年金制度較以前有更強的「受益者付費」的保險性質。

第三個方案的修訂原則已在議會通過，但許多細節仍須進一步的討論。目前的規劃內容是合併國民基礎年金與附加年金，所有國民均強制參加。不

論繳費與工作年資多寡，給付不得低於最低保證年金。新制將以一生工作期間的所有所得為計算基礎，而不是像過去取所得最高的 15 年來計算，可以降低給付的水準，而除了從事有酬工作期間，照顧子女、從事國民服務以及受高等教育等期間，也併入年資的計算，同時將釋出小部份的個人保費準備金供個人投資。而退休年金將與殘障及遺屬年金分離，使得老年年金的財務獨立於其他給付項目之外。新制適用於部份出生於 1935 年到 1953 年間者，以及所有 1954 年以後出生的人。第一個新的老年年金給付將於 2001 年發出。(National Social Insurance Board, Sweden, 1997)。

## 二、美國

美國社會安全制度以三〇年代的經濟大恐慌為背景拉開序幕。1934 年 7 月 8 日羅斯福總統 (President Franklin D. Roosevelt) 對國會提出社會安全計劃，爾後馬上成立經濟安全委員會 (Committee on Economic Security)，指示研究當時的經濟安全問題，並提出建議方案以為國會立法參考。1935 年 8 月 14 日完成立法，是為美國的社會安全法案 (Social Security Acts)，以保障老年退休的經濟安全，主管單位為社會安全局 (Social Security Administration, SSA)。從 1937 年開始，一般工作者都必需加入老年保險，1937 到 1940 年間所有給付都是一次給付，1940 年開始按月的年金給付，而且不僅對退休工作人員，包括其老年配偶或遺孀、18 歲的子女及父母亦得享有。1972 年通過自動生活成本津貼 (cost-of-living allowances, COLAs) 辦法，給付隨消費者物價調整，1975 年開始實施。1980 年初，美國開始注意到人口變遷將導致社會安全制度的長期財務危機，於是雷根總統組成葛林斯班委員會 (Greenspan Commission)，研究社會安全制度的財務狀況，並做成建議以為立法修正時的參考。1983 年修正案通過，主要內容包括社會安全給付開徵所得稅，聯邦受雇者加入社會安全制度，以及從 21 世紀開始延長退休的時間 (SSA, 1996a)。

美國目前的公共年金保險包括老年、遺屬及殘障給付 (Old-Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI)。凡有酬工作人員，包括自雇者，均強制參加年金保險；但臨時性的農業與家務工作者、年淨所得低於

400 美元的自雇者，以及 1984 年以前部份受雇於聯邦政府者排除在外，另外，州政府與地方政府公務員及神職人員得自由參加（但 1991 年 7 月以後，未參加任何退休制度者強迫參加）。被保險人雖限於有酬工作人員，受益者則包括被保險人家屬，家屬的給付稱為依賴者津貼（dependents allowance）。年金保險的財源主要來自於被保險人與雇主：被保險人繳交 6.2% 的所得，自雇者為 12.4%，雇主則繳交 6.2% 的薪資稅，不論繳費或給付，均定訂所得上限，1995 年的所得上限為 61,200 美元（Social Security Administration, SSA, 1996）。

老年年金領取資格為年滿 65 歲（從 2000 開始將逐漸提高給付年齡，至 2022 年時達 67 歲），且至少擁有 40 個 QC（quarters of coverage）。<sup>1</sup> 給付額度為工作期間的平均薪資乘上一定比例（不同所得者比例不同，高所得者比例較低，低所得者比例較高，平均約 42%），62-64 歲領取減額年金，如果 65-69 歲退休，則年金增額給付。另外，70 歲以下，未給付前所得若超過一定數額，將使得年金給付額減少。在依賴者津貼部份，給付額度為被保險人年金的 50%，給付對象包括 65 歲以上的配偶（62-65 歲同樣領取減額給付，如果結婚十年以上，離婚的配偶也有領取資格），撫養殘障子女或 16 歲以下子女的配偶，以及 18 歲以下（或 18-19 歲全職學生）或 22 歲以前殘障的子女或孫子女。一個家庭全部加總的年金額以退休者年金的 188% 為上限。

殘障年金領取資格為傷害程度至影響工作，並將持續一年以上或持續到死亡，給付額度為工作期間的平均薪資乘上一定的比例。依賴者津貼給付額度為被保險人年金的 50%，給付對象包括 65 歲以上的配偶（62-65 歲領取減額給付，如果結婚十年以上，離婚的配偶也有領取資格），撫養殘障子女或 16 歲以下子女的配偶，以及 18 歲以下（或 18-19 歲全職學生）或 22 歲以前殘障的子女或孫子女。一個家庭全部加總的年金額以被保險人的年金額的 150% 為上限。

---

1 Quarter of Coverage, 簡稱 QC, 初期是用來計量被保險人在每一年中就業與繳付保費的的季數，目前成為確認各項保險給付資格的計量單位。凡所得達一定數額即可獲得一個 QC，一年最多只能累計 4 個（SSA, 1997a）。1995 年每 630 美元所得可獲得一個 QC，1996 年為 640 美元，1997 年為 670 美元。QC 只決定給付資格，不影響給付額的多寡。（SSA, 1997b）



遺屬年金領取資格為死亡者為年金受領人，或 1950 年到死亡以前每年參加保險期間至少獲得 1 個 QC，或投保期間獲得 40 個 QC。如果是孤兒或非老年的遺孀有撫養孤兒者，則給付資格降低。滿 65 歲的配偶可領取死亡者全部年金（60-64 歲領取死亡者減額年金），如果 50-59 歲且殘障則領取減額給付。如果婚姻持續 10 年以上，離婚的配偶到達上述年齡，或撫養 16 歲以下（或殘障）的子女者，也有領取資格（SSA, 1997a）。

為評估社會安全制度的財務狀況，社會安全法指定成立 OASDI 信託基金董事會（Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds）。1969 年起成立社會安全諮詢委員會（Advisory Council on Social Security），每四年重新任命組成，評估社會安全成效並責成建議。OASI 基金與 DI 基金的財務與精算報告包含長、短期的精算平衡期間，短期為 10 年，長期為 75 年。設定 75 年是因為 SSA 假設被保險人進入就業市場到死亡的期間不超過此一期限，則個人從就業開始即可展望一生的社會安全制度財務狀況。OASDI 信託基金董事會對於長期財務狀況有三組估算，代表樂觀、持平與悲觀的估計，報告書則以持平推計為主。根據 1996 年的財務報告，目前的 OASDI 薪資稅率為 12.4%，加上給付課稅，總稅率為 12.6%。假設總稅率逐年上漲，75 年後為 13.3%，2012 年後每年的稅收將少於支出（嬰兒潮人口約於 2010 年開始晉入退休年齡），唯因利息收入，基金仍將持續成長至 2018 年，爾後開始下降，於 2029 年用罄。在未來 75 年間，平均每年稅收只能支應 77% 的支出，短少稅率 2.17%。75 年後的平衡稅率為 18.8%，短少稅率 5.5%（Board of Trustees of OASDI, 1996）。

由於在既有的制度下，OASDI 長期財務將無法平衡，衛生與人群服務（Health and Human Services）部長在與社會安全署長會商之後，決定請 1994-1998 年任期內的諮詢委員會委員，特別著重在 OASDI 信託基金財務狀況的評估，並提出長期財務問題的解決建議。由於各委員的意見不一，諮詢委員會在 1994-1996 年的評估報告中，共提出三組改革方案，包括給付水準維持方案（Maintenance of Benefits），公營個人儲蓄帳戶方案（Publicly-Held Individual Accounts），及雙層年金—民營個人儲蓄帳戶方

案 (Two-tiered System with Privately-Held Personal Security Account) (SSA Advisory Council, 1997)。給付水準維持方案維持既有的制度型態，只在細節上做小幅度的更動。改革內容包括(1)超過個人繳費總額的社會安全給付部份，應課聯邦所得稅，該稅款注入 OASDI 基金內，(2) 1997 年以後，州與地方政府的新雇用人員都應強制加入社會安全，(3)計算平均工作所得的期間從 35 年逐步延長到 38 年，(4)降低給付 3%，或者 1998 年以後受雇者與雇主各增加 0.15% 的薪資稅，(5) 50 年後，受雇者與雇主合併增加 1.6 個百分點的薪資稅，(6)考慮開放政府將 OASDI 基金投資於上市股票 (common stocks)。公營個別儲蓄帳戶方案的目標是希望保留目前社會安全體系提供社會適當性保護的原始功能，同時增加全體國民退休後的儲蓄。其主要內容為強制增加 1.6 個百分點的薪資稅，由被保險人負擔，存入由政府管理的個人帳戶，帳戶所有人可自行決定投資組合，滿 62 歲以後退休時，所累積的基金轉換為指數年金，由政府保證最低年金額。雙層年金制—民營個人儲蓄帳戶方案則大大改變既有社會安全制度的型態，將由一個均一給付的基本年金和一個強制參加但完全由民間經營的個人帳戶，組成新的社會安全體系。凡 1998 年 25 歲以下的就業者，就業滿 35 年則給予全額的基礎年金，為每月 410 美元 (1996 年幣值，約等於目前獨自生活的老年人的貧窮線水準的 65%，或等於低工資所得者 1996 年的退休給付的 76%)，給付隨物價成長率調整，如果工作期間滿 10 年可領取 50% 的全額年金，每加一年年資增加 2 個百分點，至 35 年剛好 100%，稅率為 7.4%，由雇主負擔。

社會安全諮詢委員會設有主席 1 名，委員 12 名，第一個方案有 6 名委員支持，第二與第三個方案則各有 2 名與 5 名委員支持，第一個方案的支持者同時表示他們並不認為第二、第三方案是最佳的選擇，而持完全的反對態度，顯示美國社會安全制度的改革之路仍未確定。不過在某些項目上，全體委員已取得共識，包括(1)社會安全體系應維持四層制，即社會安全 (Social Security)、雇主贊助年金 (employer-sponsored pensions)、個人儲蓄 (individual savings) 及最低安全網—補充所得方案 (safety-net program—SSI)，且社會安全應維持強制參與。(2)應進一步累積基金，雖然三個方案對於如何累積基金持不同看法。(3)應儘早進行社會安全制度的改革，拉長改

革時間循序漸進，以免社會無法適應。(4)應設法使每一代的回報率相近，並確定同代之間的所得重分配機能。(5)因應制度改革所做的犧牲應分散到所有人口，因此目前的年金給付應予課稅，稅收注入 OASDI 基金中。(6)繼續維持生活成本調整辦法，以確保所得安全。(7)社會安全的財務應獨立自主，不以聯邦政府的一般稅收補貼，即使是行政成本。(8)未來降低給付時應注意確保低工資所得者的給付水準，以削減中、高所得者的給付為主要策略。(9) 1997 年後應將州與地方政府公務人員強制納入社會安全制度，以擴充稅基，也確保州與地方政府公務人員的所得安全。(10)應設法增加延後退休的誘因。(11)計算平均工作所得的期間從 35 年逐步延長到 38 年，以降低 1999 年以後的給付水準。(12)退休年齡延後的既定政策應加速實施，爾後退休年齡的延後應視平均餘命延長的情形而定 (SSA Advisory Council, 1997)。

### 三、德國

德國是最早建立社會保險的國家。1889 年俾斯麥政府制定老年和殘障保險法，初期的主要保障對象為藍領勞工，一直到 1919 年通過社會保險法，才擴大範圍到白領勞工。二次大戰後德國分裂為二，1949 年西德成立，以「基本法」(Basic Law) 為建國基礎。「基本法」中規範「社會國」(Sozialstaat) 的原則，國家必須提供收入與就業安全的保障，同時也強調私人組織與團體、家庭、個人的自我支持。戰後大量殘障者、寡婦與孤兒產生，一方面使得年金保險入不敷出，另一方面給付水準過低也使得許多年金受領人還必需依賴社會救助，50 年代中期不得不進行一連串的改革，1957 年「年金改革法」(Pension Reform Act) 通過，隨收隨付的財務處理方式與年金給付指數化確定，1989 年通過「1992 年年金改革法」。1990 年東、西德統一，德東原有的社會保障維持至 1991 年底，1992 年開始單一的年金體系適用所有國民，但在 1996 年以前，新制給付額度不得低於舊制計算的結果。新制同時更改年資的計算，以因應未來的人口老化威脅 (Bundesministerium Arbeit und Sozialordnung, 1997；林萬億，1995；郭明政，1993)。

德國年金保險包括老年給付、殘障給付及遺屬給付，以就業者的保障為主。大多數受雇者均強制參加，包括學徒以及各項工資替代給付的受領人，

例如疾病給付、傷害給付、失業給付與失業津貼等。1992 年後，育嬰假的父母強制加保至新生兒滿 3 歲，但不用繳交保費，1995 年 4 月後，無自顧能力者的無酬照護者亦強制加保，同樣不用繳交保費。年金保險的財源來自於被保險人、雇主與政府，被保險人繳交 9.3% 的所得，自雇者為 18.6%，雇主則繳交 9.3% 的薪資稅，但如果德西的受雇者每月所得低於 610 馬克，或德東的受雇者每月所得低於 500 馬克者，保費完全由雇主負擔。政府負擔的部份約占總成本的 20% (Social Security Administration, SSA, 1995)。有三個因素決定年金保險的給付額度，(1)所得點數 (earning points, PEP)：為被保險期間，每年所得 (以最高可稅所得為上限) 除以同一年所有被保險人的平均所得之累加值，以年齡因素 (age factor, ZF) 做成數調整，(2)年金指數 (pension factor, RAF)：不同種類的給付各有不同的年金指數，老年年金為其他年金的比較基礎，指數為 1，(3)年金值 (pension value, AR)：以所有被保險人之平均所得為計算基礎，其一年年資所獲得的每月老年年金給付額，每年隨工資變動而調整，1996 年德西的年金值為 46.00 馬克，德東為 34.49 馬克。PEP、<sup>2</sup> RAF 與 AR 三者相乘即為每月可領取年金數額 (monthly pension, MR) (Federal Minister of Labor and Social Affairs, 1997)。

1996 年，德國 65 歲以上人口占總人口的比例為 15.33%，老年人口相對於工作人口 (16-64 歲) 的比例則為 22.72%。德國目前的人口老化程度雖然不是最高，但因總生育率相當低，1996 年時為 1.3，僅略高於義大利，因此未來人口老化的問題相當嚴重。假設總生育率現在開始回昇，至 2000 年上升到 1.5 後維持不變，則於 2020 年左右老年人口占總人口的比重將達 20%，相對於青壯人口的比例則超過 30%。於 2030 年時，老年人口占總人口的比重為 26.76%，相對於青壯人口的比例則逼近 45% (U.S. Bureau of the Census, 1997)。而德國政府估計 2030 年時，年金保險的稅率將增加到 29% (Kirk 1995)，因此 1992 年的年金改革規定從 2001 年開始，所有有關 60 歲與 63 歲的老年年金合格的規定，將逐步調高至 65 歲，2006 年時長期照護被保險人的

---

2 殘障或死亡發生時，被保險人通常未有足夠的保險年資，為保障合理的給付水準，一般均視這些被保險人投保至 60 歲為止，以確保獲得足夠的 PEP。

合格年齡可達 65 歲，女性與失業被保險人則於 2012 年調高合格年齡至 65 歲。但殘障者與礦工仍維持 60 歲即可請領年金的規定。如果欲於 65 歲以前申請年金給付，每提早一年降低給付額 3.6%，亦可延後請領，每延後一年提高給付額 6%。除了調高給付年齡之外，新制同時也更改過去退休後月薪超過一定數額即不得領取給付的規定，重新建立部份退休辦法，以提高退休者的勞動參與，一方面減少年金支出，一方面則增加社會生產。

#### 四、日本

日本的老年年金制度的起源可追溯到十九世紀末的軍公教人員恩給制度，但民間受僱人員一直到 1941 年才有「勞動者年金保險法」的保障，1944 年將「勞動者年金保險法」修正為「厚生年金保險法」，適用範圍擴大為僱用員工 5 人以上事業單位之事務性職員及婦女受僱者，並提高給付水準。戰後於 1954 年再次修正，將給付劃分為定額及所得比例兩個部份，而私立學校教職員與農林漁業團體職員也從厚生年金保險中分離出來，物價連動調整則於 1973 年開始實施。在公務系統方面，戰前的制度相當分歧，不同層級政府不同公務身份均適用不同的辦法，1948 年以後開始整合工作，1956 年通過「公共企業體職員等共濟組合法」，1958 年通過「(新) 國家公務員共濟組合法」，1962 年通過「地方公務員等共濟組合法」。非受僱者則於 1959 年公佈「國民年金法」以保障之，於 1961 年實施，成為為東方第一個實施全民年金的國家(厚生統計協會，1996；吳凱勳，1994)。

七〇年代中期以後，年金制度的檢討與改革之聲興起，1983 年厚生省提出國民年金、厚生年金及船員保險修正綱要，1985 年通過立法，將國民年金改為全體國民共通的基礎年金，統合各年金制度的給付水準與財務負擔，同時將各制中既有的薪資所得比例部份當作第二層保障，於 1986 年 4 月 1 日正式實施。1989 年進行第二次改革，持續前次改革制度一元化的努力，並試圖將厚生年金的退休年齡延長到 65 歲，並開徵消費稅以為財源，但未獲得國會支持；主要改革成功項目為廢除物價上漲 5% 方調整給付的辦法，改成每年自動隨消費者物價指數調整，每 5 年按實質薪資成長率調整，自 1990 年 4 月 1 日實施(厚生統計協會，1996；吳凱勳，1994)。1994 年在財務重計算的同

時，為因應 21 世紀人口快速老化的威脅，進行第三次改革，成功調高給付年齡、改變課稅所得基礎、降低給付水準並訂定鼓勵高齡人口就業的辦法 (Japan Labor Bulletin, 1995; Iwamura, 1995)。

目前日本的年金制度主要有三類，分別為以全體法定國民為對象的「國民年金」，以民間受雇者為對象的「厚生年金保險」，及以特殊身份者為對象的「共濟組合」。三類制度均包括老年年金、殘障年金及遺屬年金給付。保費原則上由被保險人、雇主與政府負擔，但各類別的費率與政府補助比例並不相同。政府每年會核定投保薪資分級表，1995 年共分 30 級。地方公務員等共濟組合、私立學校教職員共濟組合以及農林漁業團體職員共濟組合，其給付條件和國家公務員共濟組合完全相同，但費率略有差異 (厚生統計協會，1996)。國民年金適用所有日本國民，是日本雙層制年金制度的第一層。被保險人分為三類：(1)除下面第(2)、(3)類以外，所有居住於日本的 20-60 歲國民，(2) 厚生年金與共濟組合年金的被保險人，(3) 第(2)類被保險人所撫養的 20-60 歲的配偶，另外，60-65 歲的國民可自由加保。國民年金的財源來自於被保險人與政府。第(1)類被保險人採定額保費，另外可自由參加補充給付保險，必需再額外繳交保費。低收入戶、無業與失業者不必繳交保費，1995 年底有 17.6% 的被保險人免繳保費。第(2)(3)類的保費則由第(2)類被保險人於受雇者年金中所繳交的保費來攤提，攤提的數目按(2)(3)類被保險人數占總被保險人數的比例而定。政府則負擔基礎年金給付成本的 1/3、補充給付成本的 1/4 及所有的行政費用。厚生年金保險適用於民間受雇者，財源來自被保險人、雇主與政府。1996 年時一般費率為 16.5%，雇主與被保險人各負擔 1/2，政府則負擔所有的行政費用。國家公務員等共濟組合辦法適用於國家公務員以及日本鐵道 (JR)、菸草專賣 (JT) 及電信電話 (NTT) 株式會社等公司職員，財源來自被保險人與雇主 (即政府)。1996 年時國家公務員等共濟組合費率為 17.44%，受雇者與政府各負擔 1/2。

國民年金的老年年金領取資格為繳費滿 25 年且年滿 65 歲，但可提前至 60 歲或延後到 70 歲，前者減額給付，後者增額。殘障年金給付條件為殘障發生於被保險期間，或於曾為被保險人而年滿 60 歲未滿 65 歲間，且 20 歲至殘障發生前，有 2/3 的繳費期間；如果殘障發生於 20 歲之前，20 歲以後開始給

付。殘障程度分 2 級，第 1 級為需他人經常性的照顧才得以生存者，第 2 級為因殘障而影響日常生活功能者。遺屬年金給付條件為：死亡者為被保險人或曾為被保險人並居住於日本境內而年滿 60 歲未滿 65 歲，二者都必須在 20 歲至死亡發生前有 2/3 的繳費期間，如果死亡者為年金受領人亦符合給付資格。厚生年金與共濟組合的給付辦法類似於國民年金，但考量其退休前的平均薪資。

1996 年，日本 65 歲以上人口占總人口的比例為 15%，老年人口相對於青壯人口（20-64 歲）的比例則為 24.16%。日本由於人口轉型快速，對映快速的人口老化，根據厚生省人口問題研究所（1992）的未來人口中推計，日本於 2007 年時，老年人口占總人口的比重就達 20%，相對於青壯人口的比例則超過 35%。於 2030 年時，老年人口占總人口的比重為 26%，相對於青壯人口的比例則逼近 50%。而根據厚生省年金局的估計，2000 年時，老年基礎年金的受領人占被保險人數的比例為 29.1%，每 5 年就約增加 7 個百分點，到 2015 年時為 50.7%，爾後雖然上升速度減緩，但仍將持續上升到 2045 年左右，其比例為 62.4%。而在老年厚生年金方面，雖然因勞動參與率之限制使得問題未若國民年金嚴重，但亦相當值得憂慮，2000 年受領人占被保險人數的比例為 24.6%，每 5 年約增加 5 個百分點，到 2015 年時為 40.1%，爾後上升速度減緩，但仍持續上升到 2045 年左右，其比例為 48.4%。

由於人口老化的壓力排山倒海而來，1989 年調高給付年齡的改革功敗垂成之後，1993 年年金委員會捲土重來，再次向厚生福利部提出改革建議，於 1994 年財務重計算後向國會提出年金制度修正案。這次的改革獲得國會的同意，改革內容陸續於 1995 年以後實施。主要內容（Japan Labor Bulletin, 1995; Iwamura, 1995）包括(1)老年年金給付年齡提高至 2013 年時為 65 歲（女性至 2018 年），(2)如果於 60-64 歲之間退休，可領取部份年金，給付額為厚生老年給付的所得相關部份，如果部份年金的額度不足以生活，可請領基礎年金部份，但未來終其一生的給付水準將累退降低（progressively reduced），(3)給付水準的調整改為依實質工資，即扣掉所得稅與保險費後的淨所得，(4)為降低對老人就業意願的影響，年金給付額加就業所得的總額，應該隨著就業所得的增加而增加，(5) 1994 年的厚生年金保險稅率為 14.5%，

新法正式實施後稅率將調為 16.5% (即 1995-1996 年的水準)，並於 2 年後調整為 17.35%。另外，從 1995 會計年度開始，育嬰假者可免除厚生年金保費，希望能夠略為阻擋生育率的持續下跌。國民年金的保費則於 1995 增加 600 圓 (即每月 11,700 圓)，爾後每年增加 500 圓至 2015 年止。

## 五、智利

1918 年，智利通過第一個有關年金的立法，主要適用對象為鐵路的白領與藍領工人。1924 年通過中、南美洲第一個政府贊助的社會安全制度，是現行舊制年金保險的前身，政府負擔藍領工作者的部份保費。智利的社會安全制度由於行政效率不彰與財務管理不當，曾經是世界最昂貴的國家之一，分配不均則是另外一個嚴重的問題。1965 年，Alessandri 總統成立改革委員會，任命 Jorge Prat 為委員會主席，雖然產出相當完整與深入的分析報告，但建議案未獲得國會支持，爾後一連串的改革提議也因政變不斷而未能付諸實施。1973 年流血政變發生，Gen. Augusto Pinochet 執政，民主制度結束，新政府開始新自由主義經濟與獨裁政權 (Borzutzky, 1990)。Pinochet 執政後馬上進行社會安全制度的改革，包括擴大保障範圍、改善行政效率、參考物價指數調整給付，以及縮小給付不均的問題，但成效並不顯著。1980 年，經濟學家 Jose Pinera 所領軍的改革方案徹底改變年金制度的本質，自由市場進入年金體系運作。1981 年 5 月新制開始實施，除軍隊以外，所有的藍領、白領工人強制參加年金保險，但可以選擇公共部門或私人部門參加；財務處理上則是免除雇主的責任，並將一般基金完全移轉為個人基金。無雇主責任與個人基金兩項特色則使得智利的年金成為「強制性私人保險體制」(compulsory private insurance system)。目前智利的社會安全制度採雙軌制，一為舊有的社會保險系統，另一為改革後的強制性私人保險。改革後方進入勞動市場者均參加新制，舊體制內的人則於 1986 年 5 月以前可自由轉入新制，同時保有原來的求償權利 (Borden, 1995)。

參加新的年金制度者，保費繳交給「年金基金管理人」(Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) 投資管理，並成立個人帳戶，AFP 每年必需對客戶做財務報告 3 次，被保險人一年最多可更換四次 AFP。新制的老年



年金稅率為薪資的 10%，可志願加成至 20%，但每月以金融單位 (monetary units) 的 70% 為上限，每年隨物價調整。如果所得未達最低工資的 75%，則由政府負擔保費，政府並保證最低的回報率。殘障及遺屬年金費率約 3%，視所選的 AFP 而不同。為順利移轉舊制度的被保險人參加新制，規定雇主必須調高參加新制者的薪資 14% (老年年金 11%，殘障及遺屬 3%，另健康保險部份 4%)，對於過去所繳交的保費，政府也以優惠方式承接，保證每年 4% 的實質獲利率，但退休時方可兌現 (Borden, 1995; Larra, 1994; Gillion and Alejandra, 1992)。被保險人保費所形成的基金不屬於 AFP 的公司資產，但 AFP 必需拿出所有基金額的 1% 為自備額，加入被險人的保費所形成的基金共同投資。AFP 可自行決定投資組合，但政府規定各項投資標的上限以分散風險。AFP 的利潤也有限制，獲利超過全國 AFP 獲利排名的中位數值 2 個百分點或超過 50% 的部份，屬於基金所有，而非 AFP 的利潤，將留待投資表現低於中位數 2 個百分點或 50% 時使用，如果不足以補貼，則動用 AFP 自行提撥的 1% 部份。AFP 可向被保險人收取行政費，規定的項目包括有固定額度的入會費，及固定比例 (相對於薪資) 的開戶費用、年金支付費用和志願性儲蓄手續費，但費用多寡則由市場自行決定。1981 年含健康保險與死亡保險的手續費約占投保薪資的 3.4%，1994 年降到 3%，30% 至 40% 的成本支出在廣告上。(Cantera and Pearl, 1994)。

至於投資表現，智利於 1982 年發生金融風暴，股票一路下跌，1985 年的淨值不到 1980 年的一半。1985 年政府開放 AFP 的股票投資，股票隨之大漲，1991 年淨值為 1985 年的十倍以上，使得年金基金的投資表現相當搶眼。所有 AFP 在 1981-1991 年的平均年回報率是 14.6%，1991 年因股票大漲，平均回報率 29.7%，但 1992 年回報率卻落到 0 點左右，因此 1981-1992 年的平均年回報率是 13.4% (Larra, 1994; Borden, 1995)。由於投資表現良好，給付水準與舊制相較亦高出許多，1994 年的老年給付多 1.42 倍，殘障年金多 1.95 倍，鰥夫寡婦年金多 1.40 倍，孤兒年金多 1.16 倍。除了高回報率的成績之外，AFP 所累積的資金也促使公營事業的私有化順利進行，剛開始公開招標時，只有少數公司 (大部份是跨國公司) 有能力競標，AFP 成立以後，挾其充裕的資金，得以購買公營企業股權，由於 AFP 基金的所有人為全體國

民，因此民營化政策得到政治上的支持，年金制度的改革與公營事業民營化因互蒙其利而相得益彰 (Larra, 1994)。

雖然智利的年金改革產生了上述的成效，批評者卻也指出幾項改革後所出現的問題，並且質問，如果新制度是一個好制度，為什麼軍人政府不參加，也無舊制度的落日時間？首先是新制度產生更多的貧窮老人，並加深了貧富差距。新制退休金的額度完全視個人儲蓄基金的多寡，高低所得者經由長期的複利加成程序之後，所得的差距愈來愈大。由於新進入的工作人員強制參加新的制度，舊制隨收隨付的財源頓時消失，政府只好降低給付標準以爲因應，1992 年的最低年金金額約爲美金 66 元，而年金救助金 (pensiones asistencial) 每月 12,690 匹索 (peso)，約合 36 美元，爲平均工資的 12%，最低工資的 1/3，等於每天可以買一杯咖啡和一條麵包 (Paul and Paul, 1995)，且不管需要者多少，每年限額 300,000 名。其次是由於雇主不再負擔保費，許多人沒有能力繳費，雖然制度開辦之初強迫雇主調高薪資，但許多人的工資後來都沒有增進，以至於無法正常繳交規定的費用到所屬的 AFP。1991 年 4 百萬人加入 AFP，但只有 2.4 百萬人繳費，將影響未來的年金給付水準。而對於政府所稱許的給付增加，他們也指出主要是來自於政府對舊有年資的優惠認定所致，等於是拿一般稅收 (也就是舊制的財源) 來補貼新制，給付當然得以增加。

除了上述的批評，稱許者與批評者也均指出智利年金制度的幾個潛在威脅。首先是 AFP 過於集中於美商手中，新制年金保險剛開始時，有 12 家 AFP 成立，1990 年時有 14 家，5 家屬於貿易協會，5 家爲當地的股份公司，4 家爲外商公司，1994 年則增加到 21 家。1981 年時最大的 3 家 AFP 擁有所有基金值的 74%，1991 降到 67.5%，1994 年時降低到 54%，但大部份仍握在美商公司手中。目前最大的 AFP 爲 Provida，擁有所有基金 25% 的資產，而 42% 的股權屬於紐約銀行家信託 (New York-based Banker Trust)，第二大的 AFP 爲 Santa Maria，有 51% 的股權屬於康乃狄克州的艾特納人壽暨哈特福特意外保險公司 (Aetna Life & Casualty of Hartford, Connecticut) (Gillion and Bonilla, 1992; Borden, 1995)。加上 1990 年開放海外投資，且限制逐年放寬，未來是否能夠繼續促進智利經濟發展，令人

質疑。其次是高回報率是否能夠長期維持。整個八〇年代，智利的平均年經濟成長率約 6-7%，AFP 的投資報酬率卻達 13%，投資報酬率不可能長期高於經濟成長率。ILO 評估智利年金基金長期的回報率約 2-4% (Gillion and Bonilla, 1992)，當然，有的人不以為然，Bustos Castillo (1993) 則評估未來的回報率約 5.5-6.5%。而財務管理的原則是系統的危險 (systematic risk) 無法消除，只能移轉，1994 年累積的基金已達 GDP 的 41% (US\$ 19.3 billion) (Cantera and Pearl, 1994)，未來基金將持續上漲，受停滯膨脹的威脅也愈來愈大。

## 六、各國年金制度之檢討

瑞典的年金制度相當完整，除了基本的老年、殘障與遺屬給付外，另有多項附加的津貼或補充給付，以填補每一個可能發生保障不足的漏洞，各個環結共同撐起一張完善的生活保護網。其以公民權為基礎年金的給付條件，更凸顯國家照護每一位人民基本生活的義務，不論種族、性別或職業上的差異，肯定每一位公民、每一份角色對國家的貢獻，而不拘泥在就業、繳費或保險年資等條件上。不過附加年金之保費完全來自於僱主雖為其特色，其他國家在無相對應的背景環境下，<sup>3</sup> 恐怕不容易學習。

美國社會安全制度從收入面來看，似乎以就業人口的保障為主，但從給付面來看，被保險人家屬同時包含在內，其實類似於其他國家的基礎年金制度，唯其與工作所得的關聯較大，且保險年資需達 10 年 (40 個 QC 折合 10 年的時間)。由於非就業人口隨家庭成員中的就業人口投保而受到保障，因此每個人欲取得 10 年的年資並不困難，除非長期為低收入戶，而超過 10 年的年資對於給付額度沒有影響的設計，也傾向於基礎年金的精神。如果將美國的社會安全制度定位為基礎年金，相較於其他國家，其給付水準是相當不錯的。從 SSI (Supplemental Security Income) 的給付情況，也可以看出來社會安全制度的成效，尤其是老年給付的表現方面。美國 1995 年領取 SSI 的人數

3 瑞典的勞工組織非常緊密，接近 90% 的勞工均加入工會，而勞工主要支持的政黨，社會民主黨，也是瑞典最大的政黨。

有 651 萬 4 千人，其中完全沒有 OASDI 者為 404 萬 7 千人，換句話說，有 246 萬 7 千人其 OASDI 給付不足，佔所有領取 OASDI 者（4,338 萬 7 千人）的 5.7%。1995 年 SSI 的受領人中有 33% 為 65 歲以上者，相較於 1974 年的 61% 有大幅的降低，假設不論有無額外的 OASDI 給付者，老年人口的比例相同，則等於 81 萬 4 千人 OASDI 的老年給付不足，只佔老年給付人數（3,014 萬人，含配偶與幼年子女）的 2.7%（SSA, 1996b）。

德國的年金制度真正以就業人口的保障為主，但晚近將在家照護幼兒與殘障者的一定年期也併入保險年資，等於擴張解釋了勞動或就業的意義，其精神雖然值得喝采，但相較於直接以全民年金來肯定每一位公民對國家的貢獻，就顯得較為複雜。以職業為主體的社會保險的另外一個特點則是容易產生性別差異，1995 年德國受雇者平均稅後所得為每月 2,599 元，而 1995 年 7 月的老年年金給付額以德西的工資所得者方案下的女性最少（614.11 馬克），僅佔平均薪資的 23.6%；而德西薪資受雇者方案中的男性最多（2130.82 馬克），佔平均薪資的 82%（Statistisches Taschenbuch, Germany, 1996）。德西女性由於工資較低、年資較短（德東之前為社會主義國家，女性就業率高，男女薪資差異亦較小），可獲得的所得點數自然較少。目前德國女性的勞動參與率逐漸增加，加上照顧幼年子女或殘障家屬者可獲得年金所得點數的新辦法，可望解決一部份問題，但照顧幼年子女的最長期限只有三年，而婦女勞動參與率在 20-50 歲間也只維持在 70% 左右，相較於男性的在 25-55 歲的就業高峰期平均有 95% 的勞動參與率而言，顯示出以職業為主體的社會保險的缺失。

日本雖然和瑞典一樣，採雙層制年金制度，但瑞典先成立基礎年金，再成立所得相關的職業年金，統一由國家保險委員會來管理與監督，由各地區的社會保險局負責行政，事權統一；日本則反其道而行，在既有的厚生年金與共濟組合中，抽出一部份合併原來未加入年金保險者，成立國民年金，因此其行政就相當複雜。日本年金制度的另一個特色是基礎年金部份為定額保費（就業者從厚生年金與共濟組合中按其人數佔總被保險人數的比例撥出財源，也是定額保費的機制），只是某些弱勢人口不必繳交保費。定額稅的最大好處是簡單明瞭，行政方便，不過，定額稅無所得重分配的設計，所得重分

配雖然不是年金保險的最主要目的，卻是各國社會保險中常有的附帶效果。

智利的年金制度迥異於其他各國，到目前為止，年金基金的投資表現良好，但如何確保榮景，卻是新制永遠的潛在威脅。Gillion and Bonilla (1992) 曾做過一個模擬：一個男人 20 歲開始工作，65 歲退休，繳費 45 年，薪資實質成長率 1%，78 歲死亡，妻子於 6 年後死亡，設每年的通貨膨脹率為 10%，實質利率 3%。如果平均年回報率是 3%，低於最低保證年金的人數比例為 50%；如果回報率是 4%，低於最低保證年金的比例為 33%；如果回報率是 5%，低於最低保證年金的比例為 15%；如果回報率是 2%，則低於最低保證年金的比例為 62%，未來的投資表現將是智利年金制度成功與否的最主要關鍵。而大部份的基金握在外商手中與海外投資的放寬，也使得基金的安全受到更多的質疑。

智利在投資方面有其獨特潛在的威脅，其他各國的威脅則來自於人口老化。未來 30 年內，每一個國家老年人口比例的成長率都超過 50%，日本更是接近於倍數成長，而青壯人口的比重卻逐漸減少，各國不得不進行年金制度的改革，尤其是老年給付方面。最普遍的方法是提高給付年齡，由於各國 60-64 歲的勞動參與率普遍低落，如果老年給付年齡延長，則必需同時促使高齡勞動參與率提高；為增加勞動參與率，以退休為領取老年給付的措施也逐漸對應取消，給付額度也不應再對高所得者進行減額給付。另外，對老年給付課稅以為社會安全制度財源，表示全體人口共同面對人口老化威脅，雖然是美國各界俱有共識的方法之一，但其亦特別強調不應損及中、低收入者的保障。

除了因應人口老化的改革之外，一些其他的改革也相當值得注意。首先是年資的計算方式，瑞典除了從事有酬工作期間外，照顧子女、從事國民服務以及受高等教育等期間，不用繳交保費，可直接計入附加年金的保險年資，德國也有類似的辦法。這些辦法反映社會對家務工作的重視，而如果生育率的下降來自於婦女機會成本的提高（張清溪與曹慧玲，1981；Calhoun and Espenshade, 1988; Kravdal, 1992; Joshi, 1990；楊靜利，1996），這樣的辦法或可稍微緩和生育率的下跌速度。其次是降低各類人口的差別待遇，日本提出附加年金一元化的改革方案；美國將聯邦政府雇員納入社會安全制度

內，未來地方政府雇員可能進一步加入；智利對軍政府堅守舊制度的強烈批評，均反應出社會對一體適用辦法之期望。另外，美國與瑞典由於目前已累積不少基金，因此有開放個人投資的改革與建議，反映出個人可以擁有較多的自主權，而非完全由國家掌握的意念。但我們必需強調的是，瑞典與美國的公共年金已有不錯的給付水準，撥一部份開放投資並沒有動搖制度的基礎，此一現象並非反映公共年金已由隨收隨付制轉向儲備制；而對於一個完全沒有年金制度的國家來說，與其收多一點錢再還一點回去給民眾，不如就直接少收一點。

### 參、我國國民年金制度之借鑑

年金制度設立的目標是要避免老年、殘障與死亡等危險發生時所帶來的經濟困難，不同的社會背景自然產生不同的制度設計，但不論何種制度設計，都應以此一目的為首要考量。台灣在規劃年金制度時，也應該稟持這樣的精神來參考各國的制度。未來家戶組成的變遷不利於傳統家庭養老功能的發揮，養老將是每一家庭可能面臨的問題，因此普遍的保障可為規劃的第一個原則。其次，社會安全制度所著重者乃問題之普遍性，以及個人生存的社會連帶責任，而非「過度」的所得重分配，基本生活以上的自由競爭與個別差異仍是值得稱許的，此一部份也似可不需要政府來多事干預或操縱，因此提供基本生活保障的給付水準可為第二個原則。目前歐美各國的年金制度均面臨龐大的財務壓力，使得台灣在討論國民年金制度的時候，一直有拖垮政府財政的疑慮，事實上大部份國家的年金制度都採社會保險機制，財務獨立於一般政府支出之外，財務壓力主要係來自於人口結構老化。由於採行隨收隨付的財務處理方式，在嬰兒潮人口逐步晉入退休年齡之際，欲維持一定的給付水準，則費率必須逐年調高，社會安全制度的「財政危機」與拖垮政府財政其實是不相干的；除非我們如社會救濟般使用一般稅收來給付年金，而不另行設立社會安全稅收（或保費）專款專用。為了避免干擾政府一般財政或受一般財政的干擾，財務獨立應為第三個原則。此外，台灣地區的人口老化速度更甚於歐美各國，人口老化的威脅將比歐美各國更為急切，如何維持制

度的長治久安，是我們必須深思熟慮的，中長期財務平衡應為第四個原則。

在普遍的保障、基本生活的給付水準、財務獨立與中長期財務平衡的原則下，一個簡單易行，民眾容易瞭解，行政成本低廉的制度，可為我們規劃的基本方向。其中普遍的保障與財務獨立原則可經由社會保險來運作；基本生活的給付水準並不容易定義，各國的給付概況或可為參考；既然人口老化為歐美各國社會安全制度財政危機的主要原因，則從台灣地區人口結構變遷的趨勢來設計一個可以維持中長期財務平衡的財務處理方式，也許是一個值得採行的方向。以下分別從社會保險、給付水準與財務處理方式三方面來討論上述原則之落實。

## 一、社會保險

社會保險就是強制性的風險分攤與受益者付費，強制性可以擴張大數法則以降低成本，使得保障普及全民，受益者付費則確保財務獨立。私人保險強調繳費與給付之間的關聯性，風險大小決定保費的高低，而社會救助的精神是不忍人之心，集社會之力、藉政府之手、以稅收來濟弱扶傾，無所謂繳費與給付關係，社會保險則介於二者之間，沿用使用者付費的保險原則，但捨棄保費（premium）這個富有風險精算意義的名詞，而以志願性互助會社的習慣用語——繳費（contribution）——來反映其自助人助的概念（Bodenheimer and Grumbach, 1992）；換句話說，風險小者或支付能力強的人來分攤風險大或支付能力小的人所產生的費用，所以受益與付費不完全對等的。「受益者付費，但受益與付費不完全對等」是社會保險的核心概念，付費的設計主要目的在於確保給付資格，使得社會保險給付不會如社會救助一般，任由行政程序決定合格與否。受益與付費不完全對等則使得給付資格之取得有相當大的彈性，可以偏向私人保險，例如日本與瑞典的附加年金保險，必需考量保險年資與工作期間所得；或者偏向社會救助的濟弱扶傾精神，年金制度僅以「公民」為取得給付資格的條件，例如瑞典的基礎年金；而美國社會安全制度則介於中間，給付的門檻為 10 年保險年資，但超過 10 年後並不影響給付的水準。

受益與給付之間的對等既然不是社會保險的重點所在，則我國年金制度

的設計自不必拘泥於繳費年資的多寡來決定給付的額度。基礎年金的目的是保障所有國民的基本生活，基本生活強調的是共同性而非個別差異，所以給付數額相當有限，複雜的給付條件不僅阻礙原始目標的達成，更可能增加行政成本，則以「公民」為給付的唯一條件乃是值得採行的方式。以「公民」為給付的唯一條件同時宣示基本年金的保障是個人獨立的權利，而非「派生性權利」，無法自繳保費的家庭主婦（夫）或無法持續繳交保費者，不必依附於配偶或戶長以取得年金給付資格（李美玲，1994）；而既然每一個人都有自己獨立的年金，自不必要另行規劃配偶年金，可避免人口離婚再婚趨勢中前後任配偶間年金受領資格的爭議。

智利的年金制度雖然有強制性的規範，但所強調的是私人儲蓄制度的精神。原始的私人儲蓄制度使個人完全自行攜帶風險，包括個人的不幸（如疾病、殘障或失業，將使得工作期間縮短）、年金基金管理不當與破產、經濟發展低與高通貨膨脹、壽命過長、以及低工資率儲蓄能力不足等，均會影響儲蓄的價值。為因應這些缺失，智利政府的強制性儲蓄年金制度在管理上加上若干規範，並保證在私人保險公司破產、AFP 獲利不足時提供基本額的年金給付，而規定保險公司所發行的生存年金保單給付必須按物價指數調整，使得保險公司將半數的基金都投資在政府的指數債卷（indexed bond）上，以維持未來的償付能力（Gillion and Bonilla, 1992），所有的最後責任全歸屬到政府身上。因此 Borden（1995）指出，智利的年金制度其實不是真的私有化，只是將退休責任從政府的會計帳中移到民間，一旦投資報酬率不足，同樣以國家納稅人當作最低年金保證的最後責任。換句話說，欲確保每一位人民的基本生活，仍需要全體人民來共同承擔，即使放任個人或個別家庭自行處理，國家也還有負擔社會救助的責任；而如果生存與尊嚴是高度進化的人類社會的基本要求，則在一個可以維持起碼尊嚴的生活水準範圍內，儘量擴大社會保險，縮小社會救助的規模，乃是值得我們努力追求的目標，智利的制度設計也許適用來做為另一層的保障，做為基本的國民年金的設計則不確定性過高，缺乏風險分攤的效果則仍需仰賴社會救助的補充，與原來公共年金制度保障基本經濟安全的核心目標並不相契合。



## 二、給付水準

基本生活並非貧窮，年金給付亦非社會救助，給付水準應該保障獨立自足的生活，而非僅是窮困潦倒的生存。基礎但自足的給付水準並不容易定義，我們取各國的給付概況以爲參考。

### (一)、老年年金

表 1 爲各國老年年金給付，爲調整幣值與生活水準的差異，均以製造業平均薪資替代率來表示。<sup>4</sup> 表 1 顯示雙層制年金制度的國家(瑞典與日本)，其基礎年金的平均給付水準相當低，約占製造業平均薪資的 15% 左右，台灣地區 1995 年的製造業平均薪資爲 32,441 元(行政院主計處，1997)，15% 爲 4,866 元；但瑞典與日本的職業年金保障水準則高出許多，各占製造業平均薪

表 1 各國老年年金制度的給付水準

	瑞典	美國	德國	日本
製造業每月平均薪資 <sup>(1)</sup>	16,129	2,195	4,048	371,356
基礎老年年金每月給付額上限 <sup>(2)</sup>	2,760	1,199	—	—
基礎老年年金月平均給付額 <sup>(2)</sup>	2,490	720	1,560 <sup>(3)</sup>	51,378
基礎老年年金平均給付額占製造業平均薪資比例	15.4	32.8	38.5	13.8
第二層強制性老年年金月平均給付額	5,061	—	—	127,055 <sup>(4)</sup>
第一、二層老年年金平均給付額占製造業平均薪資比例	50.2	32.8	38.5	48.1

資料來源：製造業平均薪資資料來自於國際勞工局 (international labor office, 1996)，年金給付額來自於各國年金保險統計或社會安全財務報告。

說明：比例之單位爲百分比數，年齡單位爲歲。

(1)瑞典、美國與德國是以每小時平均工資×每週工作時數×4.33 計算而得，日本原始登記數值即爲每月薪資。除美國與德國爲 1994 年資料外，其他爲 1993 年數值。

(2)瑞典爲 1994 年資料，其他爲 1995 年。(3)爲德西男性的數值。(4)厚生年金保險。

4 由於資料取得的困難，給付數額與製造業平均薪資的年期不完全對應，將有些微的高估，但對結果應該影響不大。

資的 31%與 34%，同樣對應於台灣的資料，是為 10,057 與 11,030 元，比台灣目前公、勞保養老給付的最高可能給付額（楊靜利，1997）還高。

日本基礎年金於 1986 年才開始實施，而以職業身份取得的共濟組合保險則於 1944 年就普遍存在，換句話說，基礎年金是為補充職業保險之不足，使未就業者有自身的保障而實施，扮演的是補充性的角色。瑞典則與日本相反，1935 年即有普遍性的基礎年金，於 1959 年國會才通過附加年金保險，當年的表決中支持者僅以一票獲勝（林萬億，1995），顯示附加年金是否由國家辦理的爭議。美國與德國只有單層制的年金保險，給付水準平均占製造業平均薪資的 35%左右，與瑞典及日本的附加年金相近。

目前行政院經濟建設委員會（1995）的國民年金規劃構想中，希望循日本的經驗，從公、勞保的保費中抽出一部份，合併無公、勞保身份者，成立單一給付水準的國民年金，而原有公、勞中超出國民年金給付額的部份則成立附加年金保險，隨投保薪資變動。然而我們必需特別注意的是，台灣並無日本的職業年金背景，日本原有的共濟組合已有相當水準的保障，成立國民年金只是在補充原來職業保險保障範圍的不足，使得未就業者（主要為家庭主婦）也能獨立擁有社會保險的保障，在有職業年金以為後盾的情況下，國民年金的給付水準自然可以壓低。換句話說，以台灣目前公、勞保養老給付水準相當不足的情況，實不宜以日本基礎年金的水準為訂定的參考。瑞典的例子則提供另一面借鏡，除非我們想引起是否再建立一個相當水準的強制性職業年金保險的爭議，否則設計一個較為充足的基礎年金保險反而是較單純的做法。美國的年金保險表面上看起來像是職業年金，但其以家戶為基本保障單位、保險年資不影響給付水準、規範給付水準的上限等設計，其實更具基礎年金的特質。加上社會安全制度之上沒有其他的強制保險，卻能有效解決老年貧窮的問題，則其給付水準相當適合我們參考。美國 1995 年老年年金平均給付水準占 1994 年製造業平均薪資的 32.8%，以 1995 年台灣的製造業平均薪資對應計算，約為 10,641 元；除了平均給付水準之外，美國社會安全局所估計的低所得者、平均所得者與高所得者之老年年金給付額，是另外一項參考數值，所謂低所得者是指工資長期維持在國民平均工資（average national wage）的 45%。1996 年低所得者、平均所得者與高所得者（規定

之給付上限)的老年年金給付額估計值分別為 540 美元、863 美元與 1,248 美元 (SSA, 1996:16), 約占製造業平均工資的 23.6%、37.8%、54.6%,<sup>5</sup> 由於我們討論的是基礎年金的部份, 最高給付額當可捨去不論, 前兩項以台灣的製造業平均工資轉換, 分別為 7,656 元與 12,263 元。除了參考各國的給付水準之外, 過去我們 (楊靜利, 1995; 楊靜利與陳寬政, 1996) 曾提出以公立老年安養機構的每人平均安養成本為給付水準, 也就是說, 年金的給付至少應能夠提供老年人尋求機構收容所需。1990 年老人福利機構平均安養一位老年人的支出數額為 97,842 元, 折合每月 8,154 元, 占當年製造業平均工資約 33%, 此一數值與美國 1995 年老年年金平均給付水準非常接近。換句話說, 製造業平均薪資的 24%、33%與 38%, 或者說 1995 年之 7,656 元、10,641 元與 12,263 元這三項數值, 可考慮為我國老年年金的給付水準。

## (二)、殘障年金

在殘障給付方面, 由於殘障程度的不同, 多數國家都有殘障等級的劃分, 使得殘障年金給付水準之訂定較為複雜。值得於此地強調, 所謂的殘障應該指工作能力或日常生活功能的喪失, 而不只是肢體性的缺陷; 許多肢體殘障者仍有相當好的工作能力, 他們所需要的無障礙的生活空間, 以及就業市場的無歧視環境, 當給予適當的環境確保相同的起跑點時, 肢體殘障者所需的保障應與一般人無異。所以瑞典依工作能力喪失的多寡而有全額殘障年金、3/4 殘障年金、1/2 殘障年金、以及 1/4 殘障年金的設計; 美國與德國均設定殘障年金領取資格為傷害程度至影響工作; 日本則從日常生活功能的喪失來定義殘障, 其將殘障分為 2 級, 第 1 級為需他人經常性的照顧才得以生存者, 第 2 級為因殘障而影響日常生活功能者。如果以日常生活功能的喪失來定義殘障, 給付除了考慮基本生活所需之外, 還需要有因應各項輔助設施的額外費用, 因此殘障給付應高於老年年金, 例如日本國民年金的第 1 級殘障給付標準約為全額老年年金的 1.25 倍。而以工作能力的喪失來定義殘障者, 因未

5 我們並無 1996 年的製造業平均工資的資料, 乃是依 1995 年最高給付額相對於 1996 年最高給付額的成長率, 用 1994 年的製造業平均工資估計, 將有些微的高估。

涉及日常生活功能的評量，通常比照老年年金辦理，以全額老年年金為完全殘障的給付標準，例如瑞典與美國；至於那些殘障較為嚴重至影響日常生活者，必須再仰賴社會救助來補充，例如瑞典殘障年金與殘障津貼二者合計約為老年基礎年金的 1.3 倍到 1.7 倍（林萬億，1994），美國 1995 年領取 OASDI 殘障給付的 4,987 人中，有 23% 的人另外還領取 SSI 的殘障給付（SSA, 1996）。

殘障狀況的個別差異很大，要在基礎年金中提供每個人適足的保障有先天上的困難，但社會保險的重要目的之一乃是取代社會救助的角色，為求儘量縮小社會救助的規模，以日常生活功能的喪失來定義殘障不失為恰當的做法，因此我們參考日本的設計，以老年年金的 1.25 倍為全額殘障年金的給付水準，65 歲以上之殘障者領取殘障年金。雖然設定殘障給付略高於老年給付，但此一數額只是為了因應日常消費的額外支出，殘障者的照護需求仍有賴健康保險的配合，將居家護理與居家照護納入保障範圍。至於殘障等級如何劃分，目前並無相關的資料可提供訊息，迨衛生署與內政部目前正進行的「老人狀況調查」完成之後，或許可從中產生進一步的結論。

### （三）、子女年金

在子女年金方面，瑞典規定父母之一死亡的孤兒，其給付水準為老年基礎年金的 25%，父母雙亡者給付加倍；美國領取死亡者應得年金的 75%；德國父母之一死亡領取死亡者（老年）年金的 10%，父母雙亡者加倍給付。如此低的給付水準主要考量未成年者不應獨立生活，其基本生活所需自然遠低於以獨立生活為保障標的之老年年金與殘障年金。不過，我們的國民年金設計中並未包含配偶年金，當另再考慮存活之配偶因照顧子女而無法工作的情形，提高子女年金給付的額度，則日本的例子可為參考。

日本的遺族基礎年金規定：妻子每年可領取給付額 785,500 圓，如果有撫養 18 歲以下或 18-20 歲以下且殘障的子女，前 2 位子女每位可加領 226,000 圓，第 3 位以上的子女每位加領 75,300 圓（以上三項金額分為為全額基礎老年年金的 100%、28.8% 與 9.6%）。如果遺屬給付直接給子女，第 1 位子女給付額為 785,500 圓，第 2 位子女加領 226,000 圓，第 3 位以上每位加領

75,300 圓（厚生統計協會，1996）。以日本為師，我國子女年金可取其概略值，設定父母之一死亡時，第 1 位子女給付額為全額基礎老年年金的 100%，第 2 位加領 25%，第 3 位以上每位加領 10%，如果父母雙亡者，第 1 位子女加領 25%。此項設計表面上與配偶年金一樣，然意義完全不同；由於子女年金是以子女身份取得，若無子女則配偶無法取得遺屬給付，而對於子女來說，當父母雙亡時，因有自身的基本生活保障，尋找共居者也將較為容易。

### 三、財務處理方式

年金制度的財務處理方式以儲備制與隨收隨付制為兩端，因其偏向而有修正隨收隨付與修正儲備之分。完全儲備制是歐美社會安全制度初期的財務處理方式，各國於開辦不久後，有些因為老年貧窮問題迫切，不得不馬上進行給付，例如美國；有些則因為通貨膨脹的關係，儲備的基金大幅貶值，不足以支應所需的給付，因此逐漸轉變為當期收入即用來支付當年給付的情況，也就是隨收隨付制（或譯賦課制，取其賦稅課徵之意），例如法國與德國。完全儲備制由於完全提存準備，準備金的數額將非常龐大，投資報酬率小幅度的變動，所對應的都是相當龐大的利得或損失。當投資報酬率未達預定的目標時，只好降低給付以為因應，若給付欲維持原先設計的水準，則只有政府補貼一途，<sup>6</sup> 這也是許多早期以儲備制運作年金的國家，後來紛紛轉為隨收隨付制的原因。除了投資運用的問題之外，政治競爭也是儲備制運作的另一個重要威脅，儲備制的基金乃是一種長期的負債，但民主政治定期改選的設計所要求的卻是短期的表現，民意代表往往因選舉壓力而行便宜措施，如降低保費、提高給付水準與縮短年資限制等（Shibata, 1983），使得儲備制的財務處理方式潛藏更多的人為干擾因素。

隨收隨付制則無準備金投資運用的問題，相對簡單易行許多。簡單是制度設計相當重要的原則，簡單則民眾容易瞭解，政府容易行政，缺點容易顯現，檢討與改革也容易進行。但隨收隨付制卻容易受人口結構變化的影響，目前的人口結構下進行隨收隨付的年金制度成本相當低，但人口老化是台灣

6 有關詳細的數據模擬，請參考楊靜利（1997）之計算。

人口變遷不可避免的趨勢，不論生育率是否有所回升，費率都將迅速攀升，只是最終水準不同，50 年內變化幅度約在 3 至 4 倍之間，恐怕會是一個經常發生危機，不容易管理與控制的制度。除了財務平衡困難之外，隨收隨付制同時也因為人口結構變化導致各年輪人口的回報率差異過大，而引起代間公平性的爭議。目前年齡愈大，愈接近退休的人口年輪，其回報率愈高，未來對應著人口結構老化的趨勢，回報率將逐年降低，如果生育率低於替換水準，則回報率將出現負值。<sup>7</sup>

隨收隨付制其實與家庭養老的機制一樣，只是後者任由個別家庭自行運作，前者將所有家庭集成一個更大的家庭，如果社會安全制度有負回報率的結果，個別家庭也會面臨同樣的問題，只是每個家庭之間的差異大，而社會安全制度將個別差異平均掉了。換句話說，因為人口老化而使得勞動人口的老年撫養負擔愈來愈重，甚而負回報率乃是不可避免的結果，沒有社會安全制度並不表示負回報率的問題就不會存在，如果家庭內的各成員之間不會斤斤計較自己的投入與回報有多少，則負回報率也就不是社會安全制度的重要考量了。但是，就如同個別家庭會在行有餘力，或雖然捉襟見肘但預見後代子孫的困難，而企圖預先代為解決一樣，社會安全制度自然也可以相同的做法，讓高回報率的年輪人口在工作期間除了負擔當時的養老費用外，也為後代先行儲蓄未來的養老費用。

美國 1983 年的社會安全制度改革就是這樣的做法，除了調整早期的費率使高於平衡費率以產生年度盈餘外，同時對年金給付課徵所得稅，加速累積基金做為爾後保費不足支應給付時之挹注。但這樣的因應措施只能解決中、短期的問題，基金仍將於 2029 年用罄，屆時的平衡費率為 18.8%，對應目前法定的費率將短收 5.5 個百分點。換句話說，由於人口老化在未來數十年內是個單向發展的過程，而非週期性的變化，若採行隨收隨付的財務處理方式，調高費率乃是無法避免的結果，各種調整或先行準備只是延後費率上漲的時間，則隨收隨付制的修正重點就在於如何延緩費率調漲的速度了，如果希望費率上漲的速度較慢，必須有較大成數的儲備，但相對的也會面臨較大的基

7 有關詳細的數據模擬，請參考楊靜利（1997）之計算。

金運用風險。

在費率上漲速度與基金儲備額度的兩難之中，回到台灣地區人口結構變遷的走向來決定修正的方式，也許較容易決策。目前台灣地區人口老化程度不算嚴重，家庭仍然可以提供主要的退休保障，並無立即進行年金給付的客觀條件。未來人口老化在 2015 年左右開始快速上升，若於該年方開進行給付，則有 20 年左右的時間可以儲備基金當作調整費率上漲的速度之用，舒緩 50 年內費率上升 3 到 4 倍的壓力。也就是說，2015 年以前屆滿 65 歲者（即 1995 年 45 歲以上者）沿用既有的家庭子女與既有的公、勞保老年給付來養老，45 歲以下者才加入國民年金制度，我們將此一修正方式稱為「延遲給付」措施（楊靜利，1995）。「延遲給付」方式所強調者乃是在長期財務均衡的原則下，配合人口結構變遷的趨勢，將台灣地區「家庭移轉」為主的養老型態逐漸轉變為以「社會移轉」為主的老年年金制度。

## 肆、結語

我們介紹瑞典、德國、日本、美國與智利的年金制度內容與晚近的改革，以為制度規劃的參考。瑞典的年金制度相當完整，以公民權為基礎年金的給付條件，突顯國家照護每一位人民基本生活的義務，不論種族、性別或職業上的差異，肯定每一位公民、每一份角色對國家的貢獻。美國社會安全制度表面上看似職業年金，其實本質上傾向於基礎年金，但非就業人口必須依附就業的家庭成員投保，使得保障範圍受到限制，還須仰賴大量的社會救助，而家庭解組與重組的頻繁，也使得給付辦法日趨複雜，不過其於社會安全之外無其他強制性的年金保險，故給付水準較適合我國參考。德國的年金制度雖然以就業人口的保障為主，晚近已將在家照護殘障者與幼兒的年期也併入保險年資計算的改革，等於擴張解釋了勞動或就業的意義，只是可併入計算的年資有限，仍有保障不足的問題。日本和瑞典一樣採雙層制年金制度，但國民年金係自原有的厚生年金與共濟組合中抽離一部份組成，因此行政相當複雜，不過其殘障給付標準除了考量工作能力的喪失之外，同時也考慮無法獨立生活的額外需要，乃是較為進步的設計。智利年金制度迥異於其他各國，

雖然由國家強迫參加，但由民間經營管理，是第一個將社會安全制度私有化的國家，但批評者認為智利的年金制度其實不是真的私有化，只是將退休責任從政府的會計帳中移到民間，因為如果投資報酬率不足，同樣以國家財政來承擔最低年金保證的最後責任。

不論何種年金制度內容，老年年金都是主要的給付項目，由於戰後嬰兒潮人口即將步入退休年齡，使得各國社會安全制度財務壓力日漸沉重，各國不得不進行制度的改革，尤其是老年給付方面。最普遍的方法是提高給付年齡，但各國 60-64 歲的勞動參與率普遍低落，如果老年給付年齡延長，則必需同時促使高齡勞動參與率提高，而為增加勞動參與率，以退休為領取老年給付的條件將需逐漸對應取消，同時不再對高所得者進行減額給付。美國的改革動作最早，1983 年就提出因應人口老化的對策，於 80 年代逐步調高保險費率使產生盈餘，以累積基金做為將來人口快速老化、支出大幅增加時的挹注，其方法頗值得我們借鏡。

從這些國家的制度內容與改革方向中，我們認為有幾項原則可為我國國民年金規劃的基礎，分別為普遍保障、基本生活的給付水準、財務獨立、以及中長期的財務均衡原則。普遍保障與財務獨立原則可由社會保險機制來運作，社會保險就是強制性的風險分攤與受益者付費。我們雖然強調受益者付費，但受益與付費並不必完全對等，付費的主要目的在於確保取得給付的資格以及財務上的獨立，使得社會保險給付不會如社會救助一般，任由行政程序決定合格與否，也不易排擠其他政府支出受其他政府支出排擠。另一方面，基礎年金的目的是保障所有國民的基本生活，基本生活強調的是共同性而非個別差異，所以給付數額相當有限，複雜的給付條件不僅阻礙原始目標的達成，更可能增加行政成本，則以「公民」為給付的唯一條件乃是值得採行的方式，以「公民」為給付的唯一條件同時可以大幅縮小社會救助的範圍。

基本生活的給付水準原則在概念上容易取得共識，但落實到給付額的設訂時則爭議相當大，我們仍須強調的是，所謂基本並不是窮困潦倒的生存而已，還必需考慮起碼的生活尊嚴。在參考美國的中、低給付水準以及考量未來老人沒有子女同居時的居住安排後，我們提出三組老年給付數值，分別為製造業平均薪資的 24%、33%與 38%，或者說 1995 年之 7,656 元、10,641 元



與 12,263 元。殘障與遺屬給付則以老年給付為準予以調整，全額殘障年金為老年年金的 1.25 倍；遺屬年金只給付給子女，當父母之一死亡時，第 1 位子女給付額為全額基礎老年年金的 100%，第 2 位加領 25%，第 3 位以上每位加領 10%，如果父母雙亡者，第 1 位子女加領 25%。

中長期的財務均衡則是強調制度的長治久安，既然人口老化為歐美社會安全制度財務危機的癥結，而台灣人口老化的速度又名列前茅，我們必需在財務處理方式上未雨綢繆，思考因應之道。我們建議以台灣地區人口結構變遷的走向來修正隨收隨付制的財務處理方式，稱為「延遲給付」。「延遲給付」方式所強調者乃是在長期財務均衡的原則下，配合人口結構變遷的趨勢，將台灣地區「家庭移轉」為主的養老型態逐漸轉變為以「社會移轉」為主的老年年金制度。

最後，我們仍需再次強調，代間移轉的社會安全制度與家庭中父母與子女之間的相互照顧是同樣的機制，只是前者多加了同代成員之間的風險分攤，使得父母較早死亡或所得能力較高者，能夠協助父母存活較久或所得能力較差者。公共年金制度雖然因為人口老化而面臨財務危機，在維持一定給付水準的條件下，工作人口的負擔必須逐年加重，但不表示工作人口未來就會抗拒社會安全制度而導致兩代之間的衝突。兩代人口並不是毫不相干的兩組人口，大部份的工作人口有父母在領取老年給付，大部份領取老年給付者有子女在繳交保費，兩代合作共體時艱應該是較兩代衝突更能說明社會安全制度的遠景，因為沒有了社會安全制度，撫養老年父母的責任將回歸家庭，財務的壓力仍然存在，而欠缺大規模的風險分攤將使得部份家庭負擔加重。如果我們認為撫養小孩在某種程度之內是社會的共同責任，例如義務教育的提供，那麼撫養老人也可以在某種程度之內集社會之力來共同負擔。

## 參考資料

### 一、中文部份

王德睦與陳寬政

1996 「台灣地區家戶組成之推計」，《台灣社會學刊》19:9-33。

日本厚生統計協會

1996 《保險年金的動向，厚生的指標，臨時增刊》，第43卷第14號。東京：財團法人厚生統計協會。

行政院主計處

1996 《中華民國台灣地區人力資源調查報告》。台北：行政院主計處。

行政院經濟建設委員會

1995 《國民年金保險制度整合規劃報告》。台北：行政院經濟建設委員會。

李美玲

1994 「國民年金制度設計的家戶組成和性別因素考量」，《國民年金保險制度系列演講論文》。嘉義：中華民國社會福利學會。

吳凱勳

1994 「日本年金保險制度—改善歷程與面臨課題」，《先進國家保險制度》。台北：內政部。

林萬億

1995 《福利國家—歷史比較的分析》。台北：巨流圖書公司。

1994 「瑞典老年年金制度」，《先進國家年金保險制度》，頁147-172，內政部編。

郭明政

1993 「德國一九九二年年金改革之研究」，《政大法學評論》第四十七期，頁63-90。

張清溪與曹慧玲

1981 「台灣地區生育率的決定因素——與婦女勞動參與率的聯立模型分析」，《台灣大學人口學刊》第五期，頁71-118。

楊靜利

1995 「國民年金規劃構想及費率預估：人口變遷、財務處理及勞動參與因素之探討」，中央研究院《人文與社會科學集刊》7(1):101-121。

1996 「儲備制國民年金財務準備之探討」，中央研究院《人文暨社會科學集刊》8(1):53-77。

1996 「婦女勞動參與對生育率的影響」，《台灣社會學刊》19:35-56。

1997 「我國國民年金制度之設計理念與財務均衡」，國立中正大學社會福利研究所博士論文。

楊靜利、涂肇慶與陳寬政

1997 「台灣地區人口轉型與人口老化速度之探討」，見孫得雄、李美玲與齊力(編)，《人口老化與老年照護》，頁15-38。台北：中華民國人口學會。

### 二、英文部份

Board of Trustees of OASDI (USA)

1996 *The 1996 OASDI Trustees Report on the World Wide Web*. <http://www.ssa.gov/OACT/TR/index.html>.

Borden, Karl

- 1995 "Dismantling the pyramid: the way and how of privatizing social security", *The Cato Project on Social Security Privatization*, SSP No.1. <http://www.cato.org/pubs/ssps/ssp1.html>.

Bodenheimer, Thomas and Kevin Grumbach

- 1992 "Financing Universal Health Insurance: Taxes, Premiums, and the Lessons of Social Insurance", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 17(3):438-462.

Borzutzky, Silvia

- 1990 "Chile", in J. Dixon and R. Scheunell (eds), *Social Welfare in Latin America*, Pp.53-73. London: Routledge.

Bundesministerium f Arbeit und Sozialordnung (Germany)

- 1997 *Social Security—Pension Insurance*. <http://www.bma.de/soziales/english/chaptr12.html>.

Calhoun, Charles A. and Espenshade Thomas J.

- 1988 "Childbearing and Wives' Foregone Earnings," *Population Studies*, 42:5-37 °

Cantera, Garcia J. and Pearl B.

- 1994 *Chilean pension fund system*. Salomon Brothers, December.

Creedy, John and Richard Disney

- 1985 *Social Insurance In Transition: An Economic Analysis*. Oxford: Clarendon Press.

Davidson, Alexander

- 1989 *Two Models of Welfare: The Origins And Development Of The Welfare State In Sweden And New Zealand, 1888-1988*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Federal Minister of Labor and Social Affairs (Germany)

- 1997 *Statistical Information Booklet 1996*. [Http://www.bma.de/bmahome/statisti/english/lnhalt.html](http://www.bma.de/bmahome/statisti/english/lnhalt.html).

Fraser, Derek

- 1984 *The Evolution of the British Welfare State*. London: Macmillan.

Gillion, Colin and Alejandro Bonilla

- 1992 "Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile", *International Labour Review* 131(2):171-195.

Gordon, Margaret

- 1988 *Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heclo, Hugh

- 1974 *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Have: Yale University Press.

International Labour Office

- 1996 *Year Book*. Geneva: International Labour Office.

Iwanmura, Masahiko

- 1995 "1994 Revision of Pension System", *Japan Labor Bulletin* 34(3). <http://www>.

mol.ip/jil/bulletin/year/1995/vol34-03/06.html

Japan Labor Bulletin

- 1995 "The pension system reform bill passed", *Japan Labor Bulletin* 34(1). <http://www.mol.ip/jil/bulletin/year/1995/vol34-01/04.html>

Joshi, Heather

- 1990 "The cash opportunity costs of childbearing: an approach to estimation using British," *Population Studies*, 44:41-60.

Kirk, Don Lewis

- 1995 "German social insurance changes likely", *Business Insurance*. [http://businessinsurance.com/global/Nov\\_1995/article035.html](http://businessinsurance.com/global/Nov_1995/article035.html)

Kopits, George

- 1997 "Are Europe's Social Security Finances Compatible with EMU?", Paper on *Policy Analysis and Assessment of the International Monetary Fund*. (February).

Kravdal, Oystein

- 1992 "Forgone labor participation and earning due to childbearing among Norwegian women," *Demography*, 29(4):545-563.

Larra, Luis A.

- 1994? *A Bold Step in Chile's Reform: Privatization of the Pension System*. Instituto Libertad Desarrollo. <http://www.cipe.org/e08/4chilea.html>.

National Social Insurance Board (Sweden)

- 1995 *Social Insurance Statistics, Fact 1995*. <http://www.rpmg.se/rfv.statistik/sisl.html>.
- 1997 *Brief Information on Social Insurance*. <http://www.fk.se/utl/engelsk.html>.

Paul, Susanne S. And James A. Paul

- 1995 "The world Bank and the attack on pensions in the global south", *International Journal of Health Services* 25(4):697-725. <http://www.globalaging.Org/pensions.html>.

Shibata, Hirofumi

- 1983 "Financing and the Politics of Financing Social Security Program: an Analysis and Proposals for Reform". *Public Finance and Social Policy*. Proceedings of 39th Congress of the International Institute of Public Finance. Budapest.

Social Security Administration (USA)

- 1995 *Social Security Programs Throughout the World--1995*. <http://www.ssa.gov/statistics/ssptw95.html>.
- 1996a *Social Security — A Brief History*. <http://www.ssa.gov/history/history6.html>.
- 1996b *Fast Facts & Figures About Social Security—1996*. <http://www.ssa.gov/statistics/ores—home.html>.
- 1997a *Understanding the Benefits*. SSA Publication No. O5-10024, January. <http://www.ssa.gov/10024.html#supplemental>.
- 1997b *Legislative History of Social Security Act*. <http://www.ssa.gov/history/leg-h>

ist.html.

SSA Advisory Council (USA)

1997 *Findings, Recommendations and Statements*. <http://www.ssa.gov/policy/ad-council/findings.html>.

Statistisches Taschenbuch (Germany)

1996 *Statistical Information Booklet—1996*. <http://www.bma.de/statisti/english/Inhalt.html>.

The Pensions Commission (Sweden)

1990 *The Swedish National Pension System, Principal Report of the Pensions Commission* (Summary). Stockholm: The Swedish Ministry of Health and Social Affairs.

U. S. Bureau of the Census

1997 *IDB Data Access, Display Mode*. <http://www.census.gov/ftp/pub/ipc/www/idbprint.html>.

Vittas D, and Iglesias A.

1992 *The rationale and performance of personal pensions plans in Chile*. World Bank, February.

Wilson, Dorothy

1979 *The Welfare State in Sweden*. London: Heinemann Educational Books Ltd.

# Recent Reforms in Public Pension Programs and Lessons for Taiwan

Chingli Yang

Institute of Sociology, Academia Sinica

## ABSTRACT

This paper reviews the recent reformulations of relatively well-formulated pension programs in Sweden, the United States, Germany, Japan and Chile. As a result of the discussion, four principles are proposed for the conception of a national pension program in Taiwan. The first addresses the need of providing universal protection for all citizens. The second outlines how benefit should be qualified based on a basic living standard which is by no means a standard of mere survival. Relating the basic living standard in Taiwan to the levels of benefit determined by the US social security system, income displacements of 23%, 33% and 38% — based on the average wage income per manufacturing worker — are proposed for a basic old-age pension in Taiwan. Further incorporating a basic living standard for the functionally disabled and for orphans, into the program the Japanese program is referred to. The third principle emphasizes the independence of financing and management. Since the social insurance scheme proposed locks generations into a mutuality of benefit and contribution, should be cleared of political interference and risk of profit snatching to safeguard fiscal soundness, and to ensure rational and efficient management. The last principle addresses the long-term financial balance of such a program. The actuarial equations should bring the long-term fluctuations in age composition into consideration and implement a gradual transition from family support to public funding and a consequent smooth adjustment in the fee and payment structures.

**Key Words:** public pension, social insurance, benefit,  
financial balance