

日本因應高齡化國民年金制度改革 對我國之啟示

蔡玉時*

- | | |
|------------------------|----------------------|
| 壹、前言 | 肆、我國人口老化趨勢及老年退休金制度現況 |
| 貳、日本人口老化趨勢及對經濟之影響 | 伍、結論及建議 |
| 參、日本年金制度現況及因應高齡化年金制度改革 | |

摘 要

受平均壽命延長及出生率降低影響，台灣人口結構呈現快速老化的趨勢。經建會 2008 年最新人口推計報告顯示，65 歲以上人口比率將由今年的 10.4%，增至 2018 年的 14.7%，之後快速上升，至 2056 年達到 37.5%。因應人口高齡化政策，尤其老年年金部分，不僅攸關老年經濟安全，也與國家財政及經濟發展息息相關。近年來，OECD 國家正進行相關年金改造工程。其中，日本已成為全世界老化程度最高，老化速度最快的國家，為保障其國民老年經濟安全，早於 1961 年就建置國民年金制度，迄今並經歷多次改革，尤其是因應人口高齡化方面的調整，累積相當多的經驗，例如調高年金費率、降低年金給付水準、延長退休年齡、年金整合及建置年金精算制度等，可作為我國政策借鏡。

* 經濟研究處專員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、黃組長建興，以及匿名審查學者提供諸多寶貴建議，謹此致謝。惟文中若有任何疏漏，當屬筆者之責。

Lessons for Taiwan from Japan's Pension System Reform in Response to Population Ageing

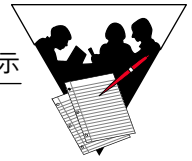
Yu-shih Tsai

Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

With the average life expectancy lengthening and fertility falling, Taiwan has been facing an accelerating trend of population ageing. The latest population projections, calculated by the CEPD in 2008, show that the ratio of the population aged 65 and over is set to increase from 10.4% in 2008 to 14.7% in 2018, and thereafter to rise even faster to 37.5% in 2056. Policy to cope with population ageing, in particular on the pension side, concerns not only the provision of economic security in old age, but is also closely linked with national finances and economic development. In recent years, OECD countries have been carrying out relevant re-engineering of their pension systems. Japan, which has by far the world's fastest rate of population ageing, and set up a national pension system as early as 1961 to safeguard its citizens economic security in old age, has already carried out reforms of its system a number of times, and has built up considerable experience on this front, especially in adjusting the system to cope with population ageing. That experience, particularly in respect of increasing pension contributions, reducing pension payments, postponing the retirement age, consolidating pensions, and establishing a pension actuary system, can offer valuable lessons for policy makers in Taiwan.



壹、前言

受平均壽命延長及出生率降低影響，台灣人口結構呈現快速老化趨勢。經建會 2008 年最新人口推計報告顯示，65 歲以上人口的比重將由今年的 10.4%，增至 2018 年的 14.7%，之後快速上升，至 2056 年達到 37.5%。因應人口高齡化政策，已成為當前施政重點。又自 2002 年起，我國的社會福利支出已超過經建支出，尤其是老人福利支出成為最重要的項目。在家庭制度已走向小家庭，我國國民年金於 2008 年 10 月 1 日開始實施，為建構老年經濟安全邁出重要的里程碑。OECD (2001) 曾針對 2000 至 2050 年人口老化的相關財政支出推估進行研究，OECD 平均年經濟成長為 1.9%，從 2020 年之後將降為 1.75%。在公共支出方面，有將近 40-60% 的公共支出與年齡結構有關，可見人口老化勢將衝擊整體財政，且與國家未來經濟發展息息相關。

近年來，OECD 國家正進行相關年金改造工程。其中，日本已成為全世界老化程度最高，老化速度最快的國家，為保障其國民老年經濟安全，早於 1961 年就建置國民年金制度，迄今並經歷多次改革，尤其是因應人口高齡化方面，可謂累積相當多的經驗。由於我國與日本人口老化速度幾近相同，日本因應高齡化之年金制度改革經驗，應可作為我國政策借鏡，為本文研究之緣起。本文其他章節之安排如下，第二章先介紹日本人口老化趨勢及對經濟之影響，第三章介紹日本年金制度現況及因應高齡化年金制度

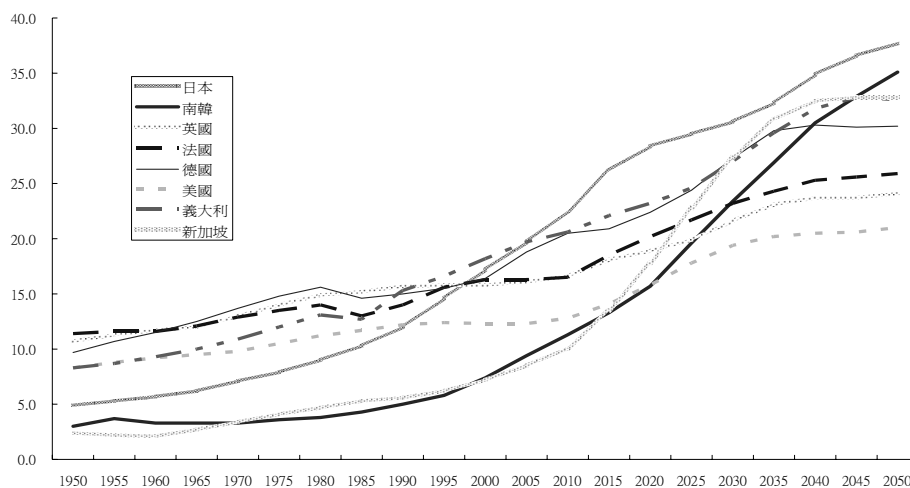
改革，第四章為我國人口老化趨勢及老年退休金制度現況，第五章為結論及建議。

貳、日本人口老化趨勢及其對經濟之影響

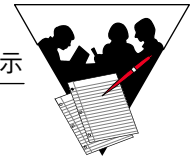
一、日本人口老化問題嚴重、速度迅速

由於全球人口壽命延長及出生率下降，高齡化已成為國際普遍趨勢。依據聯合國 2006 年世界人口前景報告，預估主要國家如美國、英國、法國、德國等已開發國家，乃至亞洲的韓國及新加坡等，65 歲以上人口的比重都將呈現增加趨勢。尤其是日本，人口老化已成世界之冠，65 歲以上人口的比重，將由 2005 年的 19.7%，預估逐步攀升至 2050 年的 37.7%(見圖 1)。

圖 1 主要國家 65 歲人口所占比重趨勢



資料來源：United Nation, *World Population Prospects: the 2006 revision*.



再從已開發國家的發展經驗來看(見表 1)，日本人口老化問題雖然比美國、德國、英國及法國等國家來得晚，1975 年起 65 歲以上人口占總人口比重達 7.0%，正式進入高齡化社會。惟 1990 年已到達 9.9%，其後更不斷上升，至 2008 年達到 20.5%，預估 2025 年達到 27.1%，2035 年更增至 31.8%。65 歲以上人口比重由 7% 至 14%、及 10% 至 20% 僅 20 餘年，人口老化速度遠較主要先進國家快，且已經成為全球高齡人口比重最高的國家。

表 1 主要國家人口老化情形

國別	65 歲以上人口到達該比率之年次					所須年數(倍化期間)		
	7%	10%	14%	20%	30%	7%-14%	10%-20%	20%-30%
美國	1942	1972	2015	2034	—	73	62	—
德國	1932	1952	1972	2009	2036	40	57	27
英國	1929	1946	1975	2026	—	46	80	—
法國	1864	1943	1979	2020	—	115	77	—
義大利	1927	1966	1988	2007	—	61	41	29
日本	1970	1985	1994	2005	2024	24	20	19
台灣	1993	2005	2017	2025	2040	24	20	15
南韓	2000	2007	2017	2026	2040	17	19	14
新加坡	2000	2010	2016	2023	2034	16	13	11

資料來源：同圖 1。

二、人口老化對日本經濟的影響

人口老化不僅影響日本總勞動力人口數、勞動力結構，甚至不同世代之間扶養比，也改變人們對資本及消費的選擇，當然整體經濟成長也受到影響，而這些因素也都攸關年金的健全性，簡述如下：

(一) 老年人口依賴比迅速攀升

隨著醫學及科技進步等因素，日本男性及女性平均壽命不斷延長(見表 2)，分別由 1980 年的 73.35 歲及 78.76 歲，增至 2006 年 79.00 歲及 85.81 歲，未來預估將增加至 2055 年 83.67 歲及 90.34 歲。加上出生率持續降低，由 1980 年 1.75 人降至 2005 年的 1.26 人，2006 年雖略有回升，但預估未來將在 1.22 至 1.26 人之間，比起 1950 年的 3.65 人已大為降低。日本人口總數從 1980 年的 1.17

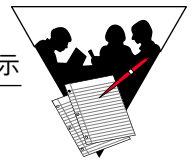
表 2 日本人口結構主要指標

單位：歲、%

年	人口總數 (千人)	65 歲人口比重	老年人口依賴比 65 歲以上/15-64 歲	平均餘命		出生率 (人)
				男	女	
1980	117,060	9.10	13.5	73.35	78.76	1.75
1990	123,611	12.1	17.3	75.92	81.90	1.54
2000	126,925	17.3	25.5	77.72	84.60	1.36
2005	127,787	20.2	30.5	78.56	85.52	1.26
2006	127,770	20.8	—	79.00	85.81	1.32
2007	127,771	21.5	—	—	—	—
2008	127,710*	22.1	—	—	—	—
2010	127,176	23.1	36.2	79.51	86.41	1.22
2015	125,430	26.9	44.0	80.22	87.08	1.22
2030	115,224	31.8	54.4	81.88	88.66	1.24
2055	89,930	40.5	79.4	83.67	90.34	1.26

註：*表示實際數，資料取自日本統計局。

資料來源：1.日本將來人口推計(2006 年 12 月)；2.日本人口問題研究所；3.Time Series of Population estimates(2008 年 10 月)，日本總務省統計局。

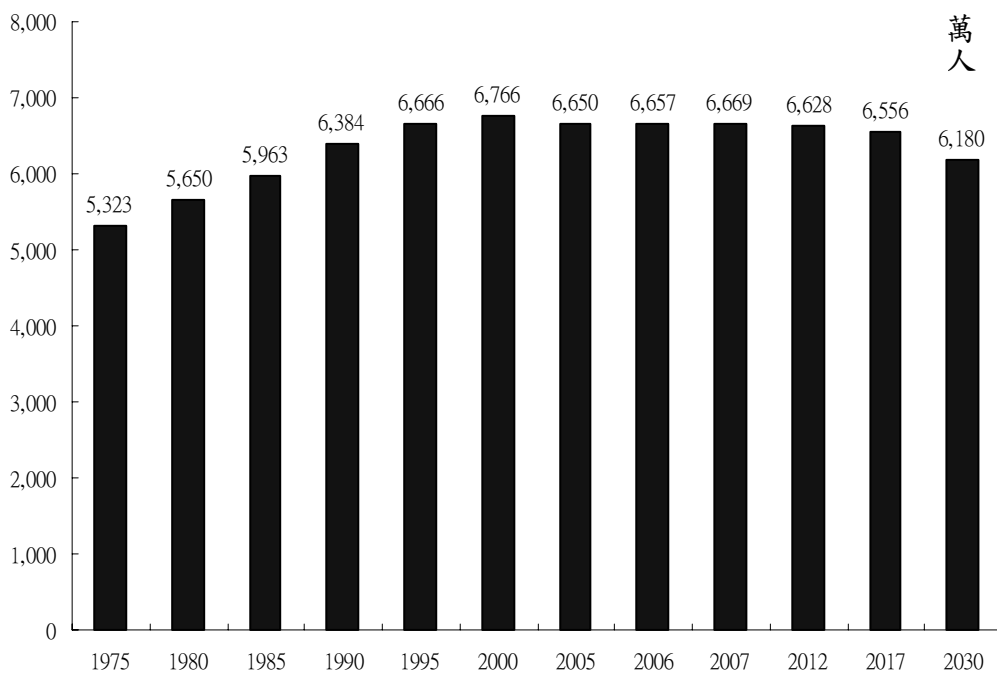


億人增至 2005 年的高峰 1.28 億人後，已逐漸減少，預估未來續呈減少趨勢，至 2055 年人口總數將會低於 1 億人。65 歲以上人口所占比重，則呈快速上升，由 1980 年的 13.5% 攀升至 2005 年的 20.2%，預估 2030 年超過 30%，至 2055 年甚至超過 40% 以上。由於高齡化迅速，老年人口依賴比也由 1980 年 13.5% 快速增至 2005 年的 30.5%，預估 2030 年將超過 54%，2055 年甚至接近 80%。老年人口依賴比迅速攀升，不但影響年金支付水準，加重年輕世代之經濟負擔，也影響國家整體財政。

(二) 勞動力人口減少及勞動力老化

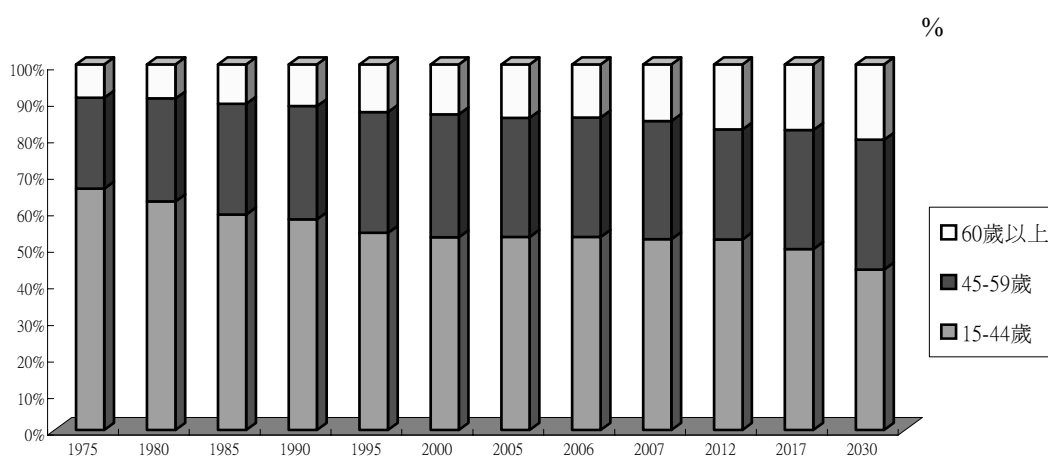
由圖 2 日本勞動力人口總數趨勢可知，日本勞動人口數雖由 1975 年的 5,323 萬人，逐步增加至 2000 年高峰 6,766 萬人，但預估未來將受少子化及高齡化影響續呈減少，2030 年將降至 6,180 萬人。不僅如此，勞動力結構也趨於老化(見圖 3)，1990 年之前，青壯年勞動力人口(15-44 歲)比重仍可維持約 60%，但之後持續減少，1995 年降為 54%，預估 2017 年將降至 50% 以下，2030 年更降至 43%。中高齡(45-59 歲)勞工之比重則逐步攀升，由 1975 年的 24.9% 升至 2005 年的 33.7%，其後雖略呈下降，惟預估未來仍將呈上升趨勢，至 2030 為 35.7%。60 歲以上的高齡勞工亦呈快速增加，由 1975 年的 9.2% 增至 2007 年的 15.5%，預估將於 2030 年達到 20.1%，即每 5 位勞動者中就有一位是超過 60 歲以上。勞動力結構老化，恐影響未來經濟發展動能。

圖2 日本勞動力人口總數變化趨勢

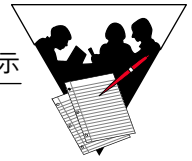


資料來源：日本總務省統計局(2008)，「勞動力調查」，2008年1月。

圖3 日本勞動力結構變動趨勢



資料來源：同圖2。



(三) 儲蓄率降低，負債增加

高儲蓄率曾經是支撐日本經濟發展的重要來源之一，惟隨著人口老化，人口結構轉變影響人們儲蓄及消費選擇。雖然目前日本的儲蓄率仍比大多數 OECD 國家來得高，但未來日本家戶的儲蓄率恐將持續降低。據統計資料顯示日本家戶儲蓄率¹將由 2000 年的 8.73% 降至 2005 年的 3.04%，預計未來因人口結構老化將續呈減少。

另以表 3 日本總務省統計局「家計調查」資料來看，日本年輕族群所得低、負債高，自有房屋比重不高，以 29 歲為例，自有房屋比例僅為 26.8%，卻擁有高額負債，顯示消費型態有所轉變；

表 3 日本 2008 年 1-3 月平均儲蓄及負債調查資料

單位：%；萬日圓

	自有房屋比率	年收入	儲蓄	負債	
				住宅及土地負債	
29 歲以下	26.8	449	246	452	411
30-39 歲	51.3	576	619	739	697
40-49 歲	77.1	754	1,108	968	879
50-59 歲	88.0	844	1,724	548	476
60-69 歲	92.2	561	2,353	202	164
70 歲以上	92.2	453	2,410	111	94

資料來源：日本總務省統計局(2008)，「家計調查」，2008 年 7 月 29 日公布。

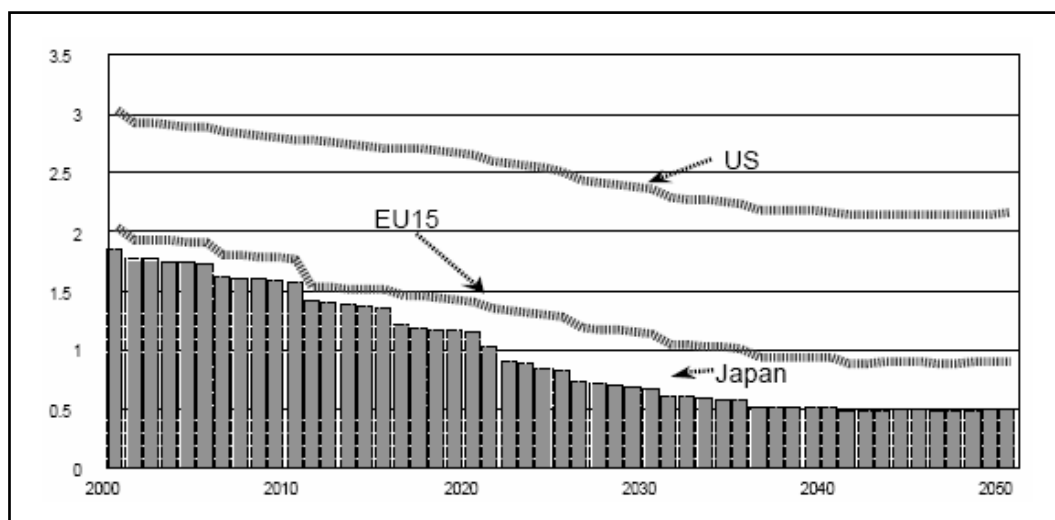
¹ 係以家戶儲蓄淨額占可支配所得之比重估算，資料來自日本統計年鑑。

老年人雖因退休使所得減少，但仍維持高額儲蓄，尤其年齡層愈高，儲蓄也愈多。未來儲蓄率降低，以及年輕族群消費習性的轉變，將使日本資本累積減少，不但影響經濟發展，也使年金扮演未來老年經濟安全的重要性更加提高。

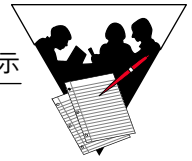
(四) 人口老化造成經濟成長減緩

由於人口老化造成勞動力減少，加上勞動力結構老化又不利於新經濟創新活動的拓展，勞動結構老化長期可能使經濟成長趨緩。瑞士學者 Aymo Brunetti 曾以歐盟委員會(EU Commission)估算資料為例，顯示不論美國、歐盟及日本，都將因人口老化使經濟成長減緩，影響年金財務(見圖 4)。

圖 4 歐盟、美國及日本人口老化對經濟成長之預估



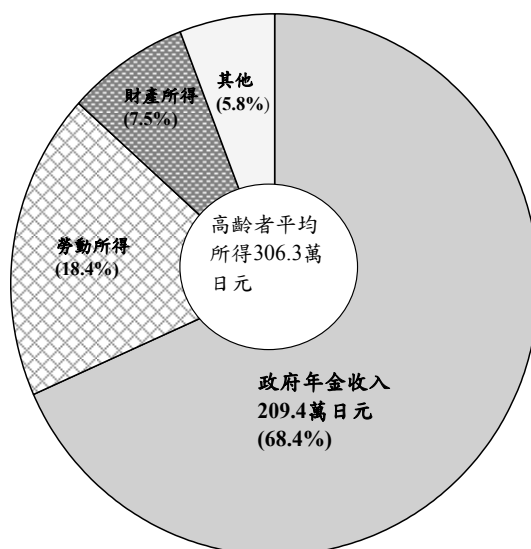
資料來源：EU Commission。



參、日本年金制度現況及因應高齡化年金制度改革

依日本 2007 年國民生活基礎調查資料顯示(見圖 5)，高齡者平均年收入為 306.3 萬日圓，其中 209.4 萬日圓來自政府年金給付，年金占收入比重高達 68.4%，是高齡者最重要的收入來源。尤其未來日本高齡化問題，勞動人口減少，將加重工作世代之負擔，如何因應此一趨勢，進行年金制度改革，以確保老年收入來源安定，甚為重要。

圖 5 2007 年日本 65 歲以上高齡者收入來源分析



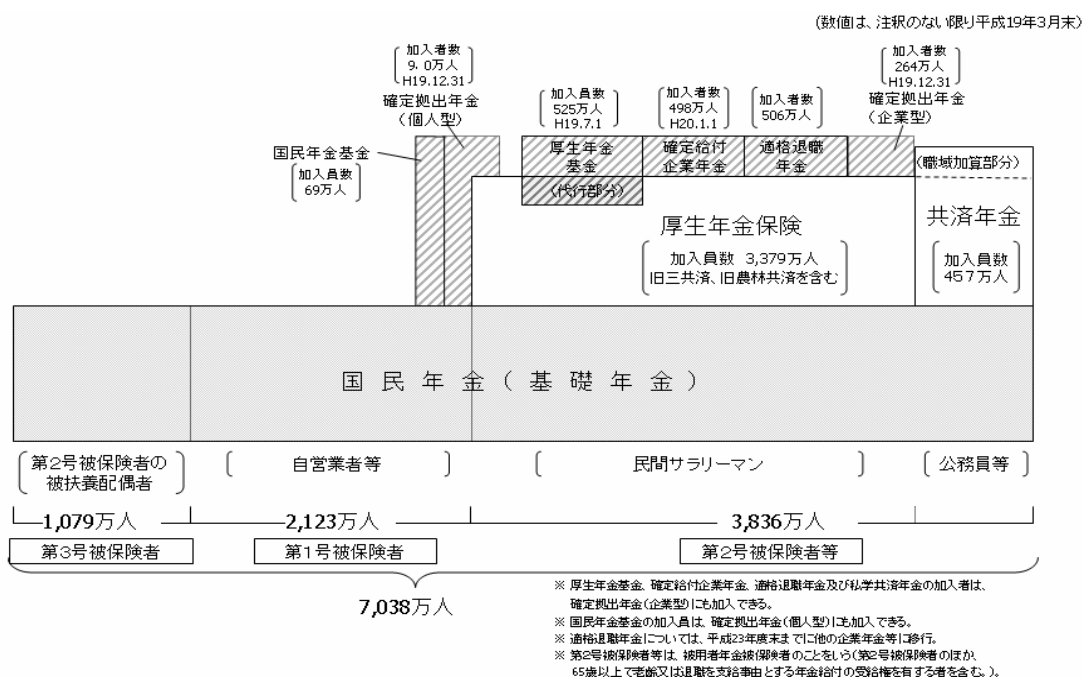
資料來源：日本厚生勞動省(2007)，「國民生活基礎調查」。

一、日本年金制度

日本國民年金制度起源於 1961 年，其間經歷 1965 年、1969 年及 1973、1985、1990、1994、1997、2000、2002 及 2004 年多

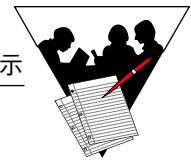
次整合改革，目前年金制度是採三層的架構。第一層是國民年金或基礎年金，強制全民必須加入，第二層則為企業受僱者參加之厚生保險年金，以及公務員加入之共濟年金。第一層及第二層由政府營運且具強制色彩。第三層則為企業年金及各保險公司提供之私人年金，與政府較無涉。整個年金以社會保險方式辦理，達到人人皆有年金保障，並強調世代間扶養的特色。

圖 6 日本年金架構圖



資料來源：厚生労働省年金局網站
 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/index.html>)

國民年金之被保險人共有 3 種，第 1 號保險人為參加厚生年金及共濟年金以外之農業、自營業者；第 2 號為參加厚生年金及



共濟年金者；第 3 號為受第 2 號保險人扶養的配偶。保費負擔方面，第 1 號保險人支付國民年金保險費，2008 年為每月 14,400 日圓，為每年固定，與所得水準無關；第 2 號保險人則分別按厚生年金或共濟年金保險費支付，以厚生年金為例，每月依所得 14.996% 繳納，並由僱主及受僱者各自分擔一半，保險費與個人收入成正比；第 3 號保險人則不須支付任何保險費。

表 4 年金加保者身份及保險費

參加保險者身份		參加保險種類		保險費
自營業者、農業者、學生(20 歲以上未滿 60 歲)		國民年金(第 1 號保險者)		每月 14,400 日圓(2008 年水準)
受僱者	厚生年金適用之私人企業受僱人(未滿 70 歲)	國民年金(第 2 號保險者)	厚生年金	每月所得之 14.996%，僱主及受僱者各自負擔一半
	公務員及私立學校教職員	國民年金(第 2 號保險者)	共濟年金	根據投保制度每月約為所得的 11.876%-14.896%，機關及個人各自負擔一半
家庭主婦等(受第 2 號保險人扶養)		國民年金(第 3 號保險者)		不須另外繳納

資料來源：日本厚生勞動省年金局。

年金之給付項目，又可分為老年年金、障礙年金及遺族年金，其中又以老年年金給付為主²，介紹如下：

² 本報告以研究高齡化為主題，故對障礙年金及遺族年金不詳述，詳細資料可參考日本厚生勞動省國民年金局。

(一) 基礎老年年金

支付條件為 65 歲以上，且加入國民年金保險 25 年以上者。2008 年支付水準為每月 66,008 日圓，提前於 65 歲領取者，則依其情況扣減年金給付額。

(二) 厚生年金：

1. 請領資格：年滿 60 歲者(海員及礦工為年滿 55 歲)且資格年資滿 25 年。
2. 給付計算公式：被保險人若在 60 歲至 64 歲間請領年金則其計算公式如下：

給付金額＝報酬比例部分＋定額部分＋加給年金額

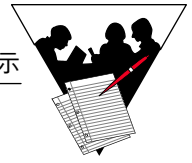
報酬比例部分＝〔平均標準報酬月額 × (1%～0.75%) × 2003 年 3 月前加保月數 + 平均標準報酬額 × (0.7692%～0.5769%) × 2003 年 4 月以後加保月數〕 × 1.031 × 0.985

註：其中(1%～0.75%)及(0.7692%～0.5769%)為年齡係數，依個人出生年月而異；另 0.985 為物價指數調整率。

定額部分＝1,676 日圓 × (1.875 ～ 1.000) × 加保月數 × 0.985

註：其中(1.875～1.000)為年齡係數，依個人出生年月而異；另 0.985 為物價指數調整率。

年金請領人若年滿 65 歲以後，其定額部分即由老年基礎年金取代。

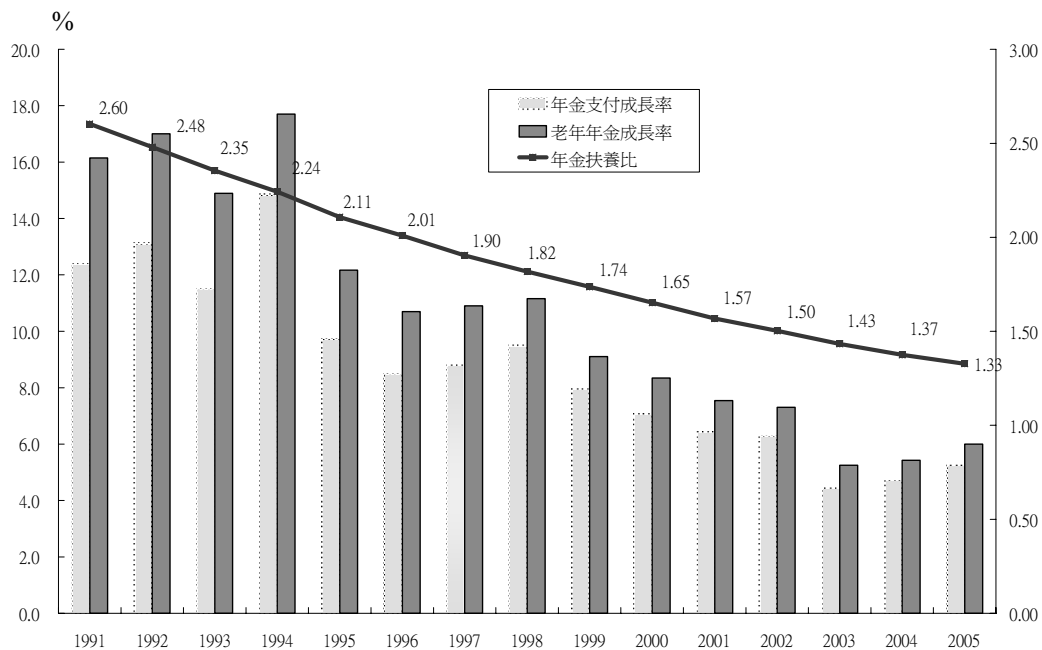


二、年金的財務狀況

(一) 年金給付快速增加，尤其是老年年金部分，年金扶養比快速下降

1991 年至 2005 年年金支付金額呈現快速增加，尤其在 2000 年之前成長率均超過 10%，2000 年後因持續年金改革，支付水準成長減緩，但每年均高過 4%，比經濟成長率還要高。年金扶養比(年金保險人/年金受領人)則自 1991 年的 2.60 逐步減少至 2005 年的 1.33，呈現快速下降。(見圖 7)

圖 7 年金及老年年金支付水準

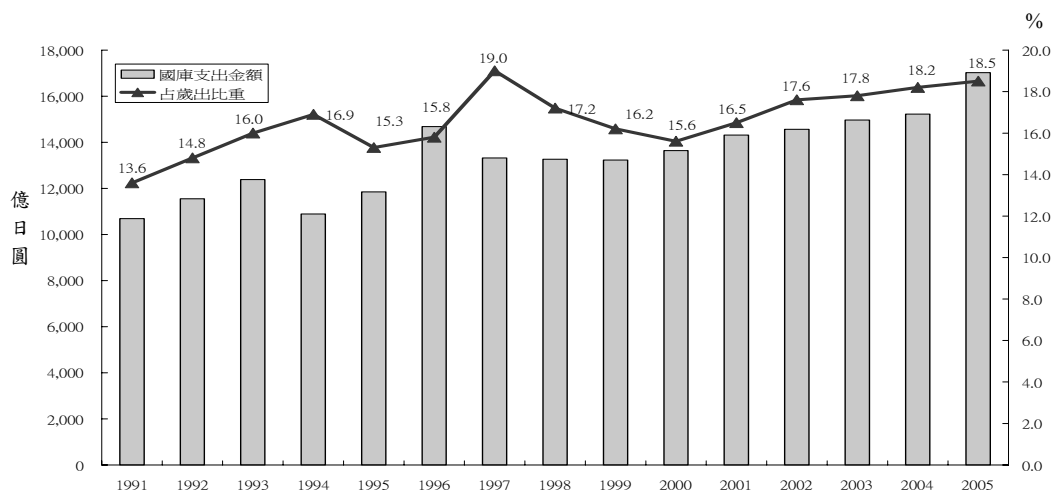


資料來源：日本厚生勞動省年金局網站、本研究計算。

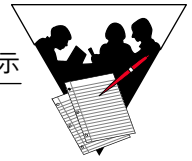
(二) 政府財政負擔增加迅速

日本年金財源中，國庫預算也是一個重要來源。1990年國庫支付9,548億日圓，除1994年、1997-1999年呈現負成長，其餘皆為正成長，其中又以1996年成長23.9%幅度最大，2005年成長11.8%，達到1兆7千多萬日圓，增加迅速。國庫支出占每年年金支付金額，1990年至2005年平均成長超過10%。國庫年金支出占歲出比重，自1991年呈現波動上升，在1997年達到高峰19%，其後續呈減少，至2000年起又逐步增加，未來2009年國庫負擔國民年金比重由1/3調高為1/2，勢將再加重此一比重。

圖8 國庫負擔年金情形



資料來源：國庫負擔年金相關經費來自厚生勞動省年金局網站；歲出資料則來自日本統計年鑑。



(三) 整體年金將因人口老化、費率不再調整，陷入財政失衡

2003 年迄 2008 年日本國民年金財務持續出現收支逆差，逆差高峰出現在 2005 年，後因 2005 年 4 月起逐年調高保險費，收支逆差情形將可改善，預計於 2009 年時可轉為收支剩餘。惟因未來保險費上限將凍結在 2010 年的 1 萬 6,900 日圓即不再調整，在人口老化，保險給付支出不斷增加下，2060 年以後 50 年期間，收支恐將持續呈現逆差。

表 5 國民年金財務收支表

單位：日圓

年度	保費月額(圓)	收入合計	支出合計	收支差	年末基金	基金比(倍)
2003	13,300	3.6	3.7	-0.1	9.9	2.7
2004	13,300	3.6	3.7	-0.2	9.7	2.6
2005	13,580	3.8	4.3	-0.6	9.2	2.2
2006	13,860	3.9	4.3	-0.4	8.8	2.1
2007	14,100	4.6	4.8	-0.2	10.4	2.2
2008	14,380	4.8	5.0	-0.2	10.1	2.1
2009	14,660	5.4	5.0	0.3	10.5	2.0
2010	14,940	5.6	5.1	0.5	11.0	2.1
2030	16,900	9.2	8.0	1.2	18.1	3.5
2050	16,900	13.1	13.0	0.1	42.0	3.2
2070	16,900	16.1	16.5	-0.3	39.7	2.4
2090	16,900	19.5	20.2	-0.7	29.0	1.5
2100	16,900	21.6	22.4	-0.8	21.6	【1.0】

註：1. 基金比=上年度末基金/當年度支出。

2. 2007~2100 年為預估數。預估假設值：薪資上升率 2.1%、物價上升率 1.0%、運用獲利率 3.2%、可支配所得上升率 2.1% (至 2017 年止 1.9%)。

3. 收入(支出)合計含國庫負擔部分；扣除基礎年金交付金、基金受入金等。

4. 國庫負擔比例調高至 2009 年為 2 分之 1。

資料來源：厚生年金；「國民年金平成 16 年財政再計算結果報告」；「國民年金平成 18 年度收支決算概要」；「平成 17 年社會保險事業概況」；「積立金運用報告書」。

厚生年金與國民年金財務狀況相當雷同，費率自 2004 年起逐年調升至 2010 年時，將可消除年金收支赤字，但至 2030 年調整至上限 18.3%後，不再繼續調整後，厚生年金財務預估從 2050 年起，收支將再度陷入失衡。

表 6 厚生年金保險財務收支表

單位：日圓

年度	費率(%)	收入合計	支出合計	收支差	年末基金	基金比(倍)
2003	13.580	29.4	29.7	-0.3	137.4	4.6
2004	13.934	30.9	30.7	0.3	137.7	4.5
2005	14.288	30.1	35.3	-5.3	132.4	3.9
2006	14.642	29.8	32.9	-2.3	130.1	3.9
2007	14.996	31.2	33.8	-2.5	158.3	4.8
2008	15.350	33.0	34.9	-1.9	156.4	4.5
2009	15.704	36.1	36.5	-0.4	156.0	4.3
2010	16.058	37.6	37.5	0.1	156.0	4.2
2030	18.300	58.2	49.5	8.7	266.6	5.2
2050	18.300	73.5	74.8	-1.3	335.0	4.5
2070	18.300	87.0	90.8	-3.7	284.4	3.2
2090	18.300	103.6	109.8	-6.2	178.4	1.7
2100	18.300	115.1	121.5	-6.4	115.1	【1.0】

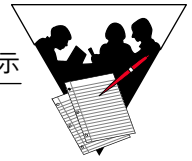
註：1. 基金比=上年度末基金/當年度支出。

2. 2006~2100 年為預估數。預估假設值：薪資上升率 2.1%、物價上升率 1.0%、運用獲利率 3.2%、可支配所得上升率 2.1%(至 2017 年止 1.9%)。

3. 收入(支出)合計含國庫負擔、厚生年金基金代行部分；扣除基礎年金交付金、基金受入金等。

4. 所得替代率調降至 2023 年為 50.2%；國庫負擔比例調高至 2009 年為 2 分之 1。

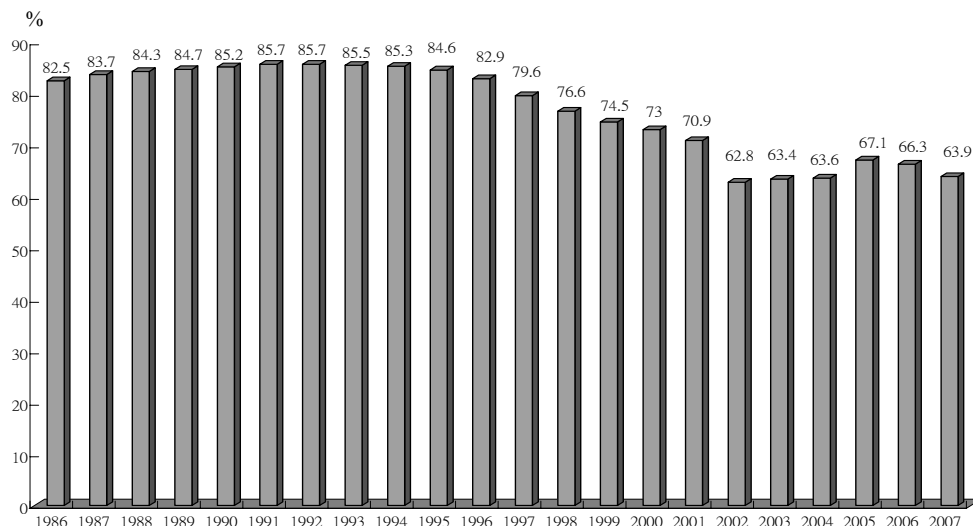
資料來源：同表 5。



(四) 國民年金繳款率偏低，有年金空洞化之危機

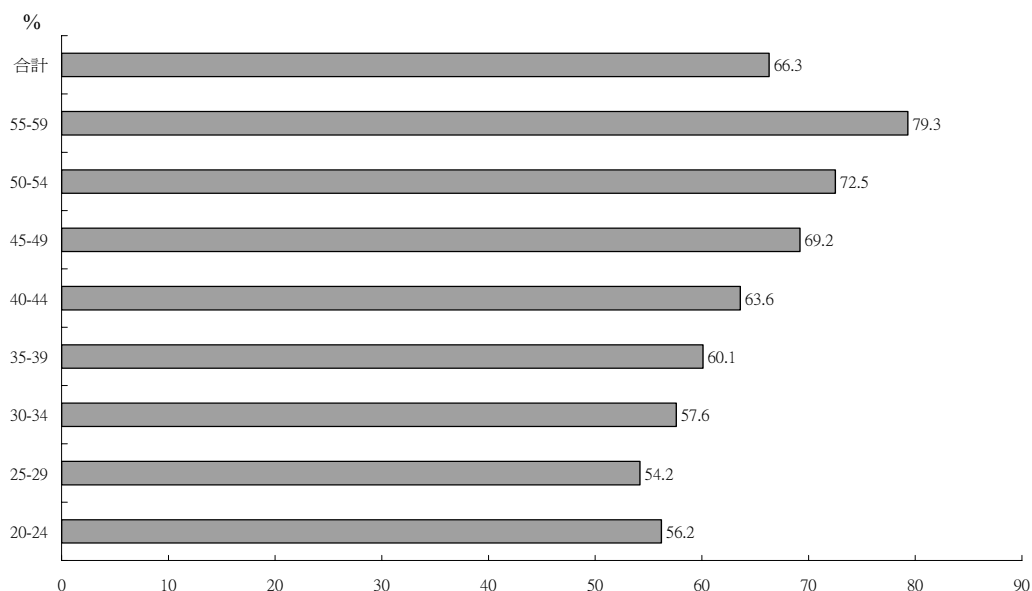
日本國民年金的繳款率在 1986 年還超過 8 成，且逐漸增加至 1992 年的高峰 85.7%，但之後隨經濟衰退呈現逐年下滑情形，至 2002 年甚至跌至 62.8%，出現年金可能空洞化的危機。2002 年後雖在相關獎勵措施推動下，略呈回升，但仍未突破 70%，2007 年為 63.9%，與其目標 80%，仍有一段差距(見圖 9)。再以 2006 年未繳納者之年齡結構進行分析，年輕人之繳款率普遍偏低，20-24 歲者因在學可能申請免納，25-29 歲繳款率最低只有 54.2%，可能與年青人普遍薪資低且多數從事短期工作有關。35-39 歲以上繳款率已超過 60% 以上(見圖 10)，且年齡層愈高，其繳款率也愈高，55-59 歲以上甚至接近八成的繳款率。由於逐步提高現今世代之年金支

圖 9 日本國民年金繳款率趨勢



資料來源：日本厚生勞動省社會保險廳。

圖 10 2006 年日本國民年金繳款率年齡結構表

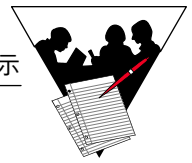


資料來源：同圖 9。

付率，但降低其未來保險給付水準，將使世代間對年金之負擔及受益更顯不公平，大幅降低支付年金保費之意願，且年青人以短期勞動工作為主，年金保費加重其負擔，使其繳款意願不高，不繳保費人數呈現增加，嚴重衝擊整體年金制度，是未來日本年金制度所面臨的重大課題。

三、日本因應高齡化年金制度改革

日本自 1961 年實現國民皆年金的目標，由於當時經濟仍處於高度成長期，給付水準逐步提高。其後，於 1973 年石油危機後，



引進物價連動調整機制，確保年金給付不受物價上漲影響，並規定年金給付水準須達到被保險人平均薪資的 60%。1980 年代後期日本經濟泡沫化，失業率高漲，同時因投入振興經濟政策致公共債務迅速累積，加上國民年金的資金投資虧損增加，人口結構亦漸趨高齡化，國民年金財務狀況大不如前。故於 1985 年進行大改革，導入基礎年金模式，確立現行年金三層架構，也使各保險制度之給付與負擔更趨於公平。在 1994 年，日本為因應高齡化社會，並減輕未來世代負擔，延長給付年齡到 65 歲，降低給付水準，並訂定高齡再就業辦法。近年來，至少每 5 年都會進行一次「財政再計算」，同時提出必要的因應措施。最近兩次 2000 年及 2004 年的改革，包括提高保費、降低給付水準、增加國庫負擔比例等。

為減緩高齡化因素對年金產生之財政衝擊，日本前後進行多次年金制度改造工程，主要聚焦如下幾方面：

(一) 整合年金制度，活化年金資產運用，使各年金之給付與負擔更趨於公平

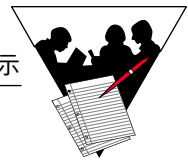
由於厚生年金被保險人的年齡普遍較國民年金年輕，再加財務較為健全，故日本於 1985 年，將各種受雇年金制度的基礎部分併入國民年金，並將原有之厚生年金保險、共濟組合金年定位第二層保障的附加年金，以附加年金之保費支援財源較不穩定的國民年金，暫時化解國民年金的財務危機。落實一致性基礎年金制度，使各保險之間處於公平對待，並有助於活化資產運用。

(二) 調整年金之保險費負擔，縮減給付水準，建立自動調整機制，並降低所得替代率

因應人口老化，逐步調高年金的保費負擔。近年來，實施 5 年 1 次的年金財政再計算制度，考量整體國家之經濟狀況、勞動者之就業薪資水準、物價上漲率、人口結構及年金財政等各種因素，對未來年金財務提出試算，並據於提出年金保費之改革措施。2004 年將國民年金「定額保費」月額 1 萬 3,300 日圓，自 2005 年 4 月起，每年增加 280 日圓，至 2017 年達到 1 萬 6,900 日圓上限後，即不再調高。以維持大約 100 年(從出生到結束領取年金)期間之財務平衡。另自 2004 年 10 月起，將厚生年金保險費費率由原 13.58%(勞資各自負擔一半)，每年調升 0.354%，至 2017 年固定在 18.3%不再調高。同時，透過「自動平衡調整機制」將年金給付調升率(波動幅度)加以控制，惟給付金額不會減少，用長達 20 年的時間，慢慢縮減給付與薪資所得間之比值，所得重分配效果亦更高。降低所得替代率，由現行 59.3 降至 2010 年的 50%。

(三) 提高年金開始給付年齡，提早給付者減額支付

避免將來世代負擔過重，國民年金改革重點在延長給付年齡到 65 歲；厚生年金部分支付年齡也將階段性的調高，自 2000 年起每 3 年增加 1 歲，女性則延遲 5 年進行。另對無工作或低薪的勞動者在 60 至 64 歲期間，領部分年金，降低給付水準。此舉一方面延後支付年限，健全年金之財政，另一方面，有助於促進高齡者就業。



(四) 延長退休年齡，鼓勵高齡者再就業

延後退休並提高高齡者勞動參與、繼續就業，有助於減緩人口老化的負擔。因為延後退休，不但增加勞動產出、增加消費的來源；透過工作繳納的所得稅與相關社會保險費，更可改善政府財政。日本在鼓勵高齡者再就業方面，在體制及法令上甚為完備，除在 1971 年，日本 65 歲以上人口的比率達到 7% 時，即已訂定「高齡者雇用安定等相關法律」及實施細則，並確認政府、企業與民間團體的角色與責任。其後，於 1976 年訂定「高齡者雇用安定等相關法律施行令」、2000 年及 2001 年分別訂定「高齡者等職業安定策略基本方針」、「經濟急速變化下高齡者在就職促進、雇用機會創造、雇用保險法等臨時的特例」，積極促進高齡者就業。並對高齡者施予訓練、建構高齡者適合之工作環境，全面提升高齡者勞動參與。同時對企業雇用中高齡員工給予補助，並在日本各區設置銀髮中心，鼓勵高齡者再投入就業，承包政府短期性業務、投入家庭及幼兒照顧等業務，全面鼓勵中高齡者就業。

(五) 增加政府資金挹注，健全年金財政

依據 2004 年財政再計算之推估，國民年金及厚生年金保險基金存底將分別於 2017 及 2021 年度用罄。除提高被保險人保費負擔外，亦將國庫對基礎年金給付負擔比例，由原 1/3 階段性地提高至 1/2。於 2004 年增加 272 億日圓，2005 至 2008 年再增加 11/1000，直至 2009 年時達成國庫負擔 1/2 的目標，預估未來國庫將增加超過 2.5 兆日圓之負擔。

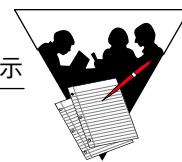
肆、我國的人口老化趨勢及老年退休金制度現況

一、我國人口老化趨勢

我國總人口數將逐步增加，至 2026 年的 2,383.7 萬人達到高峰，其後受出生率之降低及平均壽命之延長³影響，將續呈減少，至 2056 年達到 2,028.7 萬人。2008 年 65 歲以上高齡人口為 239.7 萬人，預計於 2014 年，當 1949 年出生之戰後嬰兒潮世代進入 65 歲時，高齡人口將達 283.1 萬人後快速攀升；預計於 2041 年左右第二次嬰兒潮世代(1976 年龍年左右出生高峰)進入 65 歲時，高齡人口將達 702.9 萬人；於 2056 年，高齡人口再增加為 761.6 萬人，約為目前的 3 倍多。

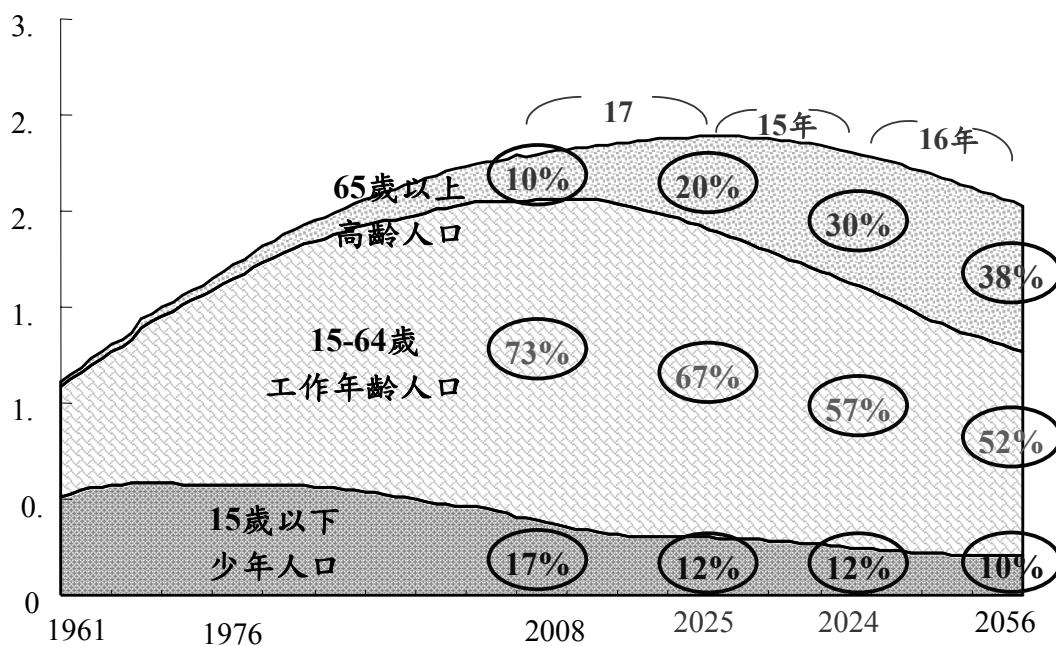
高齡人口占比重將由 2008 年 10.4%，增至 2017 年的 14.0%，達到所謂的高齡社會(aged society)，並於 2025 年再增加為 20.1%，邁入所謂的超高齡社會(super-aged society)，顯示我國人口高齡老速度愈來愈快，2056 年高齡人口比比重將超過三分之一(約 37.5%)。15 至 64 歲工作年齡人口占總人口比重將由 2008 年 72.6% 持續增加，至 2012 年達到 74% 的高峰後逐漸減少，至 2056 年到達 52.3%。18 年後，約每 3.2 個 15~64 歲工作年齡者，負擔 1 個 65 歲以上高齡者。

³ 我國 2006 年出生率為 1.12 僅高於香港 0.98，尚低於日本 1.32、新加坡 1.26 及韓國 1.13。平均壽命預期將由 2006 年男性及女性分別為 75.6 歲及 82.3 歲，至 2056 年提高至 82.2 歲及 89 歲，詳見本會人口推計資料。



15至64歲勞動工作年齡人口將由2008年1,665.7萬人持續增加，至2015年達到1,731.6萬人之高峰後，開始減少，2028年降為1,556.1萬人，至2056年再降為1,061.0萬人。工作年齡人口所占比重將由2008年72.6%，增至2012年74.0%後下降，至2056年降至52.3%。

圖 11 我國未來 50 年人口結構圖



資料來源：行政院經建會(2008)，中華民國臺灣97-145年人口推計，2008年8月18日。

二、老年退休年金制度現況

我國現行老人經濟安全保障，在2008年10月之前，以職業別如勞工及軍公教退休金為主外，亦針對65歲以上未有相關社會

保障制度保障老人發放過渡性津貼，包括中低收入戶老人生活津貼、老農津貼等，以 2007 年為例，總計各類津貼發放金額達 1,000 餘億元。由於津貼之發放會隨人口高齡化、稅收財源之不確定性造成長期政府財政負擔。加上近年來，受都市化、現代化等影響，家庭作為扶持老人的功能日漸式微，子女供養老人比例已逐年下降。為保障老年國民生活之經濟安全，建構全民式國民年金制度，已成為我國社會安全體系中重要的一環，未來相關敬老津貼將逐漸落日。

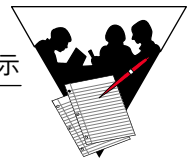
表 7 我國各項津貼措施

單位：億元；人

津貼名稱	發放標準/每人每月	經費來源	發放人數	2007 年 發放金額	是否併入 國民年金
中低收入 戶老人生 活津貼	低收入(1.5 倍以下)：6,000 元 中低收入(2.5 倍以下)：3,000 元	地方政府	134,679	84.67	是
老年農民 福利津貼	6,000 元	農委會	707,045	457.11	否
敬老福利 生活津貼	3,000 元	內政部	842,335	296.21	是
原住民敬 老福利生 活津貼	3,000 元	原民會	21,775	7.65	是
榮民就養 給與	13,550 元	退輔會	85,287	160.67	是

資料來源：行政院勞工保險局；各部會。

自國民年金實施後，我國老年退休金保險大致可依身份分成三大部分，勞工為主的勞工退休金、軍公教退休金，以及未參加



軍公教、勞、農保的國民年金。就參加人數而言，以勞工退休金 800 萬人最多、國民年金參加人數 470 萬人次之，軍公教人員最少約為 60 萬人。僅將國民年金及勞工保險制度簡述如次：

(一) 國民年金

參加保險的人主要為，年滿 25 歲未滿 65 歲未參加任何職業別退休金之家庭主婦、學生及失業者，但對加入勞保但尚未領取勞保年金及加入農保者另外彈性規定處理。保費之計算，施行第 1 年，係依勞工保險投保薪資分級表第 1 級訂定(即基本工資 17,280 元)，第 1 年保險費率為 6.5%，即每月繳交 674 元。並於第三年起每 2 年調高費率 0.5% 至上限 12%。至於給付方面，有 4 項包括老年年金給付、身心障礙年金給付、遺屬年金給付及喪葬給付等。其中老年給付方面，A 式以月投保薪資 \times 年資 \times 0.65%+3000 支付、B 式則以月投保薪資 \times 投保年資 \times 1.3% 支付，可擇優領取。

(二) 勞工退休金

1. 我國的勞工退休金制度，有依舊制「勞動基準法」辦理，屬一次領取，勞工毋需提撥，採彈性費率，雇主以勞工每月工資總額 2% 至 15% 作為提撥基準，惟提撥多少退休準備金，難以估算。新制則依「勞工退休金條例」辦理，於 2005 年 7 月起實施，採確定提撥制，由雇主於平時為勞工提存退休金或保險費，以個人退休金專戶制(個人帳戶制)為主、年金保險制為輔，雇主提撥率不得低於 6%，勞工則在工資 6% 範圍內自願提撥，並享

有租稅優惠，可扣抵所得稅，領取時可選擇月退休金或一次退休金，工作年資則不以同一事業單位為限。

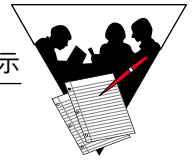
- 另勞工保險中亦有老年給付，也屬老年經濟安全的保障來源之一，屬社會保險，2008年以前，老年給付係屬一次領取。惟為因應人口老化，政府已於2009年實施勞保年金化，起始費率為7.5%，由第3年起調高0.5%，其後每年調高0.5%，至10%當年起，每2年調高0.5%，上限為13%，約在2027年達到上限。另以但書規定，保險基金餘額足以支付未來20年保險給付時，即不調高費率。勞保年金及老年一次金給付的平均投保薪資計算方式，以被保險人加保期間最高60個月的月投保薪資平均計算，參加保險未滿5年者，按照實際投保薪資的平均月投保薪資計算。老年給付請領年齡，自施行日起，第10年提高1歲，其後每2年提高1歲，以提高至65歲為限，約在2026年達到65歲才能請領。

表8 我國老年退休金概況

單位：人；億元

		參加資格	參加保險人數	費率		基金規模
				法定	現行	
國民年金		其他國民(25歲至65歲)	4,700,000	6.5%-12%	6.5%	—
勞工 退休金	舊制	公營事業勞工(含職業工會會員、政府機構約聘僱人員等)	3,601,644	2%-15%		4,589.8
	新制		4,506,601	6%	6%雇主	2,346.8
軍公教退撫		軍職、公務及教職人員	603,304	8%-12%	12%	4,094.4

資料來源：內政部、行政院勞工委員會、銓敘部退撫基金委員會。



二、勞工退休金及勞保老年給付財務概況

由於國民年金自 2008 年 10 月 1 日正式開辦，尚無相關之年金財務報表。至於勞工之老年經濟保障中，勞工保險老年給付部分，從 1995 至 2007 年給付人數資料來看(見表 9)，雖在 1995 年達到高峰，其後領取人數雖有減少，但呈波動成長趨勢；給付金額在 1995 年達到 1.1 億元，其後雖有減少，但亦呈波動向上趨勢。我國雖已 2009 年將勞工保險老年給付部分年金化，且延長退休年齡，對於目前勞保基金得予暫時紓緩財務壓力，但是如何健全年金之財務，不僅攸關世代間之財務負擔公平，也關乎勞工老年經

表 9 近年來勞保老年給付及勞工退休金給付金額及人數情形

單位：人；百萬元

	勞工保險老年給付		勞工退休金	
	給付人數	金額	給付人數	金額
1995	206,369	104.8	—	—
1996	108,692	58.1	—	—
1997	94,786	56.3	—	—
1998	98,520	63.7	—	—
1999	103,187	71.2	—	—
2000	92,863	67.2	—	—
2001	115,275	88.3	—	—
2002	136,649	124.0	—	—
2003	113,968	105.7	—	—
2004	121,666	110.6	—	—
2005	155,151	145.6	139	1.0
2006	131,363	127.7	5,809	163.2
2007	142,053	148.0	19,648	660.7

資料來源：勞工保險局。

濟安全，乃至國家財政及經濟發展，宜及早籌謀對策因應。至於新制勞工退休金制度自 2005 年開辦，第 1 年請領人數及金額都不高，惟第 2 年起即呈快速增加，未來人口老年化，加上戰後嬰兒潮人數屆退休年齡，將使整個年金財務狀況面臨挑戰。

伍、結論與建議

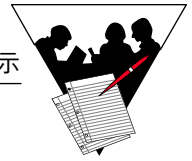
從日本人口老化趨勢及年金制度改革經驗，下列幾方面可供我國政策參考，包括：

一、建立完整高齡化社會統計指標

統計資料之建立，為政策分析之基礎。為使政策規劃更加完整可行，建議參考日本彙編高齡化社會統計指標，將涵蓋人口推計、整體經濟及未來勞動力之推估、老年年金制度及相關統計及調查資料等，俾利政策整合，作為年金制度及相關高齡化政策之整體規劃參考。

二、促進高齡者就業，提高中高齡勞動參與率

為減緩年金未來的財政負擔，並確保國家之經濟發展動力，日本早於 1975 年就對高齡者就業投入政策規劃，不但在法令方面、也配合推動各項政策，包括中高齡之就業訓練、銀髮中心的設立，並於工作場合中加強中高齡者投入之各項便利措施，都值得我國效法。



三、費率調整機制制度化

為利年金財政收支達成平衡，我國目前在各項退休年金的法令訂有費率調整機制，通常委託學者專家進行評估，並訂定費率上限。由於費率的高低，牽涉人民權益，故必須透過修法方能變更，惟往往受限於政治環境，使費率未能定期、及時調整，宜參考日本經驗將費率調整制度化。此外，日本為求年金財務健全，除費率調整外，對於給付金額亦隨之調整，我國目前給付金額則一經確定則不作調整，亦應仿效日本視整體年金財政狀況調整。

四、年金制度宜進一步整合

我國國民年金雖於 2008 年 10 月 1 日上路，將原未參加其他保險保障之家庭主婦及失業者、以及領其他老人津貼補助者整合成國民年金之被保險人，但保險制度仍依其保險不同，受益程度不同。宜仿照日本年金改革精神進一步整合，不但有利年金資源充分運用，也使個人受益及負擔趨於公平。另農保部分，尚未完全整合於國民年金，亦應一併作整體規劃。

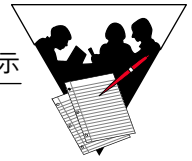
五、加強民眾繳費(加入)年金意願

由於年金的繳納為國民年金制度存在之基礎，我國國民年金採柔性勸導加入，並非強制處罰，若加入人數未若預期，將使年金的保障功能受限，宜廣為宣傳，鼓勵大眾加入。日本因其國民年金繳款率不高，有年金財務空洞化之危機，我國的國民年金的

被保險人，為個人經營事業、家庭主婦及失業者等，大部分其收入來源未若勞工及軍公教穩定，宜用各種方法提高其繳款率，俾利年金之財務健全。

六、即早規劃政府財政投入之資金來源

由日本經驗可知，老年年金之負擔十分沈重，日本政府自 2008 年起調高國庫負擔比重。我國國民年金早期支付對象較少，暫無加稅之必要，未來人口老化快速，宜預為籌謀，是否調升營業稅 1 個百分點。另勞保基年於未來亦同樣有財務缺口，宜事先謀定財源，以健全老年經濟安全體系。



參考文獻

1. 日本厚生勞動省社會保險廳(2008)，平成 19 年度(2007 年)國民年金保險費繳款率及今後對策，2008 年 9 月 29 日，第 11 回社會保障審議會資料。
2. 日本獨立行政法人高齡障礙者雇用支援機構(2008)，高齡社會統計要覽。
3. 日本厚生勞動省年金局，年金制度介紹。
4. 行政院經濟建設委員會(2008)，中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計報告，2008 年 9 月。
5. 莊正中(2004)，「談日本年金財務危機及改革困境」，社區發展季刊，第 117 期，頁 58-72，內政部社會司。
6. 曾中明、楊錦青、吳慧君(2000)，日本國民年金制度改革考察報告，行政院經濟建設委員會。
7. 陳鴻達、葉永珍、藍扶廈、劉梅、茆育佳、陳淑芬、朱偉甫、張暖暖(2007)，考察日本、韓國年金制度及實務作業，行政院勞工委員會勞工保險局。
8. Bongaarts, J. (2004), "Population Aging and the Rising Cost of Public Pensions," Population Council working paper.
9. Brunetti A. (2007), "Demographic aging in Switzerland Challenges and Policy responses," States Secretariat for Economic Affairs, SECO.
10. OECD(2001a), "Aging Populations: Economic Issues and Policy Changes," OECD Economic Policy for Ageing Societies: Kiel Week Conference.
11. _____(2001b), "The Fiscal Implications of ageing: Projections of age-related spending," OECD Economic Outlook, June 2001.