我國實施基礎年金之可行性初探*

陳靜雯**、賴宜櫻***、蔡宜縉****

壹、前言
貳、基礎年金實施模式
參、我國年金制度現況及未來推估分析
肆、我國實施基礎年金可能之規劃
伍、結論與建議
陸、參考文獻

摘　　要

本研究經檢視主要國家基礎年金內涵及整合經驗，並考量我國年金發展現況，提出我國基礎年金之整合規劃，整合之後我國係以薪資相關年金制度為單一年金，國人均納入同一年金制度，依其繳費薪資及年資，以同一年資給付率計算年金，係以最低行政及財務成本，達成年金制度整合，並輔以最低年金機制，達到基礎年金之效果。

整合規劃尚須進一步研議處理問題，包括因繳費年資或投保薪資過低導致保障不足問題、原各制度各項給付之調適，以及新舊制過渡間制度複雜度增加等問題，必須予以因應。

此外，進行年金整合規劃，必須同時處理其財務問題，否則將無益於我國年金制度之永續，對此可參考多國已尋求其他財源設置緩衝基金模式，確保基礎年金順利運作無虞。

* 本文參加國家發展委員會 107 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類甲等獎。
** 作者為人力發展處科長。
*** 作者為人力發展處專員。
**** 作者為人力發展處專員。

壹、前言

我國年金制度自 1950 年代發展以來，主要參考德國及日本模式，採社會保險方式，並且依職業別陸續建立其年金體系。採社會保險方式提供國人年金保障，主要強調社會互助及風險分擔，同時減輕政府財政負擔，另依職業別分別舉辦其專屬制度，係將老年保障視為工作福利之一環，有強調工作價值、鼓勵國人穩定就業之意旨。

惟隨經濟社會及人口結構變遷，各國年金制度面臨嚴峻財務挑戰，我國亦不例外，業於 2016 年 6 月啟動國家年金改革，針對軍公教、勞工等對象之年金制度進行改革規劃，並引發社會廣泛討論。截至目前，年金改革已完成軍公教退撫新制之修法，並自 2018 年 7 月正式實施軍公教退撫新制，主要廢除或調整軍公教相關退休給付，使制度能夠回應環境變遷，回歸合理、常態，健全其基金財務，惟後續尚有勞保財務問題、部分國人保障相對不足等議題必須處理。

本次改革引發各界關於年金制度多面向的討論，其中除年金財務問題外，亦有關於我國是否應實施基礎年金之討論，主要源於過去依職業別分立年金制度之模式，似已無法回應現今勞動型態變遷之老年保障問題，如職業流動、非典型就業增加等；此外年金也更被視為公民權利而非就業福利，爰不應因職業不同而享不同退休保障，因此各界參考其他國家經驗，提出整併各社會保險實施單一基礎年金（如日本、美國）、推動稅收制年金（如紐西蘭）及最低年金額度保障（如法國）等倡議，期全民能享有相同水準之基礎年金保障。

本研究透過文獻分析，瞭解主要國家整合或實施基礎年金之經驗，並進一步研究我國實施基礎年金之必要性及可行性，提出初步評估與規劃及相關建議。

貳、基礎年金實施模式

年金制度為 19 世紀末以來現代社會始有之社會制度，主要為各國政府確保人們退休所得而設置。各國年金制度有採政府稅收支給、社會保險等不同財務機制，近代因應人口結構變化、經濟情勢等，世界銀行也曾倡議多層次年金制度、年金私有化等，對各國改革年金制度之策略及方向產生影響，爰現行各國年金制度多發展為多層次、公私混合型態。

OECD 長期關注各國年金制度，並提出分類架構，如下圖所示。本研究關注之各國基礎年金實施模式，係指 OECD 分類架構中第一柱之「基本年金」、「最低年金」（提供單一給付、確保最低生活水準），及以第二柱「薪資相關公共年金」為基礎年金之模式（提供達到在職時薪資一定水準之年金給付）。其中「基本年金」部分，有些國家以稅收支應，居住該國達一定年限者可領取，如紐西蘭；或需繳費一定期間才可領取，惟該繳費與薪資所得無關，如日本。「最低年金」通常附屬於第二柱年金，當個人有一定的繳費年數，但所領年金卻不足時，補足其年金，如法國。另有逕以「薪資相關公共年金」為基礎年金之模式，如美國。

以下即就前述所列舉國家，其基礎年金制度現況及該制度整合或引進過程，進行瞭解及重點研析，供我國年金政策借鏡或參考。

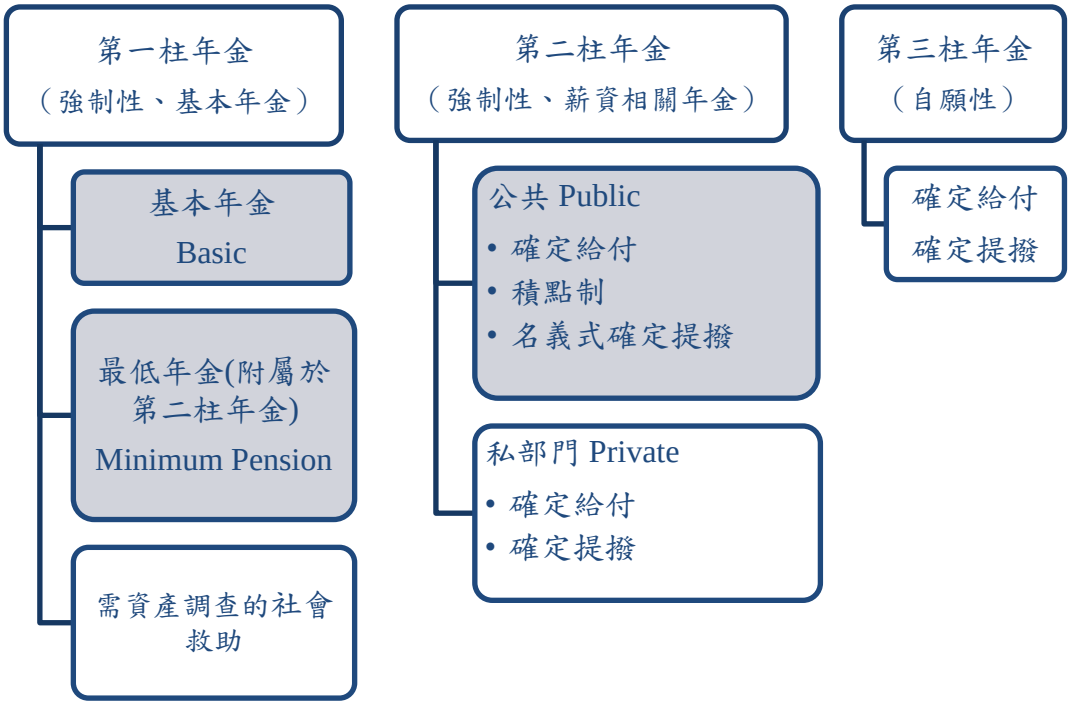


圖 1　OECD 年金制度架構圖

表 1　主要國家基礎年金實施模式

國家	第一柱年金		第二柱年金		第三柱年金
	基本年金	最低年金	公共年金	私有年金	
日本	✓(繳費)		DB		
紐西蘭	✓(稅收)				
法國		✓	DB+Points		
美國			DB		

一、日本

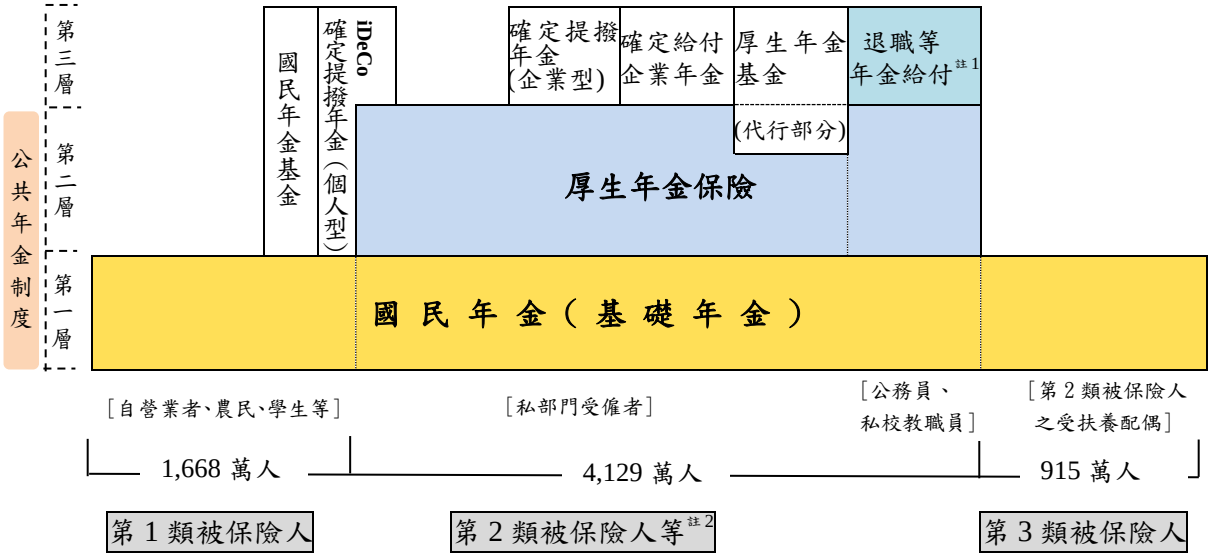
(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

日本年金制度為多層次保障體系(如圖 2)：

- 第一柱國民年金(基礎年金)：老年經濟基礎保障，強制全民加入，投保對象分為 3 類被保險人。
- 第二柱厚生年金：係與薪資所得相關之年金，參加對象為私部門受僱者及公務員等(即國民年金第 2 類被保險人)，屬於附加年金性質，亦屬於強制性質。
- 第三柱係企業年金或私人年金：屬於自願性質，主要適用於厚生年金之私部門受僱者被保險人，包括厚生年金基金、確定給付企業年金(基金型及契約型)及確定提撥年金(企業型)等。至於國民年金第 1 類及第 3 類被保險人因無法加入厚生年金，得自由選擇加入「國民年金基金」(1991 年開辦)，作為附加保障；厚生年金之公務員及私校教職員被保險人，則另設計「退職等年金給付」替代第三層保障。此外，國民年金 3 種被保險人亦可自由選擇加入 iDeCo 確定提撥年金(個人型)。

(2016 年 3 月底統計數值)



註 1：2015 年 10 月起共濟年金(公務員及私校教職員)併入厚生年金，取消原職域加算部分，另設計退職等年金給付。

註 2：第 2 類被保險人等係指受僱者年金被保險人，除第 2 類被保險人之外，尚包含 65 歲以上之老年人或退休等符合年金請領條件者。

資料來源：日本厚生勞動省年金局(2017)，《平成 29 年度年金制度のポイント》。網址：

http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/seido-h29-point.pdf。

圖 2　日本現行年金制度架構圖

2. 基礎年金（國民年金）制度概況

國民年金繳費部分，第 1 類被保險人包括自營業者、農民、學生、無工作及部分工時者等，採定額繳費方式（2017 年 4 月每月保險費為 16,490 日圓）；第 2 類被保險人為受僱者，包括私部門受僱者、公務員及私校教職員，係併同厚生年金繳費（2017 年 4 月保險費為薪資的 18.182%，由勞僱負擔各半）；第 3 類被保險人則為第 2 類之受扶養配偶，不需繳費，由厚生年金給付其基礎年金。

國民年金給付部分，採定額給付，年滿 65 歲、保險年資達 40 年者，可領取全額年金（2017 年全額年金為 77 萬 9,300 日圓/年），保險年資不足 40 年者，則依繳費月數予以調降給付額度，另可提前或延後請領減額或增額年金。

(二)基礎年金發展（整合）歷程

日本公共年金在 1985 年以前係採職業分立方式，在 1985 年重大改革後，整合為全民強制加入之基礎年金，整體年金架構採雙層制公共年金制度。說明其改革歷程如次：

1. 改革背景

本公共年金在 1985 年以前係採職業分立方式，分為共濟組合保險（公務員）、船員保險、厚生年金保險（私部門受僱者）及國民年金（自營業者、家庭主婦、農民）。惟自 1923 年發展各項制度以來面臨相關挑戰，包括：

- 依職業分立的年金制度，當面臨就業及產業結構變化時，便動搖各年金財務基礎之安定性，致無法長期穩健經營。
- 由於各制度的沿革、成熟度、制度設計(如領取資格、保障水準等)各不相同，導致參加者之保險給付及負擔出現不公平現象，引起國民對政府的不信任。
- 另考量日本人口老化快速及出生率降低，未來年金財務負擔大，尤其國民年金制度參加人數因就業結構改變，自營業者減少，家庭主婦因可自由選擇加入，加入率又停滯不前，未來**財政問題**亦成為改革目標之一。

2. 改革重點

(1) 法制及財務處理方式

為達成整合基礎年金（年金一元化）之目標，在法制面，1985 年 4 月 24 日通過「國民年金法」及「厚生年金法」之修正，先將船員保險整合至厚生年金，同年 12 月 20 日通過「共濟年金法」修正案，將私部門受僱者及公務員等之基礎年金部分併入國民年金，完成國民年金整合。

財務面，保留各制度分立的財務管理，並將被保險人分為 3 類，採「財務移轉、內涵整合」模式，將第 2 類被保險人（私部門受僱者、公務員及私校教職員）所繳保費移轉挹注國民年金，解決國民年金財務危機，並強化「社會扶養」的全民責任，同時釐清各類被保險人因改革所須處理的權益問題。

(2) 調降厚生年金給付水準

針對尚未領取老年年金且仍在繳費者之給付水準，以投保 40 年為例，自平均月薪 83%調降至 69%，以舒緩年金財務問題，但未針對已領取年金者進行調降，此措施引發部分日本學者批評世代不公平。

3. 改革成功關鍵

日本 1985 年進行年金改革之際，經濟及政府財政狀況佳，故將國民年金支出的三分之一，改由稅收支應；此外，整合後之所得替代率雖調降，然對於厚生年金及共濟年金之被保險人而言，因經濟繁榮及薪資成長等因素，未來實際領取年金額度並未減少，因此減少了反彈聲浪。

國民年金第 3 類被保險人為第 2 類被保險人之受扶養配偶，主要對象為家庭主婦，該類人員免繳保險費，由具有第 2 類被保險人身分之配偶於厚生年金或共濟年金保費中合併計算繳交，此作法受到家庭主婦的廣泛支持，亦為法案成功推動的關鍵之一。

4. 改革後續發展

日本在 1985 年確立國民年金（基礎年金）及厚生、共濟年金（薪資相關年金）之年金架構後，因經濟蕭條、人口老化等因素，仍持續進行年金改革以因應年金財務問題，包括：2004 年訂定逐步調升保費（至 2017 年達上限 18.3%）及調降給付機制（所得替代率由 59.3%降至 50.2%）；政府補助財源調整至二分之一；設置年金基金管理運用獨立行政法人。2012 年改革對公務員影響較大，包含 2015 年起共濟年金(公務員及私校教職員)併入厚生年金並統一費率上限、刪減退休給與等；另分階段調漲消費稅補充年

金經費(2014 年 4 月由 5%調漲至 8%;預計 2019 年 10 月再調升至 10%);另縮減基礎年金請領資格之年資及支援低年金者,以預防無年金或低年金問題(預計於 2019 年隨消費稅調漲實施)。

二、紐西蘭

(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

紐西蘭目前老年經濟安全保障制度係由第一柱的紐西蘭超級年金,以及第二柱的 KiwiSaver 組成:

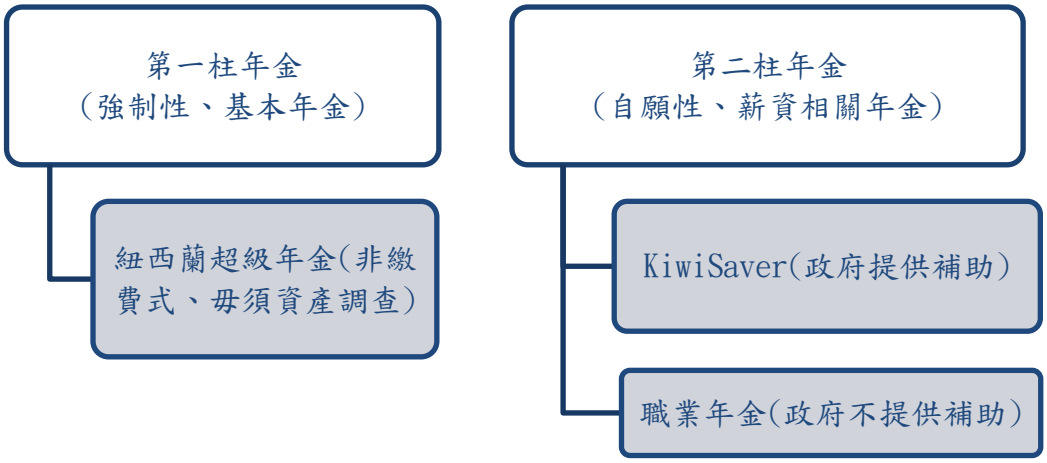


圖 3　紐西蘭現行年金制度示意圖

- 第一柱超級年金(New Zealand Superannuation):老年經濟安全基礎保障,年滿 65 歲紐西蘭居民可領取,由政府稅收支應。
- 第二柱 KiwiSaver:18-64 歲紐西蘭公民或長期居留者可自願加入,由雇主及受僱者共同提撥,滿 65 歲者領取一次退休金。2016 年 3 月紐西蘭 18-64 歲人口中,約有 75%參加。

2. 基礎年金(紐西蘭超級年金)制度概況

年金財源及基金運用部分,目前由政府預算支應,財源為一般稅收;自 2035/36 年起,政府將開始動用「**紐西蘭超級年金基金**」來協助支應年金支出,以緩和未來納稅者的負擔(惟為因應財政赤字問題,紐西蘭政府自 2009 年至 2017 年暫停對基金挹注財源,後自 2017 年 12 月起重新開始挹注財源,將於 2018 年挹注 5 億紐幣,並預計逐年增加金額,於 2019 年挹注 10 億紐幣,2020 年 15 億紐幣,2021 年 22 億紐幣)。由紐西蘭超級年金監理會(Guardian of New Zealand Superannuation)負責基金投資管理事宜,監理

會成員由獨立的提名委員會推薦，擁有投資決策的自主性，2017 年底基金規模約為 370 億紐幣。

年金給付部分，年滿 65 歲紐西蘭居民，在 20 歲後於紐西蘭住滿 10 年，其中 5 年須為 50 歲後者，可領取超級年金給付。已婚雙人的給付水準訂為稅後平均週薪的 65%至 72.5%之間，單身獨居者給付額度為已婚雙人的 65%，單身共居者為 60% (OECD, 2017)。

(二)基礎年金(紐西蘭超級年金)發展歷程

早在 19 世紀，紐西蘭就建立非繳費式、以政府稅收支應的第一柱年金，其後雖歷經多次改革，惟均維持非繳費式的原則；另於 1975 年曾短暫實施與薪資相關，強制受僱者加入的繳費式第二柱年金，惟實施幾個月後即廢止(1976 年)，至 2007 年建立由政府提供補助，自願參加的繳費式第二柱年金 KiwiSaver。

1972 年工黨(Labour Party)在國會選舉獲勝後，推動繳費式的年金制度，國會於 1974 年 8 月通過「紐西蘭超級年金法」(New Zealand Superannuation Act)，建立雙層式的年金制度：第一層仍為單一給付額度(flat-rate)、由稅收支應的非繳費式年金，給付 65 歲以上人口，給付額度約為製造業平均薪資的 1/3；第二層則為繳費式年金，所有受僱者皆強制加入，自僱者亦可自願加入，提撥費用由雇主及受僱者平均分擔(各負擔薪資的 4%)，並於 1975 年 4 月開始實施，但實施幾個月後，國家黨(National Party)於國會選舉中獲勝，「紐西蘭超級年金」遂於 1976 年被廢止，並於 1977 年被「國家超級年金」(National Superannuation)取代。

1977 年建立的「國家超級年金」為稅收支應的普及式年金，60 歲以上已婚雙人的給付額度為平均**稅前**薪資的 80%，單身者則為 48%。其後為因應人口老化趨勢所帶來之財政壓力，給付請領年齡自 1992 年起逐漸延後，至 2001 年起為 65 歲；給付額度歷經數次修正，自 1979 起已婚雙人年金給付水準改為**稅後**平均薪資的 80%，1993 年國會主要政黨達成共識，長期年金給付額度將調整至稅後平均薪資的 65%至 72.5%之間；另年金制度名稱亦歷經多次變更，最後命名為「紐西蘭超級年金」(New Zealand Superannuation)迄今。

另為因應未來人口老化所可能產生的年金支出增加 ，2001 年通過「紐西蘭超級年金法案」(New Zealand Superannuation Act)，建立「紐西蘭超級年金基金」(New Zealand Superannuation Funds)，由政府挹注資金並進行投資管理，以減輕未來納稅者之負擔。

三、法國

(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

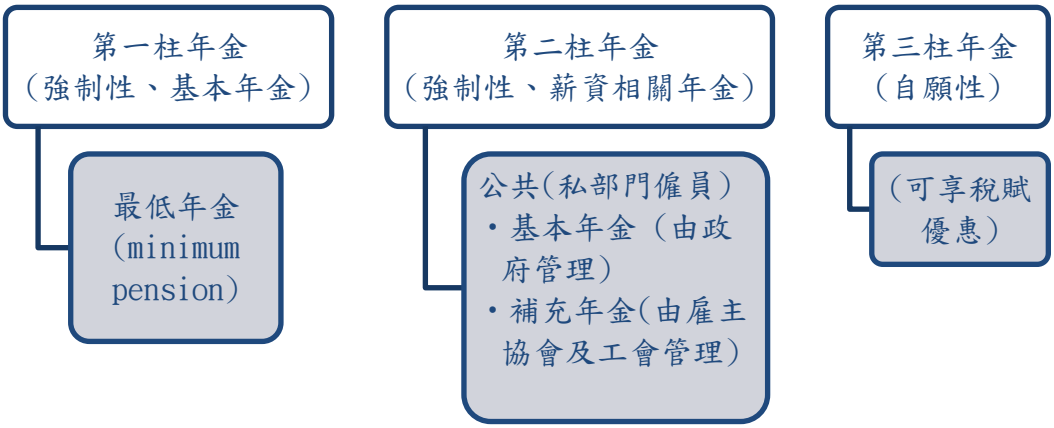


圖 4 法國現行年金制度示意圖

法國公共年金制度是由私部門僱員基本年金加上強制補充年金組成（一般私部門受僱者參加 ARRCO；管理及執行人員參加 AGIRC），兩者均採隨收隨付制。其中在基本年金中設置最低年金（the minimum pension /minimum contributif)）機制，以解決達到領取年金資格，卻因投保薪資過低導致年金額不足之情形。另有自願年金可享稅賦優惠，惟其涵蓋率非常有限。另礦業、鐵路、公用事業及公務員、海員、非農業自營作業者及農業自營作業者，各有其基本年金及補充年金制度。

2. 法國「私部門僱員基本年金」制度概況

法國基本年金之強制參加對象包括：商業及工業受僱員工、受薪農民、依賴配偶（在特定條件下）；自願參加對象為：未就業戶長、曾有繳費 6 個月紀錄者、未就業但家中有身障者、至外國就業公民。

繳費部分，基本年金為薪資相關年金，繳費以薪資一定比率計算，2018 年受僱者及雇主分別繳納薪資的 6.9%及 8.55% ，投保薪資上限為 3,311 歐元。

給付部分，最低退休年齡為 62 歲，要獲得全額年金，繳費必須達 160 至 172 季（1955-1957 年出生者，須繳費 166 季， 1973 以後出生者需繳費 172 季），或超過 67 歲，或為特殊對象（無工作能力、前退伍軍人或育有 3

名子女之女性就業者)。全額年金為個人平均年薪資[1]的 50%，若未達領取全額年金資格，則依據繳費年資占全額所需年資比率、年齡及繳費期間等，刪減給付率，最低刪減至 37.5%（1953 年以後出生者）[2]。

(二)最低年金

The minimum pension (minimum contributif)是基本年金所涵蓋的給付項目之一，針對達領取全額年金資格，卻因投保薪資過低以致年金額過低者，給與最低年金，最高可達 7615.94 歐元/年（或 634.66 歐元/月）。可同時支領補充年金，但兩者（基本＋補充年金）合計不得超過上限 1160.04 歐元。

四、美國

(一)制度現況

1. 整體年金制度架構

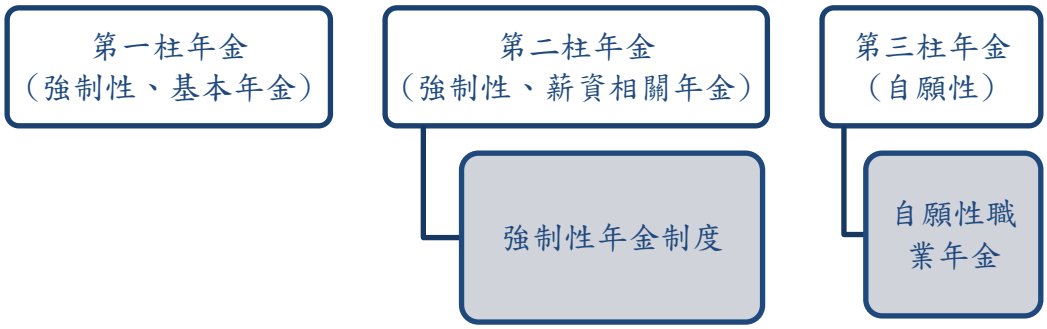


圖 5 美國現行年金制度示意圖

美國的年金制度係依 1935 年通過社會安全法案(Social Security Act)逐步開辦老年、遺屬及身障保險(Old Age, Survivors, Disability Insurance,簡稱 OASDI)，強制受僱者參加，提供退休者及其依賴家屬、遺屬年金給付。另於 1981 年創立延後課稅退休金計畫（簡稱 401K 計畫），由私人企業提供，員工可決定是否加入，以補充其退休所得。兩項制度 2016 年均約 1.7 億人參加，涵蓋 94%就業者(workforce)。

2.基礎年金制度(OASDI)概況

繳費部分，OASDI 為薪資相關年金，繳費以薪資之一定比率(費率, tax rate)計算，稱為薪資稅(payroll tax)。2018 年費率為雇主及受僱者各 6.2%，合計 12.4%；自營作業者繳交所得之 12.4%。繳費薪資上限為 128,400 美元

[1] 平均年薪資：以最佳 25 年薪資平均為給付計算基準(自 2008 年起)。
[2] 以 1955 年出生者為例，年金計算如下：平均年薪資(最佳 25 年) x給付率(37.5-50%)x實際繳費季數/166 季。

(年收入)，約為平均薪資之 2.6 倍，每年依據平均薪資指數(average wage index, AWI) 進行調整，繳費薪資也作為計算給付的基數。

年金給付部分，個人是否能獲得 OASDI 各項給付，取決於個人工作期間所獲得的積分(credits)及退休年齡。2018 年工作收入每達 1,320 美元，即可獲得 1 個積分，1 年最多可累計 4 個積分。1929 年及以後出生者，必須至少工作 10 年(40 個積分)才具有申領給付資格。法定退休年齡(normal retirement age)在 1983 年社會安全法案修正案通過後，採逐步延後機制，由 65 歲每年延後 2 個月方式，至 2026 年達到 67 歲(過渡期約 43 年)；2018 年法定退休年齡為 66 歲，在法定退休年齡申領給付者可獲得全額年金(primary insurance amount, PIA)。

全額年金(PIA)之計算係以平均月薪資(AIME)分段乘以 3 種比率的總合。2018 年三段金額(bend points)及比率分別為 895 美元(90%)、895-5,397 美元(32%)、超過 5,397 美元部分(15%)，薪資分段點亦每年隨平均薪資指數(AWI)進行調整。若分別以極低收入者、低收入者、中收入者、高收入者及薪資達繳費上限者，計算其於 65 歲退休時全額年金之所得替代率，分別為 71.3%、51.8%、38.4%、31.8%及 25.4%[3]，所得重分配之效果顯著。

管理機制部分，OASDI 由社會安全局(Social Security Administration, SSA)負責運作，該機關於 1995 年由原隸屬於衛生及公共服務部(Department of Health and Human Services)，改制為獨立機關，局長(commissioner)任期 6 年，由總統提名、參議院同意後任命；另設置社會安全諮詢委員會(Social Security Advisory Board)，委員共 7 人，由總統任命 3 人、國會任命 4 人，負責檢視現行法律、政策及相關議題，以因應可能的情勢變遷。雇主、受僱者及自營作業者所繳交費用分別進入老年(退休)及遺屬保險基金(OASI)及失能保險基金(DI)，依法該基金僅得用於被保險人及其家屬之各項給付，基金盈餘用以購買特別公債(special interest-bearing Treasury bonds)，仍屬基金資產。

(二)基礎年金（OASDI）發展（整合）歷程

OASDI 開辦時強制商業及工業就業者加入，並逐步納入自營作業者、受僱農民、家內工作者(domestic workers)、軍人(arm forces)及專業人士，使制度涵蓋就業者比率由 5 成達到 9 成。直至 1983 年修正案再強制納入自 1984 年起僱用之聯邦政府僱員，至此 OASDI 納入公、私部門就業者，使公、私部門適用一致之基礎年金保障。說明其改革歷程如次：

[3] https://www.ssa.gov/OACT/COLA/piaformula.html.

1. 改革背景

美國 OASDI 因 1970 年代晚期至 1980 年代高通膨(給付增加)、低薪資成長(繳費減少)的經濟情勢，以致基金財務嚴重惡化， 1981 年當時預估基金即將於 1983 年 7 月用盡，爰由總統及國會任命「國家社會安全改革委員會(The National Commission on Social Security Reform) 」(以下簡稱改革委員會)，針對 OASDI 短期及長期財務問題進行研究並提出建議。

改革委員會提出短期改革目標為，透過開源或節流措施增加約 1,500 至 2,000 億美元基金收入，以確保 1980 年代基金財務安全，相關措施包括：擴大納保範圍，納入新雇用之聯邦政府僱員、所有非營利組織員工等；部分給付課稅(課稅所得納入基金)；提前提高繳費率，及將給付隨物價調整時間由 6 月延遲至 12 月，國會均採納並完成修法。亦即改革委員會將新進聯邦僱員納入 OASDI ，作為解決該制度短期財務危機之措施之一。

2. 改革重點

改革委員會的報告指出，建議強制新僱用之聯邦政府僱員、所有非營利組織員工等加入 OASDI，不僅可以緩和短期財務壓力，對於基金長期財務亦具有正面效益，因為新納入對象薪資平均高於全國薪資，但所領取給付在 OASDI 高度所得重分配計算機制下，替代率相對低很多，有利於基因財務衡平。預估短期可增加基金收入約 200 億美元，長期則可增加整體繳費薪資之 0.3%[4]。

改革委員會建議新進聯邦僱員強制納入 OASDI 之同時，也應提供新進聯邦僱員補充性的退休年金方案，如同私部門就業者，除加入 OASDI 外也有其他補充年金機制；而 1984 年 1 月 1 日前已在職的聯邦員工則不受改革影響，仍參加原公務人員退休制度(CSRS)。因此，聯邦雇員之退休制度於同一時期亦展開制度改革。

公務人員退休制度(Civil Service Retirement System, CSRS)係設置於 1920 年代，提供長期服務於聯邦部門之員工合理的退休所得。在 CSRS 制度下，任職年資愈長，所獲得退休給付愈多，不僅造成人力資源難以流動的現象，同時引發財務問題，是一項亟需改革的問題。配合 1984 年 1 月 1 日起新進聯邦僱員加入 OASDI，新的聯邦僱員退休制度(Federal Employees Retirement System, FERS)自 1987 年實施，1984 年 1 月 1 日起新進聯邦僱員

[4] 另改革委員會對於是否將州及地方政府員工納入強制加入對象，未達共識。多數委員考量聯邦及州政府地位平等，倘聯邦政府強制州及地方政府員工繳交社會安全稅，有違反美國憲法之疑義。亦有委員指出有些州及地方政府員工退休方案已提供適足的退休金，不須再給與OASDI保障，但也有委員指出，很多州及地方政府員工退休方案有嚴重財務問題，應給予 OASDI 基本保障。

一律適用此一新制度，該制度包含社會安全給付(OASDI)、FERS 基本年金及聯邦僱員儲蓄計畫(the Thrift Saving Program, TSP)3 個部分，組成聯邦僱員總退休所得。

3. 改革後續發展

美國 OASDI 制度自 1980 年代以來改革有限，除 1983 年修正案逐步提高領取年金年齡、擴大納保範圍等，該制度已維持 30 年未進行改革，主要得利於美國人口結構相對其他國家年輕，但目前年金財務問題也逐漸顯現，基金存量可能在 2035 年用盡。鑒於美國工作人口(15-64 歲)中僅約 47%參加自願性年金，其中低薪者參加的比率更低，政府於 2014 年推出個人退休帳戶(my RA)計畫，透過免除管理費用，且無最低提撥費率或金額之限制，增加低薪者的私人年金涵蓋率，惟該計畫已於 2017 年 12 月宣告終止，並不再接受提撥。

另公職人員年金制度部分，自 1984 年實施新制以來，截至 2015 年 9 月，舊制在職人數尚餘 15.9 萬人、領取退休年金 143.5 萬人；新制在職人數達 252.9 萬人，領取退休年金 208.2 萬人。

五、小結

綜合上述對於日本、紐西蘭、法國及美國基礎年金之制度概況及發展整合歷程之研析，總結說明如次：

(一)基礎年金的涵蓋範圍及年金水準

日本及紐西蘭基礎年金均涵蓋全體國民，並且享有同樣水準的年金給付。財源部分，日本採社會保險輔以政府預算挹注，紐西蘭則完全以政府預算支應。

美國及法國基礎年金均屬薪資相關年金，以就業者為主要納保對象，年金所得水準取決於投保薪資及年資。整合程度則以美國大於法國，美國 OASDI 納入公、私部門受僱者，適用相同制度，並且透過依賴家屬年金給付，將依賴家屬納入基礎年金保障；法國則是私部門僱員（商業及工業受僱員工、受薪農民）、礦業、鐵路、公用事業及公務員、海員、非農業自營作業者及農業自營作業者，各有其基本年金及補充年金制度。

(二)制度整合歷程

日本及美國基礎年金均曾歷經整合過程，且推動整合之迫切性均來自於基礎年金面臨財務問題。法國年金依職業別分立，迄今未進行整合。

日本原採公部門（共濟年金）、私部門（厚生年金）、船員及其他國民（國

民年金）之年金分立方式，惟於 1980 年代面臨小國民年金之財務問題，爰於 1985 年進行基礎年金整合，將厚生及共濟年金切出基礎年金部分，併同小國民年金整併為大國民年金，原小國民年金因有職業年金之繳費挹注，緩解其財務壓力；日本並進一步在 2015 年推動第二柱年金的整合，至此日本年金走向單一制，再無職業身分之差別。但隨人口老化持續進行，日本年金的財務問題，仍存在隱憂。

美國亦曾於 1983 年因應 OASDI 的財務問題，將新進聯邦政府僱員納入 OASDI，藉此增加年金基金繳費收入，做為改善年金財務狀況的措施之一，也使美國公、私部門僱員（州及地方政府僱員未納入）適用相同基礎年金制度。

參、我國年金制度現況及未來推估分析

一、年金制度現況

我國現行年金制度係採多層次保障架構，如以本文前述 OECD 年金架構之定義，則第零層為 OECD 第一柱年金，我國係以需資產調查之補助為主；第一層及第二層之社會保險及退休金制度，則屬 OECD 第二柱強制性公共年金，除國民年金為單一繳費及單一給付年金，其餘均為薪資相關年金（詳圖 6）。

另我國年金制度係依職業別分別建立社會保險及退休金制度，公部門人力主要適用公教保險、軍人保險兩項社會保險；退休金部分則區分公務、教育、軍人、國營事業、政務人員等，各有其退休制度。私部門部分，主要為一般受僱勞工加入勞工保險，農民加入農民健康保險，其餘未就業者則加入國民年金；退休金部分，一般受僱勞工參加勞工退休金制度。此職業分立架構與法國相似。

※人數為106年12月數據

<table>
<tr><td>身分
保障層次</td><td>軍人</td><td colspan="4">公教人員</td><td colspan="2">勞工</td><td>未就業國民</td><td>農民</td></tr>
<tr><td>第三層
個人保障</td><td colspan="9">私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助</td></tr>
<tr><td>第二層
強制性
職業
退休金</td><td>軍公教退撫制度
(DB/年金)
(63.9萬人)</td><td>國營事業退撫制度</td><td>政務人員離職儲金
(DC)</td><td>私校教職員退撫儲金新制
(DC)
(5.6萬人)</td><td colspan="2">勞工退休金
(DC)
(新/658.6萬人)
(DB)
(舊/100.0萬人)</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>第一層
強制性
社會保險</td><td>軍人保險
(DB)
(20.7萬人)</td><td colspan="4">公教人員保險
(DB)
(58.4萬人)</td><td colspan="2">勞工保險
(DB/年金)
(1,027.2萬人)</td><td>國民年金保險
(DB/年金)
(334.9萬人)</td><td>農民健康保險
(DB)
(117.5萬人)</td></tr>
<tr><td>第零層
福利津貼</td><td colspan="9">榮民就養給付(4.0萬人)、中低收入老人生活津貼(13.4萬人)、
老年基本保證年金(61.3萬人)、原住民給付(4.0萬人)、老年農民福利津貼(61.5萬人)</td></tr>
</table>

註：本文自行繪製。DB 為確定給付制，DC 為確定提撥制。

圖 6　我國多層次年金制度架構示意圖

二、我國年金制度面臨問題

我國年金制度自 105 年 6 月推動改革，107 年 7 月 1 日起實施軍公教退撫新制，此一改革對於我國年金制度之重要意義，一是緩解軍公教退撫制度之財務問題，改革後可確保退撫基金穩定運作 30 年，二是合理化公部門退休所得水準，拉近公私部門退休所得差距。惟我國年金制度仍面臨以下問題：

(一)財務問題

依據本文推估，未來近 30 年，我國老年給付支出占 GDP 比率由 2017 年 4.61%逐年下降，至 2045 年為 2.72%，顯示以我國未來經濟預估表現，我國年金支出規模尚在合理範圍內。惟必須關注的是勞保存在收支結構失衡問題，依其精算報告現金流量推估，將於 2027 年基金用盡，如未能及早因應，未來勞保每年 3 千多億，逐步增加至每年 9 千多億元之支出，並非政府財政所能負擔。

另我國老年給付支出占 GDP 比率之推估呈現下降趨勢與其他國家多呈現成長趨勢不同，主要原因可能為我國未來 30 年 GDP 預估均達 2%以上，惟我國近年薪資成長趨緩，爰各基金精算報告有關薪資成長率之假設也較為保守，以

勞工保險局 104 年委託研究「勞工保險通事故保險費率精算及財務評估」為例，其薪資成長率之假設定為 1.4%，亦即經濟成長未能適當反映在勞工薪資，亦衝擊影響年金財務之建全。

表 2　我國年金支出及占 GDP 比率推估

單位：億元

年份 各制度支出金額	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045
公務人員退撫(7/1 新制)	390	500	662	734	917	1,034	1,106
教育人員退撫(7/1 新制)	298	340	506	664	841	1,020	1,136
公務人員舊制	711	608	537	670	389	317	236
教育人員舊制	875	702	601	503	434	345	250
軍人退撫(含新舊制)	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092	1,092
公教保險	208	254	299	328	346	346	370
公部門年金支出合計	3,575	3,499	3,698	3,800	4,049	4,154	4,192
勞工保險(老年給付)	2,997	3,746	5,372	7,149	8,429	9,130	9,576
國民年金(老年給付)	448	609	803	973	1,197	1,275	1,525
老人相關津貼[5]	1016	983	926	882	863	852	843
私部門年金支出合計	4,461	5,338	7,056	9,004	10,489	11,257	11,944
公私部門年金支出合計	8,036	8,836	10,754	12,804	14,489	15,411	16,135
我國 GDP 推估	174,230	196,011	247,821	316,081	396,878	448,179	592,241
年金支出占 GDP 比率(%)	4.61	4.51	4.34	4.05	3.64	3.16	2.72

資料來源：銓敘部 106 年「公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」、教育部委託辦理「106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫」、財政部 103 年度委託研究「公保第六次保險費率精算」、勞工保險局 104 年委託研究「勞工保險通事故保險費率精算及財務評估」、勞工保險局 104 年委託研究「國民年金保險費率精算及財務評估」、HIS Markit 最新發布經濟預測（2018.9.18）。

估算方式：軍人退撫（含新舊制部分）係以退輔會於網站公告年金改革後，未來 30 年退休經費總支出 3 兆 4,962 億元億元，平均攤提至各年進行估算。老人相關津貼部分，係以過去消長趨勢推估未來支出。

(二)現階段部分保障不足

如以現行國民年金規劃繳費 40 年可領取每月老年給付 9,507 元為基本年金所得水準，則目前實務上有年金保障不足之情形。國保部分，因自開辦迄今僅近 10 年，至 2016 年底，計 79.1 萬人領取國保老年年金，平均領取金額為每月 3,795 元 ，扣除其中 12.6 萬人同時領取勞保、老農津貼、軍保及公保等相關老

[5] 含老年基本保障年金、原住民給付、老農津貼、中低收入老人生活津貼、榮民就養給與。

年給付，約 66.5 萬人僅領有國保年金，領取金額範圍在 3,628~ 4,816 元間。另 2015 年底，約 11 萬餘人所領勞保年金低於 1 萬元(占全體領取年金者約 17%)；約 7.1 萬人年資未達 20 年(占全體領取年金者約 10%)[6]。

(三)保障水準不同且不利於人力流動

我國現行依職業別分立退休保障制度，在社會保險部分，公保、勞保及國保各有其繳費率、給付率，農民採津貼方式給與；退休金部分，私部門為確定提撥制，公部門採確定給付制。不僅各職業別間退休保障水準不同，在現行國人勞動型態漸趨多元、人力跨職業流動情形頻繁趨勢下，雖各年金制度多加入年資併計或保留機制，惟個人必須瞭解多項制度規定並各有其行政作業，保障性仍較單一年金制度不足。

肆、我國實施基礎年金可能之規劃

我國有關基礎年金或各職業別社會保險整合之討論，始於自 1990 年代規劃國民年金制度，曾進行制度整合規劃，惟規劃期間歷經全民健保開辦、遭逢 921 地震，為免增加政府財政負擔延後開辦。嗣後又因各項老年津貼開辦、各界對於國民年金採行之模式未能達成共識，最後於 97 年 10 月開辦之國民年金，係針對未就業者所舉辦社會保險，以達到全民皆有社會保險保障之目標。

惟迄今各界對於基礎年金或整合各職業別社會保險仍多有討論或期待，究其原因，過去社會保險之舉辦係基於強調工作價值、鼓勵就業，爰依職業別分別舉辦，亦有工作福利之意涵。惟隨經濟社會變遷、人口老化所帶來長壽風險意識，年金更傾向被定位為政府確保國人老年生活基本保障之措施，或公民權利之一部分，而非工作福利之一環。因此，此保障不應依身份不同而有差異，或國民間適用不同制度之情形。

基此，倘我國欲於現行的年金制度現況上實施基礎年金，本文認為基於路徑依賴理論，我國最有可能整合之模式為採取如美國薪資相關之單一年金制度模式。至日本或紐西蘭所採取非薪資相關年金、稅收模式，因迥異於我國現行年金體系，如採此方式，所耗費制度轉換或財務成本將無益於制度後續發展。以下初步說明整合規劃方向：

[6] 依據總統府國家年金改革委員會公布「我國年金制度概況彙整」資料。

一、薪資相關單一年金模式之整合規劃

(一)以國民年金之給付率 1.3%為基礎年金之整合基礎，就業者以其薪資投保，未就業者以現行國民年金設定單一投保金額機制投保，給付計算基準以最高 180 個月(15 年)投保薪資計算，費率依財務精算結果調整。

(二)2023 年以後新進**公教人員**加入國民年金：依本(2018)年 7 月 1 日實施之公教退撫新制，應針對 2023 年 7 月 1 日以後初任公教人員重新建立全新退撫制度。爰於規劃時，可配合基礎年金之整合，將新進公教人員納入國民年金，另規劃設計公教人員全新退撫制度，達成合理給付、財務永續之目標。

(三)**農民**加入國民年金：依 2018 年農業會議結論應推動農民年金制度，則可規劃新進農民加入國民年金，如認為給付尚不足，再比照勞工規劃附加年金。

(四)**勞工**併入：現行勞保老年給付率 1.55%，切出 1.3%之繳費與給付，併入國民年金，其餘作為附加年金。

二、需因應問題

前述整合規劃之下，仍有相關問題需因應，說明如次：

(一)勞保財務問題亟需因應

依各國經驗分析，曾進行年金整合國家，如日本、美國，其整合動機均源自於舒緩基礎年金財務，以薪資高者繳費挹注未就業者年金或低薪者年金。然我國目前卻是涵蓋就業人數最多的勞保年金面臨急迫財務危機（依精算報告預估，基金將於 2027 年用盡），將各類人員整合入國民年金，僅是實現全民參加單一基礎年金，惟無益於緩解原有各制度之財務壓力，仍必須予以因應。鑒於年金財務問題與人口結構之轉型息息相關，為使其財務得以順利因應嬰兒潮世代退休對年金之衝擊，建議及早參酌其他國家經驗，尋求財源設置年金緩衝基金。

(二)部分保障不足的問題仍須因應

實現薪資相關基礎年金制度後，仍可能有投保年資不足或投保薪資過低所導致年金不足情形。目前國保及勞保均設有 A 式年金計算方式：「最低年金額+給付率半數*年資」，以提供最低年金保障。其中，國保最低年金額為 3,628 元，勞保最低年金為 3,000 元，國保並訂有每 4 年依物價調整機制。建議可在財源可行或財務可負擔之前提下，進一步檢討此最低年金額之適足性，亦屬一種最低年金機制。

(三)其他給付項目之調適

各制度之整合，除年金給付外，尚有其他生育、失能、死亡給付等，其內涵可能不盡相同，必須予以調適一致。

(四)新、舊制過渡期間制度更形複雜

整合過程中，因尚有部分人員留在舊制度，爰新、舊制過渡期間年金制度將更顯複雜，亦需予以評估考量。

伍、結論與建議

本研究主要透過瞭解主要國家整合或實施基礎年金之經驗，進一步研究我國實施基礎年金之必要性及可行性。經選取各主要基礎年金實施國家，包括日本由職業分立年金整合為單一給付基礎制度、紐西蘭實施稅收支應之基礎年金、法國實施最低年金機制確保基本保障，及美國將公部門僱員納入私部門之薪資相關基礎年金，本研究研析各國制度內含及其轉型經驗，並針對我國年金制度提出整合之可行規劃及相關建議。

一、整合制度為下一階段應思考議題

我國自 2016 年 6 月起推動年金改革，經全面檢視各年金制度，提出短期針對基金將於 15 年內用盡之制度，包括軍公教退撫制度、勞工保險等進行改革，中長期規劃針對保障相對不足之人口群進行檢討並研議制度整合之可行性。截至目前，軍公教退撫新制業於 2018 年 7 月 1 日實施，可確保退撫基金運作 30 年無虞，另應針對 2023 年 7 月 1 日以後之初任人員規劃全新退撫制度；此外，2018 年召開全國農民會議，亦提出規劃農民年金制度之結論。近年國人有關年金議題之討論，已逐漸朝向要求合理基本保障、公平合理及無差異對待，爰時有制度整合之倡議，考量近期將有軍公教退撫及農民年金之規劃，或不失為研議整合相關年金制度之時機點。

二、薪資相關單一年金模式之整合規劃

本文經檢視主要國家基礎年金內涵及整合經驗，並考量我國現行年金發展概況，提出以國民年金為整合基礎之規劃，亦即整合之後我國係以薪資相關年金制度為單一年金，國人均納入同一年金制度，依其繳費薪資及年資，以同一

年資給付率計算年金，係以最低行政及財務成本，達成單一年金之整合方式，並輔以最低年金機制，達到基礎年金之效果。

惟整合規劃尚須進一步研議處理相關問題，包括因繳費年資或投報薪資過低導致保障不足問題、原各制度各項給付之調適，以及新舊制過渡間制度複雜度增加等問題，必須予以因應。

三、併同處理年金財務問題

整合基礎年金並無法解決原年金制度之財務問題，更甚者可能增加政府財務負擔。尤以目前我國勞保財務問題嚴峻，若進行制度整規劃，必須同時處理其財務問題，否則將無益於我國年金制度之永續。勞保年金財務問題除源自於繳費與給付水準失衡等制度結構問題，我國長期薪資成長趨緩也衝擊年金收入，政府近年提出低薪對策，若有成效也能對年金財務有助益。此外，人口老化趨勢、嬰兒潮進入退休階段亦是關鍵影響因素，對此我國可參考多國尋求財源設置緩衝基金模式，以因應年金支出之高峰期，確保年金制度順利運作無虞。

參考文獻

1. 莊正中(2017)，不可能的任務？日本解決年金「職業不平」的作法與啟示。衛生福利部舉辦國民年金之展望與挑戰研討會講稿。
2. 傅從喜等(2008)，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。
3. 關中等(2014)，考試院日本年金制度考察報告。考試院。
4. 鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇(2014)老年貧窮與適足保障之研究。國家發展委員會委託研究。
5. Ashton, Toni and Susan St. John(1988) Superannuation in New Zealand: Averting the Crisis, Victoria University Press for the Institute of Policy Studies, Wellington.
6. Martin, P. P., & Weaver, D. A. (2005). Social Security: A Program and Policy History. Social Security Bulletin, 66(1), 1-15.
7. OECD(2017) Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
8. Overbye, Einar(1996) The New Zealand Pension System in an International Context: An Outsider's View. Social Policy Journal of New Zealand: 6.
9. Preston, David A(1997) The Compulsory Retirement Savings Scheme Referendum of 1997. Social Policy Journal of New Zealand: 9.
10. SSA(1983), Report of the National Commission on Social Security Reform.
11. SSA(2016), Annual Statistical Supplement.
12. SSA(2017), OASDI Trustees Report.
13. SSA(2017), Replacement Rates for Hypothetical Retired Workers.
14. Tracy, Martin B.(1975) New Contributory Pension Program in New Zealand. Social Security Bulletin, Vol.38 No.3, Social Security Administration.
15. 日本厚生勞動省年金局(2017)，《平成 29 年度年金制度のポイント》。
16. ISSA 網站：https://www.issa.int/en
17. 紐西蘭超級年金基金網站：https://www.nzsuperfund.co.nz/
18. KiwiSaver 網站：http://www.kiwisaver.govt.nz/
19. 紐西蘭社會發展部網站：https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/income-tested-superannuation-factsheet.html