

編號 (108)018.0803
GPN 1010802691
ISBN 978-986-05-9662-5

老年經濟安全制度專刊

第 4 期



國家發展委員會人力發展處 | 中華民國108年12月編著

編號：(108)018.0803
G P N：1010802691
I S B N：978-986-05-9662-5

老年經濟安全制度專刊

第 4 期

本專刊係編撰人員之觀點，不代表本會意見

國家發展委員會 人力發展處 編著

民國 108 年 12 月

序

有鑒於我國現行年金體系涵蓋多項制度，並分屬不同部會主管，制度資料散見於所屬部會相關統計，不利外界瞭解我國整體老年經濟安全保障制度之全貌，爰國家發展委員會於 103 年 1 月成立後，由人力發展處蒐集並分析國內及國際年金制度相關資訊，綜整出版「老年經濟安全制度專刊」，期能掌握國內外年金制度發展及改革趨勢，並形成跨制度資訊交流平台，俾利各界針對年金議題進行深入交流與討論。

本刊自 103 年 9 月起業出版 3 期，本(108)年 12 月再完成第 4 期專刊。為增加本期專刊之多元性及專業性，內容改版為「制度概況」、「國際情勢」、「名家觀點」及「制度動態」等 4 項單元；其中「國際情勢」及「名家觀點」單元採對外邀稿方式編輯。專刊內容摘要說明如次：

「制度概況」單元係呈現我國各年金制度 107 年統計概況，共分為 4 部分：「概論」係綜覽我國年金制度及性別統計；「社會保險」分述各保險之納保、給付及財務概況等；「職業別退休金」分述各制度之參加、給付及財務概況等；「高齡化商業保險」則分析各類商業保險之發展及投保情形。(本單元資料係引用部會統計數據，相關數據仍以部會公布為準)

「國際情勢」單元本期邀請暨南國際大學社會政策與社會工作學系莊副教授正中撰寫「主要國家年金給付適足性之因應對策」，探討主要國家年金給付適足性不足，增加老年貧窮之風險，提供借鏡他國之因應對策；及東吳大學社會學系葉助理教授崇揚撰寫「主要國家年金改革：英國與日本的比較」。

「名家觀點」單元邀請銘傳大學風險管理與保險學系邵副教授兼系所主任靄如撰寫「商業年金保險與老年經濟安全」，探討兩者之關聯性及重要性；及日本一橋大學社會學研究科博士候選人鄭景文撰寫「日本提高消費稅因應人口老化之研析」，探討日本透過稅收增加政府財源後，對於不同社會保障部門之需求，其分配機制如何進行。

「制度動態」單元則收錄 107 年 1 月至 108 年 11 月國內大事紀、國內制度簡表及國際比較資料，便於參考。

本刊迄今已第 4 次發行，感謝相關同仁投入之辛勞，並承蒙相關部會提供資料及修正意見，方克順利出刊，謹致謝忱。未來本刊將視需要不定期出刊，尚祈各界不吝給予指正。

國家發展委員會
人力發展處處長

林 至 美 謹序

中華民國 108 年 12 月

目 錄



制度概況

我國老年經濟安全制度概況(107 年) 1



國際情勢

主要國家年金給付適足性之因應對策 94

暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授 莊正中

主要國家年金改革：英國與日本的比較 114

東吳大學社會學系助理教授 葉崇揚



名家觀點

商業年金保險與老年經濟安全 146

銘傳大學風險管理與保險學系副教授兼系所主任 邵靄如

日本提高消費稅因應人口老化之研析 176

日本一橋大學社會學研究科博士候選人 鄭景文

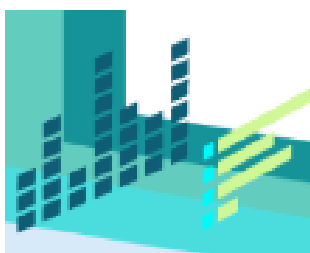


制度動態

國內大事紀(107 年 1 月至 108 年 11 月) 197

國內制度簡表 201

國際比較資料 204



我國老年經濟安全制度概況 (107 年)

國家發展委員會 人力發展處

壹、概論

貳、社會保險

參、職業別退休金

肆、高齡化商業保險

制度概況

壹、概論

一、年金制度綜覽

我國自民國 32 年以來逐步開辦各項社會保險及退休金制度，並隨時視實際需要，調整或增進各項制度保障內涵及範圍，以提供民眾適足且完整之老年經濟保障。近年重要進展包括 94 年實施「勞工退休金新制」(或簡稱勞退新制)、97 年開辦「國民年金保險」(或簡稱國保)、98 年實施「勞工保險」(或簡稱勞保)年金制度、103 年實施「公教人員保險」(或簡稱公保)年金給付及 107 年 7 月起全面實施軍公教退撫新法等。

我國現行老年經濟保障體系，包括第零層之老年福利津貼、第一層強制性社會保險制度、第二層強制性職業別退休金制度，及第三層屬個人自願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，符合多層次老年經濟保障模式(如圖 1.1 所示)。本節將分別針對社會保險、職業別退休金及老年福利津貼等項目進行綜合分析。

※人數為107年12月數據

身分 保障層次	軍職人員	公教人員	勞工	未就業國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助				
第二層 強制性 職業 退休金	軍公教人員 退撫制度 (DB/年金) (65.1萬人)	國營 事業 退撫 制度 私校 教職 員退 撫儲 金新 制 (DC) (5.4萬 人)	勞工退休金 (DC) (新/677.8萬人) (DB) (舊/86.7萬人)		
第一層 強制性 社會保險	軍人 保險 (DB) (21.3萬 人)	公教人員保險 (DB) (58.9萬人)	勞工保險 (DB/年金) (1,037.2萬人)	國民年金 保險 (DB/年金) (328.7萬人)	農民健康 保險 (DB) (113.0萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付(3.7萬人)、中低收入老人生活津貼(14.4萬人)、 老年基本保證年金(57.4萬人)、原住民給付(4.1萬人)、老年農民福利津貼(60.2萬人)				

圖 1.1 我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖

(一) 社會保險

1. 納保概況

(1) 被保險人人數

107年各制度被保險人數維持近年來的發展趨勢，除勞工保險持續增加外，農民健康保險與國民年金保險呈現逐年下降趨勢，公教人員保險則相對穩定。107年勞工保險被保險人增加至1,037.2萬人，較106年增加約10萬人；國民年金保險328.7萬人，較106年減少約6.2萬人；農民健康保險113.0萬人，較106年減少約4.5萬人；公教人員保險則有58.9萬人，較106年增加約5千人。

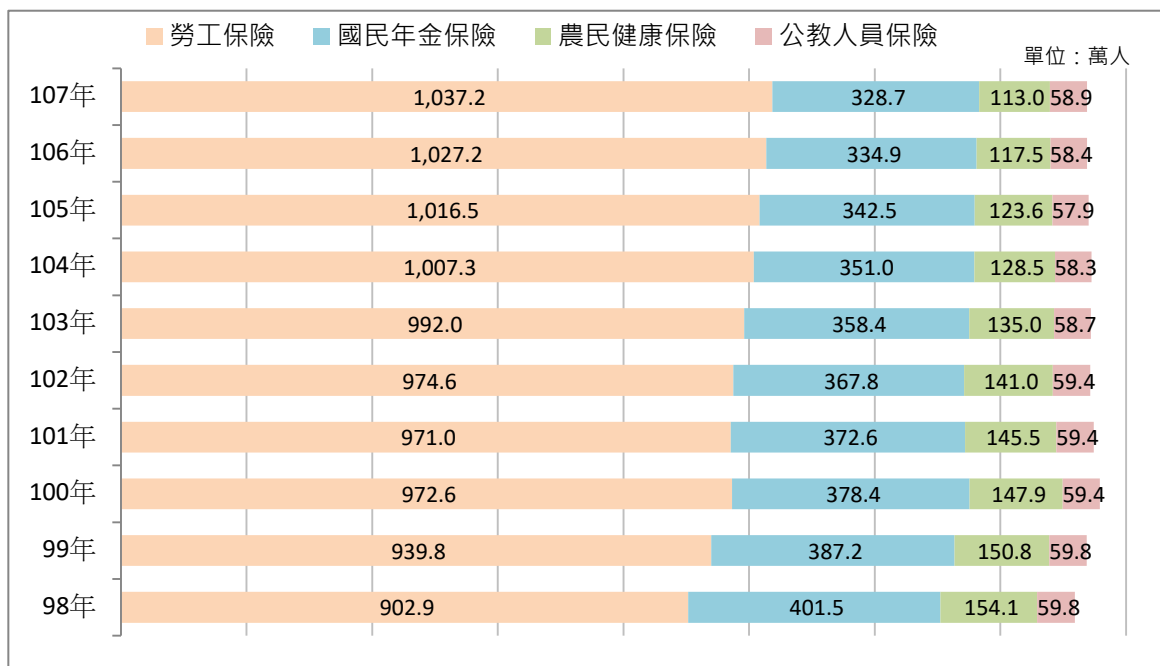


圖 1.2 近 10 年各社會保險被保險人人數

(2) 被保險人數占 25-64 歲年齡人口比率

107年底25-64歲國民計1,423.6萬人，依估算，其中以參加勞工保險人數最多，占61.0%，其次為國民年金保險的23.1%，農民健康保險為3.4%，公教人員保險占4.0%，其他尚有8.5%的人係參加軍人保險或尚未參加任何保險者(部分為退休已領相關給付)。

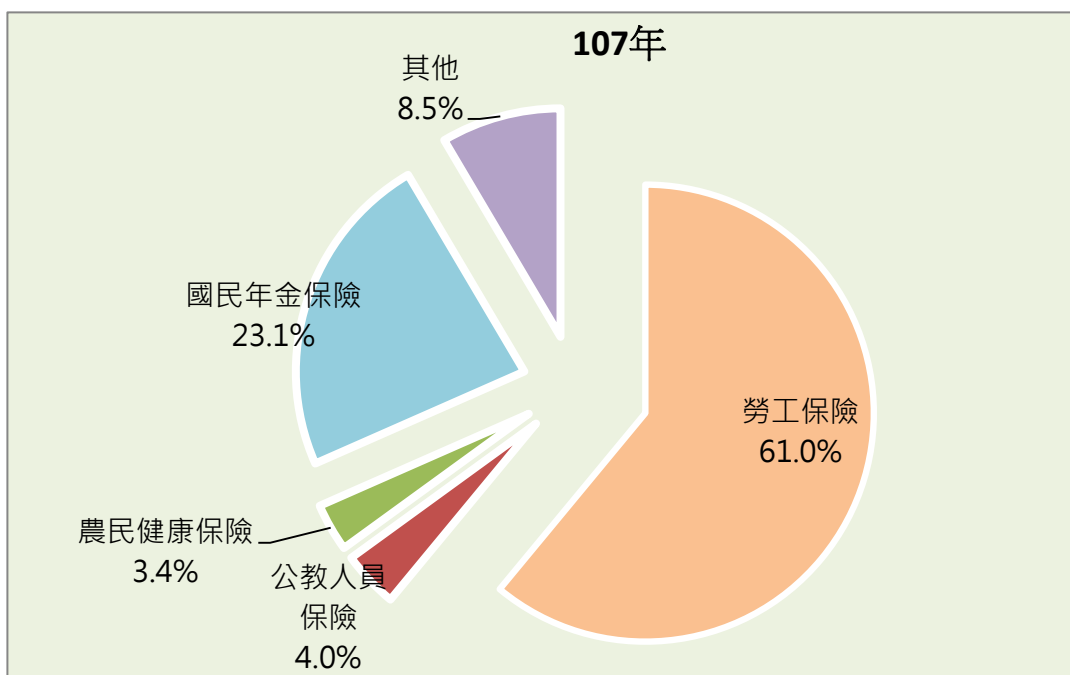


圖 1.3 107 年 25-64 歲年齡人口參加社會保險之分析

(3) 月投保薪資(金額)分析

以 107 年各保險被保險人之月投保薪資(金額)來看，農保與國保之月投保金額為定額，分別為 10,200 元及 18,282 元；勞保投保薪資上限為 45,800 元，投保薪資在 2 萬元以下比率最低，為 4.7%，其餘投保薪資級距，包括 2-3 萬元、3-4 萬元及 4-5 萬元之人數比率分別為 45.3%、18.4%及 31.6%，另 107 年勞保平均投保薪資為 31,514 元，較 106 年增加 509 元。公保整體投保薪資分布呈現常態偏右，保俸在 4-5 萬元間之比率最高，最低與最高投保薪資者最少，平均保俸則為 37,128 元，較 106 年增加 1,163 元。

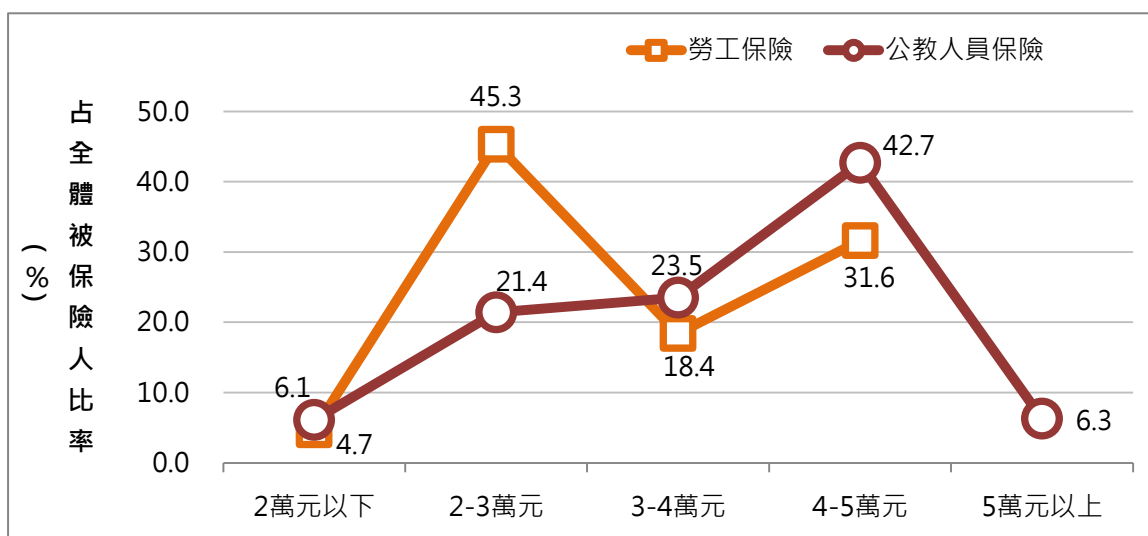


圖 1.4 107 年社會保險被保險人投保薪資分布

2. 給付概況

(1) 給付項目與金額

現行社會保險之給付可分為年金給付與一次給付，勞工保險、國民年金保險及公教人員保險兩種給付兼有，惟公教人員保險自 103 年 6 月 1 日新增之年金給付，至 107 年底實施對象僅為私校教職員、無月退且未適用優惠存款制度者。農民健康保險則僅有一次給付。

就 107 年各保險之給付項目與金額來看，均以老年或養老給付所占比率最高，超過 8 成以上。勞保自 98 年實施年金制度，老年年金給付金額逐年成長，至 107 年給付金額占比已超過 6 成。公教人員保險因目前年金給付僅適用私校教職員及無月退也未享有優存者，107 年養老年金給付金額僅占養老給付之 6.8%，然比率已呈現微幅成長。

農民健康保險僅有生育給付、身心障礙給付與喪葬津貼等一次給付，以喪葬津貼所占比率最高，達 63.5%，主要原因在於農保並無投保年齡上限，喪葬津貼發放機率可說是百分之百，其次為身心障礙給付，占 35.9%。

表 1.1 107 年各社會保險給付項目與金額

項目		金額 (億元)	比率 (%)	項目說明 (含一次給付及年金給付)
勞工保險 (普通事故)	老年給付	3,489.2	89.6	含一次給付 1,213.2 億元(34.8%) · 年金給付 2,276.0 億元(65.2%)。
	死亡給付	263.2	6.8	含一次給付 229.6 億元(87.2%) · 遺屬年金 33.6 億元(12.8%)。
	失能給付	48.0	1.2	含一次給付 44.1 億元(91.8%) · 年金給付 3.9 億元(8.2%)。
	生育給付	84.8	2.2	-
	傷病給付	10.4	0.3	-
	給付總額	3,895.6	100.0	
	國民年金 保險	老年年金	440.4	87.6
遺屬年金		39.9	7.9	-
身障年金		3.2	0.6	-
喪葬給付		11.9	2.4	-
生育給付		7.3	1.5	-
給付總額		502.6	100.0	
公教人員 保險	養老給付	193.2	83.2	含一次給付 180.1 億元(93.2%) · 年金給付億元 13.1 億元(6.8%)。
	死亡給付	6.6	2.8	含一次給付 6.6 億元(99.9%) · 遺屬年金 0.009 億元(0.1%)。
	失能給付	2.9	1.3	-
	眷屬喪葬 津貼	18.6	8.0	-
	育嬰留職 停薪津貼	5.3	2.3	-
	生育給付	5.4	2.3	-
	給付總額	232.1	100.0	
農民健康 保險	喪葬津貼	46.8	63.5	-
	身障給付	26.4	35.9	-
	生育給付	0.5	0.7	-
	給付總額	73.7	100.0	
總計	4,704.1			

(2) 老年給付情形

A. 老年給付總額

觀察各保險制度近 10 年老年給付金額(含一次給付及年金給付)發展趨勢，勞保在 101 年因媒體有關財務危機之報導，請領人數及金額大幅增加，104 年至 106 年呈現逐年穩定攀升趨勢，增幅約為 15-22%，107 年增幅則降為 1.4%。另國保自 97 年開辦後，老年給付金額逐年增長，至 107 年達 440.4 億元；公保養老給付近 10 年來僅微幅減少，至 107 年達 193.2 億元。107 年度各社會保險老年給付總額為 4,122.8 億元。

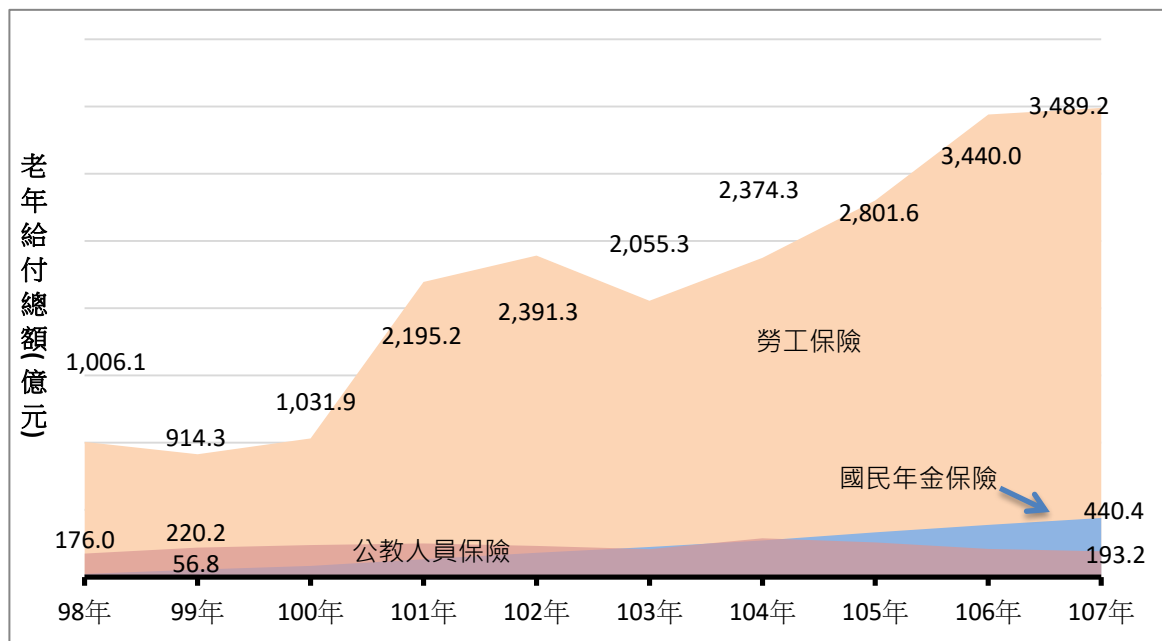


圖 1.5 近 10 年各社會保險老年給付金額

B. 老年給付領取人數

各社會保險定期領取老年年金給付總人數，由 98 年 17.4 萬人，至 107 年達 218.5 萬人，含領取勞工保險老年年金給付 116.6 萬人、國民年金保險老年給付 100.8 萬人及公教人員保險養老年金 1.1 萬人。

此外，自 98 年以來每年尚有 10 萬餘人領取勞工保險及公教人員保險老年給付一次給付，近 10 年累計達 135.1 萬人。

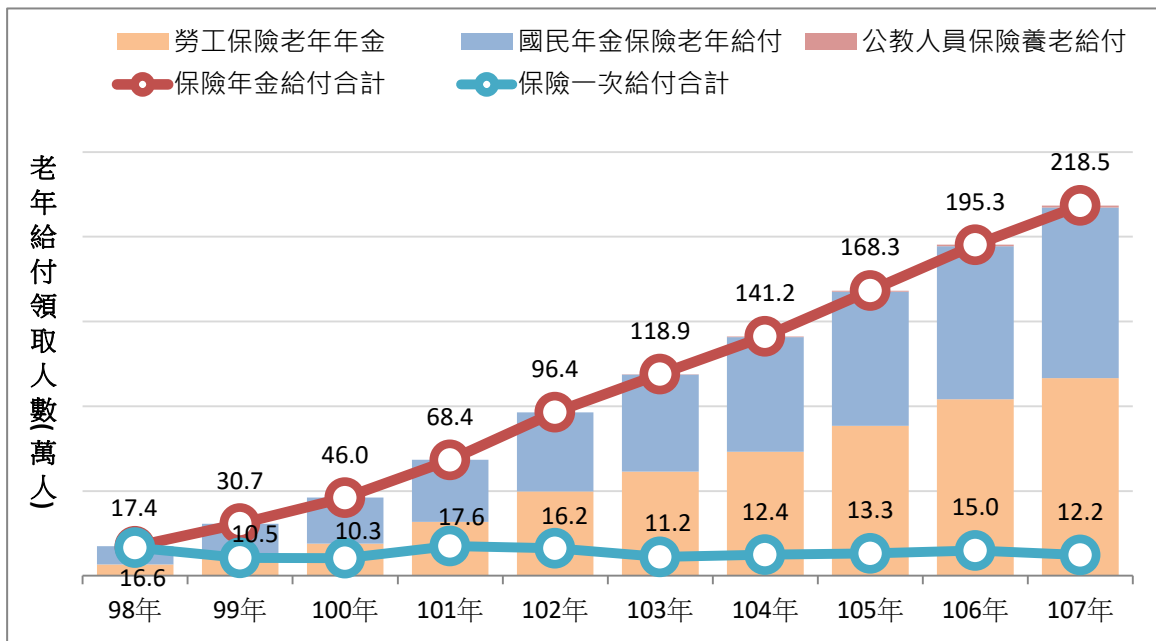


圖 1.6 近 10 年各社會保險老年給付領取人數

表 1.2 近 10 年各社會保險老年給付領取人數 單位：人

給付類型	年金給付				一次給付			
	勞保	國保	公保	合計 人數	勞保	公保	合計 人數	累計 人數
98年	65,632	108,241	-	173,873	153,058	12,897	165,955	165,955
99年	118,502	188,853	-	307,355	88,431	16,333	104,764	270,719
100年	188,716	271,698	-	460,414	85,334	17,365	102,699	373,418
101年	318,973	365,483	-	684,456	157,794	17,989	175,783	549,201
102年	497,373	466,600	-	963,973	144,809	16,896	161,705	710,906
103年	614,960	571,334	3,060	1,189,354	97,467	14,947	112,414	823,320
104年	731,428	675,649	5,318	1,412,395	102,899	20,676	123,575	946,895
105年	884,481	791,022	7,418	1,682,921	114,535	18,189	132,724	1,079,619
106年	1,041,873	901,854	9,419	1,953,146	134,998	14,720	149,718	1,229,337
107年	1,165,766	1,007,715	11,375	2,184,856	108,933	12,572	121,505	1,350,842

註：各年度各制度領取人數，年金給付部分為當年度年底領取年金人數，一次給付部分為當年度領取人數。

C. 老年給付平均領取金額

107年各社會保險老年年金平均每月領取金額，公教人員保險養老給付為17,739元，勞工保險老年年金為17,120元。另國民年金保險之老年年金平均領取金額為3,822元。

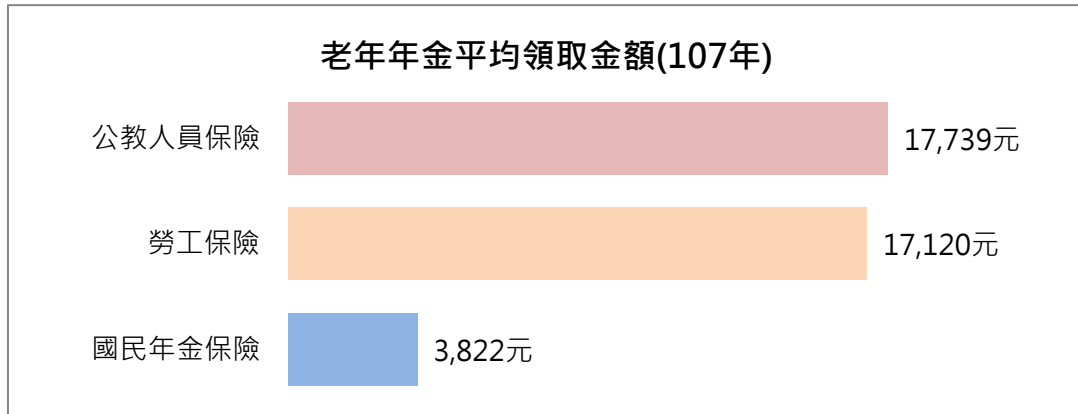


圖 1.7 107年各社會保險老年年金平均領取金額

老年給付一次給付部分，公教人員參加公教人員保險，每人平均領取143萬2,342元。勞工保險於98年1月1日施行年金制度後，初次參加勞工保險者不得選擇一次請領老年給付，惟年金制度實施前有保險年資者，仍可選擇一次請領老年給付，該類人員107年度每人平均領取134萬9,352元。

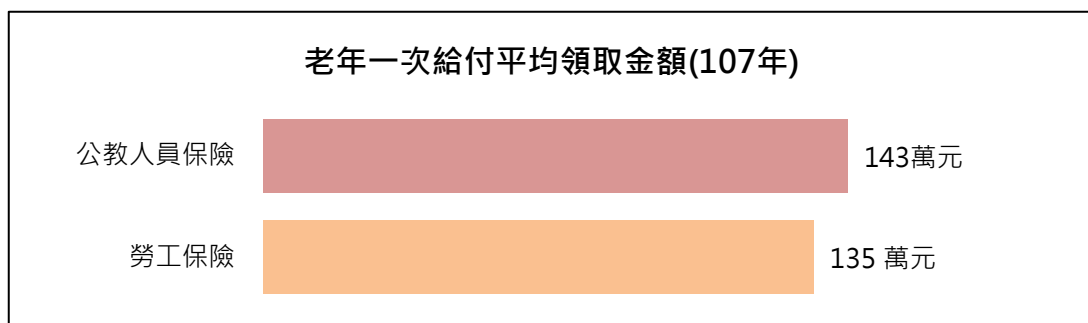


圖 1.8 107年各社會保險老年一次給付平均領取金額

3. 財務概況

(1) 基金規模

目前各社會保險財務處理模式均採部分提存準備方式，至 107 年底為止，除農保因具有高度福利性質，自開辦起即處於虧損外，其他保險基金規模多呈現逐年增長趨勢，除了勞工保險基金(普通事故)規模 6,641.7 億元，較 106 年減少約 380.6 億元外；公教人員保險 2,910.2 億元，較 106 年擴增約 191.3 億元；國民年金保險 3,104.0 億元，較 106 年擴增約 172.3 億元。107 年底 3 項保險基金總額達 1 兆 2,655.9 億元。

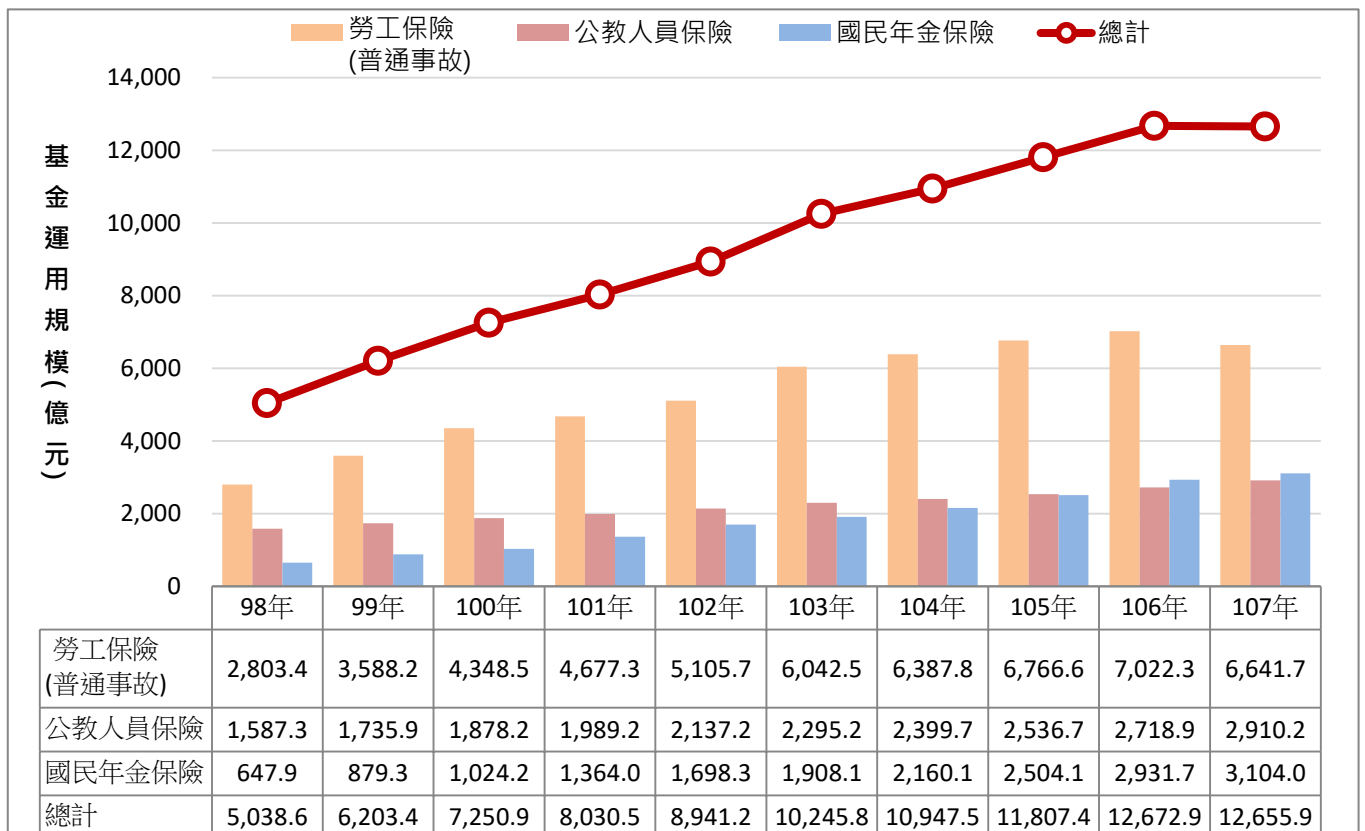


圖 1.9 近 10 年各社會保險基金規模

(2) 基金運用效益

就各社會保險基金近 10 年運用效益來比較，可發現各基金間差異不大，且主要受到國際經濟情勢影響，包括 100 年歐債危機、104 年全球經濟復甦不如預期、107 年全球經濟放緩及中美貿易衝突等因素影響，各基金當年度之基金投資收益大幅滑落。

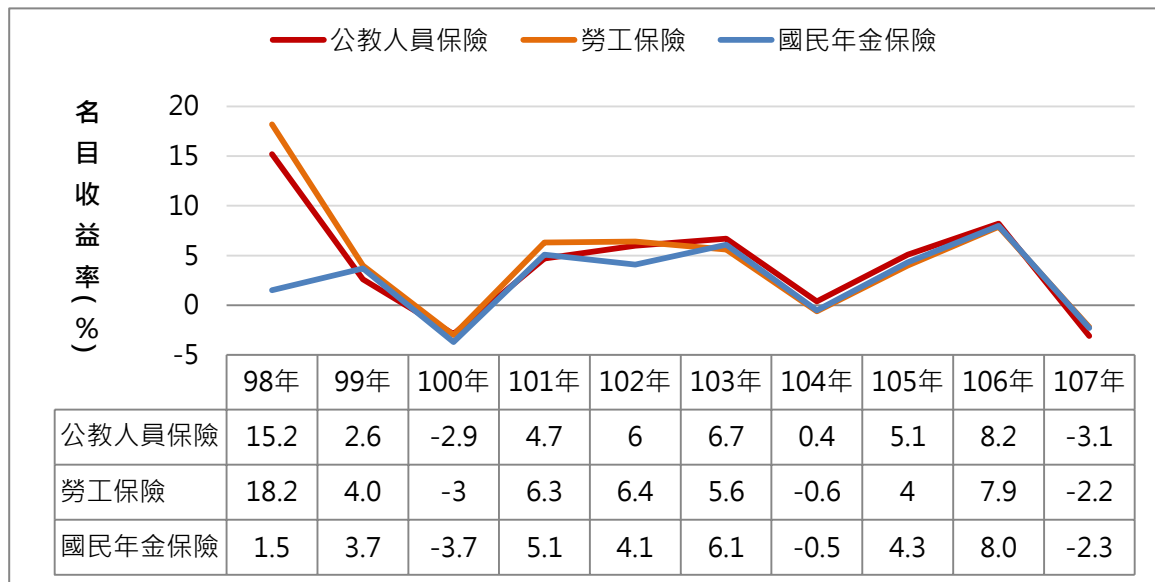


圖 1.10 近 10 年各社會保險基金運用收益

(二) 職業別退休金

1. 參加人數

在職業別退休金中，除軍公教退撫制度、勞工退休金舊制及私立學校教職員退撫舊制仍屬確定給付制外，94 年實施的勞工退休金新制與 99 年實施的私校教職員退撫儲金新制，均為確定提撥(個人帳戶)制。各制度參與人數以勞工退休金新制最多，近 10 年來參加人數逐年增加，從 98 年的 473.7 萬人增至 107 年的 677.8 萬人；軍公教退撫制度參加人數變動不大，107 年為 65.1 萬人，私校教職員退撫儲金新制受近年部分私校退場影響，參加人數已從 99 年的 6.3 萬人降為 5.4 萬人。

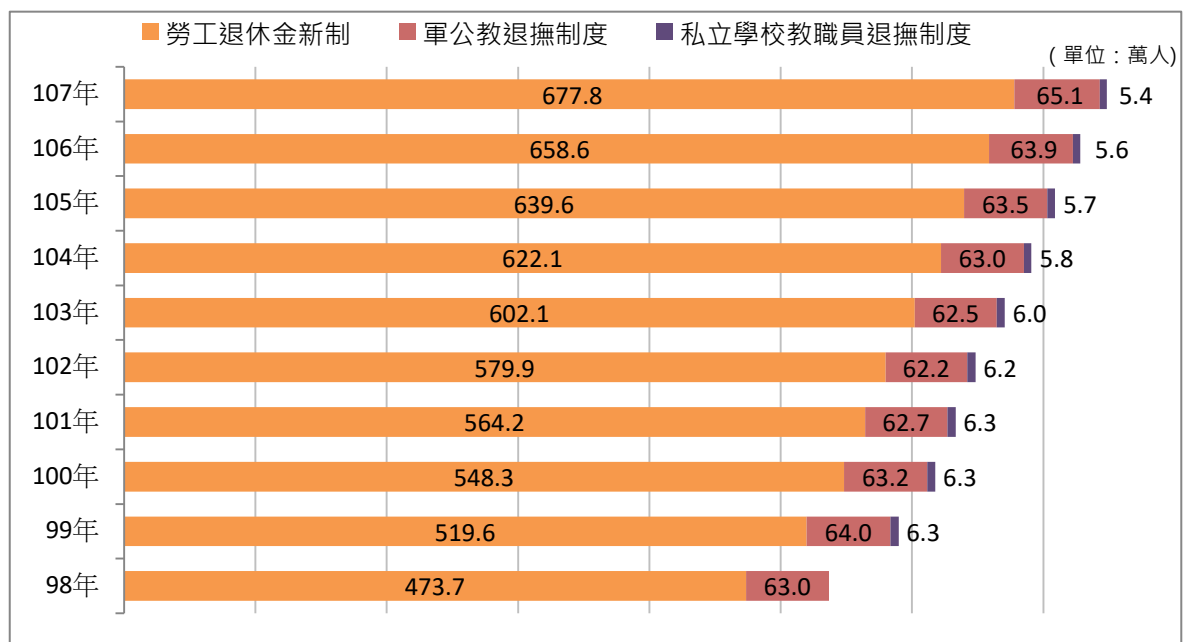


圖 1.11 近 10 年各退休金制度參加人數

2. 請領退休金概況

(1) 退休金給付總額

近年來各制度退休金給付金額均呈現逐年成長趨勢，99 年合計給付 627.8 億元，至 107 年達 1,893.8 億元，其中軍公教退撫新制給付 876.5 億元、勞工退休金舊制及新制分別給付 741.0 億元、215.1 億元，及私立學校教職員退撫舊制及新制分別給付 38.7 億元、22.5 億元。

軍公教退撫制度另有舊制年資之退休給付，係由政府每年編列預算給與，非屬退撫基金支出。

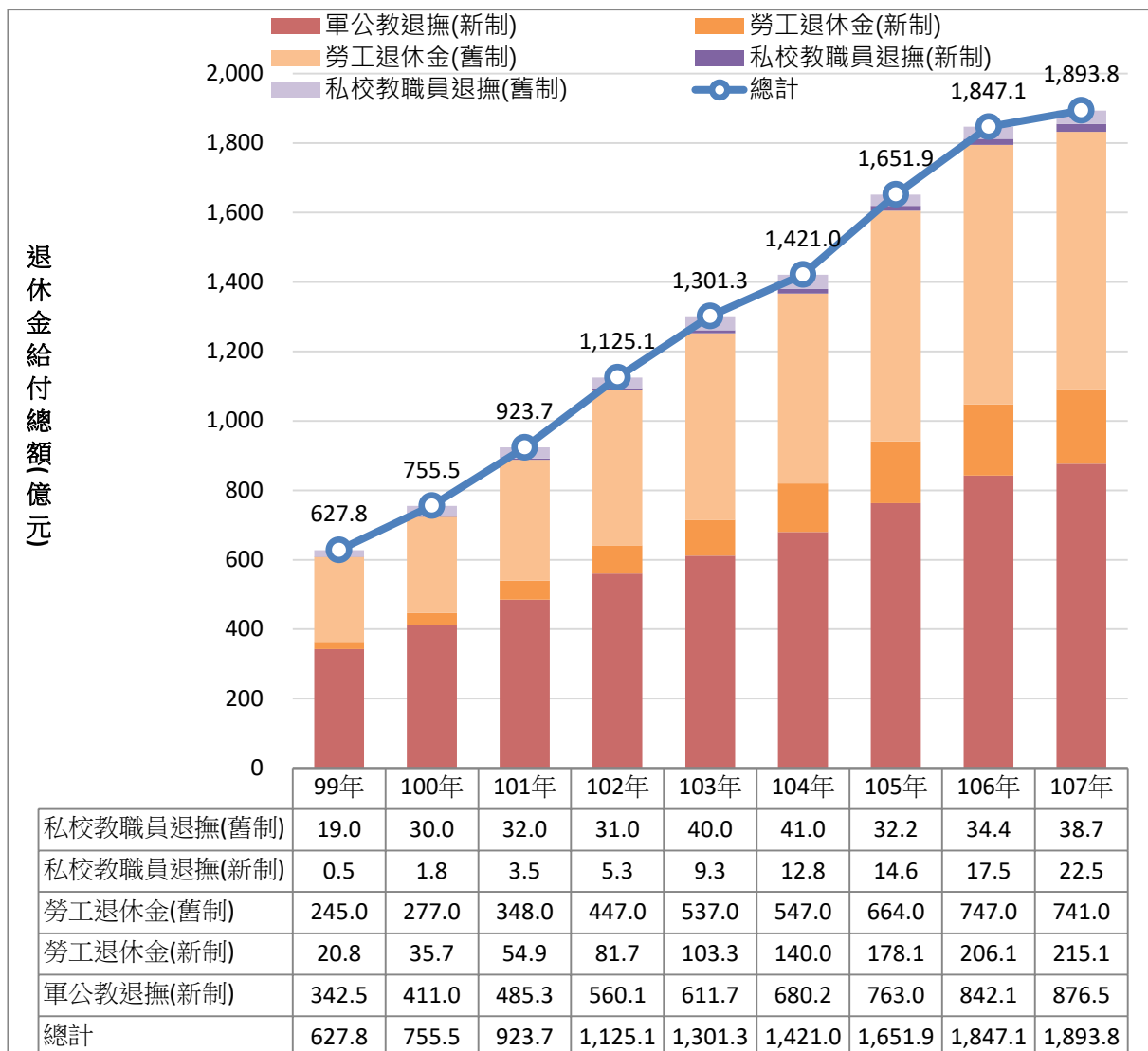


圖 1.12 99-107 年各退休金制度給付總額(不含軍公教退撫舊制)

(2) 退休金領取人數

領取月退休金者由 98 年 17.1 萬人，至 107 年累計增加為 32.1 萬人，主要為領取軍公教月退休金者(退撫新制) 32.1 萬人，及領取勞工退休金(新制)月退休金者 142 人¹。另每年領取一次退休金者，也呈現逐年增加趨勢，由 98 年 4.3 萬人，至 107 年累計增加為 12.5 萬人，包括勞退新制 7.5 萬人、勞退舊制 3.8 萬人、軍公教退撫新制 1 萬人及私校退撫新制 2 千人。

表 1.3 近 10 年各退休金制度領取人數

單位：人

給付類型	月退休金			一次退休金				
	軍公教退撫(新制)	勞退(新制)	合計人數	勞退(新制)	勞退(舊制)	軍公教退撫(新制)	私校退撫	合計人數
98 年	171,491	-	171,491	17,639	22,436	2,640	-	42,175
99 年	185,399	-	185,399	19,860	14,934	4,427	949	40,170
100 年	201,433	-	201,433	37,521	16,263	9,938	1,058	64,780
101 年	220,356	9	220,365	50,053	19,545	11,638	1,156	82,392
102 年	238,434	23	238,457	54,850	25,192	13,122	1,233	94,397
103 年	254,194	35	254,229	55,714	30,561	9,675	1,632	97,582
104 年	270,416	59	270,475	75,912	28,373	7,008	1,976	113,269
105 年	289,354	81	289,435	80,902	34,205	7,482	1,761	124,350
106 年	305,573	109	305,682	80,668	37,655	8,903	1,858	129,084
107 年	320,567	142	320,709	75,473	38,193	9,794	2,028	125,488

註：1.各年度各制度領取人數，月退休金部分為當年度累計領取人數，一次退休金部分為當年度初次核付人數。

2.勞退(新制/一次退休金)：為勞工本人請領人數，不含「勞工領取退休金後繼續工作者」及「遺屬或指定請領人」。

(3) 退休金平均領取金額

一次退休金部分，107 年私校教職員平均領取 274.1 萬元(含舊制退休金及新制儲金)，勞工退休金舊制平均領取 194.1 萬元，另勞工退休金新制因甫自 94 年開辦，目前領取一次退休金者提繳年資多數未滿 10 年，平均領取 23.7 萬元。

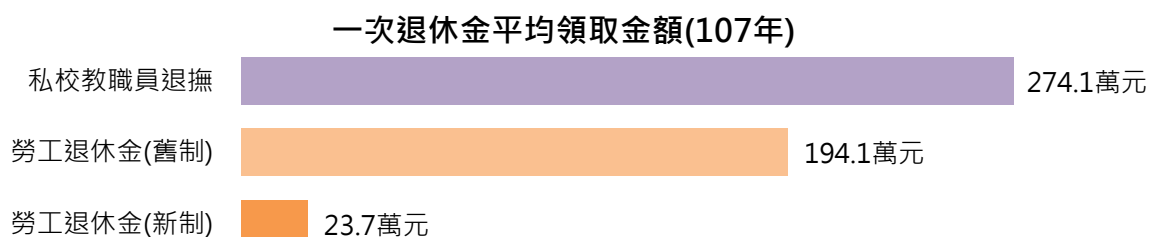


圖 1.13 107 年一次退休金平均領取金額

¹ 勞退新制月退休金為勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。

3. 財務概況

(1) 基金規模

各職業別退休金基金中，以勞工退休金新制規模最大，107 年達 2 兆 1,957.7 億元，其次為勞工退休金舊制 9,258.3 億元，軍公教退撫基金 5,674.2 億元，私校退撫儲金 512.5 億元，總計我國職業退休基金規模為 3 兆 7,402.7 億元，較 106 年增加 3,311.6 億元。

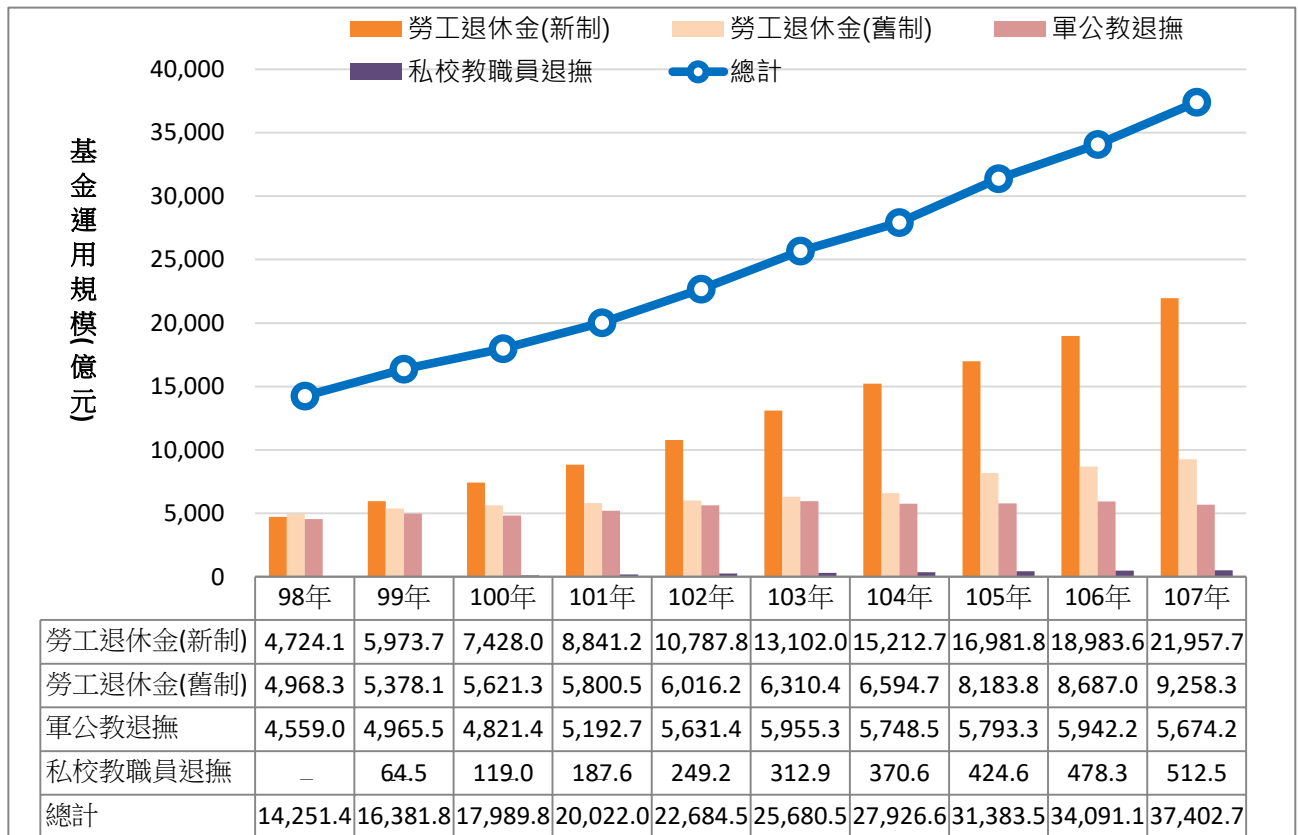


圖 1.14 近 10 年各職業別退休金基金規模

(2) 基金運用收益

同社會保險基金，職業別退休基金之運用收益也受到國際經濟情勢影響，100 年歐債危機、104 年全球經濟復甦不如預期、107 年全球經濟放緩及中美貿易衝突等因素影響，各退休基金當年度之基金投資收益均滑落。

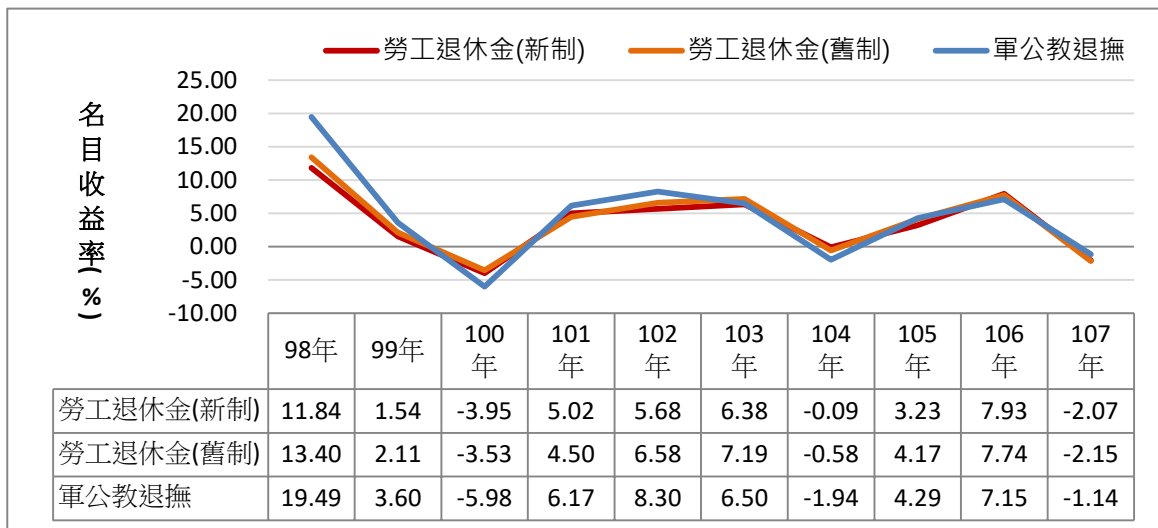
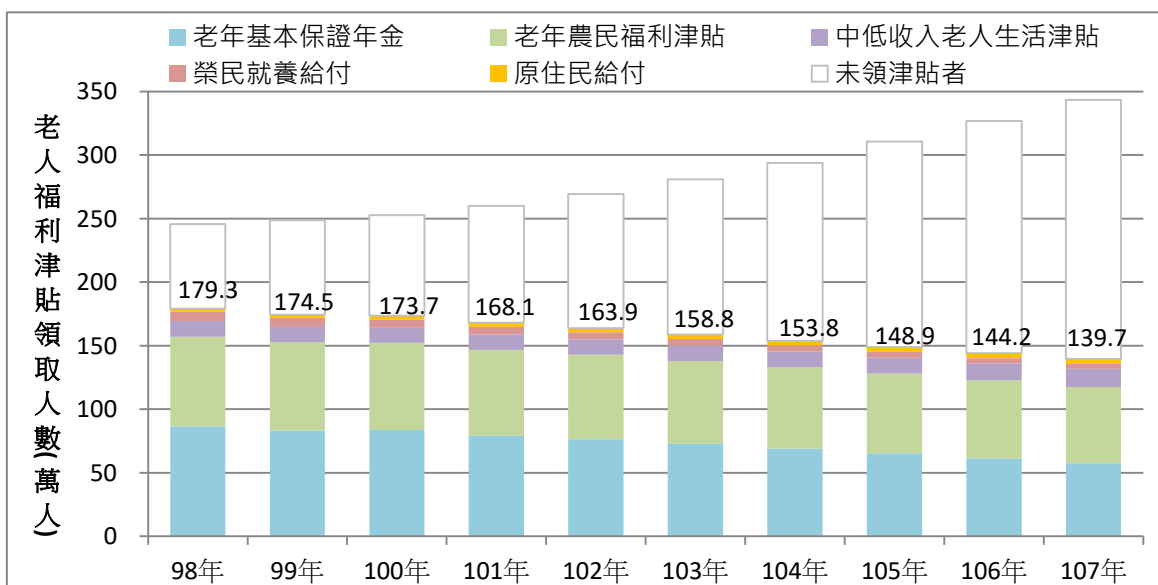


圖 1.15 近 10 年各職業別退休金基金運用收益

(三) 老年福利津貼

1. 受益人數

現行老年福利津貼包括老年基本保證年金、原住民給付、老年農民福利津貼、中低收入老人生活津貼及榮民就養給付等，自開辦以來受益人數持續增加，至 97 年受益人數為最高，達 182 餘萬人，占 65 歲以上人口比率為 76.1%。另自 97 年 10 月、98 年 1 月陸續推動國民年金與勞保年金以來，由於領取國民年金與勞保年金給付日漸增加，老年福利津貼受益人數逐年減少，至 107 年降至 139.7 萬餘人，占 65 歲以上人口比率亦降至 40.7%。在所有津貼中，以老年農民福利津貼領取人數最多，107 年度計有 60.1 萬人領取，其次為老年基本保證年金，107 年度計有 57.4 萬人領取，該給付原為敬老福利生活津貼，於國民年金實施後轉為老年基本保證年金，領取人數也在國民年金實施後逐漸下降。



註：「未領津貼者」包含已領老年給付或退休金者。

圖 1.16 近 10 年老年福利津貼領取人數

表 1.4 歷年各類老年福利津貼領取人數概況

單位：人

年度	領取人數 合計	老年基 本保證 年金	原住民 給付	老年農民 福利津貼	中低收入 老人生活 津貼	榮民就養 給付	占 65 歲 以上人 口比率 (%) ^註	65 歲以上 人口數	65 歲以 上人口 占總人 口比率 (%)
85 年	770,649	--	--	366,059	272,878	131,712	45.6	1,691,608	7.9
86 年	711,129	--	--	425,947	157,077	128,105	40.6	1,752,056	8.1
87 年	758,576	--	--	441,665	191,852	125,059	41.9	1,810,231	8.3
88 年	899,106	--	--	588,429	190,583	120,094	48.2	1,865,472	8.4
89 年	958,503	--	--	635,838	204,964	117,701	49.9	1,921,308	8.6
90 年	951,503	--	--	656,460	181,211	113,832	48.2	1,973,357	8.8
91 年	1,401,441	424,096	15,171	669,779	182,392	110,003	69.0	2,031,300	9.0
92 年	1,610,949	639,427	14,726	677,048	173,951	105,797	77.2	2,087,734	9.2
93 年	1,650,766	687,990	18,340	688,840	156,446	99,150	76.8	2,150,475	9.5
94 年	1,704,177	746,410	19,218	696,808	148,118	93,623	76.9	2,216,804	9.7
95 年	1,749,435	795,141	20,548	703,238	140,544	89,964	76.5	2,287,029	10.0
96 年	1,791,086	842,335	21,775	707,045	134,644	85,287	76.4	2,343,092	10.2
97 年	1,827,060	887,264	23,413	710,031	125,951	80,401	76.1	2,402,220	10.4
98 年	1,792,806	863,953	24,247	706,308	122,523	75,775	72.9	2,457,648	10.6
99 年	1,745,272	832,118	26,555	696,143	119,861	70,595	70.2	2,487,893	10.7
100 年	1,736,718	836,706	29,444	684,637	120,266	65,665	68.7	2,528,249	10.9
101 年	1,680,515	793,052	31,672	674,870	120,968	59,953	64.6	2,600,152	11.2
102 年	1,638,791	764,476	33,099	664,995	120,869	55,352	60.8	2,694,406	11.5
103 年	1,587,763	728,187	35,091	651,482	122,423	50,580	56.5	2,808,690	12.0
104 年	1,538,485	692,129	36,852	638,334	124,490	46,680	52.4	2,938,579	12.5
105 年	1,489,219	652,187	38,089	627,392	128,188	43,363	47.9	3,106,105	13.2
106 年	1,442,154	613,157	39,701	614,678	134,365	40,253	44.1	3,268,013	13.9
107 年	1,397,419	574,008	40,878	601,518	143,610	37,405	40.7	3,433,517	14.7

註：1. 老年基本保證年金及原住民給付於國民年金 97 年開辦前，係分別指敬老福利生活津貼及原住民敬老福利生活津貼。

2. 原住民給付請領年齡為年滿 55 歲，榮民就養給付為年滿 61 歲或身心障礙者，故各項老人津貼占 65 歲以上人口比率可能高估。

2. 給付總額

現行老年福利津貼所需經費均由政府編列預算支應，97年以前整體支出隨領取人數增加而逐年增加，並於97年達1,060億元，98至100年隨國保與勞保年金開辦後領取人數減少而降低，101年老農津貼調整給付金額，八大社福津貼亦併同調高，其中老農津貼由6,000元提高至7,000元、老年基本保證年金與原住民給付由3,000元提高至3,500元、中低收入老人生活津貼則由3,000元及6,000元提高至3,600元及7,200元，致101年整體福利津貼支出不減反增，達1,128億元。

另101年亦確立各項津貼每4年隨消費者物價指數調整之機制，爰105年各津貼再度進行額度調整，老農津貼調整為7,256元，老年基本保證年金與原住民給付3,628元，及中低收入老人生活津貼3,731元及7,463元。109年各津貼將再度進行額度調整。

107年除中低老人生活津貼領取人數些微增長外，其餘津貼領取人數持續下降，各津貼給付總額共989億元，較106年度減少27億元。

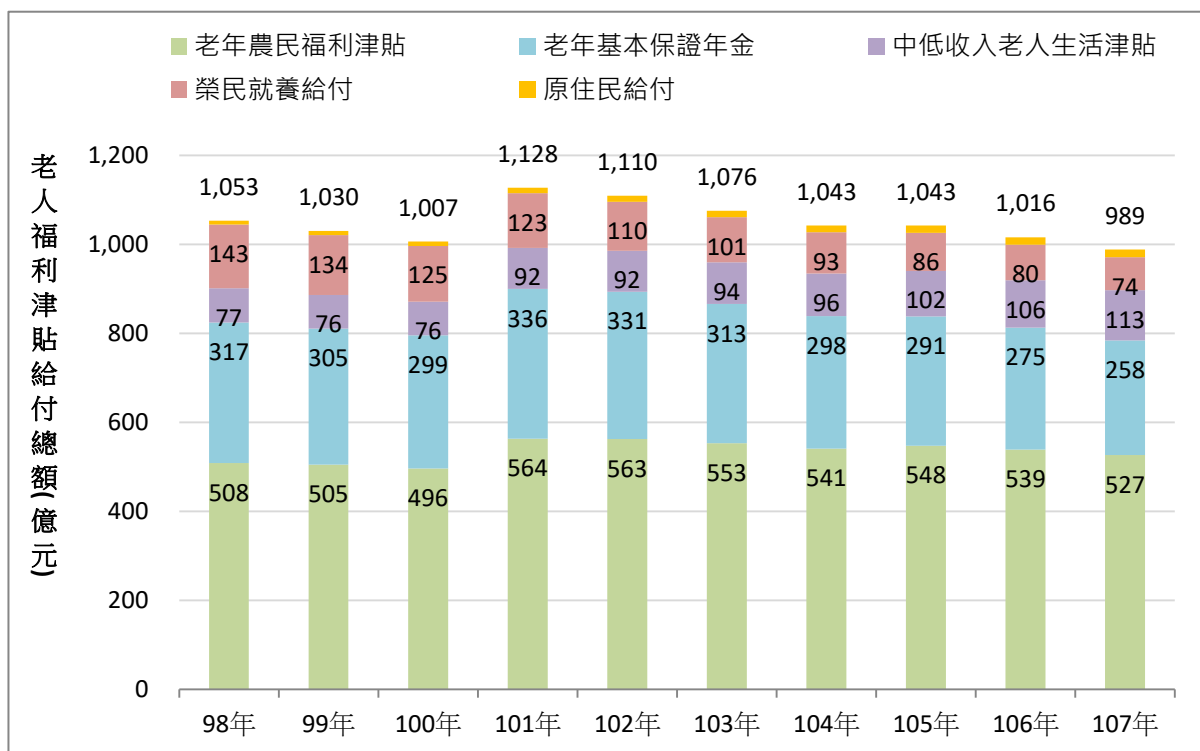


圖 1.17 近 10 年老年福利津貼給付總額

表 1.5 歷年各福利津貼發放額度調整情形

單位：元

年度 制度	92	93	94	95	96	97-100	101	102-104	105-107
老年基本保證 年金/原住民給 付	3,000							3,500	3,628
老農津貼	3,000	4,000	5,000			6,000		7,000	7,256
中低收入老人 生活津貼(1)	6,000							7,200	7,463
中低收入老人 生活津貼(2)	3,000							3,600	3,731
榮民就養給付	13,550							14,150	

註：「中低收入老人生活津貼(1)」係指最低生活費 1.5 倍以下者；「中低收入老人生活津貼(2)」係指未達最低生活費 2.5 倍者。

二、性別統計

(一) 社會保險

1. 納保人數性別落差

107 年度社會保險被保險人之性別分布情形，僅勞工保險男性略多於女性，其餘公教人員保險、農民健康保險及國民年金保險均女性略多於男性。如以比率看，國保兩性差距最大，女性人數約超過男性 3%，其餘制度差距均在 2% 以內。

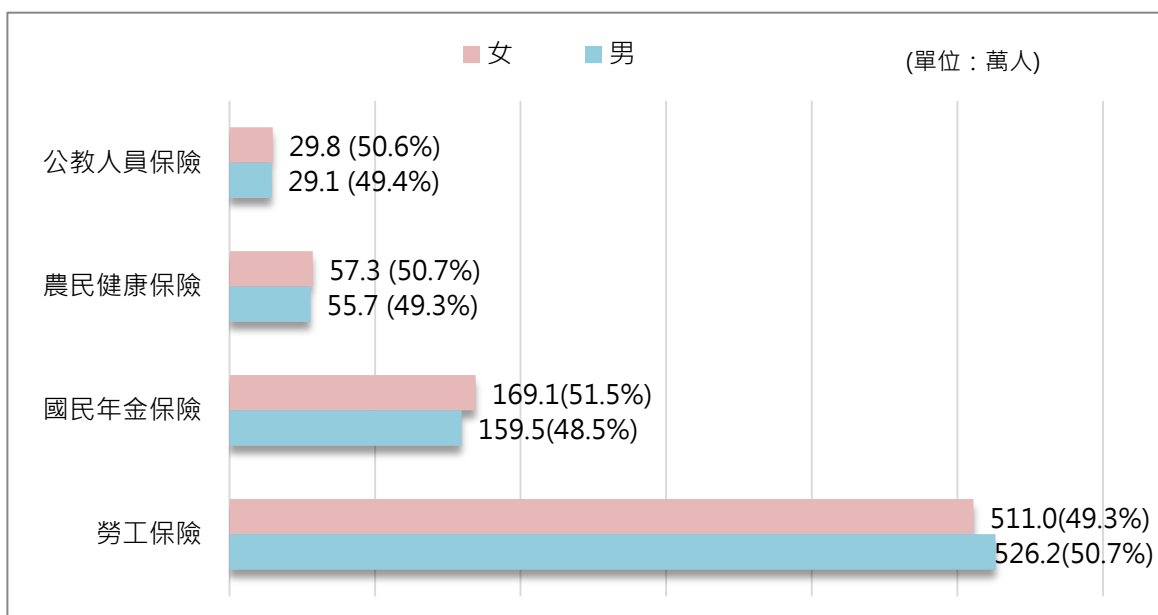


圖 1.18 107 年各社會保險納保人數性別落差

2. 各社會保險被保險人年齡及性別分布

由 107 年各社會保險納保者年齡及性別分布圖來看(圖 1.19)，勞工保險、公教人員保險及農民健康保險均呈現鐘型分布，惟人數最多之年齡層各有不同，勞工保險(全體)以 35-39 歲人數最多，公教人員保險落在 45-49 歲，農民健康保險因年滿 65 歲無須退出保險，人數最多落在 70-79 歲。另國民年金保險之納保對象為未就業者，因此分布情形不同於其他保險，人數最多落在 60-64 歲，其次為 35-39 歲及 25-29 歲。

以被保險人平均年齡觀察，農保被保險人平均年齡最高，達 66.87 歲，其餘保險約在 40 歲至 45 歲間。勞保男女被保險人平均年齡均為 40.53 歲；勞保、國保及農保則以女性年齡高於男性，分別高出 0.08 歲、0.58 歲及 3.16 歲；公保則男性高於女性 1.25 歲(表 1.6)。

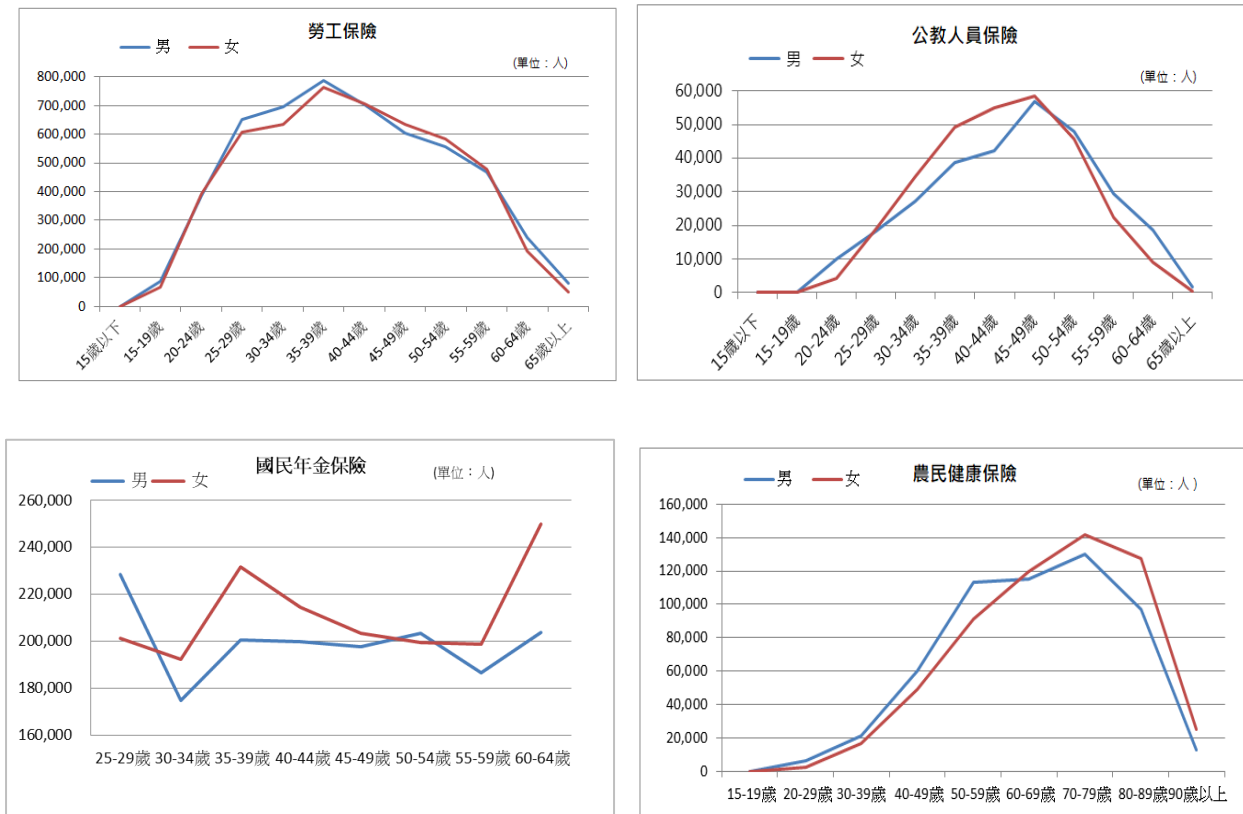


圖 1.19 107 年各社會保險納保年齡及性別分布圖

表 1.6 107 年各社會保險被保險人平均年齡及性別落差 單位：歲

	被保險人平均年齡			
	全體	男性	女性	性別落差(男性-女性)
勞工保險	40.53	40.49	40.57	-0.08
公教人員保險	43.71	44.34	43.09	1.25
國民年金保險	44.61	44.31	44.89	-0.58
農民健康保險	66.87	65.27	68.43	-3.16

3. 各社會保險投保薪資性別分布

勞工保險及公教人員保險在最高投保薪資一級，男性人數均高於女性，其中勞保差距明顯，男性占 62.7%，約為女性(37.3%)2 倍。

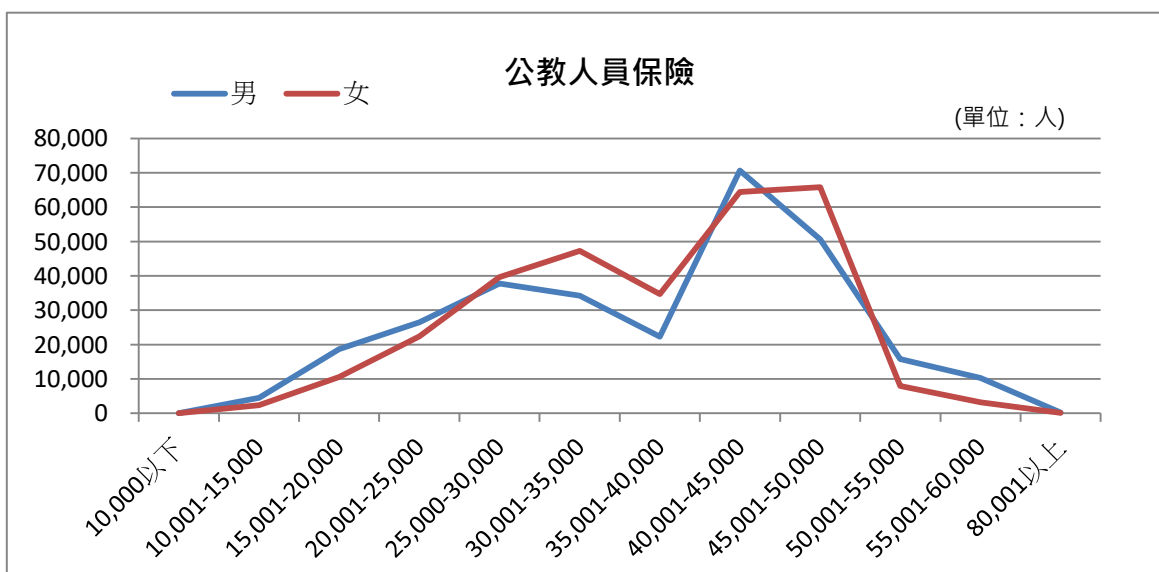
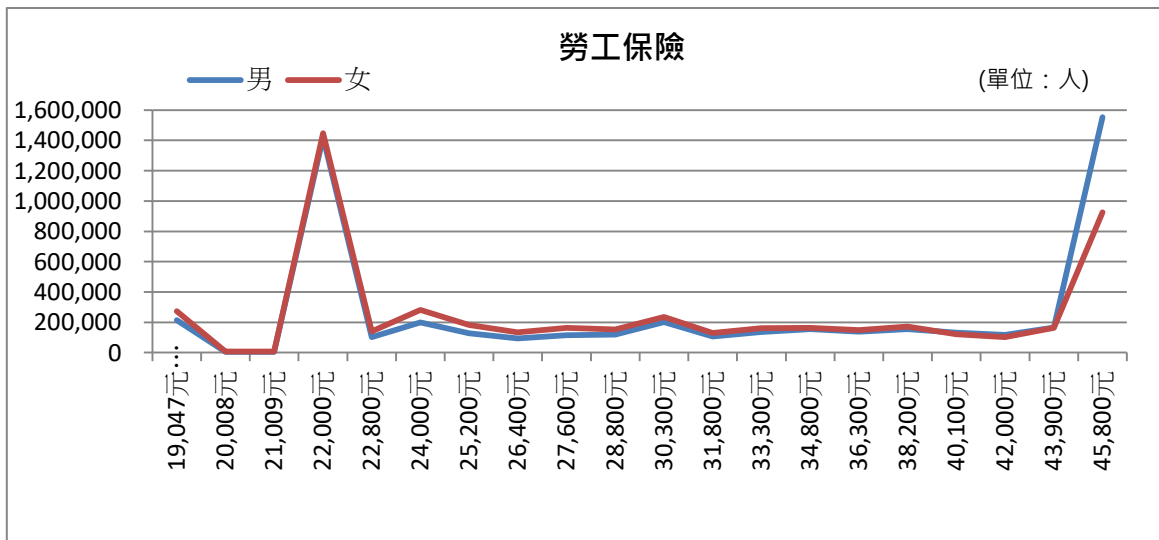


圖 1.20 107 年各社會保險投保薪資性別分布圖

4. 領取老年給付人數及金額性別落差

現行社會保險老年給付以年金給付為主，主要為領取國保老年年金 100.8 萬人，及領取勞保老年年金給付 116.6 萬人，且女性人數均高於男性(一次給付為當年度領取人數，年金為累計領取人數)。

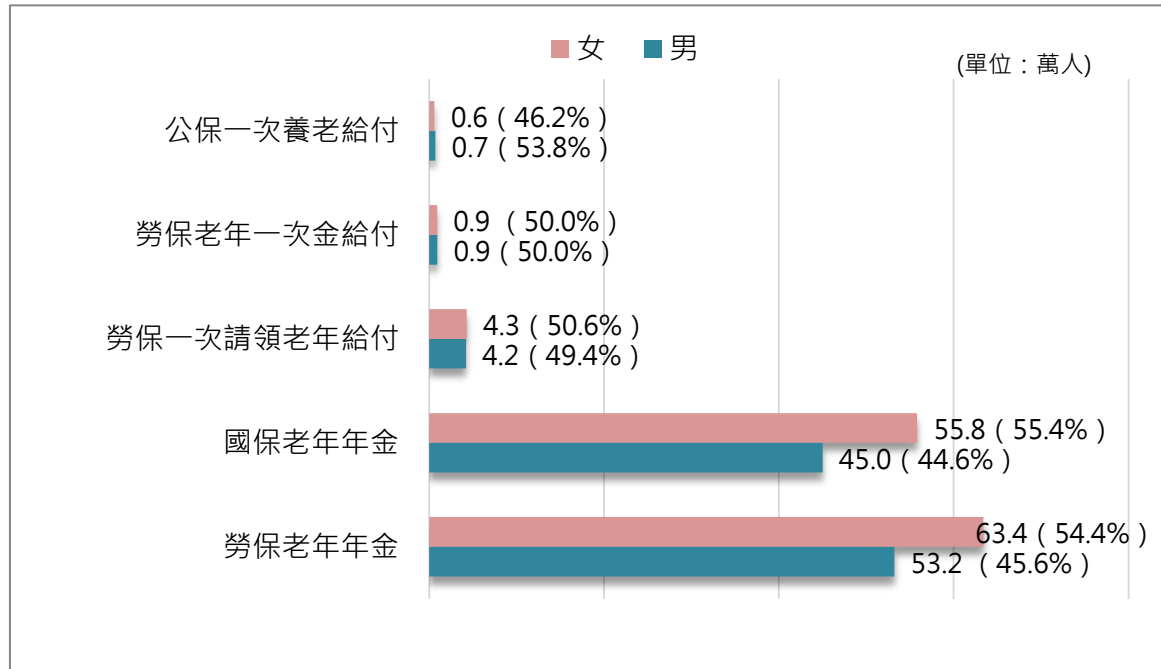


圖 1.21 107 年各社會保險領取老年給付人數

所領年金金額部分，勞保及公保男性所領金額均高於女性，女性所領年金約為男性 9 成；國保年金則以女性所領金額稍高於男性。一次給付部分，兩性所領年金落差不大。

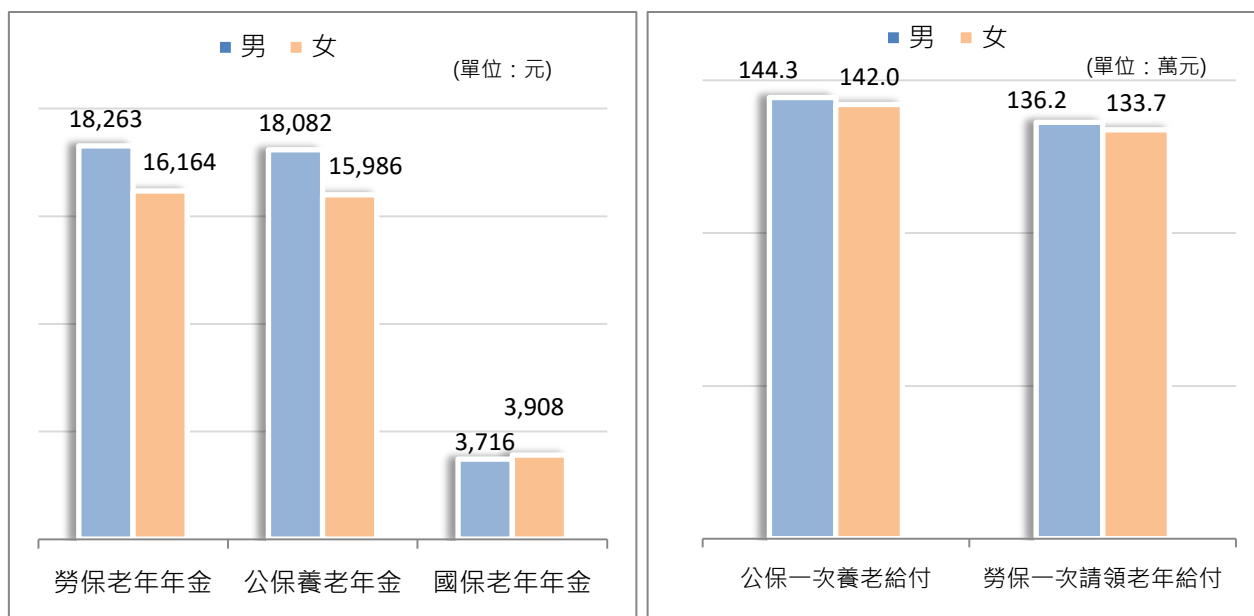


圖 1.22 107 年各社會保險老年給付平均領取金額

表 1.7 107 年各社會保險老年給付性別落差

給付項目		女性領取金額占男性比率	給付落差(男性-女性)
年金給付	勞保老年年金	88.5%	11.5%
	公保養老年年金	88.4%	11.6%
	國保老年年金	105.2%	-5.2%
一次給付	公保一次養老給付	98.4%	1.6%
	勞保一次請領老年給付	98.2%	1.8%

(二) 職業退休金

1. 參加人數性別落差

職業退休金參加者之性別分布情形，主要與職業特性相關。軍職人員退撫制度以男性為多數，占比高達 85.4%，(公立學校)教育人員退撫制度女性多於男性，占比為 64.5%，公務人員退撫制度則男性略多於女性，占比為 57.0%；另私校教職員退撫制度及勞工退休金(新制)兩性差距分別為 7.4%及 1.2%，性別差距小。

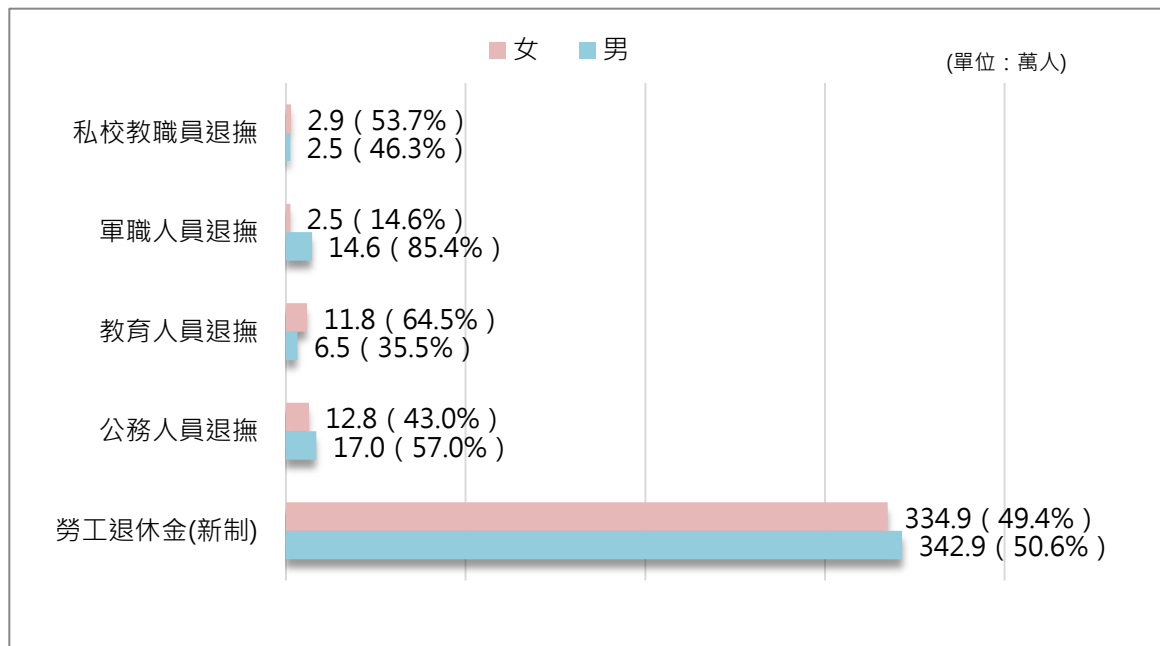


圖 1.23 107 年各職業退休金參加人數性別落差

2. 各制度提繳薪資及性別分布

除軍職人員退撫制度因職業特殊性，各提繳薪資級距均以男性人數多於女性，其餘制度在最高及次高提繳薪資級距部分，男性人數多於女性；較低提繳薪資部分，則為女性人數多於男性。

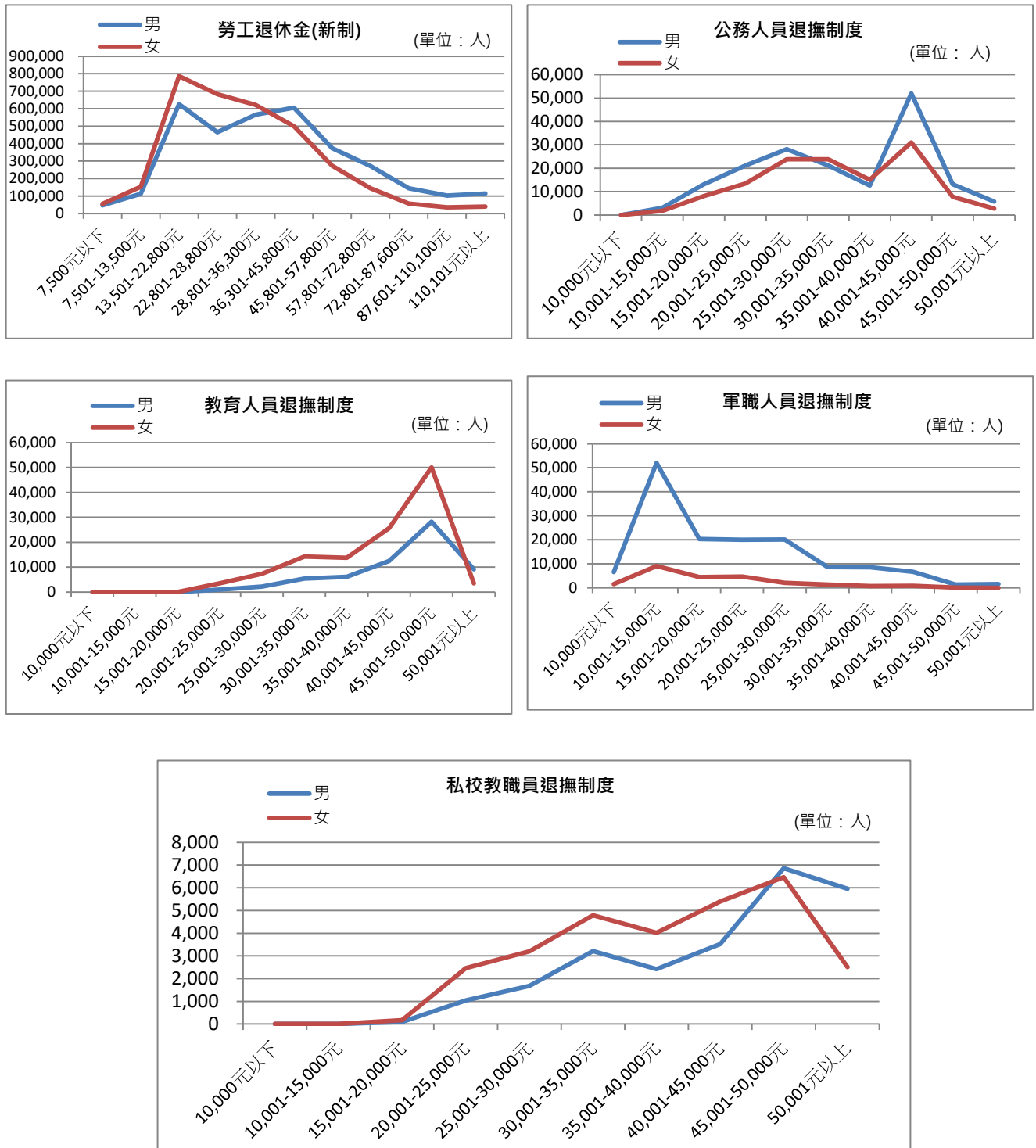


圖 1.24 107 年各職業退休金提繳薪資性別分布

(三) 老年福利津貼

各項老年福利津貼中，除榮民就養給付受益人主要為男性，其餘各項津貼受益人均以女性多於男性，其中老年基本保證年金、原住民給付及老年農民福利津貼之女性受益人約占 6 成，男性占 4 成。另兩性領取金額相同無差異。

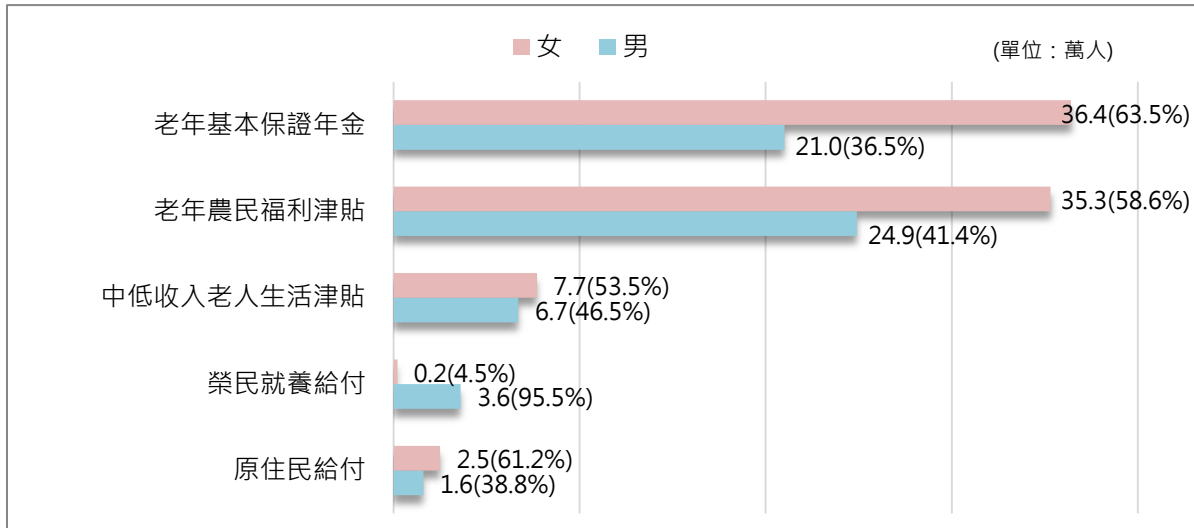


圖 1.25 107 年各項老年福利津貼受益人數性別落差

貳、社會保險

一、勞工保險

(一) 納保概況

1. 投保單位

107年底勞保投保單位總計56萬1,761個，較106年增加8,591個(+1.6%)。依9大類別觀之，「公司、行號之員工」之投保單位最多，占57%，「產業勞工及交通公用事業之員工」次之，占28.8%。

表 2.1 107年勞工保險投保單位數(按類別分)

投保單位類別	產業勞工及交通公用事業之員工	公司、行號之員工	新聞、文化、公益及合作事業之員工	政府機關及公、私立學校之員工	受僱從事漁業生產之勞動者	職業訓練機構接受訓練者	職業勞工	漁會之甲類會員	自願投保者	總計
單位數(個)	161,607	320,484	13,157	8,384	1,907	146	3,905	39	52,132	561,761
占比(%)	28.8	57.0	2.3	1.5	0.3	0.03	0.7	0.01	9.3	100.0

2. 被保險人

(1) 被保險人人數(按投保單位類別分)

107年底勞保被保險人人數總計1,037.2萬人，依9大類別觀之，以「公司、行號之員工」者最多，達351.8萬人，其次為「產業勞工及交通公用事業之員工」327.0萬人，再其次為「職業勞工」210.1萬人，3項類別合計已占被保險人人數85.7%。

觀察近10年勞保被保險人人數之變動情形，由98年902.9萬人成長至107年1,037.2萬人，10年間增加了134.3萬人，總人口涵蓋率由98年39.1%，成長至107年44.0%。其中，以「產業勞工及交通公用事業之員工」及「公司、行號之員工」兩類成長趨勢最明顯，10年間各增加77.4萬人及74.8萬人。

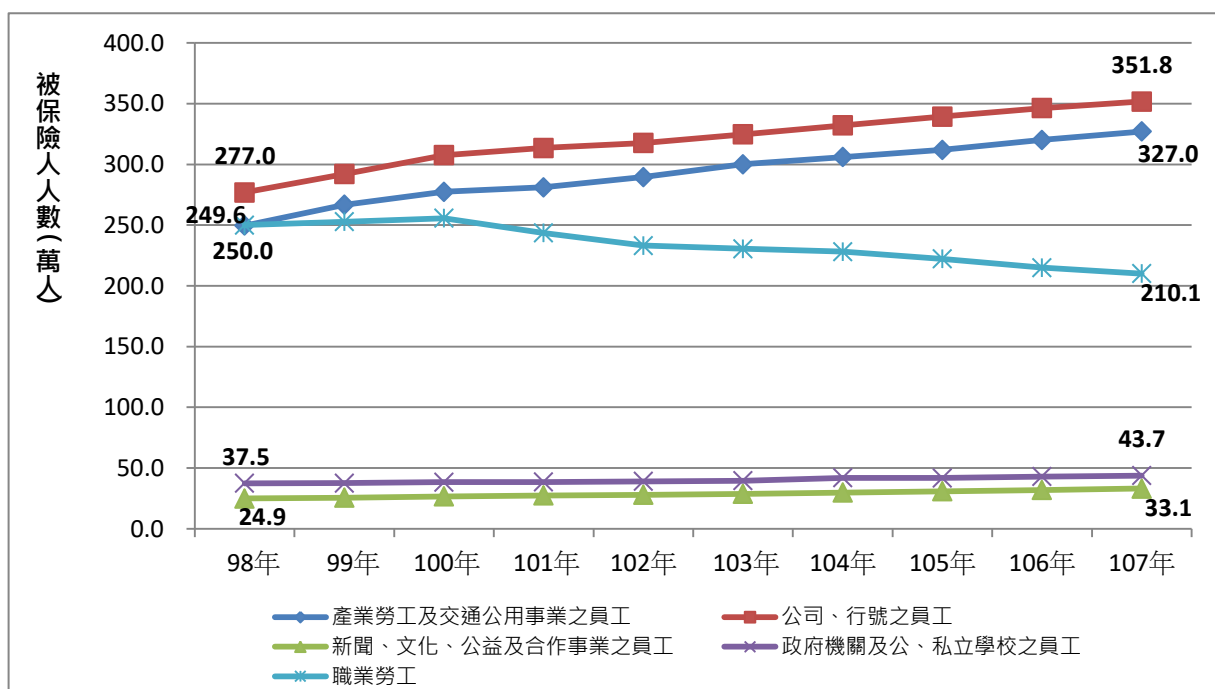


圖 2.1 近 10 年勞保被保險人人數變動情形(按投保單位類別分)

表 2.2 107 年勞保被保險人人數(按投保單位類別分) 單位：萬人

投保單位類別	產業勞工及交通公用事業之員工	公司、行號之員工	新聞、文化、公益及合作事業之員工	政府機關及公、私立學校之員工	受僱從事漁業生產之勞動者	職業訓練機構接受訓練者	職業勞工	漁會之甲類會員	自願投保者	總計
人數	327.0	351.8	33.1	43.7	0.6	0.8	210.1	27.2	42.9	1,037.2
占比 (%)	31.5	33.9	3.2	4.2	0.1	0.1	20.3	2.6	4.1	100.0
較 98 年增減人數	77.4	74.8	8.2	6.2	0.4	0.1	-39.8	-2.1	9.0	134.3

(2) 被保險人人數(按投保單位行業別分)

依據行政院主計總處 107 年修訂之 19 大行業別觀之，「製造業」被保險人最多，達 318.2 萬人，「批發及零售業」183.3 萬人次之；而被保險人人數最少的係「用水供應及污染整治業」、「電力及燃氣供應業」及「礦業及土石採取業」，均未超過 5 萬人。

表 2.3 107 年勞保被保險人人數(按投保單位行業別分) 單位：萬人

行業別	農、林、 漁、牧業	礦業及土 石採取業	製造業	電力及燃 氣供應業	用水供應 及污染整 治業	營建 工程業	批發及零售業
人數	34.5	0.4	318.2	2.5	5.0	66.3	183.3
行業別	運輸及 倉儲業	住宿及 餐飲業	出版、影音 製作、傳播 及資通訊 服務業	金融及 保險業	不動產業	專業、科學 及技術 服務業	支援服務業
人數	42.9	57.3	30.6	39.2	14.4	40.1	40.0
行業別	公共行政 及國防； 強制性 社會安全	教育業	醫療保健 及社會工 作服務業	藝術、娛樂 及休閒 服務業	其他 服務業	合 計	
人數	13.1	33.7	49.4	10.5	55.9	1,037.2	

(3) 被保險人年齡分布

107 年勞保被保險人平均年齡為 40.53 歲；由年齡分布觀之，我國勞動人口年齡仍以 25-54 歲為主，占全體被保險人近 8 成，其中 35-39 歲被保險人占比最高，達 15.0%。另以性別區分，男性被保險人平均年齡 40.49 歲，女性被保險人平均年齡 40.57 歲，年齡相近。

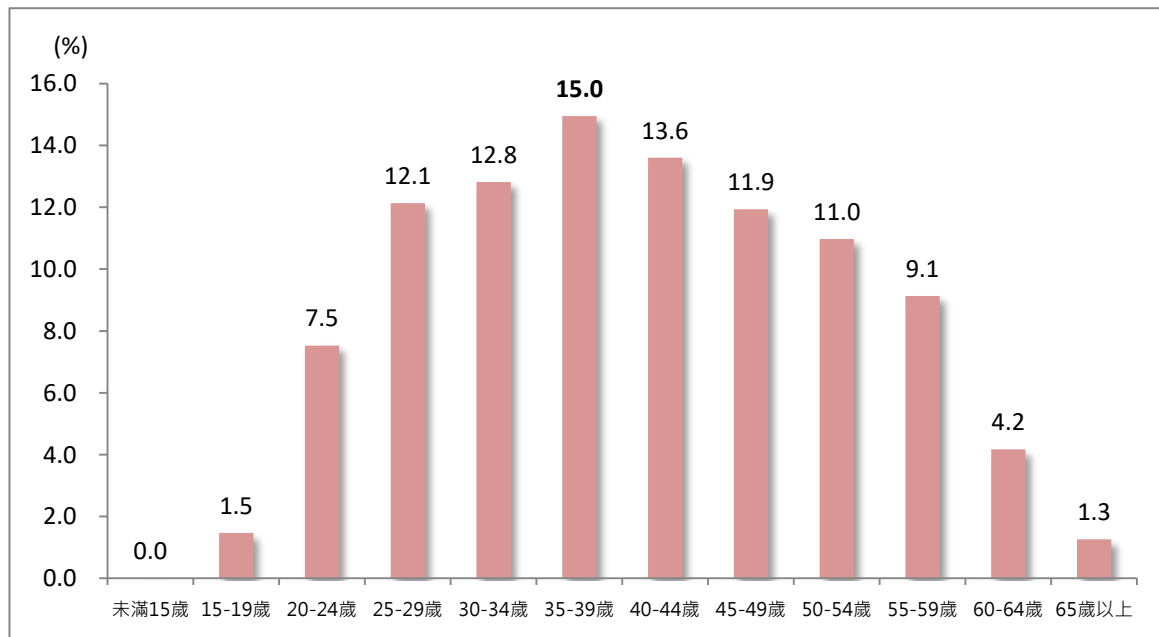


圖 2.2 107 年勞保被保險人年齡分布占比情形

觀察近 10 年勞保被保險人全體平均年齡，101 年起呈現逐年增長趨勢，自 39.97 歲增長至 107 年 40.53 歲，尤其以 107 年增長幅度最大。

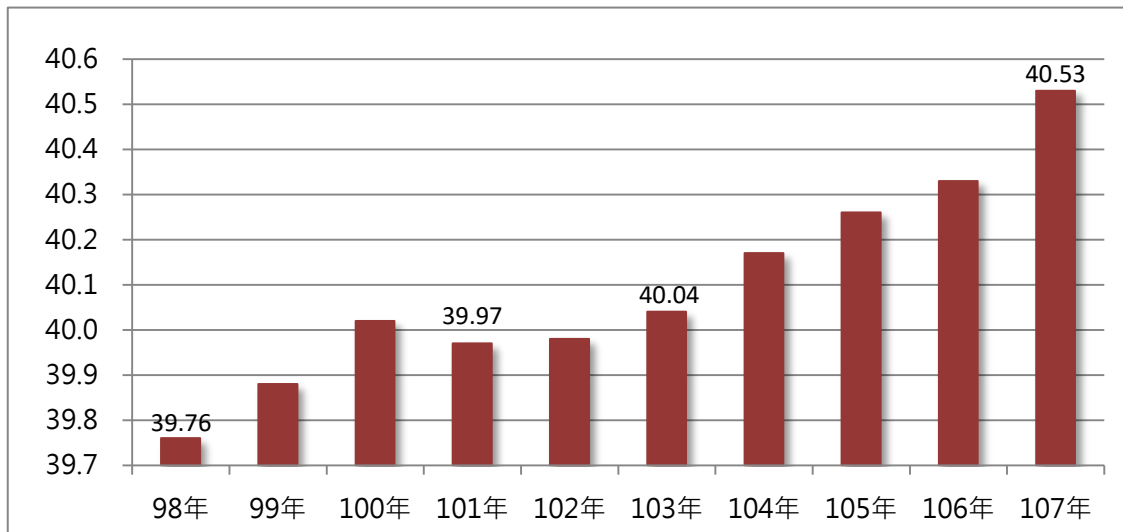


圖 2.3 近 10 年勞保被保險人全體平均年齡分布情形

(4) 被保險人性別及月投保薪資分布

107 年勞保全體被保險人中，男性占 50.7%，女性占 49.3%，差異不大。以月投保薪資觀之，男性與女性被保險人分布趨勢相似，主要集中在 22,000 元組別(107 年度基本工資)及 45,800 元組別(投保薪資上限)，前者兩性人數差異不大；後者男性明顯多於女性，男性投保 45,800 元者占全體男性被保險人 29.5%，女性僅 18.1%。

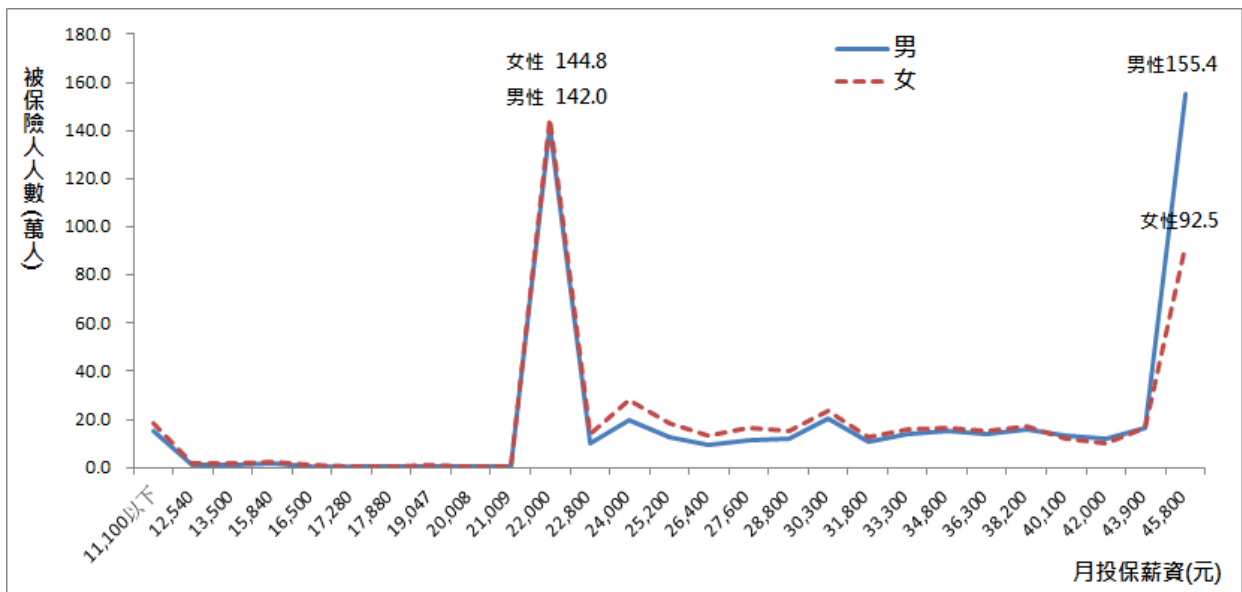


圖 2.4 107 年勞保被保險人月投保薪資分布情形(按性別分)

(5) 被保險人平均投保薪資(按投保單位類別分)

107年勞保全體平均投保薪資為31,514元，較106年增加509元；以9大類別觀之，「新聞、文化、公益及合作事業之員工」平均投保薪資最高；「職業訓練機構接受訓練者」平均投保薪資最低，與其他類別平均落差較大。

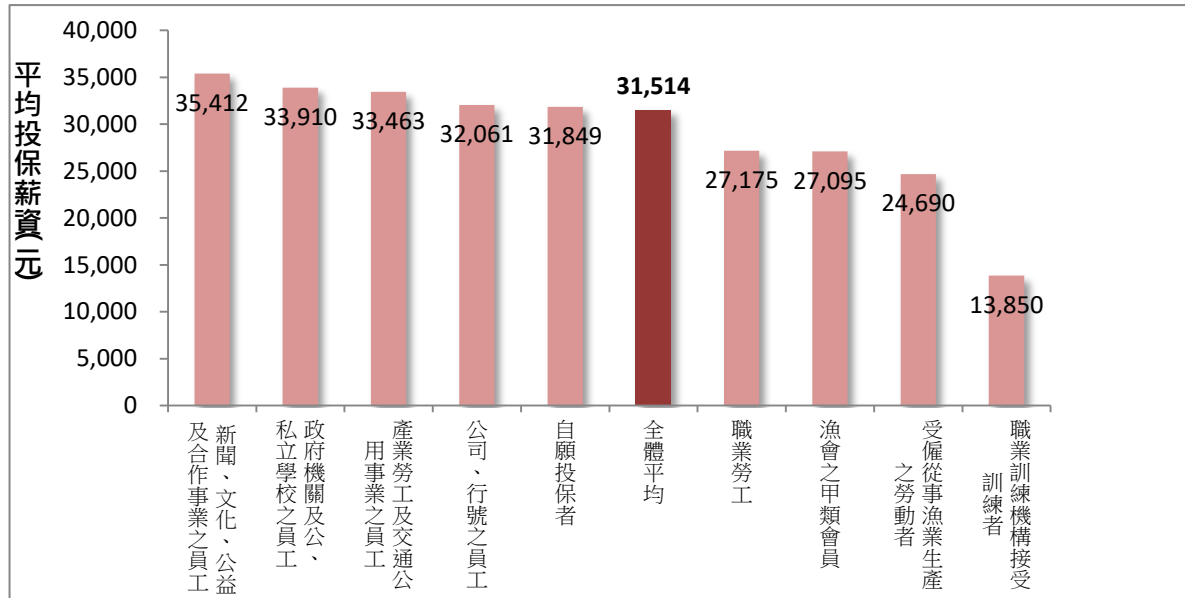


圖 2.5 107年勞保被保險人平均投保薪資(按投保單位類別分)

近10年勞保被保險人之全體平均投保薪資呈現逐年成長趨勢，尤其自105年起，全體平均投保薪資每年成長超過500元，平均年增率為1.75%。

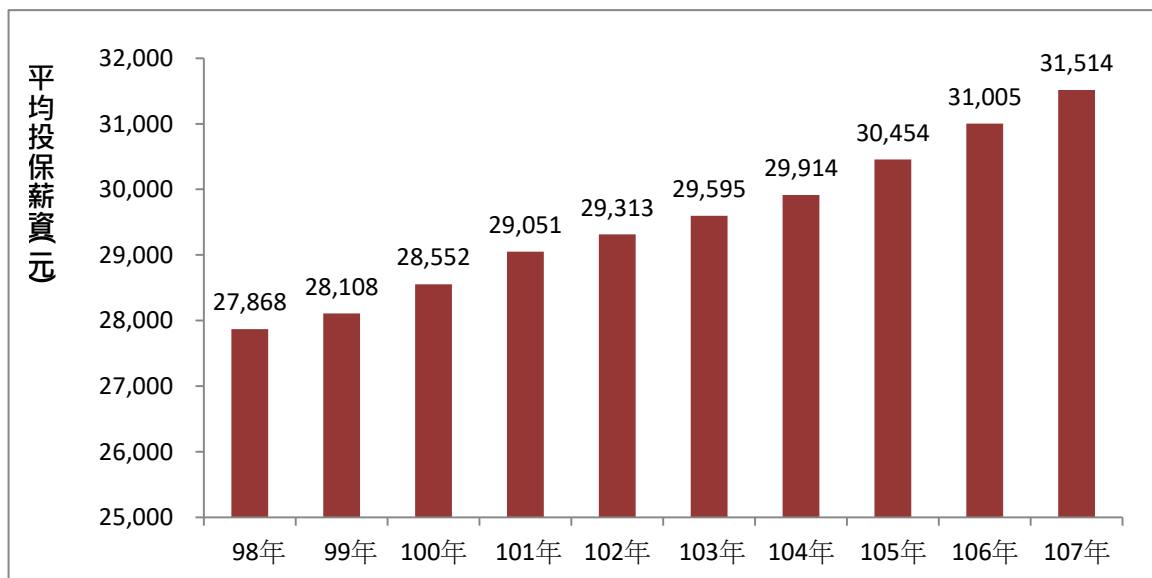


圖 2.6 近10年勞保被保險人全體平均投保薪資變動情形

3. 普通事故保險應計保費負擔情形

107 年勞保普通事故保險應計保險費達 3,642.7 億元，其中資方負擔 2,014.8 億元(占 55.3%)、勞方負擔 979.0 億元(占 26.9%)及政府負擔 648.9 億元(占 17.8%，含政府應負擔及補助保險費、育嬰留職停薪續保專款補助及職災續保補助等)。

另隨費率調高及納保人數上升，自 99 年至 107 年整體保險費呈逐年增加趨勢。

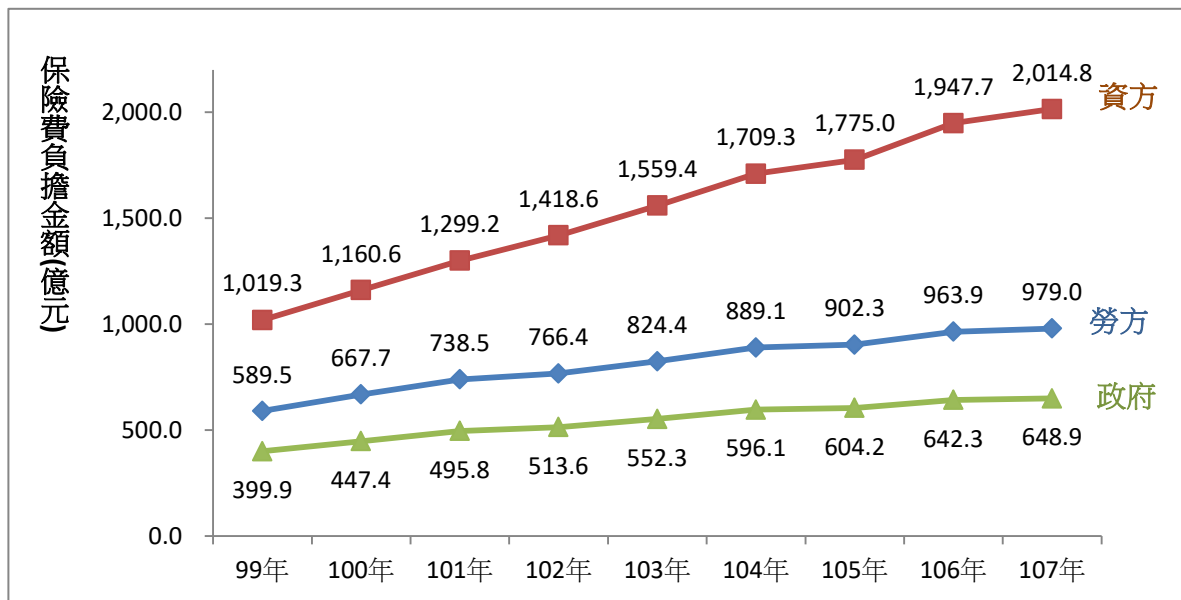


圖 2.7 99-107 年勞保普通事故保險應計保險費負擔情形

(二) 普通事故保險給付概況

107 年勞工保險給付總金額達 3,963.6 億元，其中普通事故保險給付 3,895.6 億元(占 98.3%)、職災事故保險給付 68.0 億元(占 1.7%)。以下針對普通事故保險給付概況進行說明：

1. 各給付項目實計現金給付(按一次給付及年金給付分)

(1) 一次給付

107 年一次給付總金額 1,582.2 億元，占整體普通事故保險給付總額 40.6%，其中以老年給付為大宗，計 10 萬 8,933 件，給付總額約 1,213.2 億元，占一次給付總額 76.7%。

表 2.4 107 年勞保普通事故實計現金給付(一次給付)(按給付種類分)

項目	件數(件)	金額(元)	金額比率(%)
合計	527,095	158,216,024,454	100.0
1.生育給付	136,989	8,483,832,300	5.4
2.傷病給付	126,252	1,037,268,302	0.7
3.失能給付	16,634	4,409,513,111	2.8
一次請領失能給付	16,565	4,363,037,951	
失能差額金	69	46,475,160	
4.老年給付	108,933	121,322,219,047	76.7
一次請領老年給付	85,722	115,669,143,222	
老年一次金	18,380	1,815,224,108	
老年差額金	4,831	3,837,851,717	
5.死亡給付	138,287	22,963,191,694	14.5
家屬死亡喪葬津貼	126,724	13,878,986,263	
一次請領本人死亡給付	11,563	9,084,205,431	

(2) 年金給付

107 年年金給付總額 2,313.5 億元，占整體普通事故保險給付總額 59.4%，其中以老年年金為大宗，年底給付人數 116 萬 5,766 人，給付總額 2,276.0 億元，占年金給付總額 98.4%。

表 2.5 107 年勞保普通事故實計現金給付(年金)(按給付種類分)

項目	年底人數(人)	金額(元)	金額比率(%)
合計	1,192,561	231,347,652,396	100.0
1.失能	3,378	394,650,913	0.2
年金	2,170	327,923,461	
國保併勞保	1,208	66,727,452	
2.老年年金	1,165,766	227,595,707,005	98.4
3.遺屬年金	23,417	3,357,294,478	1.5

2. 近 10 年各給付項目實計現金給付(含一次給付及年金給付)

普通事故保險各項實計現金給付，歷年來皆以老年給付為大宗，107 年老年給付金額達 3,489.2 億元，占普通事故保險給付 89.6%。

觀察近 10 年老年給付金額之變動情形，101 年因媒體有關勞保財務危機之報導，造成老年一次給付請領件數及金額大幅增加，102 年持續增加，103 年微幅下降，104 年至 106 年整體請領件數及金額持續上升，107 年成長幅度則較為持平。

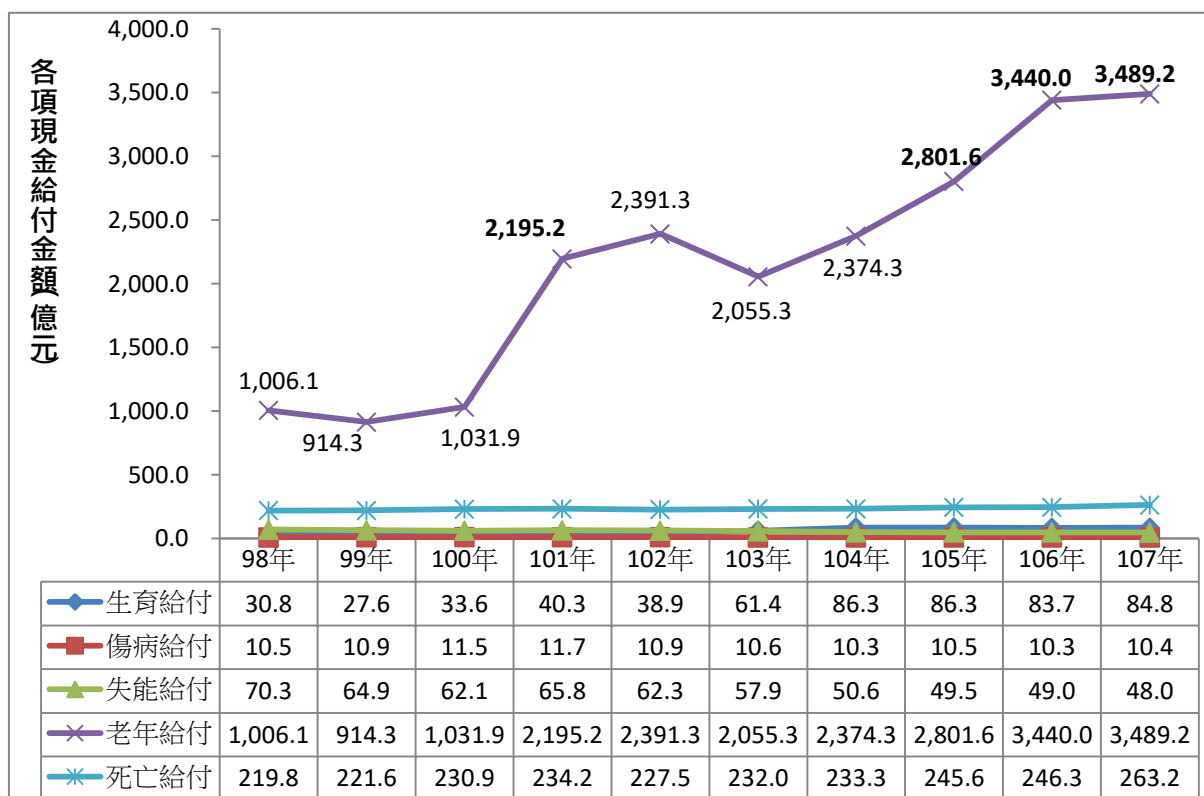


圖 2.8 近 10 年勞保普通事故實計現金給付(按給付項目分)

3. 老年給付請領件數及金額(按一次給付及年金給付分)

勞保於 98 年年金化後，老年年金請領人數及金額逐年明顯增加，103 年起領取金額高於一次給付。而一次給付請領件數，101 年因媒體報導勞保財務危機，造成請領件數增加，一次給付請領金額暴增至 1,767.7 億元，102 年仍高達 1,588.8 億元，103 年請領件數及金額下降幅度較大，104 年至 107 年則微幅變動。

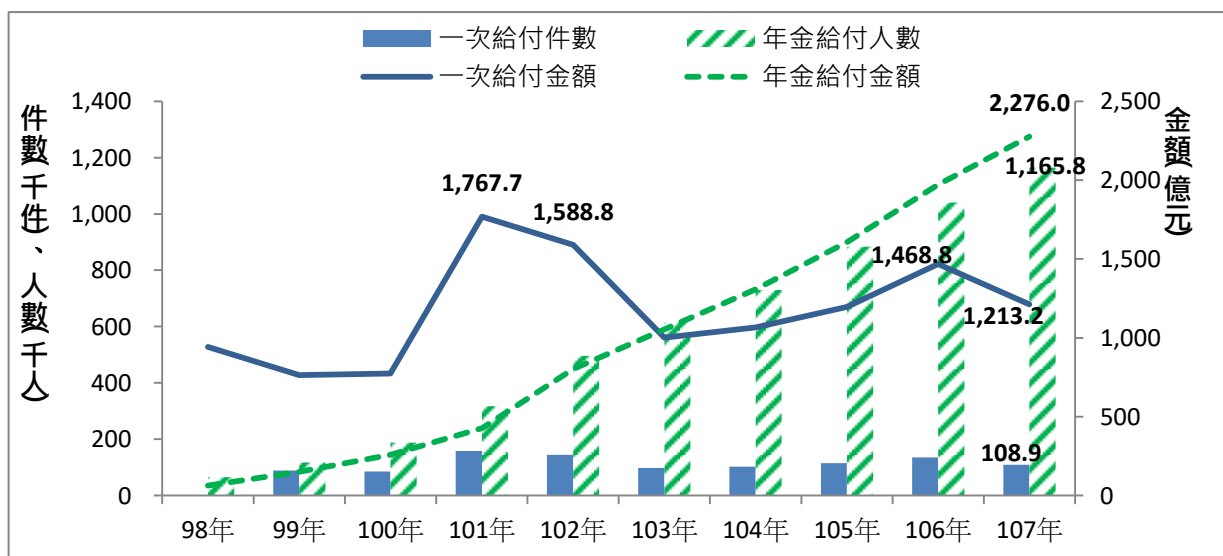


圖 2.9 近 10 年勞保老年給付請領件數及金額(按一次給付及年金給付分)

表 2.6 近 10 年勞保老年給付請領件數及金額(按一次給付及年金給付分)

年度	一次給付								年金給付	
	合計		一次請領 老年給付		老年一次金		老年差額金			
	件數 (千件)	金額 (億元)	件數 (千件)	金額 (億元)	件數 (千件)	金額 (億元)	件數 (千件)	金額 (億元)	人數 (千人)	金額 (億元)
98年	153.1	941.9	86.7	894.5	66.2	46.5	0.1	0.9	65.6	64.3
99年	88.4	764.4	68.5	744.2	19.5	16.4	0.5	3.7	118.5	150.0
100年	85.3	772.8	66.0	748.3	18.5	17.6	0.8	6.9	188.7	259.1
101年	157.8	1,767.7	136.2	1,736.1	20.3	20.5	1.3	11.1	319.0	427.6
102年	144.8	1,588.8	123.8	1,548.9	18.9	21.2	2.0	18.7	497.4	802.4
103年	97.5	1,001.5	76.7	956.6	18.0	20.2	2.7	24.7	615.0	1,053.8
104年	102.9	1,065.9	79.2	1,014.0	20.3	22.9	3.4	29.0	731.4	1,308.4
105年	114.5	1,196.4	87.2	1,138.3	23.5	26.3	3.8	31.7	884.5	1,605.2
106年	135.0	1,468.8	103.6	1,401.8	27.1	31.2	4.3	35.8	1,041.9	1,971.2
107年	108.9	1,213.2	85.7	1,156.7	18.4	18.2	4.8	38.4	1,165.8	2,276.0

註：「一次給付」分為 3 種給付：1. 「一次請領老年給付」係指被保險人於 98 年 1 月 1 日勞保年金制度施行前有保險年資者得請領之；2. 「老年一次金」係指符合法定請領年齡(98 至 106 年為年滿 60 歲)·保險年資合計未滿 15 年·並辦理離職退保者得請領之；3. 「老年差額金」係指被保險人於勞保年金施行前有勞保年資·退保時符合一次請領老年給付條件·於領取老年年金期間死亡者·遺屬選擇一次請領老年給付·扣除已領年金給付總額之差額。

4. 老年年金給付請領概況

107 年請領老年年金給付者之平均年齡 61 歲·平均投保年資 28.6 年·平均投保薪資 36,787 元·平均給付金額 17,120 元。

觀察近 10 年變動趨勢·自 98 年起請領老年年金給付平均年齡微幅下降·至 107 年減少 2.5 歲；平均投保年資則逐年微幅增加·至 107 年增加 4.0 年；平均投保薪資及平均給付金額均逐年增加·至 107 年分別增加 6,947 元及 4,322 元。

觀察性別差異·男性之給付平均年齡·平均投保年資·投保薪資及給付金額·均較女性多。

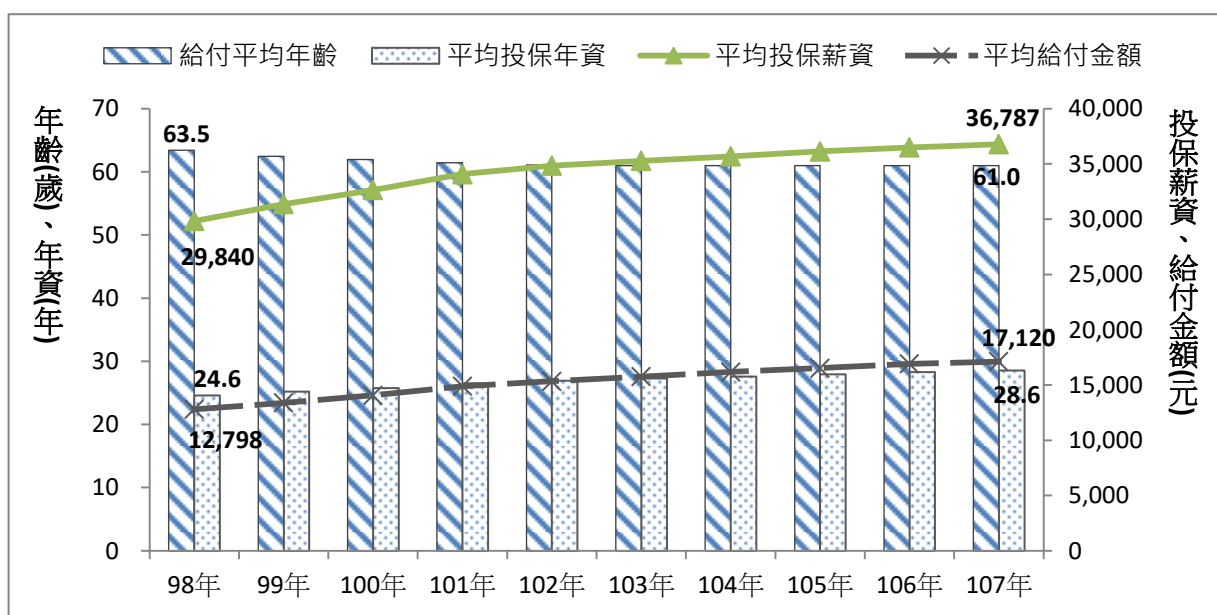


圖 2.10 近 10 年勞保請領老年年金給付概況

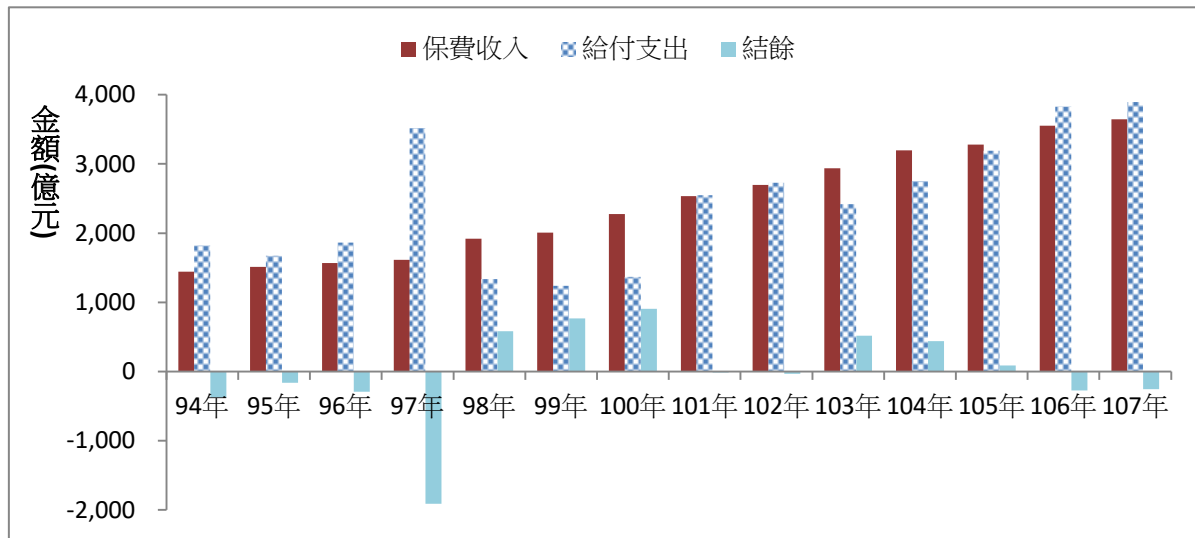
表 2.7 近 10 年勞保請領老年年金給付概況(按性別分)

年度	給付平均年齡(歲)			平均投保年資(年)			平均投保薪資(元)			平均給付金額(元)		
	全體	男	女	全體	男	女	全體	男	女	全體	男	女
98年	63.5	63.2	63.8	24.6	25.3	23.9	29,840	31,326	28,176	12,798	13,803	11,696
99年	62.5	62.3	62.7	25.2	25.9	24.6	31,365	33,001	29,556	13,387	14,458	12,285
100年	62.0	61.8	62.1	25.8	26.4	25.2	32,650	34,347	30,903	14,067	15,137	13,017
101年	61.5	61.4	61.5	26.5	27.0	26.1	34,076	35,658	32,665	14,884	15,859	14,022
102年	61.1	61.1	61.1	27.0	27.5	26.6	34,841	36,417	33,541	15,344	16,349	14,512
103年	61.0	61.1	61.0	27.3	27.8	26.9	35,277	36,885	33,945	15,753	16,831	14,862
104年	61.0	61.1	61.0	27.6	28.1	27.2	35,684	37,283	34,341	16,179	17,299	15,256
105年	61.0	61.1	60.9	28.0	28.5	27.6	36,139	37,695	34,836	16,532	17,646	15,607
106年	61.0	61.1	60.9	28.3	28.8	27.9	36,499	38,017	35,226	16,911	18,041	15,975
107年	61.0	61.1	60.9	28.6	29.0	28.2	36,787	38,294	35,521	17,120	18,263	16,164

(三) 財務概況

1. 普通事故保險保費收支概況

勞保在 98 年實施年金制度前數年，保險支出均大於收入；實施年金制度後初期支出下降，惟逐年增長趨勢明顯，106 年起支出已明顯大於收入，至 107 年結餘為-253 億元。

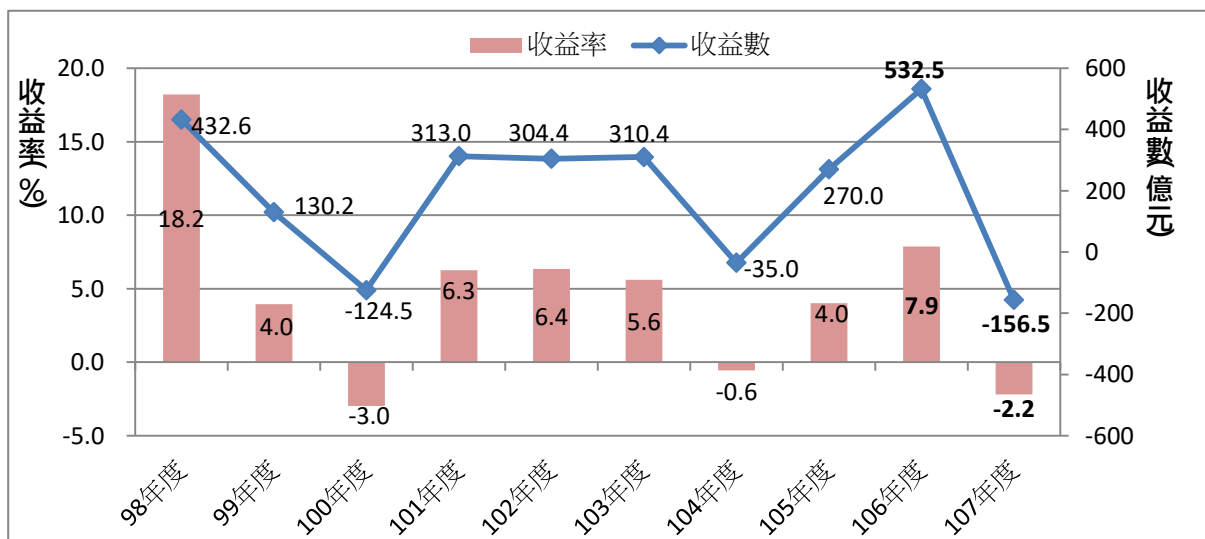


註：該項目為保費收入與給付支出之統計，不含基金投資運用收益。

圖 2.11 歷年普通事故保險保費收支概況

2. 基金運用收益

觀察近 10 年勞保基金運用收益情形，收益數及收益率多為正值。100 年及 104 年因全球金融市場動盪，大幅提高基金操作難度，致收益數及收益率為負數；106 年因投資得利，收益數高達 532.5 億元，收益率 7.9%；107 年則因全球金融市場劇烈震盪下跌，致年底收益數為-156.5 億元，收益率為-2.2%。



註：本表基金運用收益包含勞工保險職業災害保險；收益率為名目收益率。

圖 2.12 近 10 年勞保基金整體運用收益情形

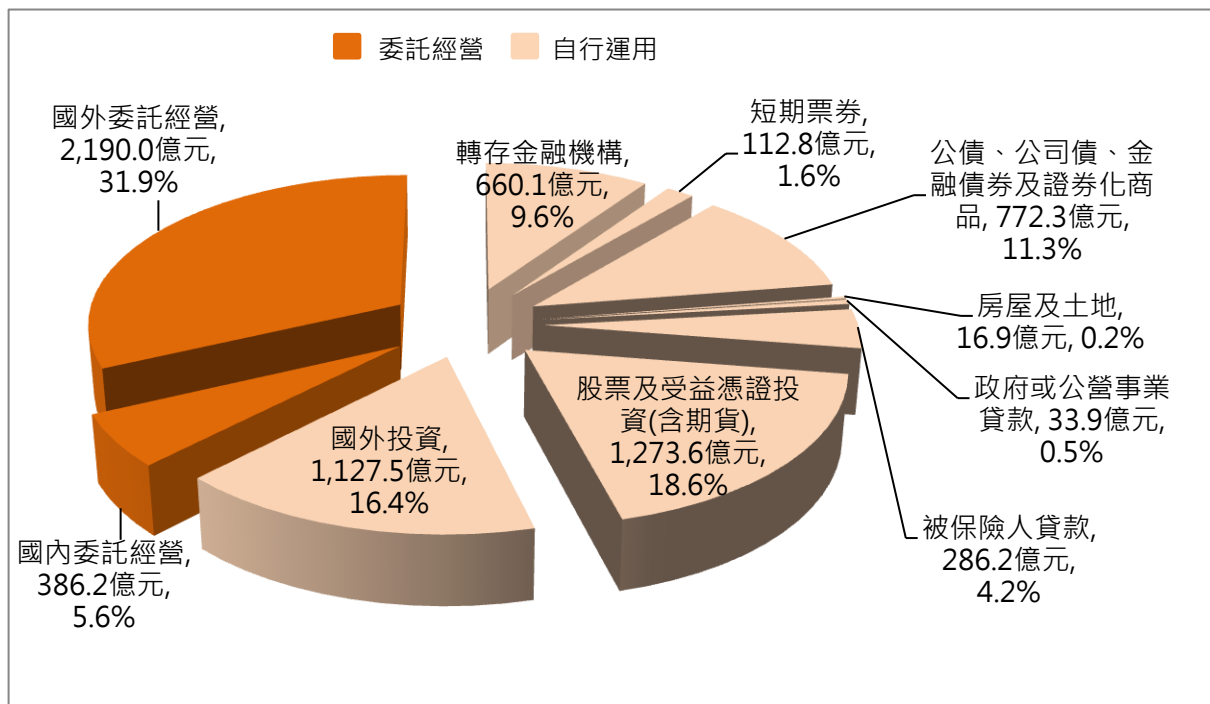
表 2.8 歷年勞保基金整體運用收益情形

年度(期間)	收益數(元)	收益率(%)
84 年度 (83.7.1-84.6.30)	8,229,101,233	7.8
85 年度 (84.7.1-85.6.30)	9,506,878,126	6.8
86 年度 (85.7.1-86.6.30)	13,352,331,261	6.5
87 年度 (86.7.1-87.6.30)	15,949,482,055	5.7
88 年度 (87.7.1-88.6.30)	24,806,535,950	7.1
89 年度 (88.7.1-89.12.31)	5,648,966,329	0.9
90 年度 (90.1.1-90.12.31)	16,970,795,190	3.4
91 年度 (91.1.1-91.12.31)	5,769,527,216	1.2
92 年度 (92.1.1-92.12.31)	27,208,218,842	5.9
93 年度 (93.1.1-93.12.31)	14,416,621,069	3.1
94 年度 (94.1.1-94.12.31)	16,661,377,316	3.8
95 年度 (95.1.1-95.12.31)	33,346,441,249	7.9
96 年度 (96.1.1-96.12.31)	24,175,937,474	5.8
97 年度 (97.1.1-97.12.31)	-54,850,562,601	-16.5
98 年度 (98.1.1-98.12.31)	43,263,333,084	18.2
99 年度 (99.1.1-99.12.31)	13,021,611,407	4.0
100 年度 (100.1.1-100.12.31)	-12,447,814,337	-3.0
101 年度 (101.1.1-101.12.31)	31,303,980,748	6.3
102 年度 (102.1.1-102.12.31)	30,444,525,122	6.4
103 年度 (103.1.1-103.12.31)	31,042,757,241	5.6
104 年度 (104.1.1-104.12.31)	-3,502,415,501	-0.6
105 年度 (105.1.1-105.12.31)	27,002,872,846	4.0
106 年度 (106.1.1-106.12.31)	53,253,333,060	7.9
107 年度 (107.1.1-107.12.31)	-15,652,782,655	-2.2

註：本表基金運用收益包含勞工保險職業災害保險；收益率為名目收益率。

3. 基金資產配置

107 年底勞保基金資產總額達 6,859.6 億元，較上一年度減少 371.5 億元，國內外委託經營占 37.6%；自行運用占 62.4%：主要為「股票及受益憑證投資(含期貨)」占 18.6%、「國外投資」占 16.4%及「公債、公司債、金融債券及證券化商品」占 11.3%。



註：基金資產配置包含勞工保險職業災害保險。

圖 2.13 107 年勞保基金資產配置情形

4. 精算報告

「勞工保險條例施行細則」第 26 條之 1 規定，保險人應至少每 3 年精算一次該條例第 13 條所定之普通事故保險費率，每次精算 50 年。

依 107 年公布之勞工保險普通事故保險費率精算結果顯示，最適平衡費率為 27.94%，且已於 106 年首次出現當期保費收入不足以支付各項保險給付，並預估於 115 年基金累積餘額將轉為負值。

表 2.9 勞保普通事故保險最近一次精算結果

資料時間		106 年 12 月
報告完成年度		107 年 12 月
精算 假設	折現率及資產報酬率	3.5%
	投保薪資調整率	1.5%
	消費者物價指數	1.1%
精算 結果	平衡費率	27.94%
	首次出現保費收入不足支出年度	106 年
	首次基金累積餘額出現負值年度	115 年

(四) 制度動態

1. 107 年 1 月 1 日因應基本工資調整為 22,000 元，「勞工保險投保薪資分級表」、「勞工退休金月提繳工資分級表」及「全民健康保險投保金額分級表」亦同時配合修正施行。
2. 108 年 1 月 1 日起，勞保普通事故保險費率調高 0.5%，按被保險人月投保薪資 10% 計算(不含就業保險費率 1%)。
3. 108 年 1 月 1 日因應基本工資調整為 23,100 元，「勞工保險投保薪資分級表」、「勞工退休金月提繳工資分級表」及「全民健康保險投保金額分級表」亦同時配合修正施行。
4. 108 年 5 月起，101 年度申請勞保年金給付者，因 101 年至 107 年消費者物價指數累計成長率達 5.14%，已達法定調整標準 5%，故於該(101)年度申請勞保年金並經審核符合請領規定且尚在領取中者，自該月起調高年金給付金額，按原來的給付標準計算後加計 CPI 累計成長率計算。
5. 108 年 10 月 30 日因應 109 年基本工資調整為 23,800 元，修正發布「勞工保險投保薪資分級表」，並自 109 年 1 月 1 日起施行。

< 資料來源 >

1. 中華民國 107 年勞工保險統計年報。
2. 勞動部勞動基金運用局網站之統計資料。
3. 《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》，勞工保險局 107 年度委託研究。

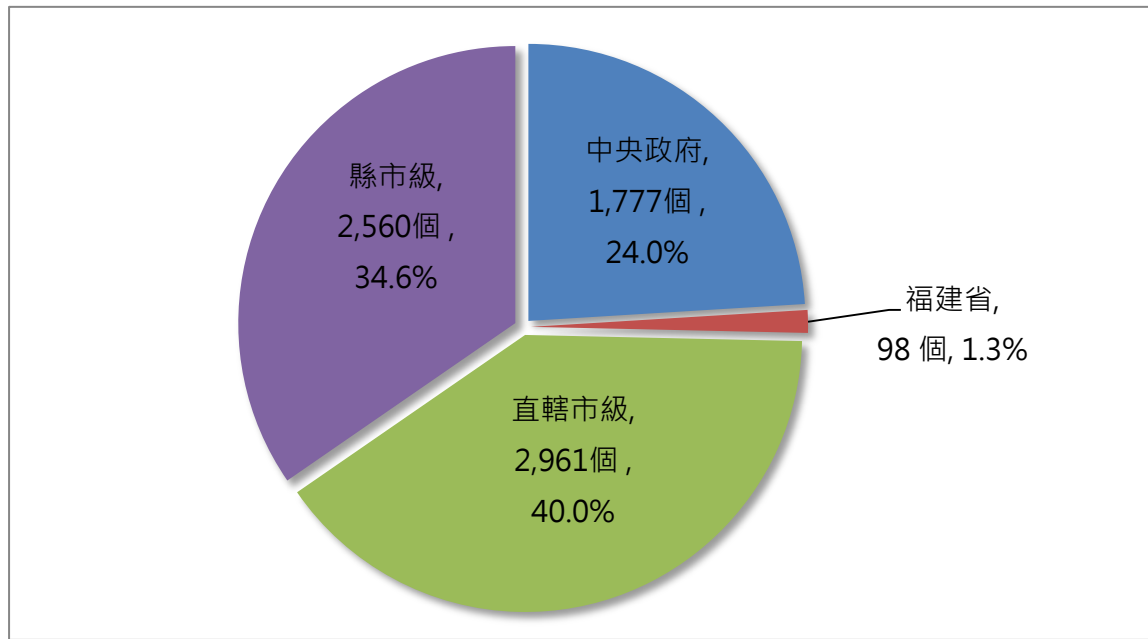
(圖表均由本文自行繪製)

二、公教人員保險

(一) 納保概況

1. 要保機關

107年底公保要保機關總計7,396個，較106年減少26個。其中「直轄市級機關」最多，占40%，「縣市級機關」次之，占34.6%。



註：自107年7月1日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

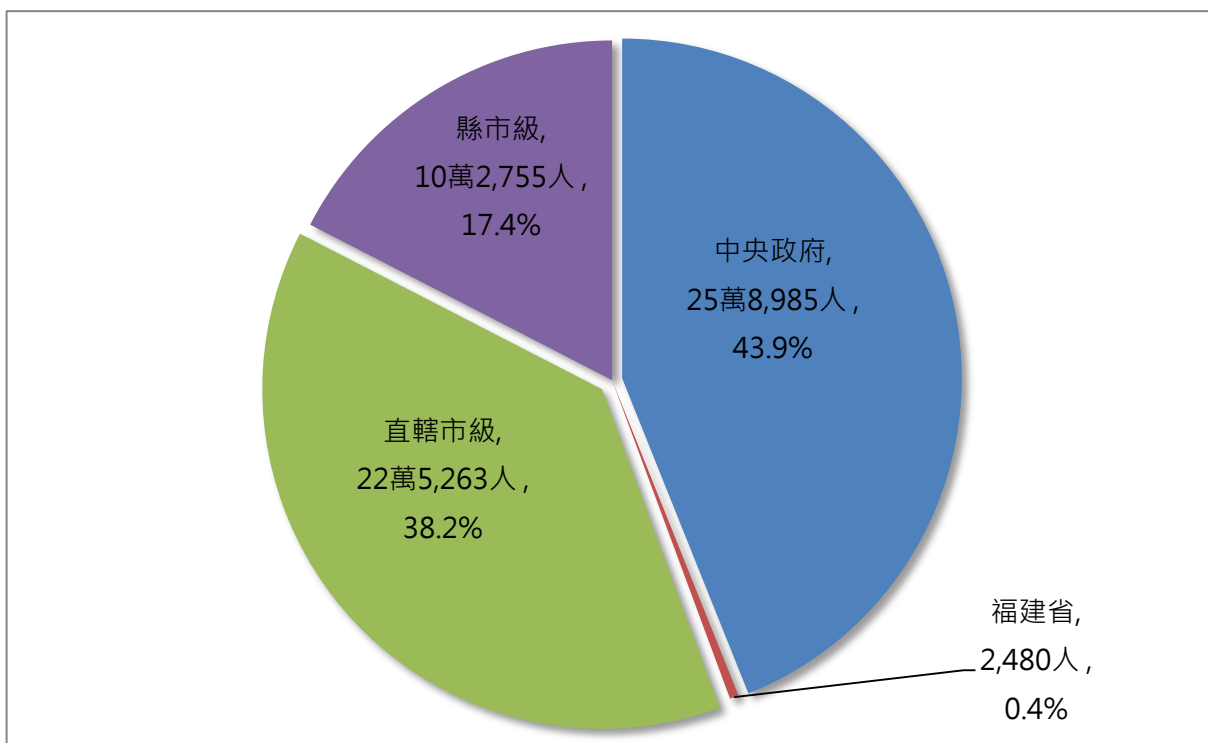
圖 2.14 107年公保要保機關分布情形

2. 被保險人

(1) 被保險人人數(按要保機關分)

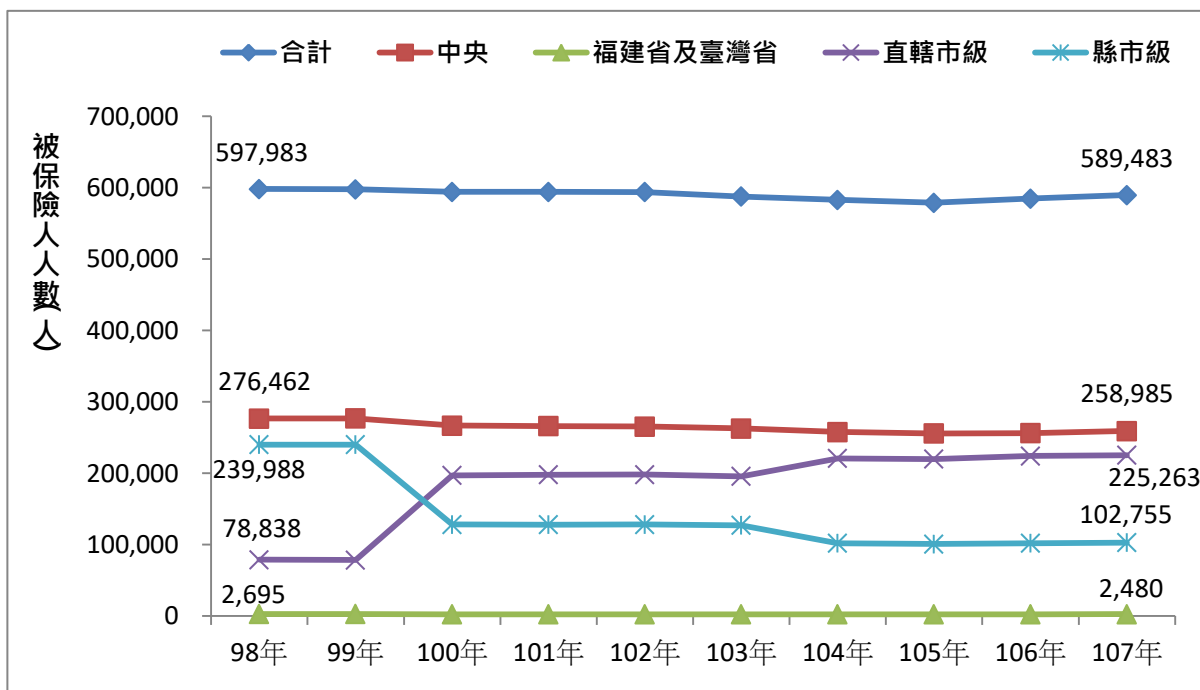
107年底公保被保險人人數總計58萬9,483人，依要保機關觀察之，以「中央政府機關」最多，占43.9%，「直轄市級機關」次之，占38.2%。

觀察近10年之被保險人人數變動情形，自98年59萬7,983人降至107年58萬9,483人，減少8,500人。其中，「直轄市級機關」及「縣市級機關」在100年及104年之人數變動幅度較大：100年因新北市、臺中市、臺南市及高雄市改制為直轄市，造成「直轄市級機關」人數增加約11.9萬人，「縣市級機關」相對減少約11.2萬人；104年因桃園市改制為直轄市，造成「直轄市級機關」增加約2.5萬人，「縣市級機關」相對減少約2.5萬人，變動幅度小於100年。「中央政府機關」則自98年27萬6,462人降至107年25萬8,985人，「福建省及臺灣省」之人數穩定變動少，並自107年7月1日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。



註：自 107 年 7 月 1 日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

圖 2.15 107 年公保被保險人人數分布情形(按要保機關分)



註：自 107 年 7 月 1 日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

圖 2.16 近 10 年公保被保險人人數變動情形(按要保機關分)

(2) 被保險人年齡及性別分布

公保被保險人以 35-54 歲為主，占全體被保險人 67.0%，其中「45-49 歲」之人數最多，達 11 萬 5,568 人，占全體 19.6%。全體被保險人平均年齡 43.7 歲。

依性別觀之，107 年公教人員男性被保險人 29 萬 1,297 人，占 49.4%，女性 29 萬 8,186 人，占 50.6%。「45-49 歲」之男女性人數相近，該年齡層以下之女性多於男性，以上則男性多於女性。男性被保險人平均年齡 44.3 歲，女性被保險人 43.1 歲。

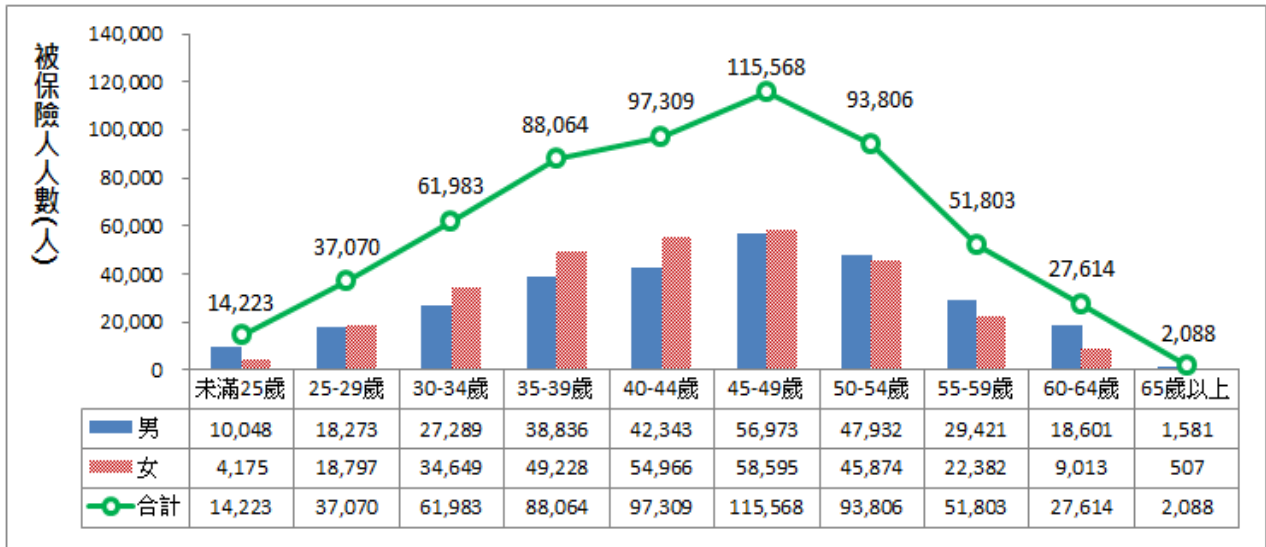


圖 2.17 107 年公保被保險人性別及年齡分布情形

(3) 被保險人保俸分布

107 年公保被保險人，保俸以「40,000-49,999 元」之人數最多，達 25 萬 1,428 人，占 42.7%，「30,000-39,999 元」為 13 萬 8,494 人次之，占 23.5%。

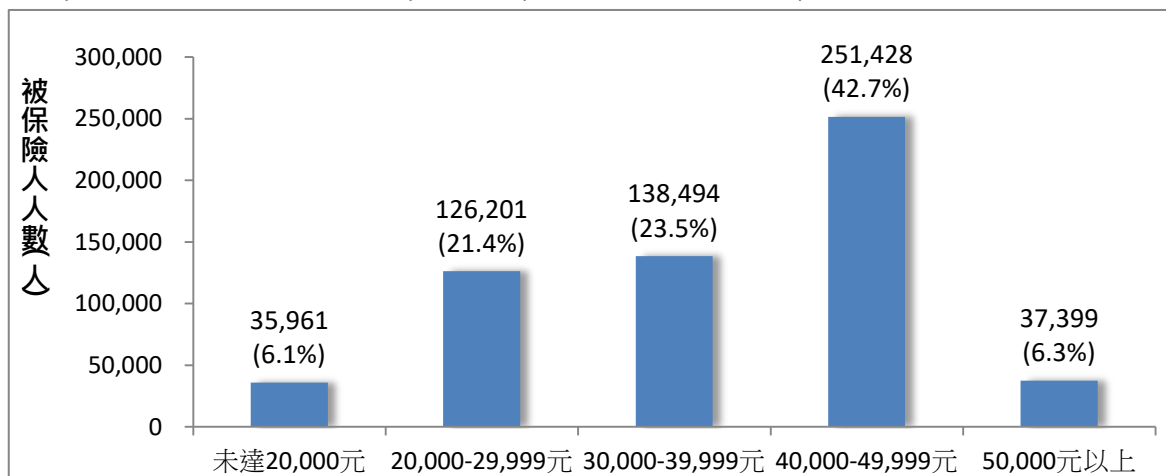


圖 2.18 107 年公保被保險人保俸分布情形

(4) 被保險人平均保俸

觀察近 10 年之平均保俸變動情形，由 98 年 33,527 元上升至 107 年 37,128 元，增加 3,601 元(+10.7%)，其中 100 年及 107 年因公教人員調增薪俸，保俸增加幅度大，較前年度分別增加 1,295 元(+3.8%)及 1,163 元(+3.2%)。

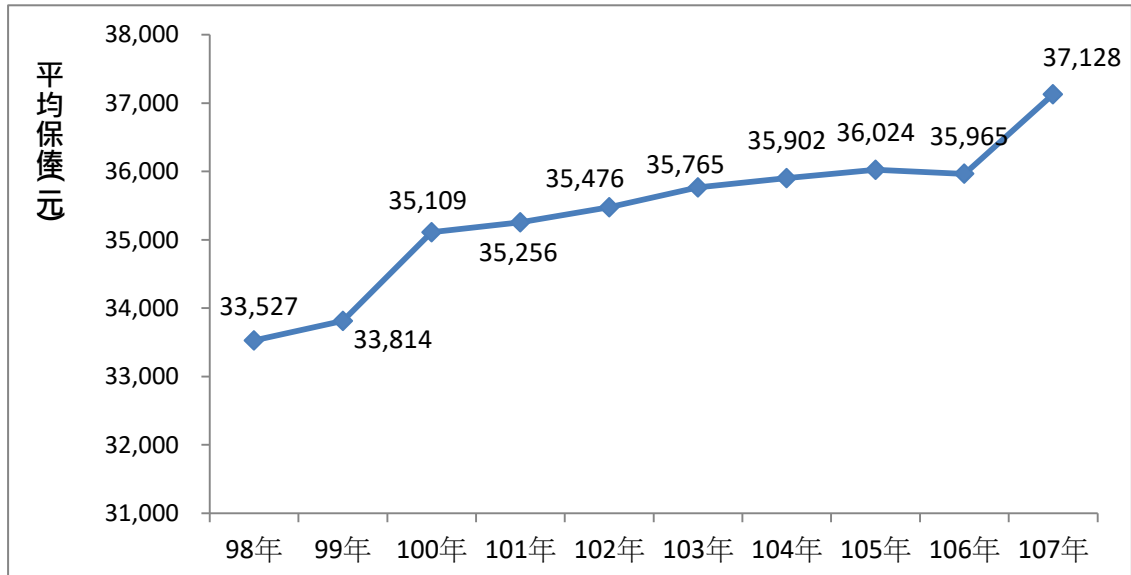


圖 2.19 近 10 年公保被保險人平均保俸變動情形

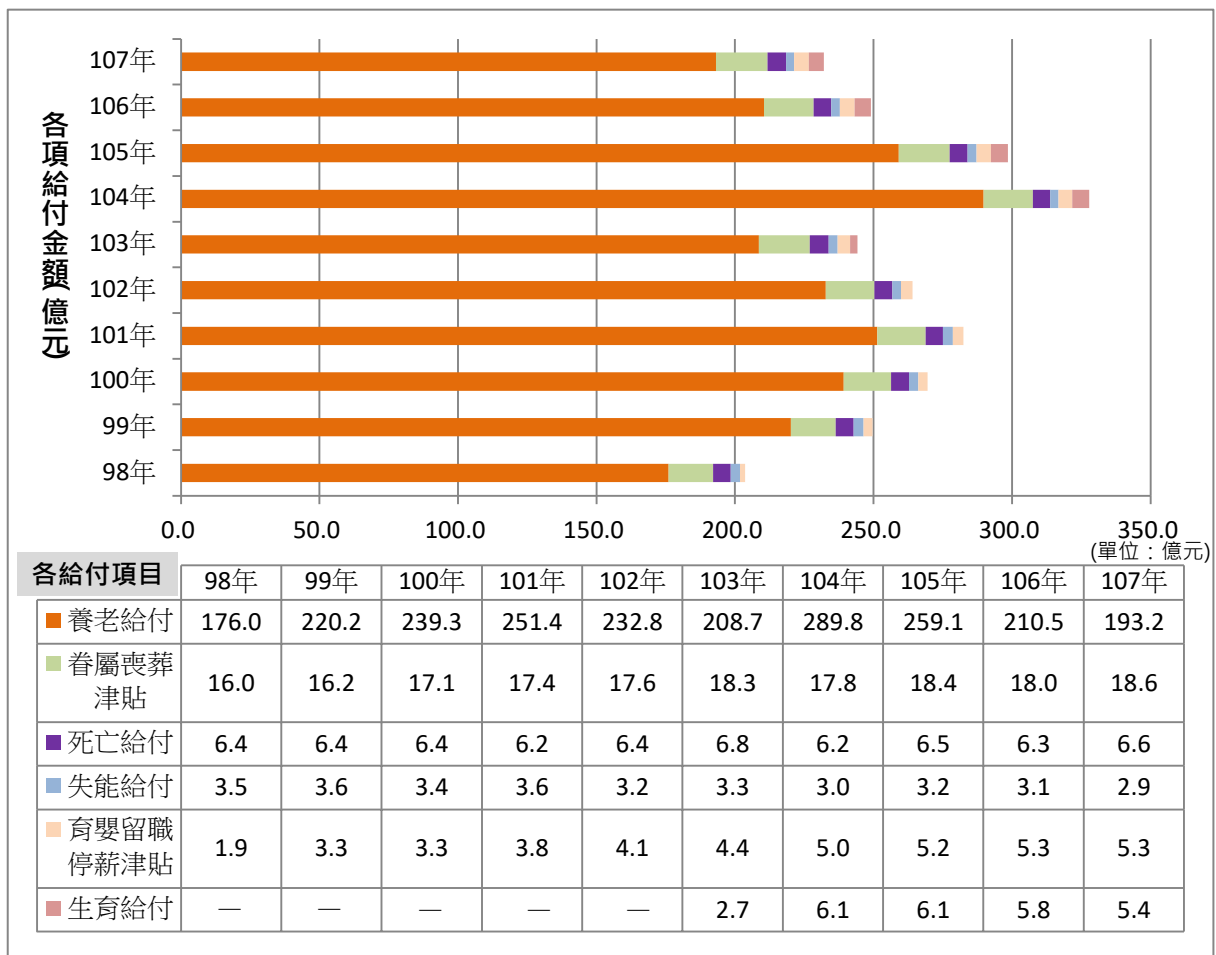
(二) 給付概況

1. 各給付項目及金額(含一次給付及年金給付)

公教人員保險給付包含養老給付、眷屬喪葬津貼、死亡給付、失能給付、育嬰留職停薪津貼(98 年起增列)及生育給付(103 年起增列)等 6 項。103 年起養老及死亡給付含有一次給付及年金給付等兩種方式，104 年 12 月 2 日修正公布將殘廢給付更名為失能給付。

(1) 近 10 年各給付項目及金額

觀察近 10 年各給付項目及金額之變動情形，以養老給付為最大宗，其中 101 年至 103 年呈現下降趨勢，由 251.4 億元降至 208.7 億元，104 年大幅增加至 289.7 億元後，再逐年下降至 107 年 193.2 億元。在養老給付的帶動下，總給付金額之變動情形與養老給付一致。



註：本表養老給付自 103 年起列計領受遺屬一次金餘額及遺屬年金之金額。

圖 2.20 近 10 年公保各給付項目及金額變動情形

(2) 近 10 年各給付項目及金額之占比分布

觀察近 10 年各給付項目及金額之占比變動幅度不大，107 年仍以養老給付為最大宗，占總給付金額 83.2%，眷屬喪葬津貼次之，占 8%。

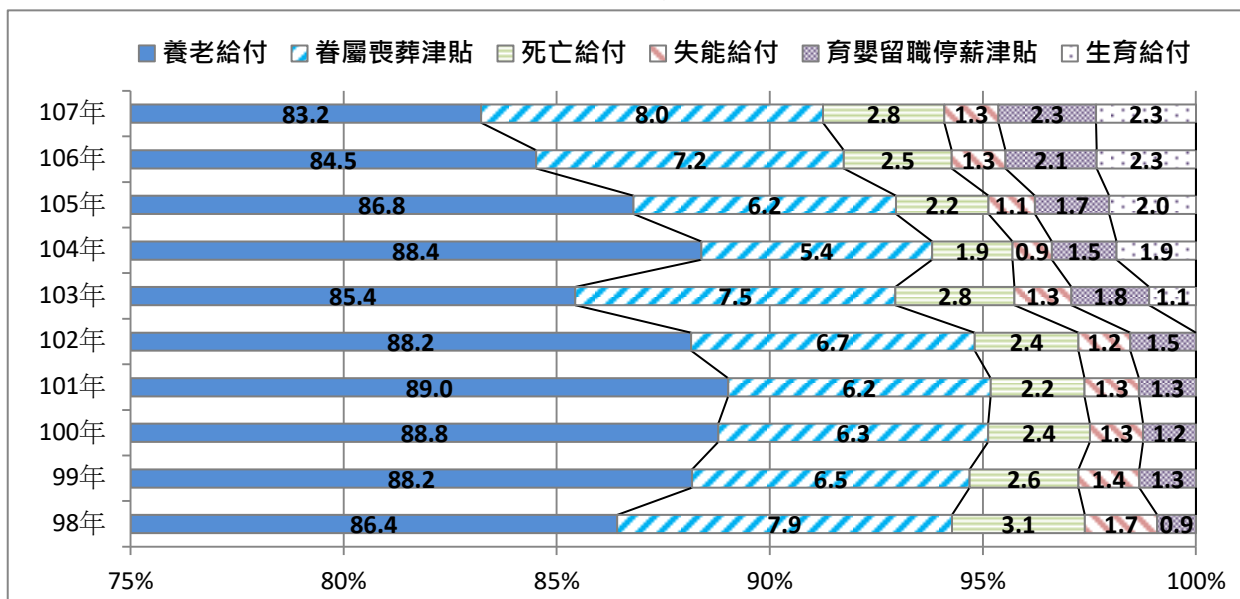
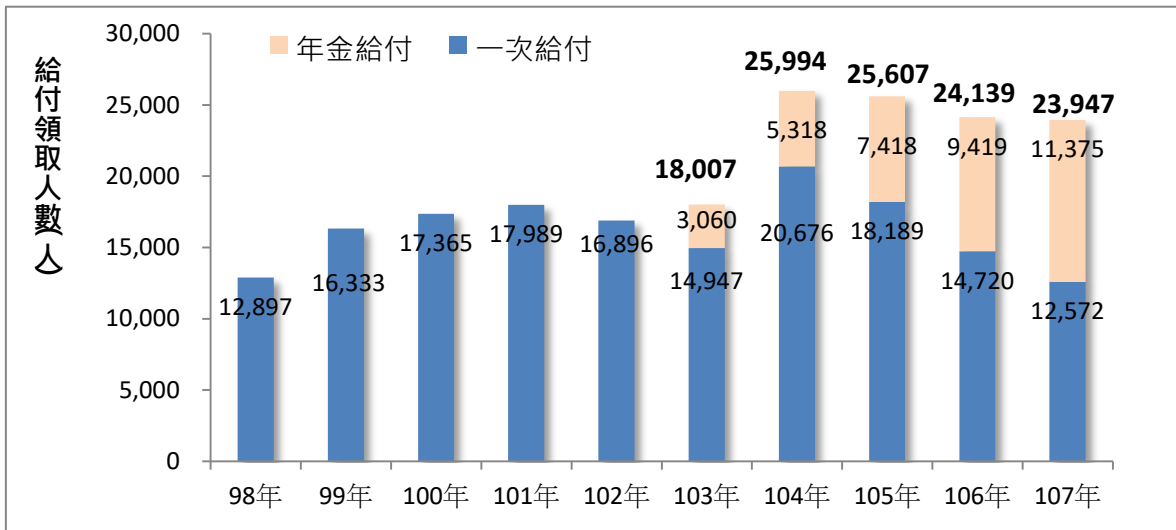


圖 2.21 近 10 年公保各給付項目及金額占比變動情形

2. 養老給付領取概況(按一次給付及年金給付分)

(1) 領取給付人數

107年公保養老給付領取人數2萬3,947人，其中一次給付1萬2,572人、年金給付1萬1,375人。因公保自103年6月新增私校教職員、駐衛警可請領年金，並自99年1月起符合相關條件者可回溯適用；另於104年5月再增加「未有月退休(職、伍)給與且未適用優惠存款制度者」亦可請領年金，並自103年6月起符合相關條件者可回溯適用，爰103年起請領養老年金人數呈現逐年增加趨勢。

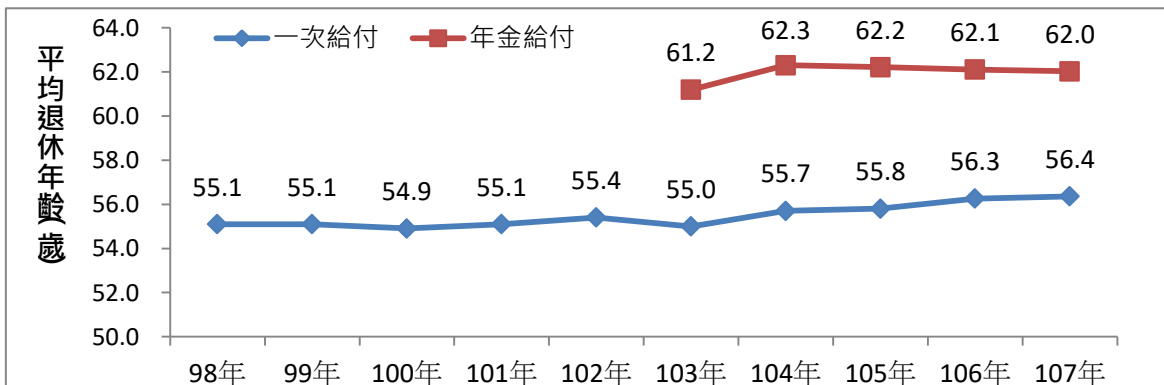


註：年金給付係當年度12月底之實際領取人數，未包含遺屬年金。

圖 2.22 近 10 年公保養老給付請領人數變動情形

(2) 領取給付者之平均退休年齡

107年領取公保養老給付者之平均退休年齡，年金給付為62.0歲，相較一次給付56.4歲，多出5.6歲。觀察近10年之變動情形，一次給付自98年55.1歲至107年56.4歲；年金給付自103年61.2歲至107年62.0歲，呈現微幅增減趨勢。

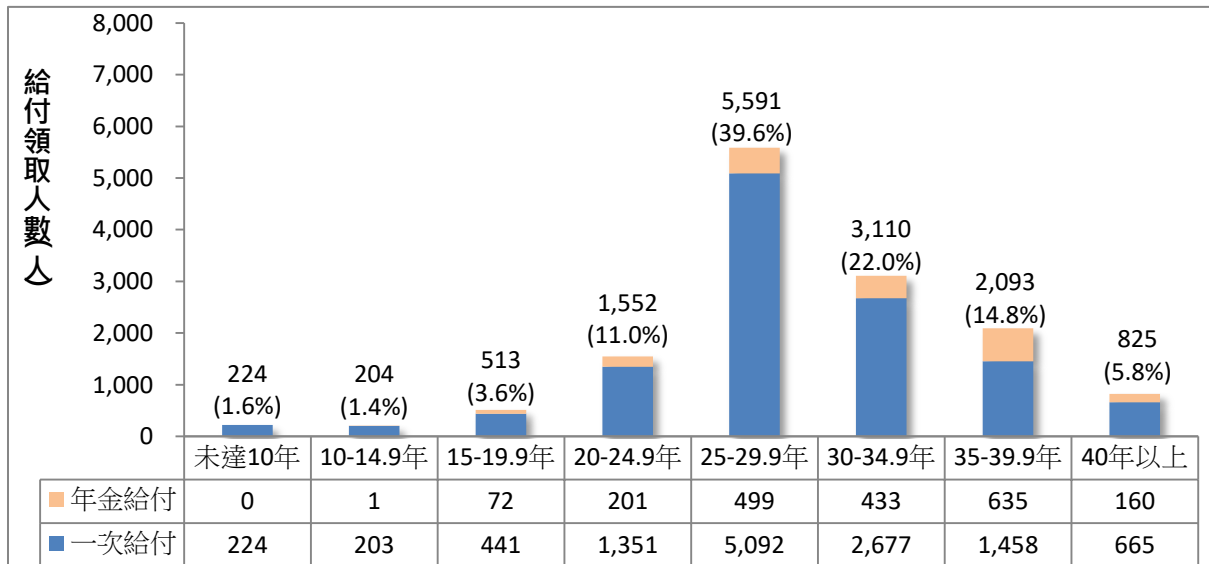


註：本表包含退休人員、資遣人員及離職退保人員。

圖 2.23 近 10 年公保養老給付領取者之平均退休年齡變動情形

(3) 領取給付者之保險年資分布

107年領取公保養老給付之退休人員，一次給付者以保險年資「25-29.9年」人數最多，達5,092人(占42.0%)；年金給付者以保險年資「35-39.9年」及「25-29.9年」人數較多，分別為635人(占31.7%)及499人(占24.9%)。

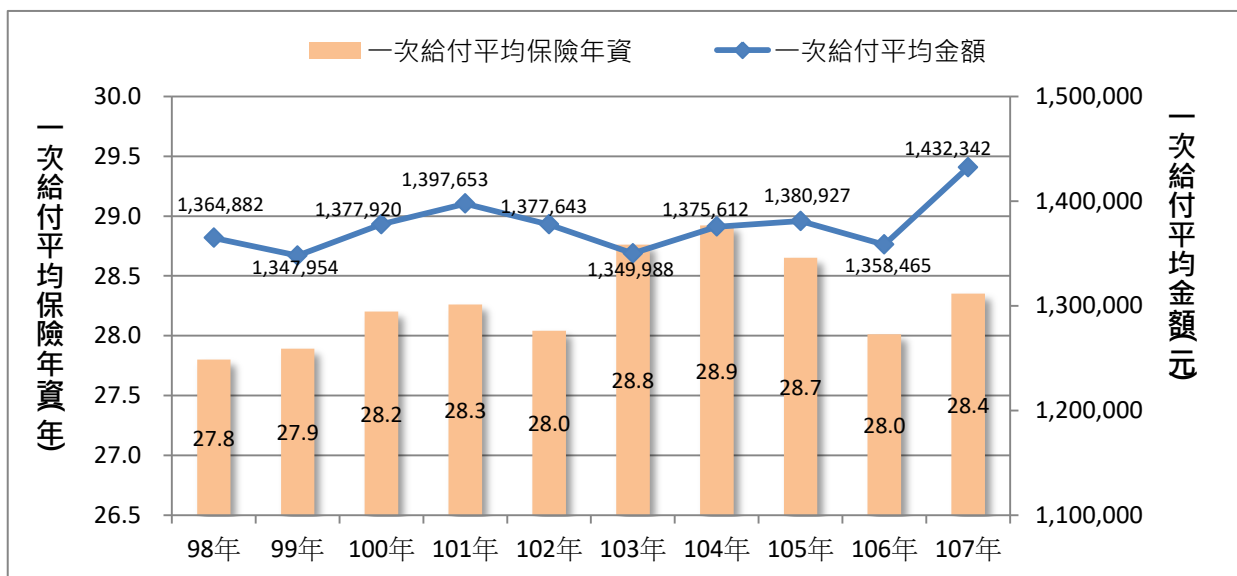


註：年金給付人數係當年度初核給付人數。

圖 2.24 107年公保養老給付領取者之保險年資分布(退休人員)

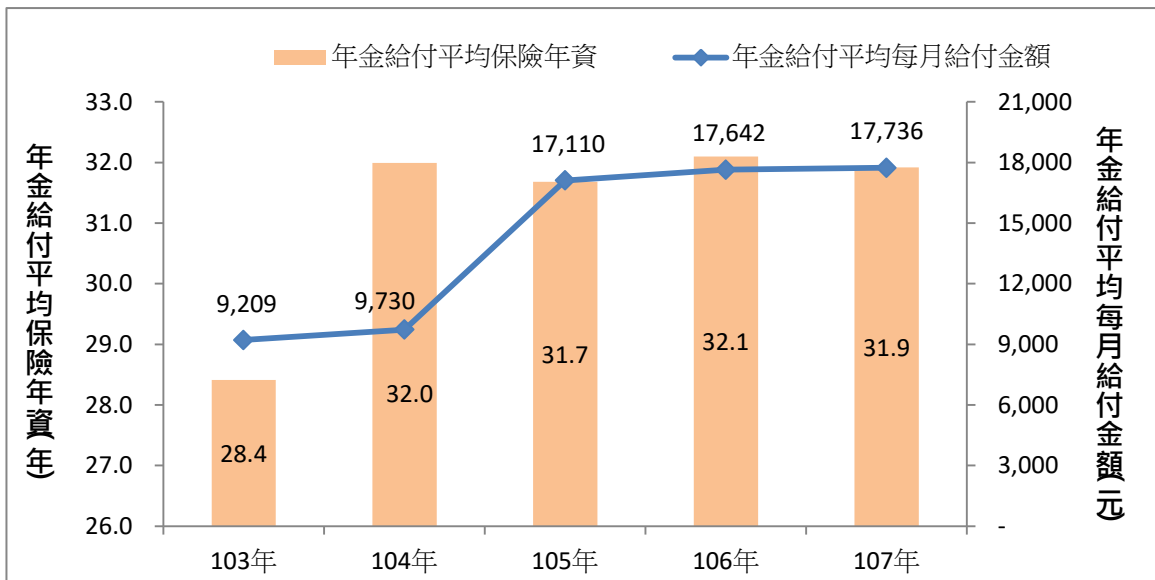
(4) 領取給付者之平均保險年資及給付金額(按一次給付及年金給付分)

公保養老給付領取者一次給付之平均保險年資，自98年27.8年緩增至107年28.4年；一次給付平均金額則介於134.8萬元至143.2萬元間。另年金給付之平均保險年資，107年為31.9年，年資高於一次給付；平均每月給付金額17,739元。



註：本表包含退休人員、資遣人員及離職退保人員。

圖 2.25 近10年公保養老一次給付領取者之平均保險年資及給付金額



註：本表包含退休人員、資遣人員及離職退保人員。

圖 2.26 近 5 年公保養老年金給付領取者之平均保險年資及給付金額

(三) 財務概況

1. 基金運用收益

107 年公保基金已實現年化收益率 3.1%、收益數 86.2 億元，較臺灣銀行 107 年底 2 年期定期存款利率 1.0%，高出 2.1 個百分點；惟加計 107 年度基金投資之金融商品按公允價值評價及外幣資產或負債因匯率變動所列計之未實現損益後，其收益率降為-3.1%、收益數為-88.1 億元，近 10 年最低。

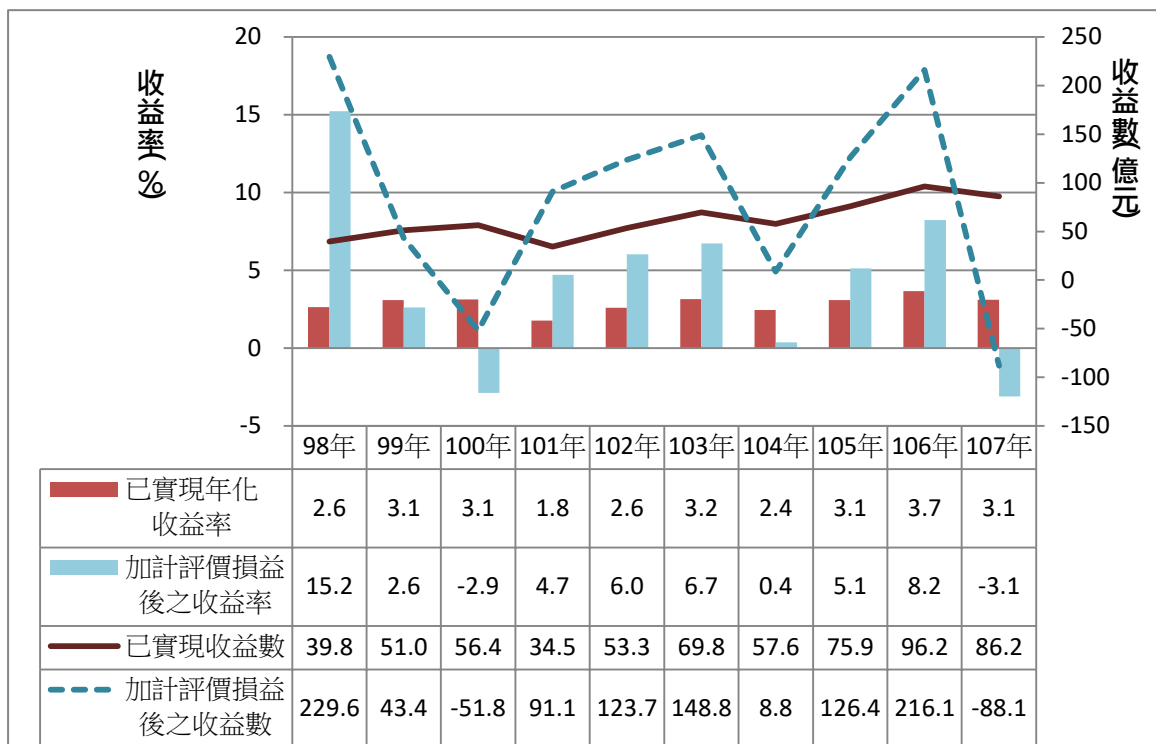


圖 2.27 近 10 年公保基金運用收益變動情形

2. 基金資產配置

107年公保基金資產總額達2,910.2億元，較上一年度增加191.3億元，資產配置以「國內股票及ETF」708.7億元為最多，占24.4%，其次為「國外受益憑證(含國外ETF)」659.5億元，占22.7%，再次為「新臺幣存款」398.2億元，占13.7%。

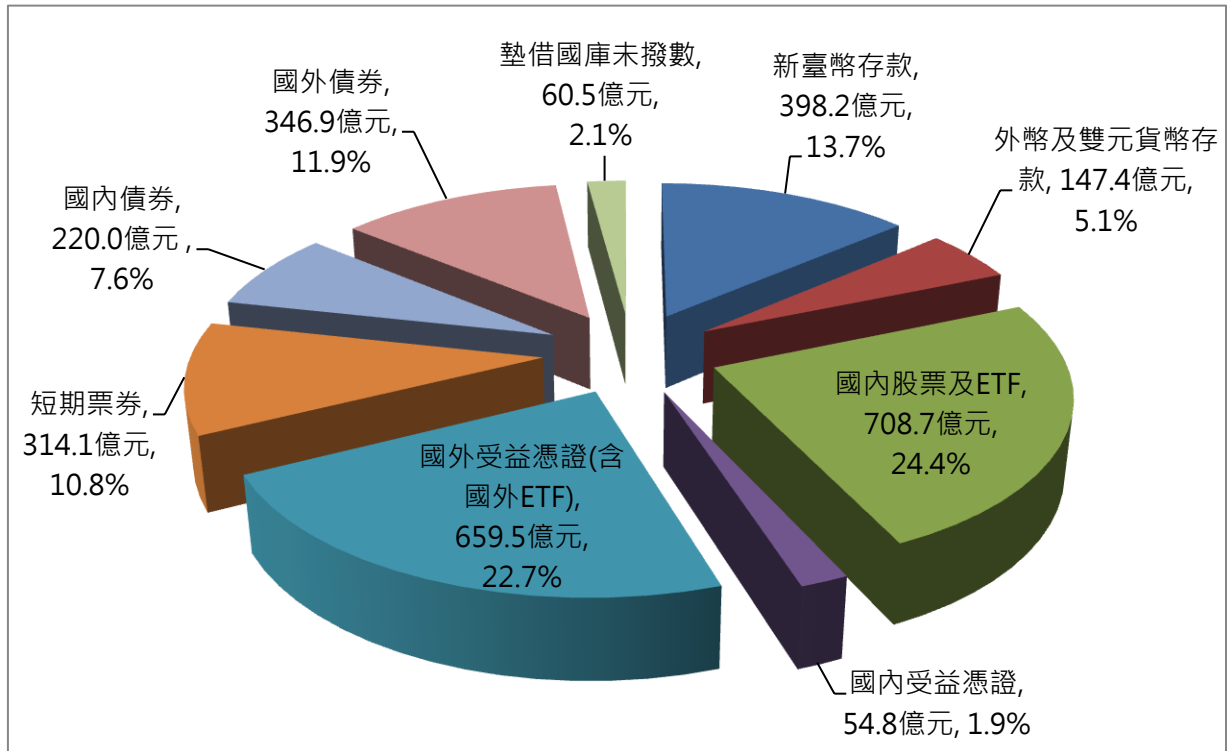


圖 2.28 107年公保基金資產配置情形

3. 精算報告

「公教人員保險法」第8條規定，保險費率應由承保機關委託精算機構，至少每3年辦理一次精算，每次精算50年，爰該保險自88年以來已實施7次財務精算。

106年完成之公教人員保險第7次保險費率精算結果顯示，整體平準費率為8.84%(含適用年金制度者12.53%，及不適用年金制度者8.28%)，預計50年內準備金累積餘額不會虧損。另若開放現行全體被保險人皆適用年金給付，則整體平準費率增加為9.82%。

表 2.10 公保最近一次精算結果摘要

資料時間		105 年 12 月 31 日
完成報告時間		106 年 12 月
精算假設	當時費率	9.36% (含適用年金制度者 13.4% · 及不適用年金制度者 8.83%)
	待遇調整率	0.5%
	折現率	4.0%
精算結果	平準費率	8.84% (含適用年金制度者 12.53% · 及不適用年金制度者 8.28%)
	準備金累積餘額虧損年度	50 年內準備金累積餘額 不會虧損

(四) 制度動態

1. 107 年 1 月 1 日起，公教人員保險適用年金制度者之費率自 12.25%調整為 13.40%。
2. 108 年 1 月 1 日起，公教人員保險適用年金制度者之費率自 13.40%調整為 12.53%；不適用年金制度者之費率自 8.83%調整為 8.28%。

< 資料來源 >

1. 公教人員保險統計(臺灣銀行網站/公保服務項下)。
2. 《公教人員保險第 7 次保險費率精算》，財政部 106 年度委託研究。

(圖表均由本文自行繪製)

三、農民健康保險

(一) 納保概況

1. 被保險人人數

農保被保險人人數自 98 年 154 萬 988 人，逐年降至 107 年為 113 萬 275 人，其中 98 年至 102 年，平均每年減少約 3.3 萬人，103 年至 107 年，平均每年減少約 5.6 萬人，下降趨勢加快。

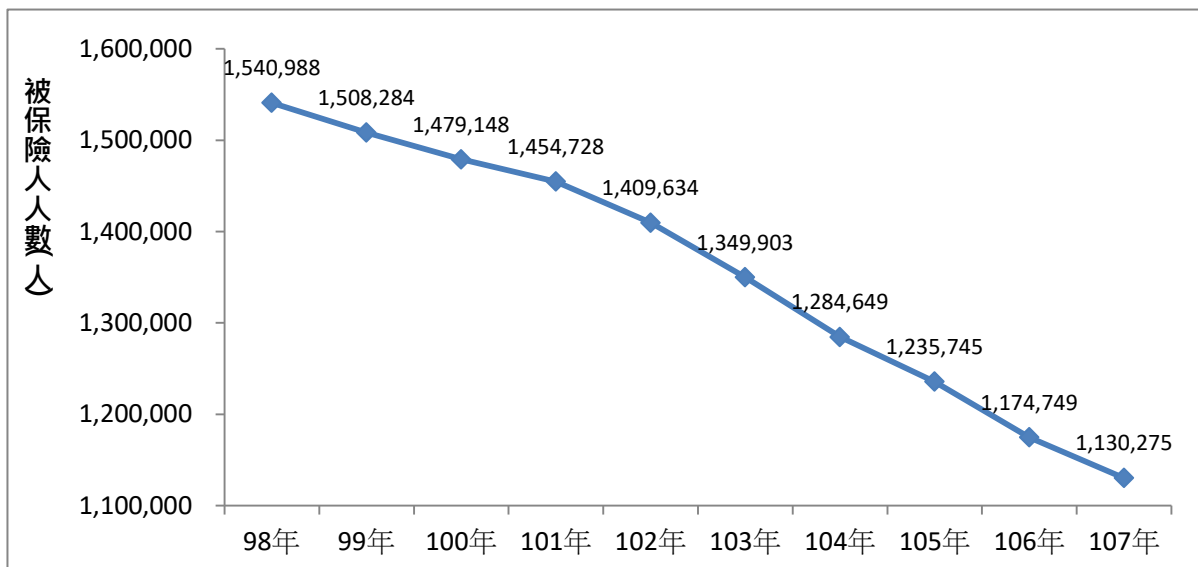


圖 2.29 近 10 年農保被保險人人數

2. 被保險人年齡及性別分布

107 年農保被保險人 65 歲以上計有 65 萬 955 人，占全體被保險人 57.6%，其中以「75-79 歲」最多，計 15 萬 9,745 人，占全體被保險人 14.1%。全體被保險人平均年齡 66.9 歲，且呈逐年增加趨勢，顯示被保險人年齡偏高。

以性別觀之，107 年農保男性被保險人 55 萬 7,130 人，占全體被保險人 49.3%，女性 57 萬 3,145 人，占 50.7%。並以 65 歲為分界點，65 歲以下之各年齡層均以男性人數較多，65 歲以上則以女性人數較多。男性被保險人平均年齡 65.3 歲，女性被保險人 68.4 歲。

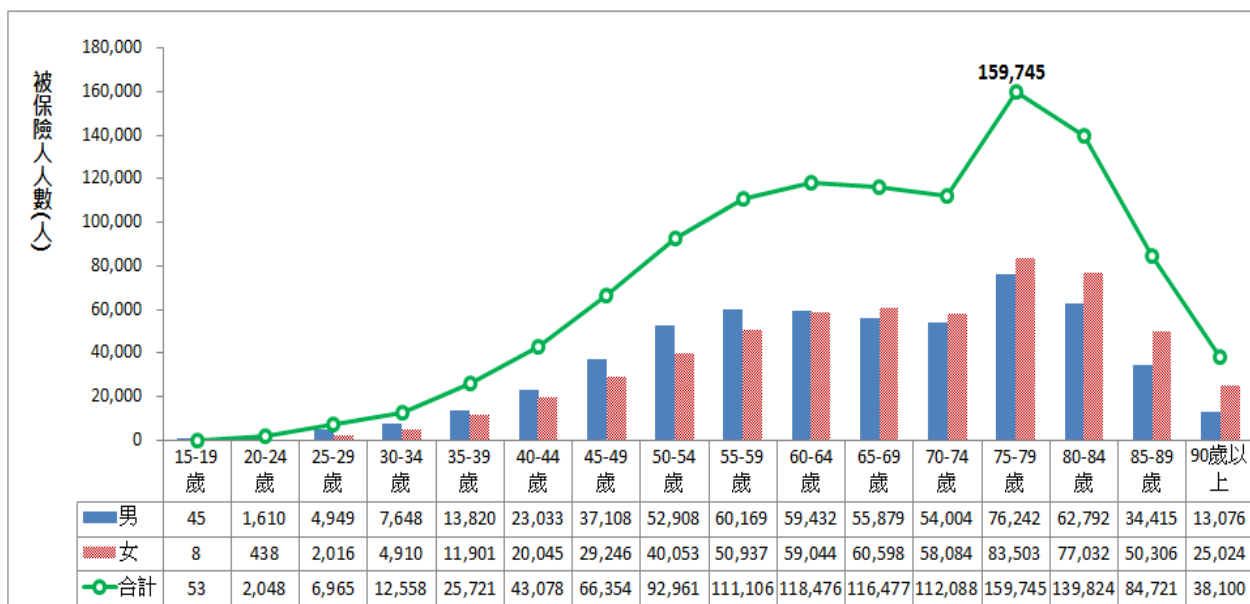
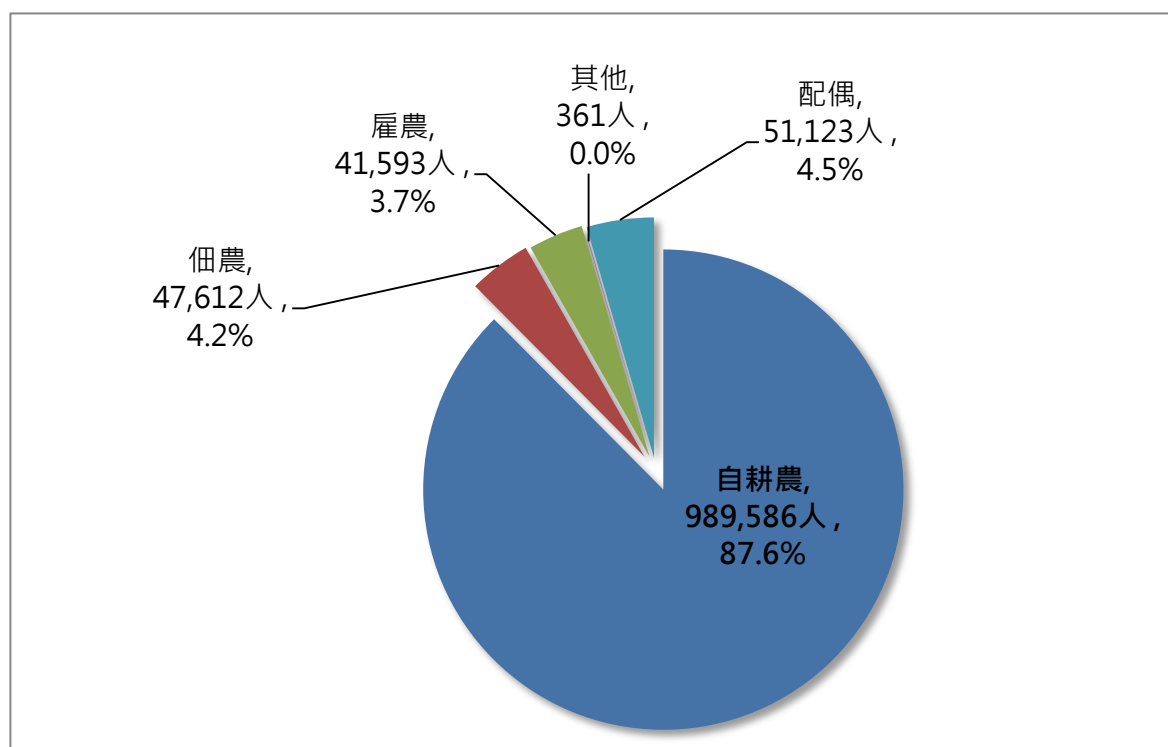


圖 2.30 107 年農保被保險人性別及年齡別分布情形

3. 被保險人身分概況

107 年農保被保險人以「自耕農」身分最多，達 98 萬 9,586 人，占全體被保險人 87.6%，其次為「配偶」5 萬 1,123 人，占 4.5%，再次為「佃農」4 萬 7,612 人，占 4.2%。



註：「其他」包含農校或專著發明者、農林牧場員工、蜂農及實耕者。

圖 2.31 107 年農保被保險人身分別概況

以性別及農會會員身分觀之，107 年「農會會員」及「非農會會員」人數約各半，「農會會員」計 57 萬 4,454 人，占全體 50.8%，其中男性 36 萬 6,369 人，多於女性 20 萬 8,085 人；「非農會會員」計 55 萬 5,821 人，占全體 49.2%，其中女性 36 萬 5,060 人，多於男性 19 萬 761 人。

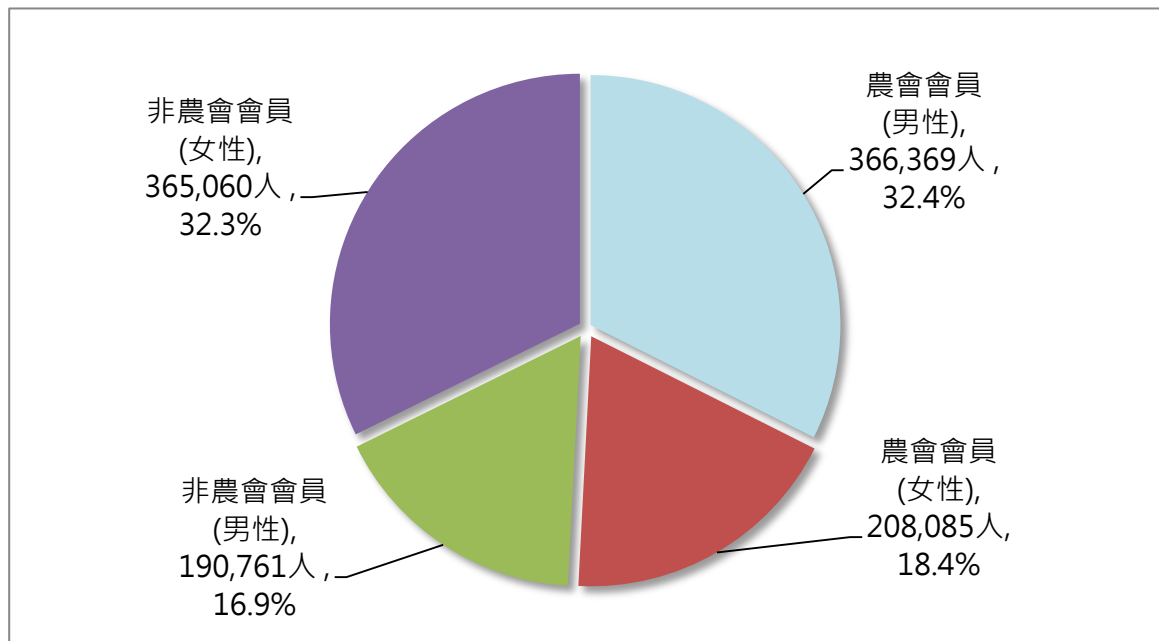


圖 2.32 107 年農保被保險人身分別概況(按性別及農會會員分)

(二) 給付概況

農民健康保險給付包含生育給付、身心障礙給付及喪葬津貼等 3 項，107 年農保給付總件數 4 萬 5,518 件，給付總金額 73.7 億元。觀察近 10 年之各給付項目件數及金額變動情形，普遍呈現下降趨勢。

以件數觀之，「生育給付」減少幅度最大，自 98 年 6,069 件降至 107 年 2,459 件，減少 3,610 件(-59.5%)，「身心障礙給付」次之，自 98 年 2 萬 2,226 件降至 107 年 1 萬 2,481 件，減少 9,745 件(-43.8%)；而「喪葬津貼」則自 98 年 2 萬 9,553 件微幅上升至 107 年 3 萬 578 件，增加 1,025 件(+3.5%)。

以給付金額及占比觀之，「喪葬津貼」為農保主要給付項目，近 10 年給付金額所占比率均超過 50.0%以上，107 年給付金額 46.8 億元，占 63.5%。「身心障礙給付」及「生育給付」給付金額及占比則呈現減少趨勢，107 年分別為 26.4 億元(占 35.8%)及 0.5 億元(占 0.7%)。

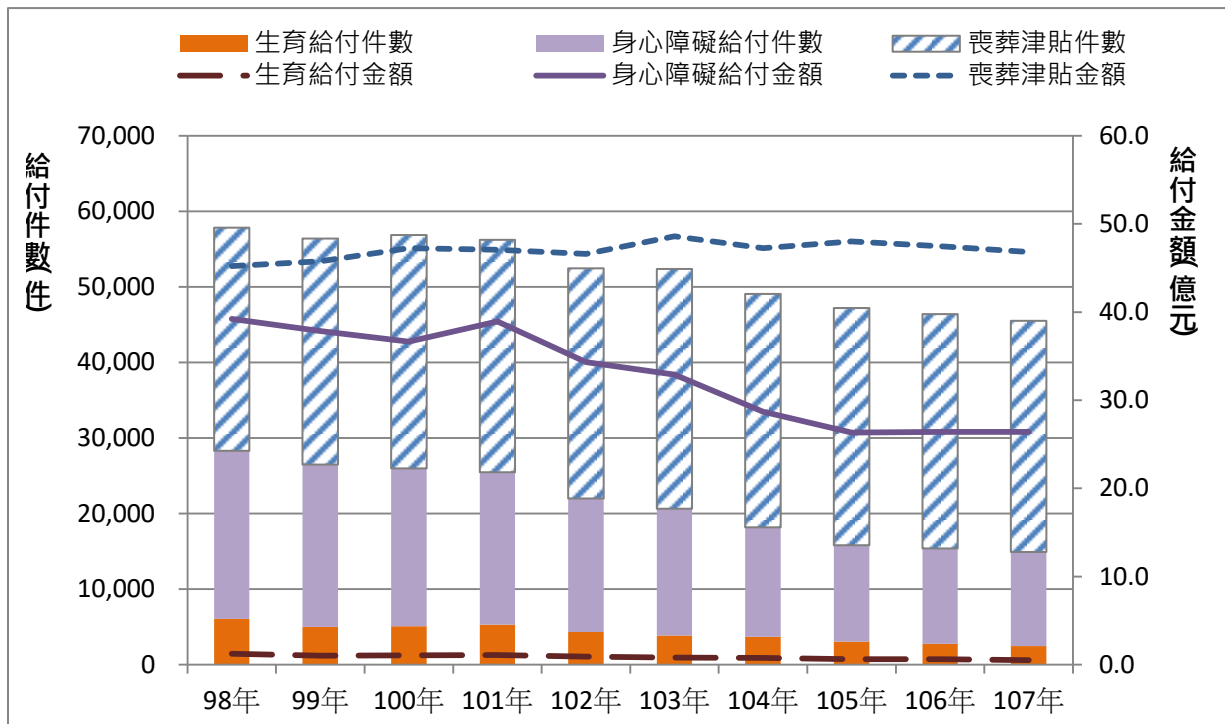


圖 2.33 近 10 年農保各項給付件數及金額變動情形

表 2.11 近 10 年農保各項給付件數及金額

年度	總計			生育給付			身心障礙給付			喪葬津貼		
	件數 (件)	金額 (億元)	金額占比 (%)	件數 (件)	金額 (億元)	金額占比 (%)	件數 (件)	金額 (億元)	金額占比 (%)	件數 (件)	金額 (億元)	金額占比 (%)
98	57,848	85.7	100.0	6,069	1.2	1.4	22,226	39.2	45.8	29,553	45.2	52.8
99	56,412	84.6	100.0	4,998	1.0	1.2	21,507	37.8	44.7	29,907	45.8	54.1
100	56,859	84.9	100.0	5,101	1.1	1.2	20,867	36.6	43.1	30,891	47.3	55.6
101	56,234	87.1	100.0	5,314	1.1	1.3	20,166	38.9	44.7	30,754	47.1	54.0
102	52,457	81.8	100.0	4,347	0.9	1.1	17,654	34.3	41.9	30,456	46.6	57.0
103	52,379	82.3	100.0	3,853	0.8	1.0	16,771	32.9	40.0	31,755	48.6	59.0
104	49,058	76.7	100.0	3,682	0.8	1.0	14,507	28.7	37.4	30,869	47.2	61.6
105	47,194	75.0	100.0	3,046	0.6	0.8	12,773	26.3	35.1	31,375	48.0	64.0
106	46,386	74.4	100.0	2,781	0.6	0.8	12,595	26.4	35.5	31,010	47.5	63.8
107	45,518	73.7	100.0	2,459	0.5	0.7	12,481	26.4	35.8	30,578	46.8	63.5

(三) 財務概況

1. 財務虧損情形

農民健康保險自開辦以來，即處於財務虧損狀態，至 107 年累積虧損總計 1,598.52 億元，近 10 年虧損變動幅度不大，平均每年虧損約 39 億元。政府依法每年編列預算撥補虧損，至 107 年底止，已撥補虧損數 1,584.53 億元，尚餘 13.99 億元待撥補。

表 2.12 歷年農保財務虧損情形

單位：億元

年度	虧損數	年度	虧損數
79 年	37.40	95 年	35.20
80 年	67.27	96 年	35.24
81 年	118.44	97 年	39.23
82 年	136.64	98 年	39.55
83 年	169.20	99 年	38.10
84 年	146.99	100 年	39.25
85 年	0.86	101 年	42.85
86 年	6.11	102 年	38.28
87 年	30.58	103 年	40.20
88 年(上半年)	42.34	104 年	36.13
88 年(下半年)及 89 年	125.75	105 年	36.39
90 年	77.85	106 年	37.77
91 年	35.06	107 年	39.08
92 年	27.05	合計	1,598.52
93 年	41.50	已撥補金額	1,584.53
94 年	38.21	待撥補金額	13.99

2. 精算報告

農民健康保險現行費率為 2.55%，而依據最近一次 108 年 2 月完成之農民健康保險費率精算結果顯示，長期平衡費率為 6.84%。

表 2.13 農保最近一次精算結果摘要

資料時間(評價日)		107 年 12 月 31 日	
報告完成時間		108 年 2 月	
精算 假設	資產報酬率	3.00%	
	投保金額	10,200 元	
	投保薪資調整率	0%	
精算 結果	長期平衡 費率	喪葬津貼	4.30%
		身心障礙給付	2.49%
		生育給付	0.05%
		合計	6.84%

(四) 制度動態

1. 107 年 6 月 13 日總統修正公布「農民健康保險條例」，增訂試辦農民職業災害保險之法源依據，以增進農民職業安全及經濟補償，完備農民社會保險制度，並將農民健康保險之中央主管機關修正為行政院農業委員會。本次修正條文之施行日期，依行政院 107 年 9 月 13 日令，自 107 年 11 月 1 日施行。
2. 108 年 1 月 2 日總統修正公布「農民健康保險條例」第四章第四節節名，由原節名「殘廢給付」，修正為「身心障礙給付」。

< 資料來源 >

1. 內政部、勞動部勞工保險局網站統計資料。
2. 內政部提供資料。

(圖表均由本文自行繪製)

四、國民年金保險

(一) 納保概況

1. 被保險人人數

國民年金保險於 97 年 10 月起開辦，主要納保對象為年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公保及軍保的國民。近 10 年被保險人人數逐年下降，自 98 年 401 萬 4,678 人逐年降至 107 年 328 萬 6,664 人，減少約 72.8 萬人(-18.1%)。

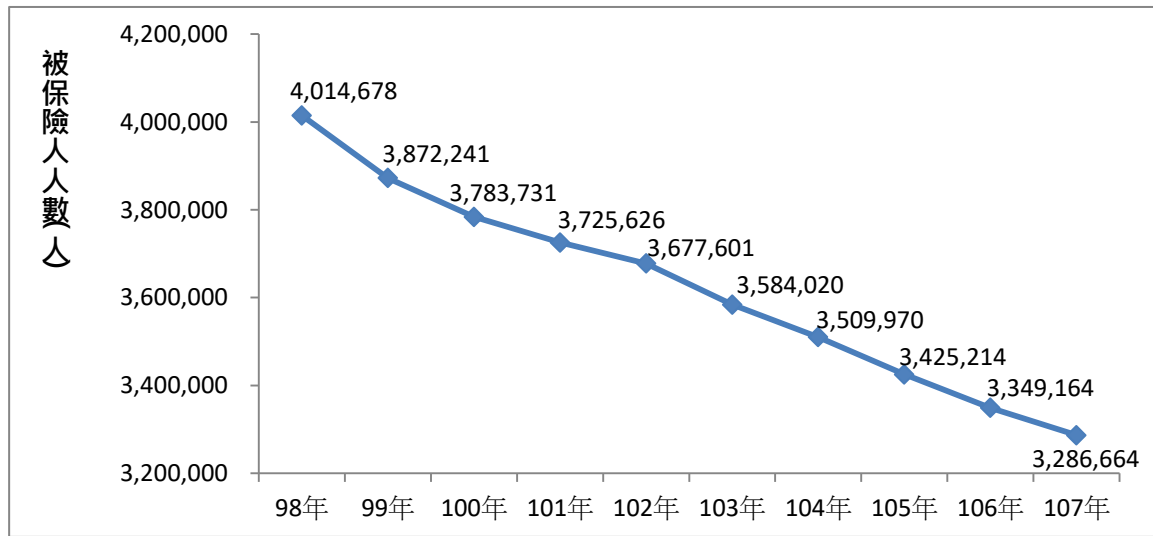


圖 2.34 近 10 年國保被保險人人數變動情形

2. 被保險人年齡及性別分布

107 年國保被保險人以「60-64 歲」為最多，達 45 萬 3,760 人，占全體被保險人 13.8%。「30-34 歲」最少，為 36 萬 7,174 人，占 11.2%。其他年齡層人數分布差異不大。全體被保險人平均年齡 44.6 歲。

以性別觀之，107 年男性被保險人為 159 萬 5,203 人，占全體被保險人 48.5%，女性為 169 萬 1,461 人，占 51.5%，其中「25-29 歲」及「50-54 歲」年齡層之男性多於女性。男性被保險人平均年齡 44.3 歲，女性被保險人 44.9 歲。

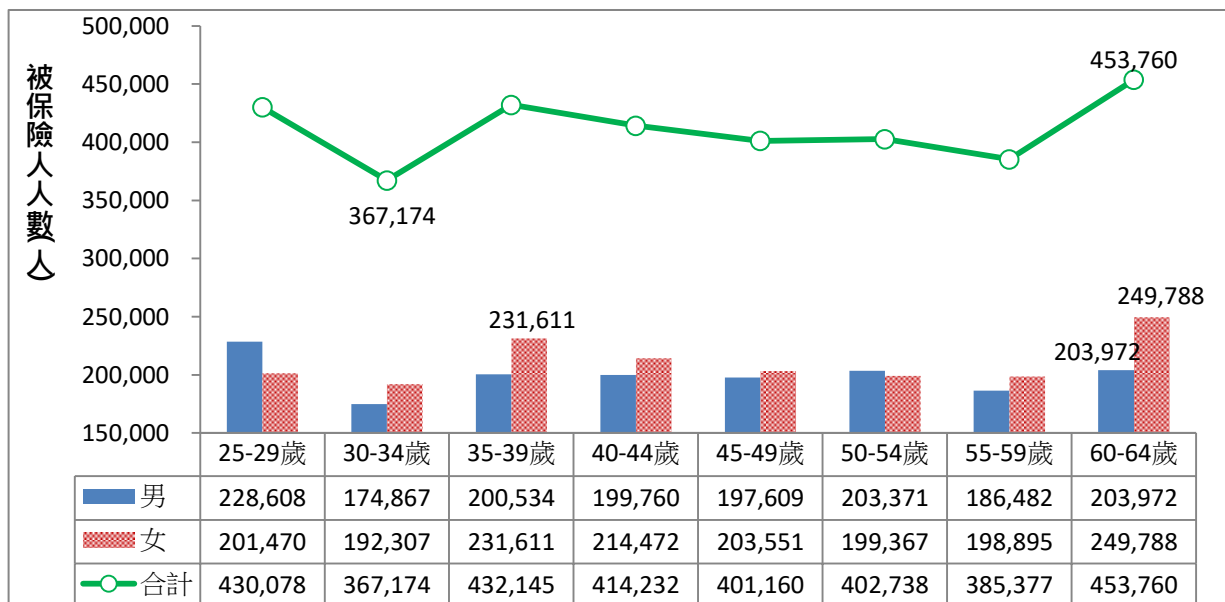


圖 2.35 107 年國保被保險人性別及年齡別分布情形

以近 10 年年齡分布占比變動情形觀之，98 年「25-29 歲」占比最高(14.5%)，99 年為「55-59 歲」占比最高(14.0%)，自 100 年以後均以「60-64 歲」占比最高，平均有 15.0%。

表 2.14 近 10 年國保被保險人占比(按年齡別分) 單位：%、歲

年度	25-29 歲	30-34 歲	35-39 歲	40-44 歲	45-49 歲	50-54 歲	55-59 歲	60-64 歲	合計 (%)	平均年齡
98	14.5	12.9	11.8	11.8	11.1	12.0	14.0	11.9	100.0	44.2
99	13.5	12.9	11.5	11.9	11.3	11.7	14.0	13.1	100.0	44.6
100	12.4	12.5	11.6	11.8	11.6	11.5	13.8	14.7	100.0	45.0
101	12.1	12.7	11.8	11.8	11.6	11.4	13.3	15.4	100.0	45.1
102	12.3	12.7	12.1	11.7	11.6	11.1	12.8	15.7	100.0	45.0
103	11.9	12.5	12.5	11.6	11.8	11.4	12.5	15.6	100.0	45.1
104	12.0	12.1	12.8	11.6	12.0	11.7	12.2	15.5	100.0	45.1
105	12.4	11.7	13.0	12.0	12.1	12.0	11.8	15.0	100.0	44.9
106	12.8	11.2	13.2	12.2	12.3	12.1	11.8	14.4	100.0	44.8
107	13.1	11.2	13.1	12.6	12.2	12.3	11.7	13.8	100.0	44.6

3. 被保險人身分概況

107 年國保被保險人人數總計 328 萬 6,664 人，其中以「一般身分」282 萬 384 人為最多，占全體被保險人 85.8%，「身心障礙者」22 萬 6,595 人次之，占 6.9%。

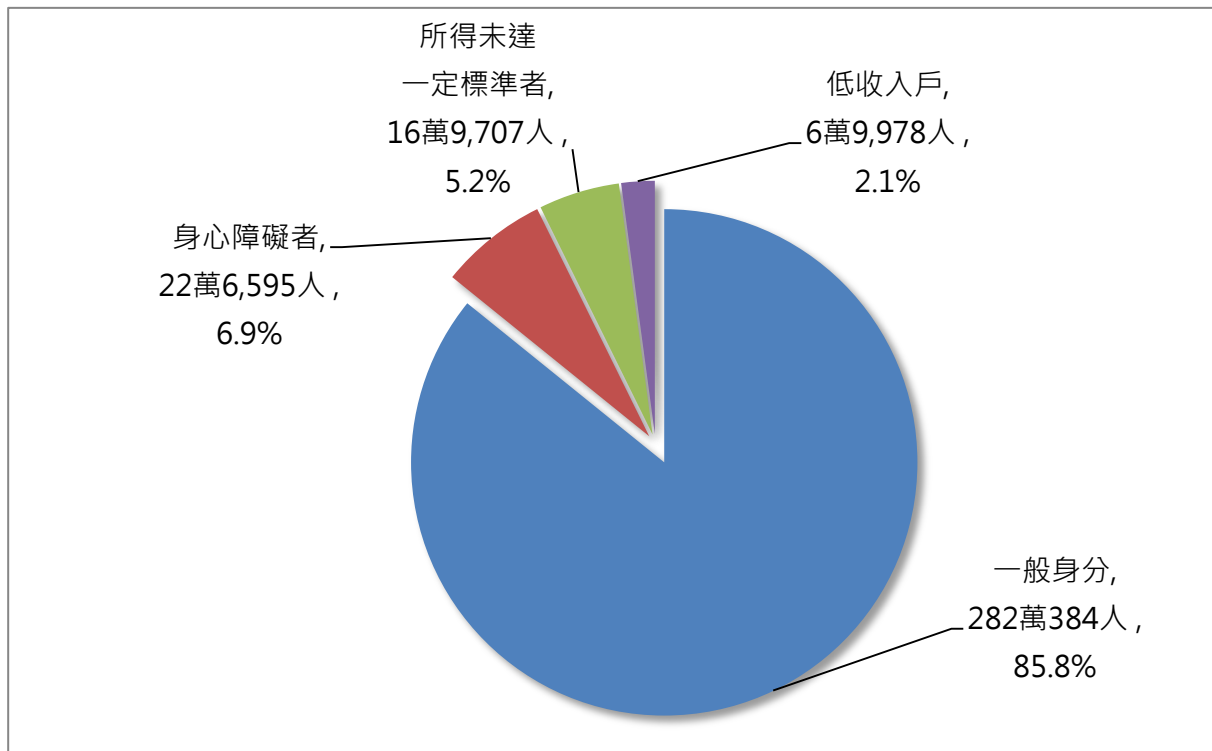


圖 2.36 107 年國保被保險人身分別概況

觀察近 10 年被保險人身分別概況，「所得未達一定標準者」納保人數起伏變化不大；「低收入戶」納保人數自 98 年起逐年快速增加，至 103 年以後逐年下降。

表 2.15 近 10 年國保被保險人人數(按身分別分)

單位：人

年度	一般身分	身心障礙者	所得未達一定標準者	低收入戶	總計
98 年	3,562,609	251,082	150,595	50,392	4,014,678
99 年	3,389,685	249,787	181,379	51,390	3,872,241
100 年	3,295,839	250,688	175,133	62,071	3,783,731
101 年	3,220,523	248,294	184,193	72,616	3,725,626
102 年	3,180,002	246,392	174,787	76,420	3,677,601
103 年	3,085,741	242,340	178,624	77,315	3,584,020
104 年	3,024,520	240,414	169,416	75,620	3,509,970
105 年	2,943,026	234,657	173,353	74,178	3,425,214
106 年	2,882,608	231,029	164,309	71,218	3,349,164
107 年	2,820,384	226,595	169,707	69,978	3,286,664

4. 應計保險費負擔情形

國保應計保險費由被保險人及政府兩方負擔，一般被保險人由政府補助 40% 保險費；身心障礙及經濟弱勢族群，依程度不同提高補助比率至 55%、70% 或 100%。107 年應計保險費總計 518.9 億元，其中被保險人負擔約 329.2 億元，政府補助約 189.7 億元。

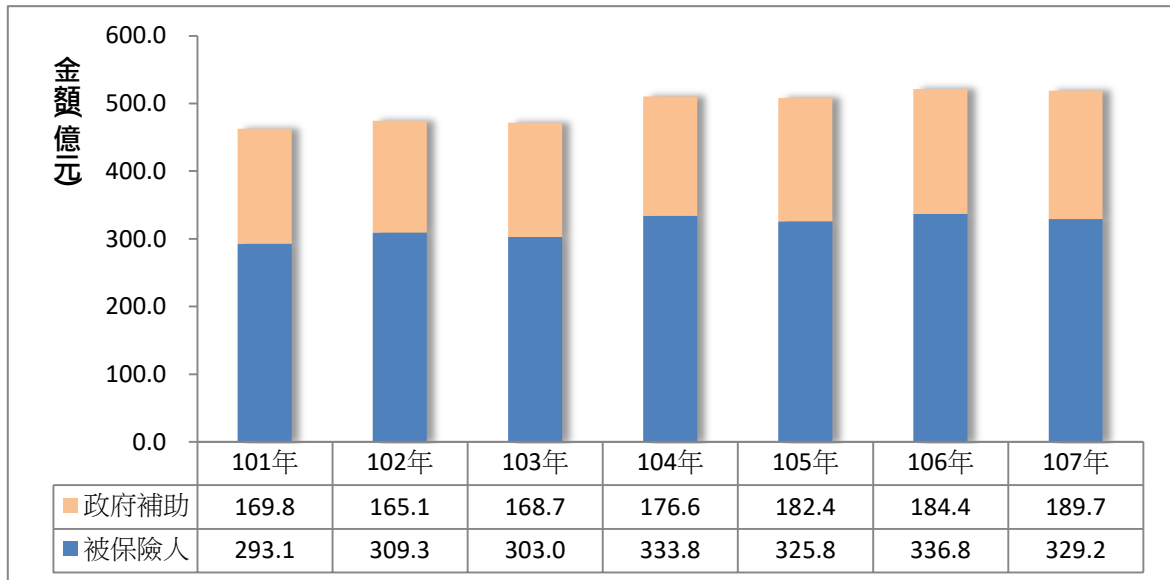


圖 2.37 101-107 年國保應計保險費負擔情形

(二) 給付概況

國保給付項目包括老年年金給付、生育給付(自 100 年 7 月起增列)、身心障礙年金給付、喪葬給付、遺屬年金給付等 5 項，由於國保自 97 年 10 月開辦，97 年僅有 11 月及 12 月統計資料，故比較分析自 98 年開始。至於老年基本保證年金及原住民給付，係銜接國民年金開辦前之敬老津貼及原住民敬老津貼，相關資料詳見本專刊「制度概況」單元之我國老年經濟安全制度概況(107 年)「壹、概論」。

1. 各給付項目人數

觀察近 10 年國保各給付項目總人數，自 98 年 13 萬 4,109 人，逐年成長至 107 年達 113 萬 4,897 人，其中以「老年年金給付」100 萬 7,715 人為最多，占 88.8%，「遺屬年金給付」8 萬 6,730 人次之，占 7.6%。

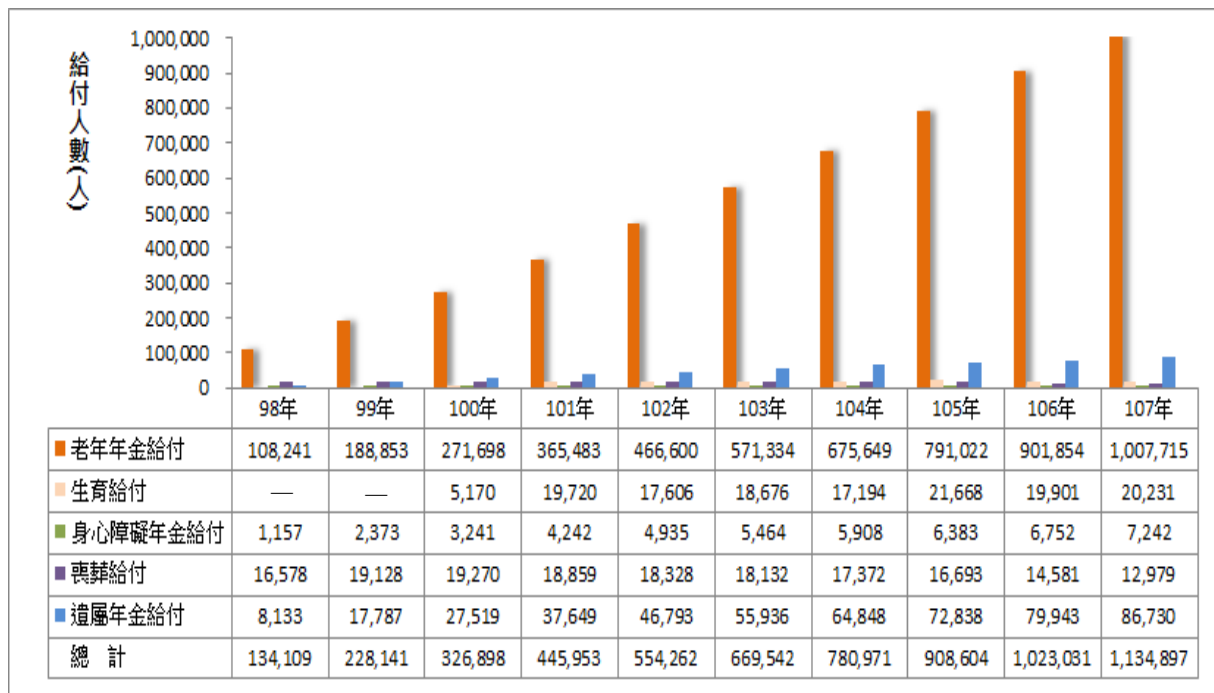


圖 2.38 近 10 年國保各給付項目人數

2. 各給付項目金額

觀察近 10 年國保各給付項目總金額，自 98 年 40.7 億元，逐年成長至 107 年達 502.6 億元，其中「老年年金給付」為最大宗，自 98 年 24.5 億元，逐年成長至 107 年達 440.4 億元，占 87.6%，其餘給付項目變動幅度不大，相對穩定成長，僅喪葬給付自 104 年以後逐年微幅下降。在老年年金給付的帶動下，總給付金額之變動情形與老年年金給付一致。

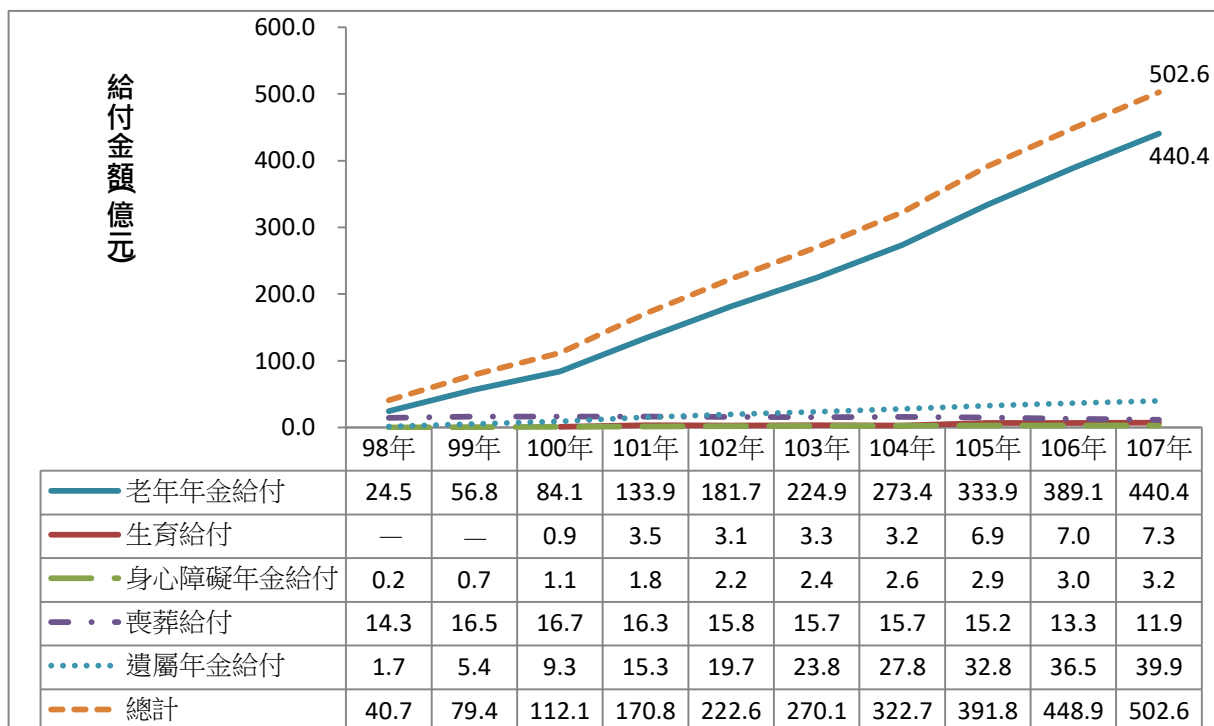


圖 2.39 近 10 年國保各給付項目金額

(三) 財務概況

1. 基金運用收益

觀察歷年基金運用收益情形，除 100 年、104 年及 107 年之收益數及收益率為負數，其餘年度均為正數，107 年基金運用收益數-68.5 億元，收益率-2.3%；期末基金之投資運用金額則持續增加，至 107 年底止，投資運用金額達 3,104.0 億元。

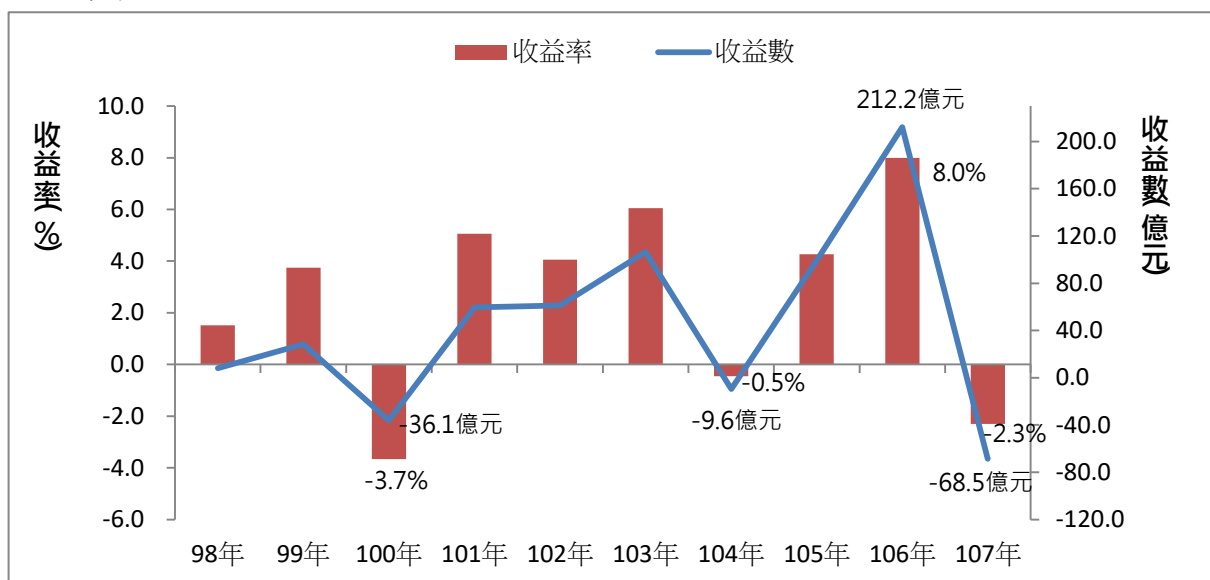


圖 2.40 近 10 年國保基金運用收益變動情形

表 2.16 近 10 年國保基金運用收益概況

年度	收益數(元)	收益率(%)	期末基金之投資運用金額(元)
98 年	811,228,960	1.5	64,792,484,861
99 年	2,835,799,227	3.7	87,934,082,094
100 年	-3,609,393,286	-3.7	102,424,360,342
101 年	5,955,467,696	5.1	136,398,445,671
102 年	6,113,988,344	4.1	169,828,272,127
103 年	10,647,136,994	6.1	190,805,218,617
104 年	-957,976,562	-0.5	216,004,529,240
105 年	9,946,576,261	4.3	250,410,393,706
106 年	21,221,005,452	8.0	293,171,853,830
107 年	-6,850,255,966	-2.3	310,402,679,826

註：1.收益率係評價後收益率。

2.基金收益數係當年度至各月底或各年底之累計收益數。

2. 基金資產配置

107 年底國保基金運用規模為 3,104.0 億元，較上一年度增加 172.3 億元，國內外委託經營占 32.6%；自行運用占 67.4%：主要為「國外投資」占 22.1%、「股票及受益憑證投資」占 17.7%及「公債、公司債及金融債券」占 10.6%。

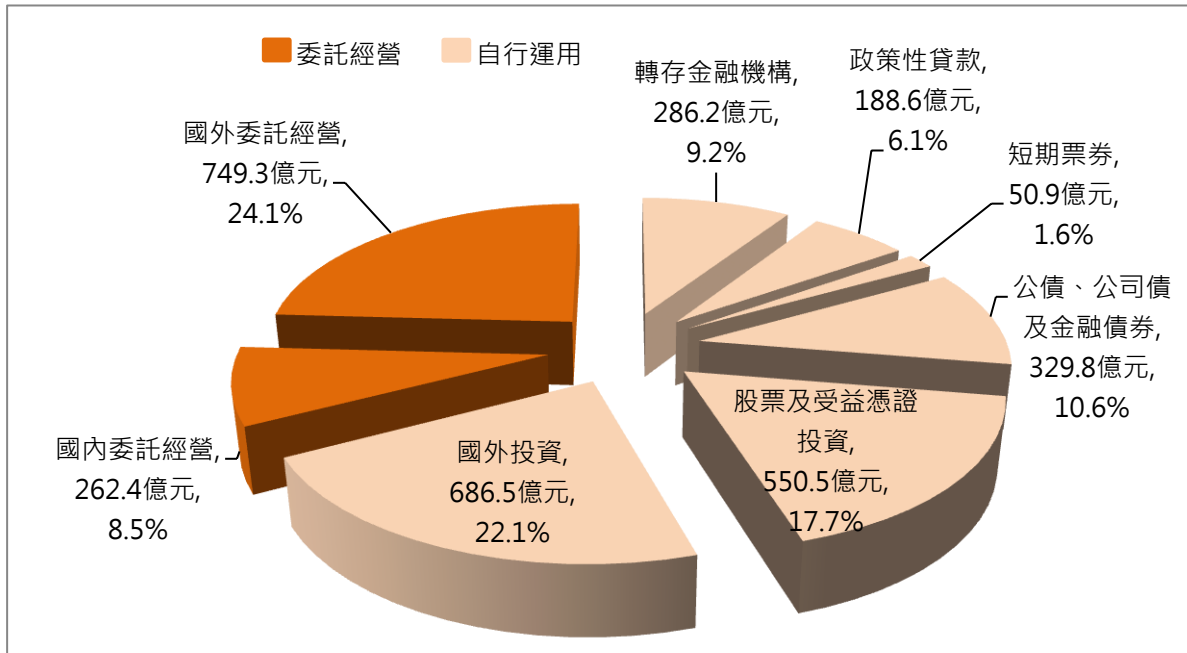


圖 2.41 107 年國保基金資產配置情形

3. 精算報告

「國民年金法施行細則」第 10 條規定，保險財務應由保險人至少每 2 年精算一次，每次精算 40 年。

國保 106 年至 107 年保險費率為 8.5%，依 107 年公布完成之國民年金保險費率精算及財務評估結果顯示，最適提撥率為 20.32%，在費率依法每 2 年調高費率 0.5%，至上限 12%情形下，基金預估可支付至 141 年。

表 2.17 國保最近一次財務精算結果摘要

資料時間(評價日)		106 年 10 月 1 日	
報告完成時間		107 年 9 月	
精算 假設	投資報酬率	3.5%	
	消費者物價指數變動率	1.35%	
精算 結果	最適提撥率	20.32%	
	基金餘額將不足以支付 當年度給付之年度	依法每 2 年調高費率 0.5%， 至上限 12%	141 年
		費率調高並維持 9%	138 年

(四) 制度動態

108 年 1 月 1 日起，國民年金保險費率由 8.5%調整為 9%。

<資料來源>

1. 中華民國 107 年國民年金統計年報。
2. 勞動部勞動基金運用局網站之統計資料。
3. 《國民年金保險費率精算及財務評估》，勞工保險局 106 年度委託研究(107 年完成報告)。

(圖表均由本文自行繪製)

參、職業別退休金

一、勞工退休金制度(舊制及新制)²

(一) 舊制勞工退休金(依「勞動基準法」辦理)

1. 提撥概況

107年底提存戶數為9萬8,672戶，有餘額戶數為9萬4,807戶，提存金額1,234.2億元，累計提存金額(含孳息、收益)為1兆8,976.3億元。

2. 給付概況

107年底，退休人數為3萬8,193人，總給付金額為741億元，平均給付金額為194.1萬元。以性別觀之，男性有2萬2,613人(占59.2%)，平均給付金額為222.2萬元；女性有1萬5,580人(占40.8%)，平均給付金額為153.4萬元，僅約為男性的69.0%。

由歷年給付金額觀之，勞退舊制自73年8月1日起實施，76年起適用之勞工按本制度規定退休，平均給付金額由76年的42.3萬元，至107年已倍增至194.1萬元，惟女性勞工之平均給付金額歷年皆低於全體平均。

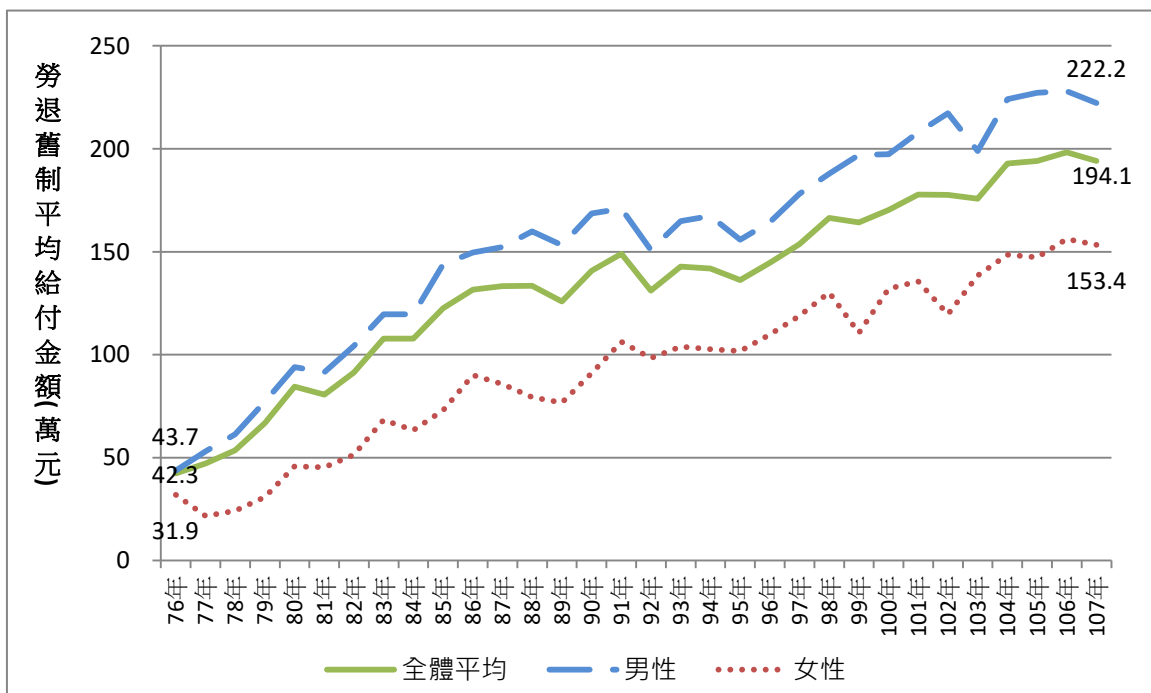


圖 3.1 歷年勞退舊制平均給付金額(按性別分)

² 勞工退休金為強制雇主應給付勞工退休金的制度，舊制依「勞動基準法」辦理，為確定給付制；新制依「勞工退休金條例」辦理，自94年7月1日施行，為確定提撥制(個人退休金專戶)。

3. 財務概況

(1) 基金概況

至 107 年底舊制勞退基金累積餘額為 9,258.3 億元，歷年累積情形如下表。另因勞動基準法於 104 年 2 月 4 日增訂第 56 條第 2 項規定，雇主須於每年年度終了前，估算勞工退休金準備專戶餘額，如該餘額不足給付次一年度成就退休條件勞工之退休金，雇主應於次年 3 月底前一次補足差額，故 105 年提存金額大幅增加，此後又再度下降。

表 3.1 歷年勞退舊制基金提撥概況

單位：億元

年度	提存金額	撥發金額	累計提存金額 (含孳息、收益)	累計撥發金額	基金運用餘額
90 年	688.8	387.8	4,969.9	2,520.2	2,613.9
91 年	688.2	365.6	5,658.1	2,885.8	2,930.5
92 年	665.0	324.3	6,323.1	3,179.4	3,293.3
93 年	700.1	284.3	7,023.2	3,463.6	3,738.5
94 年	683.6	424.2	7,706.8	3,887.9	3,917.4
95 年	659.8	398.2	8,366.6	4,286.1	4,201.1
96 年	672.2	402.9	9,038.8	4,689.0	4,589.9
97 年	738.6	437.7	9,777.4	5,126.7	4,716.2
98 年	705.4	448.7	10,482.8	5,575.4	4,968.3
99 年	683.1	318.7	11,165.9	5,894.1	5,378.1
100 年	561.7	325.0	11,727.6	6,219.1	5,621.3
101 年	562.7	395.7	12,290.3	6,614.8	5,800.5
102 年	570.5	515.6	12,860.8	7,130.4	6,016.2
103 年	652.0	587.2	13,512.8	7,717.6	6,310.4
104 年	836.4	611.1	14,349.2	8,328.7	6,594.7
105 年	2,265.2	755.5	16,614.4	9,084.2	8,183.8
106 年	1,127.6	833.7	17,742.0	9,917.9	8,687.0
107 年	1,234.2	827.8	18,976.3	10,745.7	9,258.3

(2) 基金運用效益

觀察自 90 年以來舊制勞工退休金運用收益情形，97 年受全球金融海嘯衝擊，實際收益數為 -428.3 億元，收益率為 -9.4%，98 年則分別回升至 637.6 億元及 13.4%，之後 100 年、104 年及 107 年實際收益數及收益率為負數，其餘年度均為正值。107 年度實際收益數為 -176.2 億元，實際收益率為 -2.1%；自 76 年至 107 年運用淨利益為 3,451.6 億元。

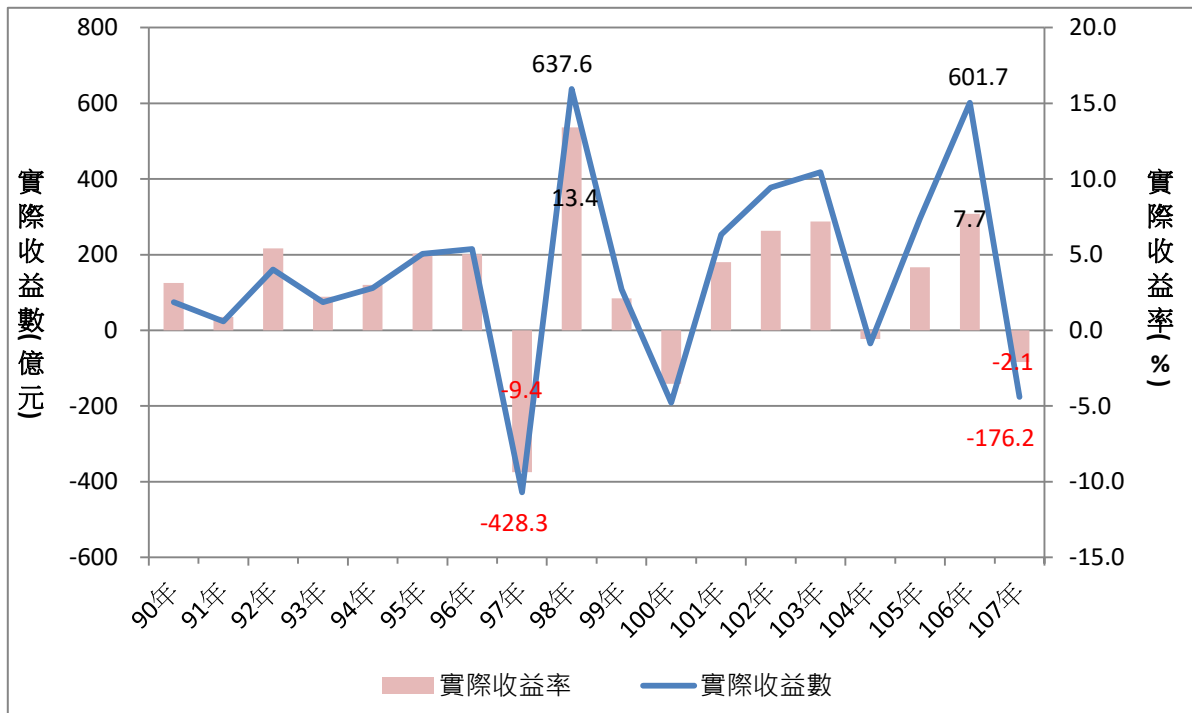


圖 3.2 歷年勞退舊制基金收益情形

表 3.2 歷年勞退舊制基金收益情形及基金餘額 單位：億元

年度	基金運用餘額(元)	實際收益數(億元)	實際收益率(%)
90年	2,613.9	74.4	3.1
91年	2,930.5	23.5	0.9
92年	3,293.3	160.6	5.4
93年	3,738.5	74.3	2.2
94年	3,917.4	111.8	3.0
95年	4,201.1	202.3	5.1
96年	4,589.9	214.5	5.0
97年	4,716.2	-428.3	-9.4
98年	4,968.3	637.6	13.4
99年	5,378.1	108.3	2.1
100年	5,621.3	-191.0	-3.5
101年	5,800.5	252.7	4.5
102年	6,016.2	377.1	6.6
103年	6,310.4	417.7	7.2
104年	6,594.7	-34.7	-0.6
105年	8,183.8	295.0	4.2
106年	8,687.0	601.7	7.7
107年	9,258.3	-176.2	-2.1

(3) 基金資產配置

107 年底基金資產總額為 9,258.3 億元，較上年增加 571.3 億元，資產配置方式以「國外委託經營」3,260.1 億元(占 35.2%)為最多，次為「國內委託經營」1,467.0 億元(占 15.8%)，「轉存金融機構」1,275.5 億元(占 13.8%)，「國外投資」1,191.2 億元(占 12.9%)。

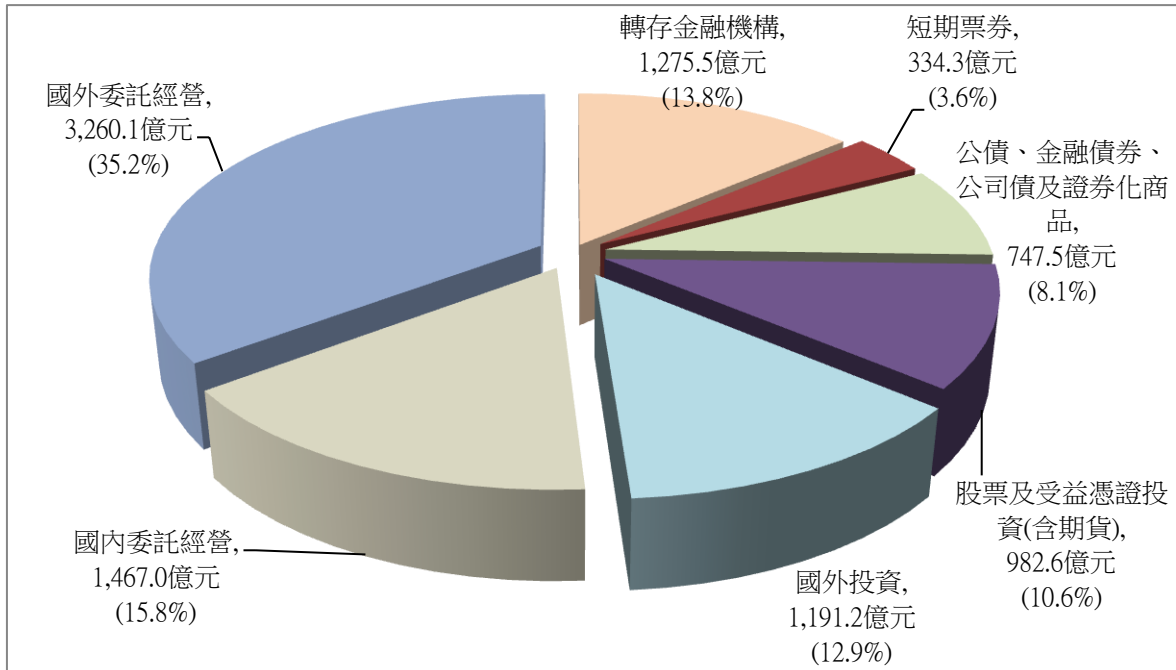


圖 3.3 107 年勞退舊制基金資產配置情形

(二) 新制勞工退休金(依「勞工退休金條例」辦理)

1. 提繳概況

(1) 單位及人員

勞退新制自 94 年 7 月施行以來，提繳單位數及人數皆逐年增加，至 107 年底止，提繳單位為 51.5 萬個，提繳人數有 677.8 萬人，歷年增加情形如下圖。

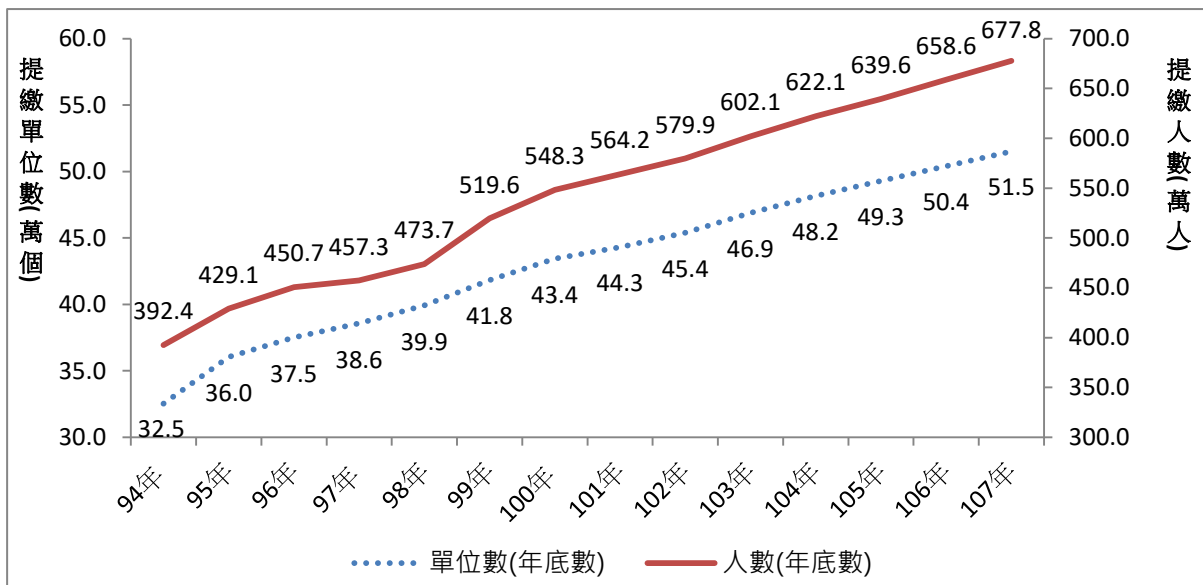


圖 3.4 歷年勞退新制提繳情形

(2) 提繳金額

自 94 年開辦迄今，年度應計提繳總金額及平均提繳工資皆呈穩定上升趨勢，至 107 年應計提繳總額達 2,071.5 億元，平均提繳工資為 38,447 元。

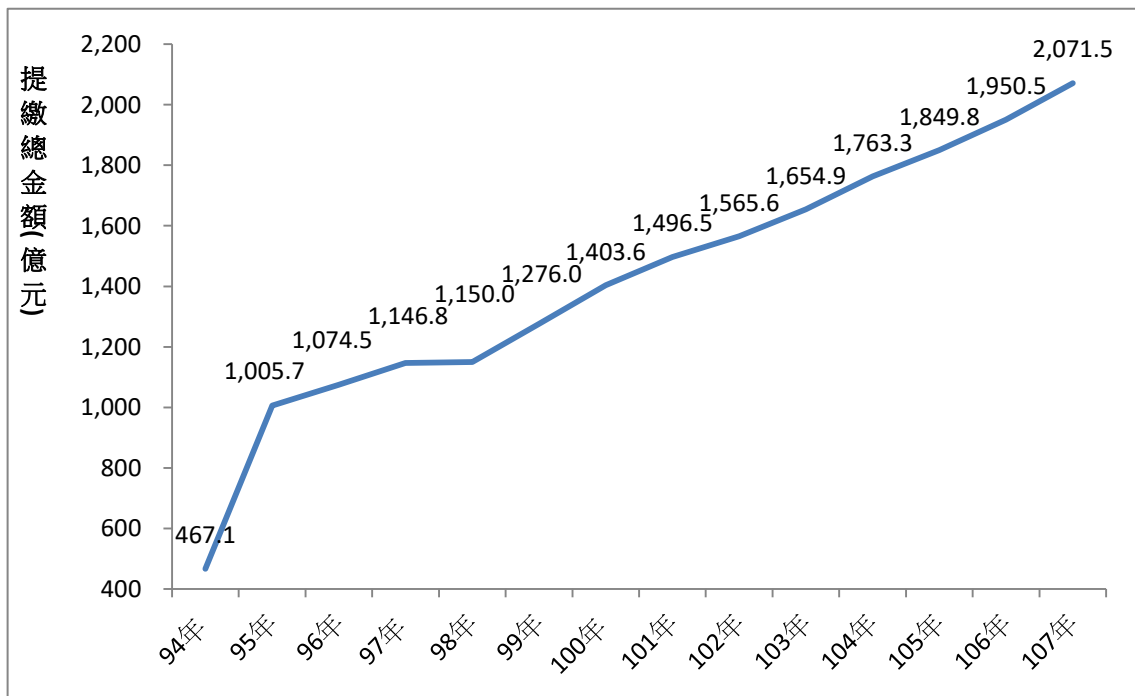


圖 3.5 歷年勞退新制應計提繳總金額

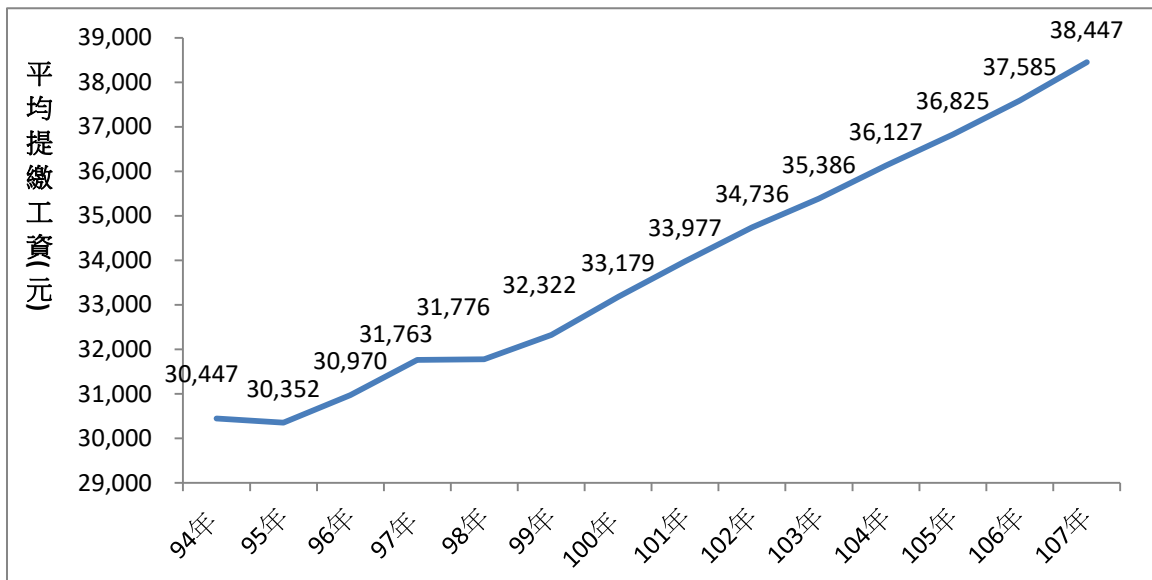


圖 3.6 歷年勞退新制平均提繳工資

(3) 雇主及個人提繳概況

依勞工退休金條例規定，雇主應為勞工負擔提繳之退休金不得低於勞工每月工資 6%；勞工得在其每月工資 6%範圍內，自願提繳退休金。

自勞退新制開辦以來，個人自願提繳人數由 95 年 30.6 萬人增加至 107 年 52 萬人，約占雇主提繳人數的 5-8%。另雇主平均提繳率歷年均維持在 6%左右，個人平均提繳率則由 95 年 5.04%微幅增加至 107 年為 5.50%。

表 3.3 歷年勞退新制雇主及個人提繳概況

年度	提繳人數(人)			平均提繳率(%)	
	雇主	個人	個人提繳占雇主提繳比率(%)	雇主	個人
95	4,265,023	305,567	7.16	6.01	5.04
96	4,480,007	282,114	6.30	6.01	5.05
97	4,546,343	272,354	5.99	6.01	5.09
98	4,709,595	271,801	5.77	6.01	5.12
99	5,166,068	318,684	6.17	6.01	5.20
100	5,449,754	342,363	6.28	6.01	5.25
101	5,606,266	336,891	6.01	6.01	5.30
102	5,762,868	340,541	5.91	6.01	5.33
103	5,984,369	352,648	5.89	6.01	5.35
104	6,182,499	383,495	6.20	6.04	5.39
105	6,354,795	402,856	6.34	6.04	5.42
106	6,543,263	429,810	6.57	6.03	5.45
107	6,730,984	520,326	7.73	6.03	5.50

(4) 提繳工資組距之性別差異

以 107 年提繳工資組距觀之，無論是男性或女性，最多人數者皆為提繳工資 13,501-22,800 元組，又全體男性平均提繳工資為 42,527 元，全體女性平均提繳工資則為 34,248 元，約為男性的 80.5%。較低提繳工資組皆為女性多於男性，高於平均提繳工資之較高提繳工資組則男性皆多於女性。

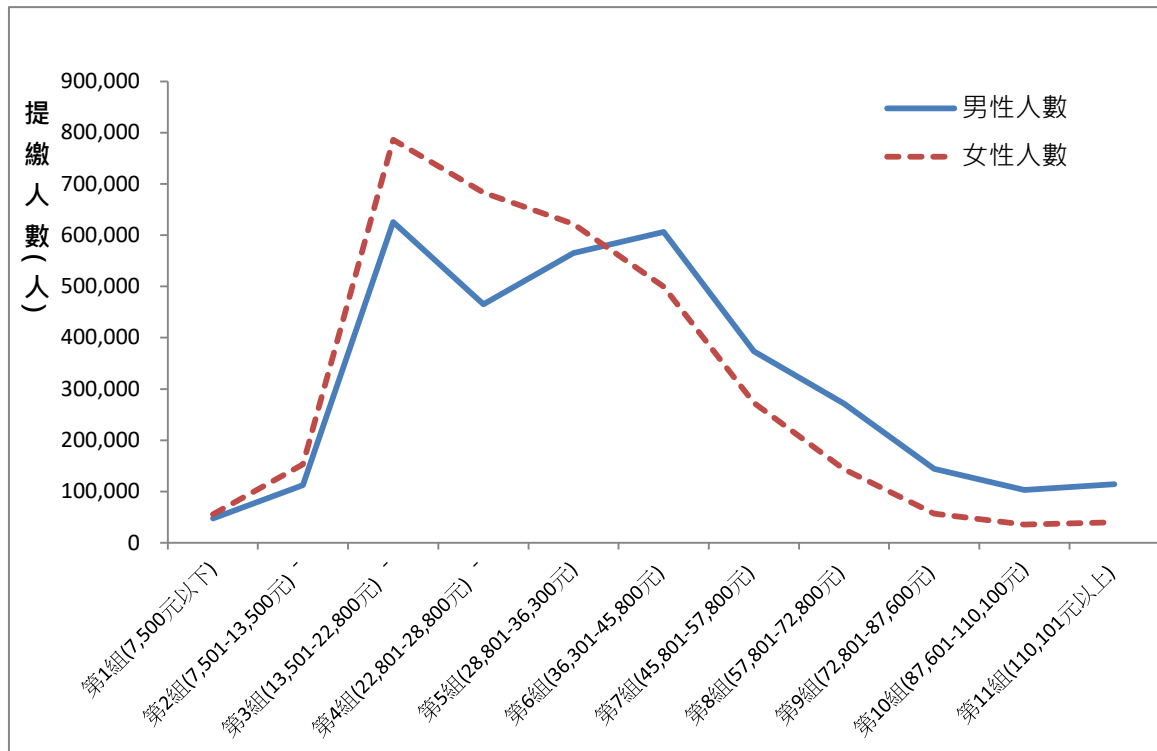


圖 3.7 107 年勞退新制提繳工資各組人數分布情形(按性別分)

2. 核發概況

勞退新制自 94 年 7 月 1 日施行，勞工工作年資滿 15 年以上，得請領月退休金或一次金，107 年底勞退新制核發總計 10 萬 9,403 件，215.1 億元，主要給付方式係「勞工本人請領一次退休金」，計有 7 萬 5,473 件，總金額達 178.9 億元；另外，勞退新制規定，勞工得將依法結清之舊制年資退休金全額移入新制個人專戶，合併計算其新舊制年資達 15 年以上者，亦得選擇請領月退休金，故 107 年底「勞工本人請領月退休金」首發 33 件，含續發為 142 件，均合併舊制年資及退休金者，金額為 4,689.9 萬元³。自 94 年 7 月勞退新制實施以來，各給付方式及金額如下表。

³ 勞退新制自 94 年 7 月 1 日施行，勞工工作年資滿 15 年以上，得請領月退休金或一次金，因此自 109 年 7 月 1 日起，始有新制請領月退休金者。目前領取月退休金者，係將勞退舊制年資結清之退休金，全額移入新制個人專戶，並合併計算其新舊制年資達 15 年以上者。

表 3.4 歷年勞退新制實施迄今給付統計

年度	請領一次退休金					
	勞工本人			勞工領取退休金後繼續工作者		
	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)
94	60	602,903	10,048	0	0	0
95	4,001	128,438,685	32,102	1	8,172	8,172
96	13,738	519,900,173	37,844	155	2,566,404	16,557
97	19,758	994,862,757	50,352	499	11,400,593	22,847
98	17,639	1,230,795,901	69,777	883	20,832,489	23,593
99	19,860	1,617,254,219	81,433	1,279	35,564,943	27,807
100	37,521	2,781,478,822	74,131	1,943	57,457,008	29,571
101	50,053	4,636,835,151	92,639	2,953	95,735,703	32,420
102	54,850	7,012,506,073	127,849	4,378	149,722,324	34,199
103	55,714	8,758,523,322	157,205	5,824	213,919,103	36,731
104	75,912	11,985,246,103	157,883	8035	317,266,199	39,486
105	80,902	15,367,154,690	189,948	10,586	443,913,003	41,934
106	80,668	17,535,912,097	217,384	13,404	607,709,003	45,338
107	75,473	17,891,513,731	237,058	15,964	753,469,312	47,198

表 3.4(續) 歷年勞退新制實施迄今給付統計

年度	請領一次退休金(續)			請領月退休金					
	遺屬或指定請領人			勞工本人					
	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)	件數 (件)	首發件數 (件)	總金額 (元)			
94	79	400,053	5,064						
95	1,807	34,703,746	19,205						
96	5,755	138,225,267	24,018						
97	5,187	222,520,083	42,900						
98	6,710	346,542,007	51,646						
99	6,092	428,719,282	70,374						
100	11,635	730,931,664	62,822						
101	9,599	756,631,146	78,824				9	9	762,560
102	10,972	1,003,465,160	91,457				23	14	5,362,588
103	13,049	1,354,759,959	103,821				35	12	12,315,566
104	14,815	1,694,503,460	114,378	59	24	19,572,094			
105	16,002	1,999,388,846	124,946	81	24	27,223,275			
106	18,044	2,468,045,823	136,779	109	28	34,739,888			
107	17,824	2,813,640,806	157,857	142	33	46,898,504			

3. 財務概況

(1) 基金運用效益

新制勞工退休制度自 94 年 7 月開辦，並自 96 年 7 月起正式投資運用。觀察近 10 年基金運用收益情形，97 年受全球金融海嘯衝擊，實際收益數為-176.6 億元，收益率為-6.1%，98 年則分別回升至 481.1 億元及 11.8%，之後 100 年、104 年及 107 年實際收益數及收益率為負數，其餘年度均為正值。107 年度實際收益數為-423.8 億元，實際收益率為-2.1%，基金運用餘額為 2 兆 1,957.7 億元。

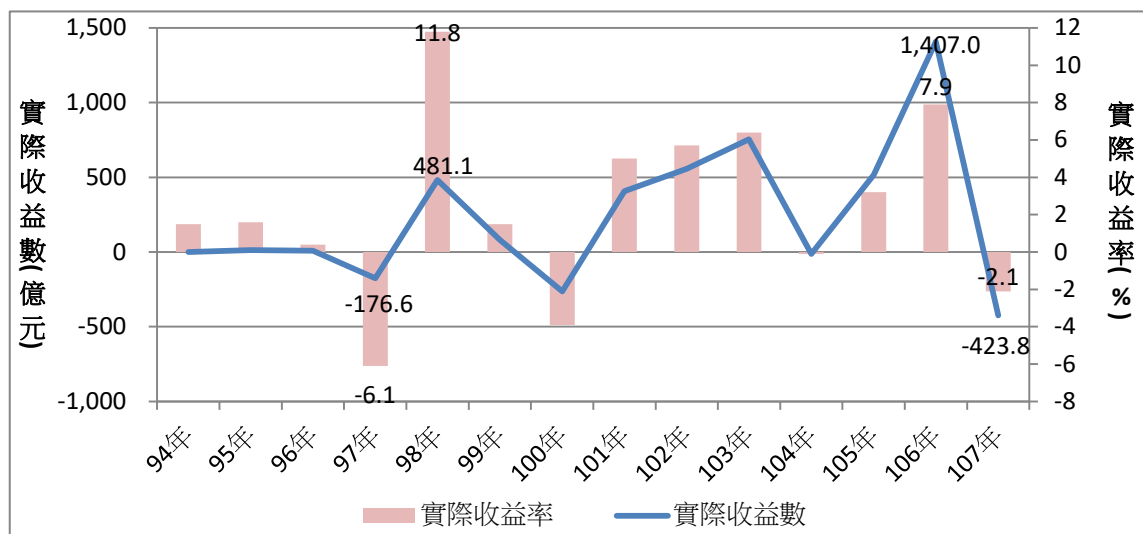


圖 3.8 歷年勞退新制基金收益情形

表 3.5 歷年勞退新制基金收益情形及基金餘額 單位：億元

年度	基金運用餘額	實際收益數	實際收益率(%)
94 年底	282.1	0.6	1.5
95 年底	1,277.7	12.4	1.6
96 年底	2,346.8	7.6	0.4
97 年底	3,403.2	-176.6	-6.1
98 年底	4,724.1	481.1	11.8
99 年底	5,973.7	82.0	1.5
100 年底	7,428.0	-264.0	-3.9
101 年底	8,841.2	406.3	5.0
102 年底	10,787.8	556.6	5.7
103 年底	13,102.0	754.0	6.4
104 年底	15,212.7	-13.1	-0.1
105 年底	16,981.8	515.4	3.2
106 年底	18,983.6	1,407.0	7.9
107 年底	21,957.7	-423.8	-2.1

註：新制勞工退休基金在 96 年 7 月 2 日勞工退休基金監理會成立前，係由勞保局以存儲金融機構之方式暫為保管。

(2) 基金資產配置

107 年底基金運用以「國外委託經營」9,144.0 億元(占 41.6%)為最多，次為「轉存金融機構」4,454.4 億元(占 20.3%)，「國內委託經營」3,253.3 億元(占 14.8%)，「公債、公司債、金融債券及特別股」1,839.2 億元(占 8.4%)，「國外投資」1,826.0 億元(占 8.3%)。

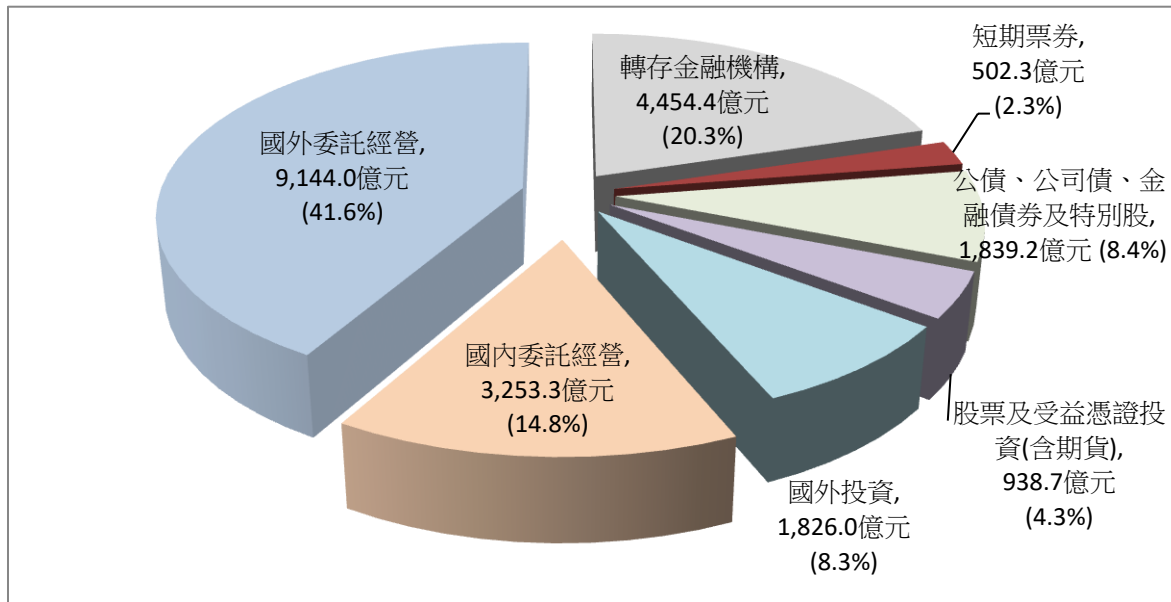


圖 3.9 107 年勞退新制基金資產配置情形

4. 制度動態

- (1) 107 年 1 月 1 日因應基本工資調整為 22,000 元，「勞工退休金月提繳工資分級表」配合修正。
- (2) 108 年 1 月 1 日因應基本工資調整為 23,100 元，「勞工退休金月提繳工資分級表」配合修正。
- (3) 108 年 5 月 15 日修正公布「勞工退休金條例」部分條文，修正重點如下：
 - 放寬經許可永久居留，且在臺工作並適用勞動基準法之外國人，適用新制勞工退休金。
 - 放寬實際從事勞動之雇主、自營作業者、受委任工作者，在其每月執行業務所得 6% 範圍內自願提繳退休金部分，可享有稅賦優惠(原規定只有以薪資所得自願提繳退休金者，才能享有稅賦優惠)。
 - 請領一次退休金者，比照請領月退休金者，均得於金融機構開立專戶，專供存入退休金之用，該專戶內之存款，不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的。
 - 雇主違反該條例經勞保局處以罰鍰或加徵滯納者，應公布事業單位名稱及負責人姓名等相關資訊。

- 雇主未依規定繳納退休金或滯納金，且無財產可供執行或財產不足清償時，由其代表人或負責人負清償責任。
 - 勞保局對於雇主未依規定繳納之退休金及滯納金，優先於普通債權受清償。
 - 勞工退休金不適用公司法有關公司重整、消費者債務清理條例有關清算、破產法有關破產之債務免責規定。
 - 勞工死亡，其遺屬或指定請領人請領退休金請求權時效由 5 年延長為 10 年。
- (4) 配合前揭「勞工退休金條例」部分條文修正，實際從事勞動之雇主、自營作業者、受委任工作者，得以其執行業務所得自願提繳退休金，故於 108 年 7 月 18 日修正發布「勞工退休金月提繳分級表」，並自同年 5 月 17 日生效。
- (5) 108 年 10 月 30 日因應 109 年基本工資調整為 23,800 元，修正發布「勞工退休金月提繳分級表」，並自 109 年 1 月 1 日起施行。

< 資料來源 >

1. 中華民國 107 年勞工保險統計年報。
2. 107 年性別勞動統計專輯。
3. 107 年勞動統計年報。
4. 勞動基金運用局中華民國 107 年度年報。
5. 勞動部勞動基金運用局網站統計資料。

(圖表均由本文自行繪製)

二、軍公教人員退休撫卹新制(退撫基金)⁴

(一) 參加人員概況

1. 參加人員(按參加單位分)

107 年底參加退撫基金總人數為 65 萬 1,186 人，其中以中央政府 32 萬 1,579 人，占 49.4% 最高；直轄市政府 20 萬 6,909 人，占 31.8% 次之。

表 3.6 107 年退撫基金參加人員(按參加單位分)

項目	總計	中央政府	直轄市政府	縣市政府	鄉鎮市公所	公營事業機構
單位數(個)	7,157	915	2,898	2,453	750	141
人數(人)	651,186	321,579	206,909	92,006	9,837	20,855
人數占比(%)	100.0	49.4	31.8	14.1	1.5	3.2

2. 參加人員結構(按人員類別分)

107 年參加退撫基金之人員區分為公務人員、教育人員及軍職人員等 3 類身分，其中以公務人員最多，29 萬 7,704 人，占 45.7%；教育人員次之，為 18 萬 2,664 人，占 28.1%；軍職人員 17 萬 818 人，占 26.2%。

另依近 10 年參加退撫基金人數觀之，總人數由 98 年 62 萬 9,903 人至 107 年增加為 65 萬 1,186 人，總計增加 2 萬 1,283 人，其中公務人員增加 6,123 人，軍職人員增加 3 萬 1,503 人，教育人員減少 1 萬 6,343 人。

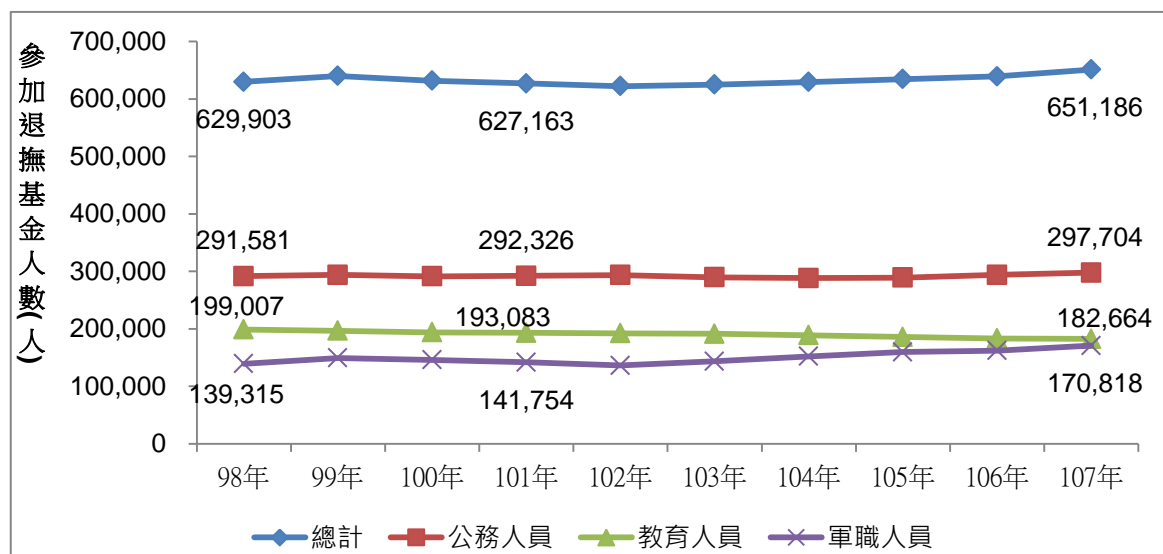


圖 3.10 近 10 年退撫基金參加人員(按人員類別分)

⁴ 軍公教人員舊制年資(公務人員為 84 年 6 月 30 日以前、教育人員為 85 年 1 月 31 日以前、軍職人員為 85 年 12 月 31 日以前之年資)所計算退休金，由政府編列預算給予，為恩給制，稱軍公教退撫舊制。另軍公教人員分別自 84 至 86 年間實施共同提撥基金制，設置退撫基金，稱軍公教退撫新制。

3. 參加人員平均俸額

107 年度參加退撫基金人員之平均俸額，以教育人員 43,006 元最高，公務人員 33,620 元次之，軍職人員 20,656 元最低。另近 10 年趨勢顯示，公務人員及教育人員平均俸額呈現逐步成長趨勢；軍職人員平均俸額自 98 年至 99 年遞減，100 年至 102 年逐年成長，103 年至 106 年逐年遞減，107 年再度成長。

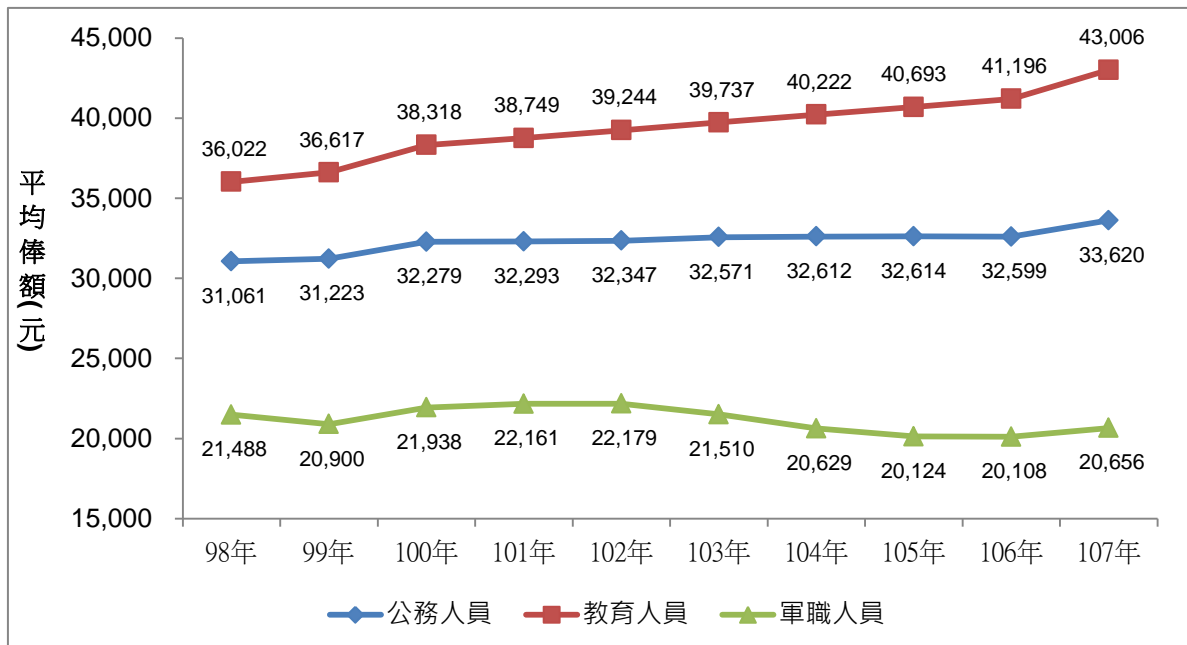


圖 3.11 近 10 年參加退撫基金人員平均俸額

4. 參加人員平均年齡

107 年度參加退撫基金人員之平均年齡，以教育人員 44.1 歲最高，公務人員 42.9 歲次之，而以軍職人員 28.6 歲最低。另以近 10 年趨勢顯示，公務人員及教育人員平均年齡自 98 年起略呈成長趨勢，其中教育人員成長趨勢較明顯，與公務人員之年齡差距逐漸縮小，並於 104 年起超過公務人員；軍職人員年齡 98 年至 99 年小幅下降，100 年至 102 年略有回升，103 年至 105 年轉降，106 年至 107 年再度回升。

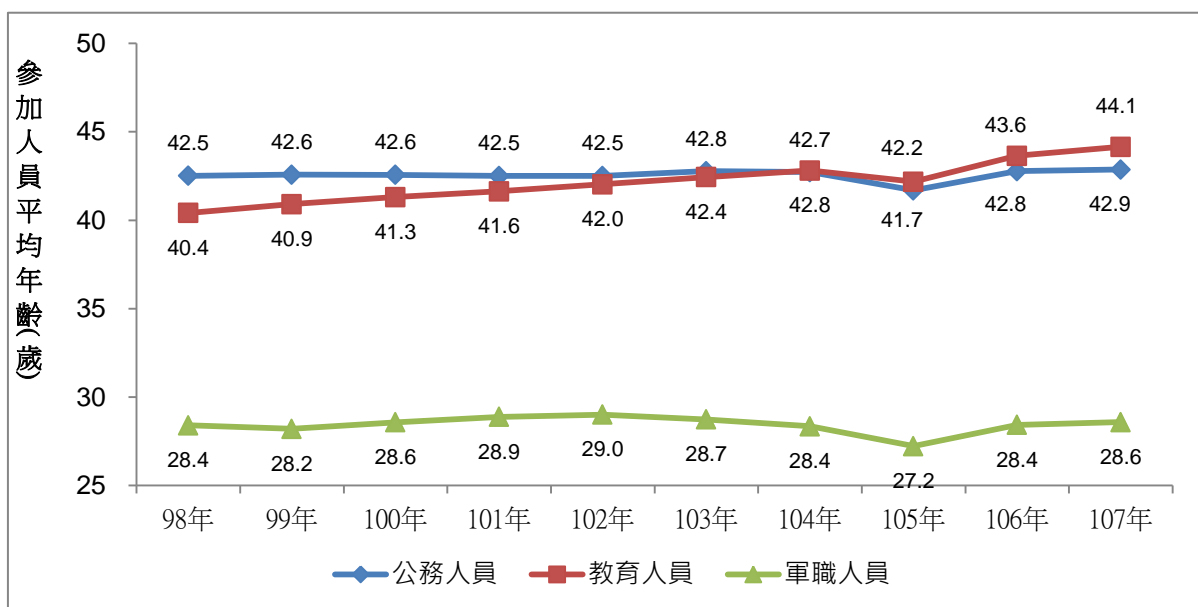


圖 3.12 近 10 年參加退撫基金人員平均年齡

(二) 給付概況

1. 退休(伍)人數

107 年退休(伍)人數為 2 萬 710 人，較上年 2 萬 3,277 人減少 2,567 人，其中公務人員減少 488 人，教育人員減少 1,516 人，軍職人員則減少 563 人。觀察近 10 年來每年退休(伍)人數，公務人員在 100 至 101 年及 104 年，教育人員在 100 至 101 年及 104 至 106 年間退休人數較多，而軍職人員則 102 年出現退伍人數高峰，此後人數有所下降。

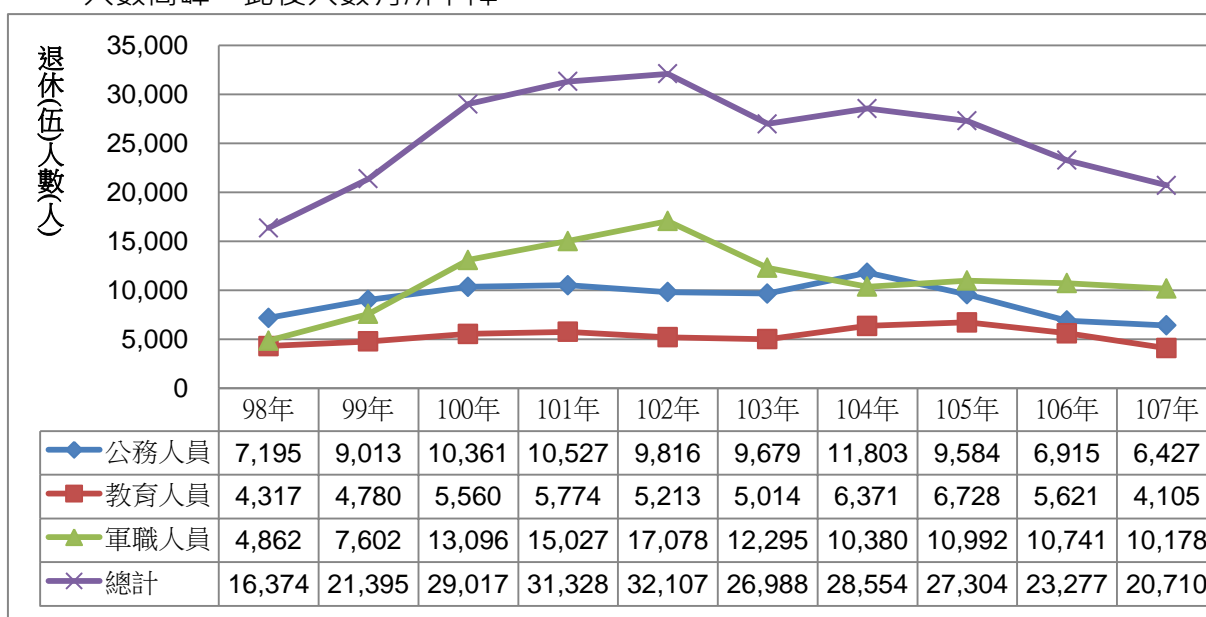


圖 3.13 近 10 年退撫基金退休(伍)人數

2. 支領一次退休金、月退休金(含兼領)人數

就支領一次退休金及月退休金之比率而言，近 10 年公教人員接近 9 成以上選擇支領月退休金(含兼領)，107 年有 89.6%退休公務人員及 97.3%退休教育人員領取月退休金，軍職人員則因服役滿 3 年即可支領退伍金(一次金)，故 107 年退伍軍職人員有 88.6%係支領一次金，僅 11.4%支領月退休金(退休俸)。

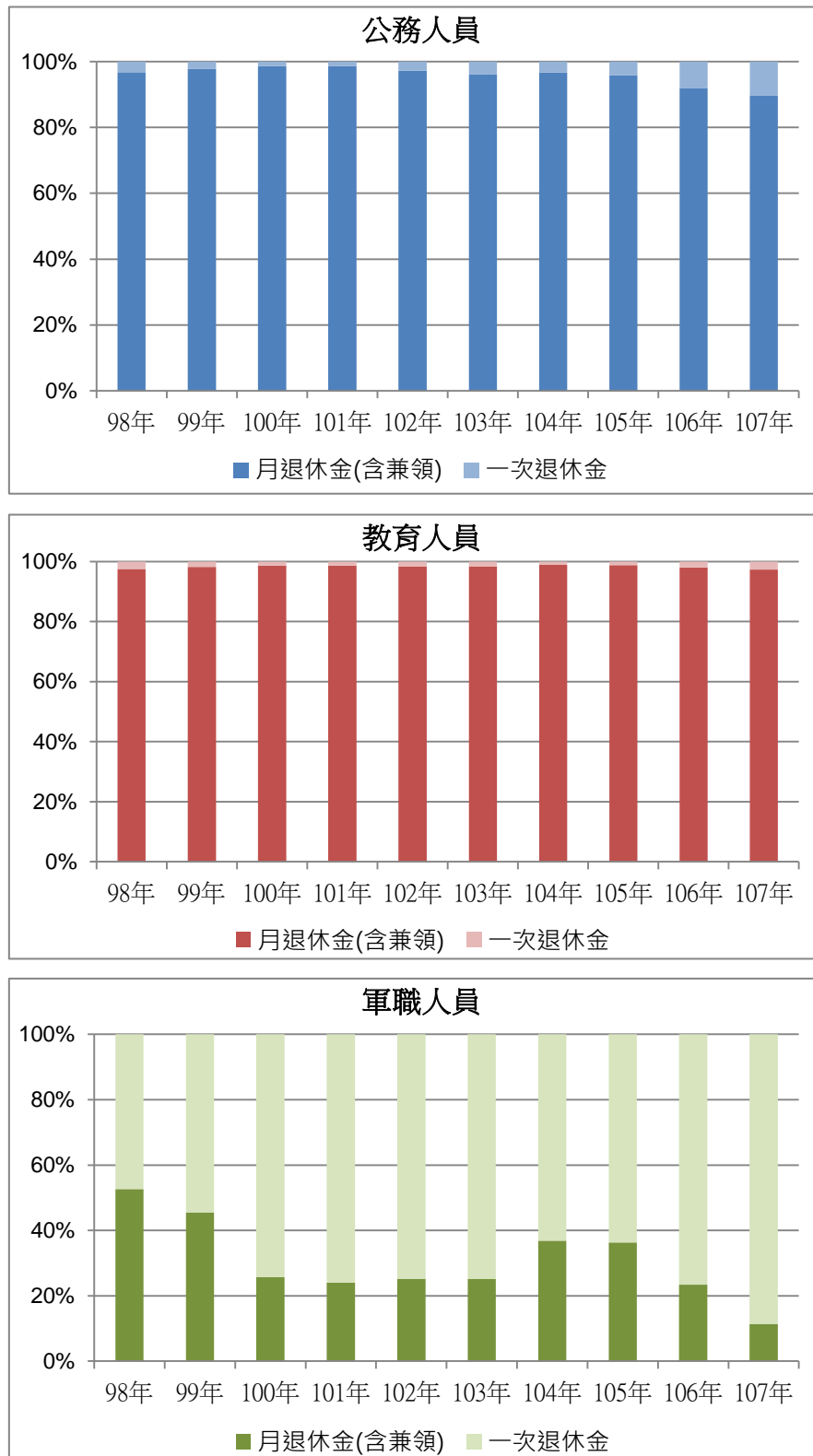


圖 3.14 近 10 年支領一次退休金、月退休金人數占比

3. 退休(伍)平均年齡

長期而言，公教人員退休年齡呈現下降趨勢，惟近年逐漸回升。公務人員自 86 年平均 60.9 歲退休，逐漸降至 94 年的 55.4 歲，此後大致維持在 55 至 56 歲之間，至 105 年升至 56.6 歲，107 年再升至 57.1 歲。教育人員 86 年平均 58.0 歲退休，逐漸降至 94 年的 54.1 歲，此後大致維持在 54 歲左右，106 年升至 54.3 歲，107 年再升至 54.5 歲。軍職人員因國軍自 86 年以來陸續推動各項精簡兵力方案，故有支領一次退伍金之志願士兵退伍大幅增加，致平均退伍年齡大幅下降或上升情形，若觀察軍職人員服役達 20 年以上，領取月退休俸年齡(月起支年齡)，則相對穩定，86 年以來大致維持在 42 至 44 歲。

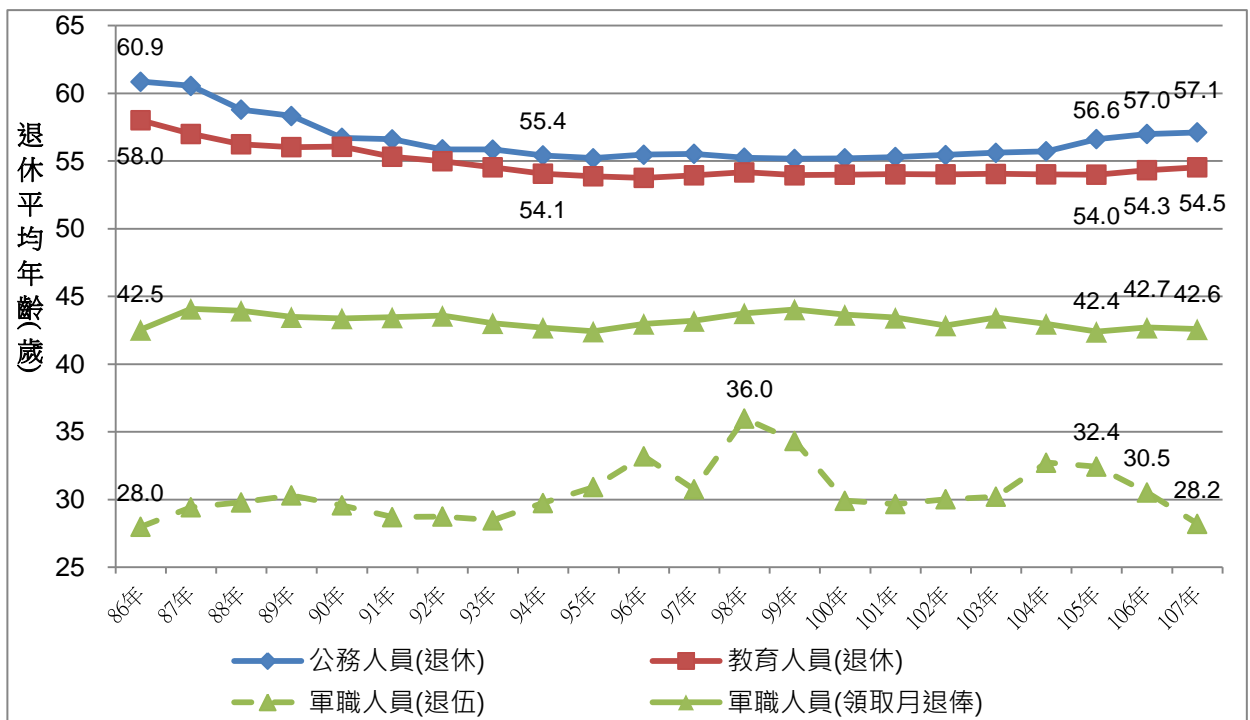


圖 3.15 近年軍公教人員退休(伍)平均年齡

4. 退休(伍)平均俸額

近 10 年來公務及教育人員退休時平均俸額呈現長期緩步上升趨勢，107 年度教育人員為 49,231 元，為 3 類人員中最高，其次為公務人員 40,438 元，領取月退休俸之軍職人員則為 37,858 元。

另全體退伍軍職人員部分，因軍職人員支領退伍金之年齡普遍偏低(依一般推算年齡約 22 歲即可辦理退伍)，且於支領退休俸之年齡亦無限制下，致軍職人員退伍之平均俸額為各身分別人員之最低者。近年國軍實施精粹案精簡兵力，造成支領一次退伍金之志願士兵退伍大幅增加，亦導致退伍軍人平均俸額下降，若觀察軍職人員服役達 20 年以上，領取月退休俸之平均俸額，則相對穩定。

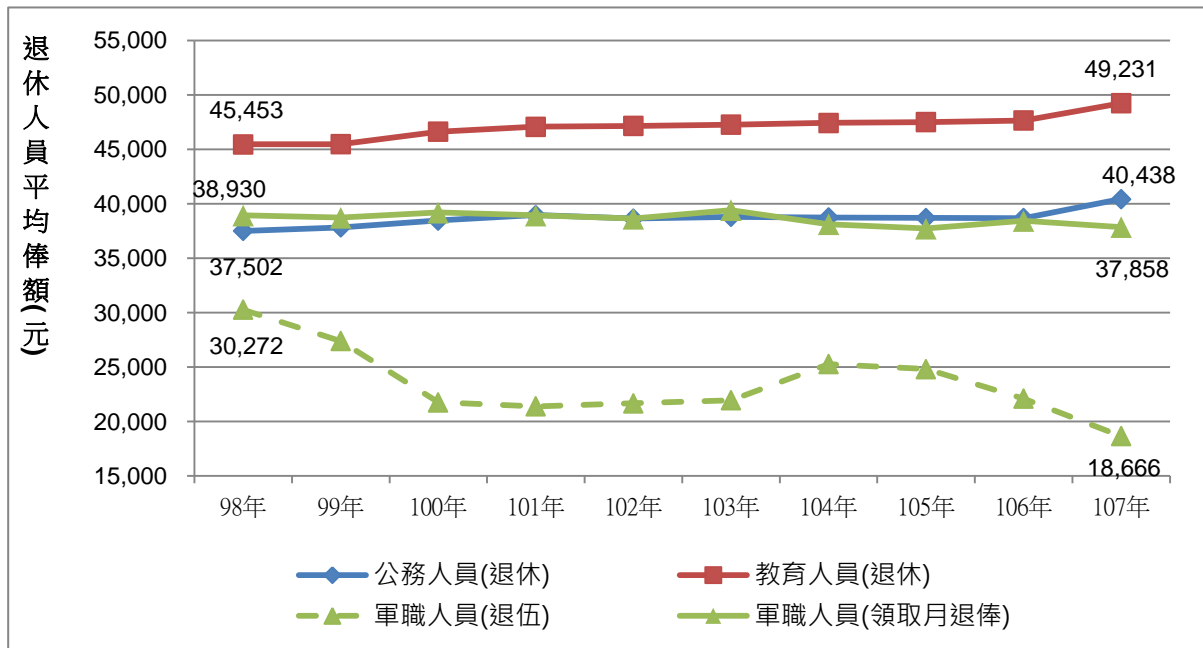


圖 3.16 近 10 年軍公教人員退休(伍)平均俸額

5. 定期退撫給與之發放人數

定期退撫給與項目包括月退休金(俸)、月撫慰金(遺屬年金、退休俸半數)、年(月)撫卹金及其他(因公傷病退休(職)金、贍養金、贍養金半數)等，近 10 年軍公教人員累計定期退撫給與之發放人數持續成長，發放人數由 98 年 18 萬 829 人至 107 年累計為 34 萬 1,811 人，成長近 1.9 倍。以 107 年資料顯示，領取各項定期給與項目中，逾 9 成為領取月退休金(俸)。

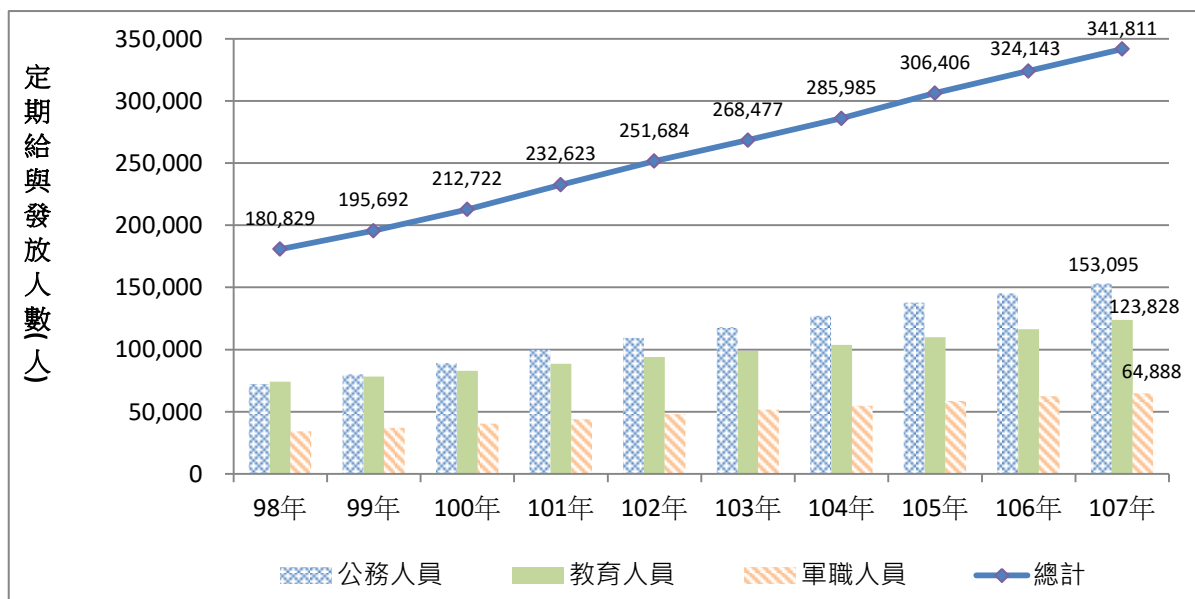


圖 3.17 近 10 年定期退撫給與發放人數

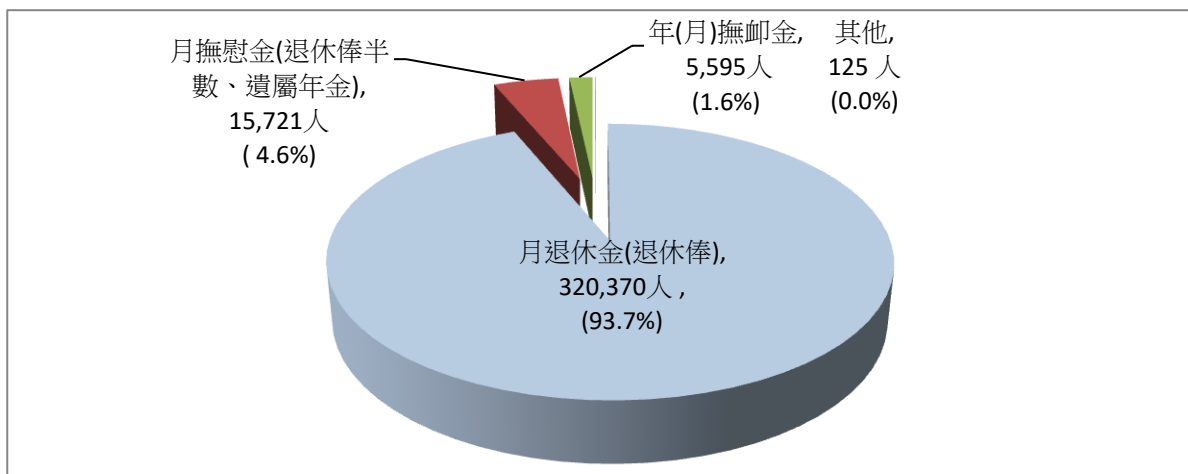
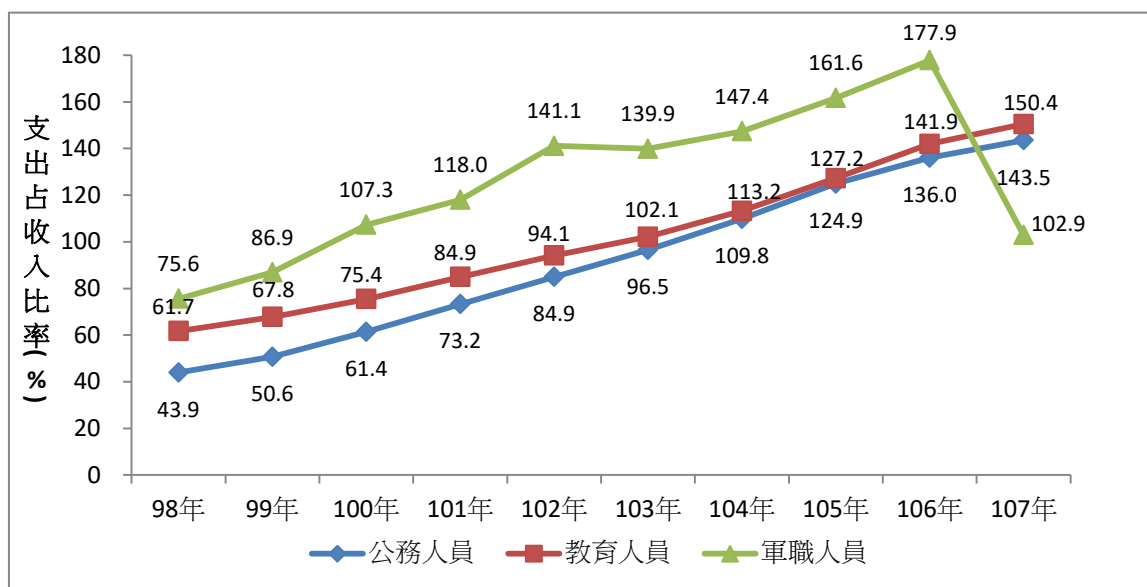


圖 3.18 107 年定期退撫給與發放項目及人數

(三) 財務概況

1. 基金收支概況

有關退撫基金給付占基金收繳百分比，公務人員及教育人員98年至107年皆大致呈現成長趨勢，軍職人員98年至106年亦呈現成長趨勢，107年公務人員為143.5%，教育人員為150.4%，皆較106年成長，主要係因累計定期給與退撫人數增加所致。另107年軍職人員為102.9%，較106年大幅下降，主要係自107年7月1日起，軍職人員退休俸由退撫基金及國軍退除役官兵輔導委員會(以下簡稱輔導會)按30%及70%比率支付，及退伍金由輔導會編列預算支付等因素所致。



註：1.公務人員收支部分含政務人員；2.本項為基金收入與支出之統計，不含基金投資運用收益。

圖 3.19 近 10 年退撫基金支出占收入比率

表 3.7 近 10 年退撫基金收支概況

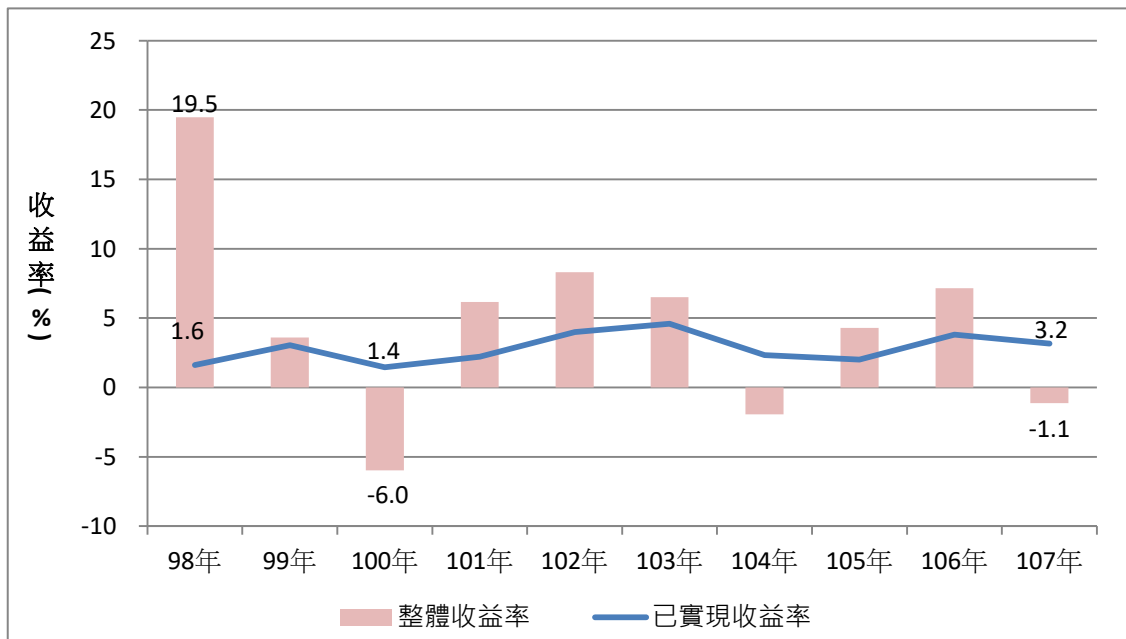
單位：億元

年度		98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年
公務人員	支出	116.0	137.6	167.5	202.7	236.2	269.9	306.1	347.0	381.7	420.6
	收入	264.1	271.7	272.9	276.7	278.3	279.7	278.8	277.8	280.6	293.2
	支/收(%)	43.9	50.6	61.4	73.2	84.9	96.5	109.8	124.9	136.0	143.5
教育人員	支出	127.0	140.5	159.8	183.1	204.9	224.5	249.3	279.1	310.1	342.8
	收入	205.9	207.3	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2	219.4	218.5	227.9
	支/收(%)	61.7	67.8	75.4	84.9	94.1	102.1	113.2	127.2	141.9	150.4
軍職人員	支出	63.7	77.3	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9	159.7	174.3	141.2
	收入	84.2	89.0	92.0	98.1	96.6	97.2	98.3	98.9	98.0	137.3
	支/收(%)	75.6	86.9	107.3	118.0	141.1	139.9	147.4	161.6	177.9	102.9
合計	支出	306.7	355.4	426.0	501.5	577.3	630.2	700.3	785.8	866.1	904.6
	收入	554.2	568.1	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3	596.1	597.1	658.4
	支/收(%)	55.3	62.6	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3	131.8	145.1	137.4
提撥率(%)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
調薪(%)	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	3
參加人數(人)	629,903	640,082	631,690	627,163	622,197	624,993	629,566	634,666	639,412	651,186	

註：1.公務人員收支部分含政務人員；2.本項為基金收入與支出之統計，不含基金投資運用收益。

2. 基金運用效益

107年基金已實現年收益率為3.2%(收益數181.3億元)，較依臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益率1.0%高出2.2個百分點。如加計107年度未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之年收益率為-1.1%(收益數-65.3億元)。



註：整體收益數(率)係為列計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數(率)。

圖 3.20 近 10 年退撫基金運用績效

表 3.8 近 10 年退撫基金運用績效及基金規模

項目別	已實現收益數 (千元)	已實現收益率 (%)	整體收益數 (千元)	整體收益率 (%)	期末基金規模 (千元)
98年	6,359,380	1.6	76,263,379	19.5	455,897,576
99年	13,488,675	3.0	15,946,553	3.6	496,550,194
100年	6,872,769	1.4	-28,450,568	-6.0	482,144,650
101年	10,663,323	2.2	29,811,133	6.2	519,273,738
102年	20,592,377	4.0	42,768,224	8.3	563,137,547
103年	25,211,174	4.6	35,646,341	6.5	595,526,075
104年	13,129,077	2.3	-10,876,820	-1.9	574,852,300
105年	11,074,720	2.0	23,693,114	4.3	579,327,164
106年	21,201,527	3.8	39,708,401	7.1	594,218,317
107年	18,132,576	3.2	-6,531,628	-1.1	567,415,737

註：整體收益數(率)係為列計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數(率)。

3. 基金資產配置

107 年底基金資產總額為 5,674.2 億元，較上年減少 268.0 億元，資產配置以「委託經營」2,260.9 億元(占 39.8%)為最多，次為「債券」1,092.8 億元(占 19.3%)，「銀行存款」761.4 億元(占 13.4%)，「股票」701.9 億元(占 12.4%)，「票券」686.4 億元(占 12.1%)。

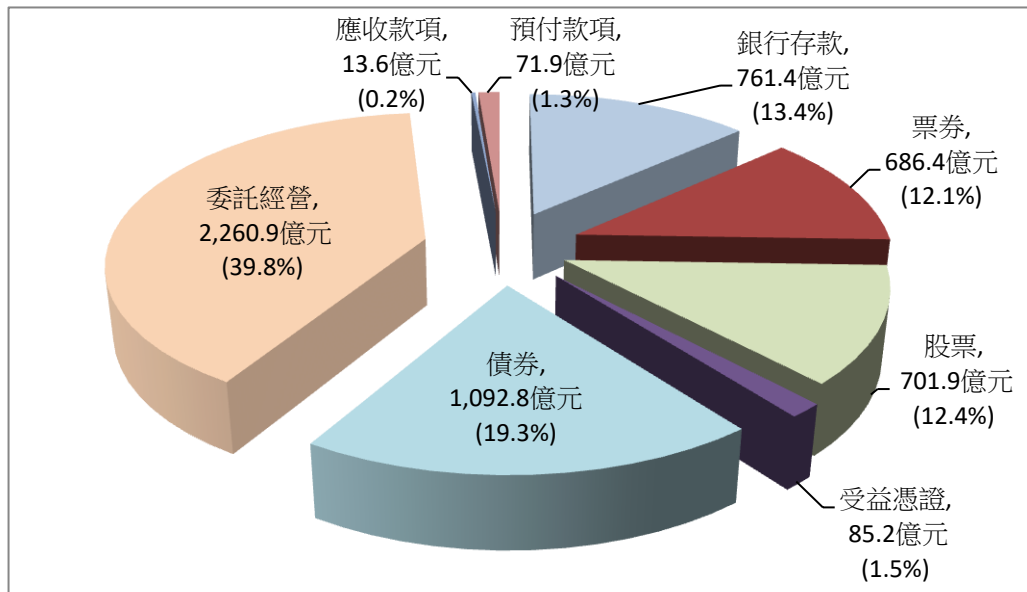


圖 3.21 107 年度退撫基金資產配置情形

4. 財務精算結果

依公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 17 條規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採 3 年一次為原則。每次精算 50 年。」爰該基金自 86 年成立以來已實施 7 次財務精算。依最近一次於 108 年 2 月完成之第 7 次財務精算報告結果，公務、教育及軍職人員基金之最適提撥率分別為 26.27%、30.24%及 12.34%。另提撥率維持 12%時，預估公務及教育人員基金用罄年度分別為 130 年及 129 年，軍職人員則未來 50 年內基金不會用罄；而假設提撥率自 108 年 1 月 1 日起，由現行 12% 逐年提高 1%至 18%，則公務、教育人員基金用罄年度分別延後至 141 年及 136 年，軍職人員未來 50 年內基金不會用罄。

表 3.9 退撫基金最近一次財務精算結果

精算基準日		106 年 12 月 31 日	
報告完成時間		108 年 2 月	
精算假設	折現率 (預定投資報酬率)	4%	
	當時提撥率	12%	
精算結果	精算結果 (最適提撥率)	公務	26.27%
		教育	30.24%
		軍職	12.34%
	基金規模開始 連續遞減年度 (提撥率維持 12%)	公務	115 年
		教育	118 年
		軍職	NA
	基金用罄年度 (提撥率維持 12%)	公務	130 年
		教育	129 年
		軍職	NA
	基金用罄年度 (提撥率自 108 年 1 月 1 日起由現行 12%逐年提 高 1%至 18%)	公務	141 年
		教育	136 年
		軍職	NA

註：1.有關基金規模開始連續遞減年度及基金用罄年度之精算，均已計入107年7月1日退撫新法實施後節省退撫經費支出之挹注款，以及國軍配合政府組織精簡政策之挹注款。

2.NA代表未來50年內都不會出現負數年度。

(四) 制度動態

1. 107 年 1 月 1 日起，配合全國軍公教人員待遇調整，修正「公務人員退休撫卹基金繳納金額對照表(軍職人員)」及「公務人員退休撫卹基金繳納金額對照表(公教人員)」。
2. 107 年 1 月起，軍公教人員定期退撫給與(月退休金、退休俸、贍養金、月撫慰金、退休俸半數及贍養金半數等)，改為按月發放。
3. 107 年 6 月 21 日修正公布「陸海空軍軍官士官服役條例」，修正重點：調整退休俸計算基準為「現役同官階俸級人員服役期間最後 1/5 年資之本俸平均數加 1 倍」、調整退休俸計算公式、調降優惠存款利息、調整一次退伍金規定、調升提撥費率、輔導會編列預算挹注基金、中、短役期一次退伍金改由輔導會預算支應、離婚配偶年金請求權及育嬰留職停薪期間年資採計等；除第 26 條、第 37 條、第 45 條及第 46 條自同年 7 月 1 日施行外，其餘條文自同年 6 月 23 日施行。
4. 107 年 7 月 1 日同步施行年金改革新法，包含「公務人員退休資遣撫卹法」、「公

立學校教職員退休資遣撫卹條例」、「政務人員退職撫卹條例」及「陸海空軍軍官士官服役條例」等。

5. 108 年 8 月 23 日司法院大法官針對軍公教人員年金改革釋憲案，公布釋字第 781 號(陸海空軍軍官士官退除給與案)、第 782 號(公務人員退撫給與案)及第 783 號(公立學校教職員退撫給與案)解釋。宣告重點如下：

- (1) 退休公教人員「再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之」，及退伍軍職人員「就任或再任私立大學之專任教師且每月支領薪酬總額超過公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之」等規定，違背憲法保障平等權之意旨，自解釋公布日起失效。
- (2) 除上述規定外，其餘全部合憲，既未侵害被規範對象受憲法保障之財產權、工作權、服公職權及生存權，亦未違反憲法之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則等。
- (3) 另有關「軍公教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」規定，與各該法律設定現階段合理俸率、退休所得替代率之改革目的不盡一致，相關機關應依解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸(金)、贍養金、月撫卹金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。
- (4) 有關公教退休所得替代率之調降期程、幅度之部分，相關機關在不改變法定各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益、目的達成間之關聯性更為緊密。

< 資料來源 >

1. 公務人員退休撫卹基金 107 年度統計年報。
2. 公務人員退休撫卹基金第 7 次精算評估報告。

(圖表均由本文自行繪製)

三、私立學校教職員退休撫卹制度(新制)⁵

(一) 參加人員概況

1. 會員學校

截至 107 年底，參加私校教職員退撫新制之會員學校共計 375 所，按主管機關分，以教育部主管之學校 122 所占最多數；按學制分，則以高中 153 所最多，高職 64 所及科技大學/技術學院 61 所次之。

表 3.10 107 年私校教職員退撫新制會員學校數(按主管機關分)

主管機關	教育部	教育部國民及學前教育署	各縣市政府	臺北市政府教育局	高雄市政府教育局	新北市政府教育局	臺中市政府教育局	桃園市政府教育局	總計
學校數(所)	122	102	15	41	11	36	28	20	375

表 3.11 107 年私校教職員退撫新制會員學校數(按學制分)

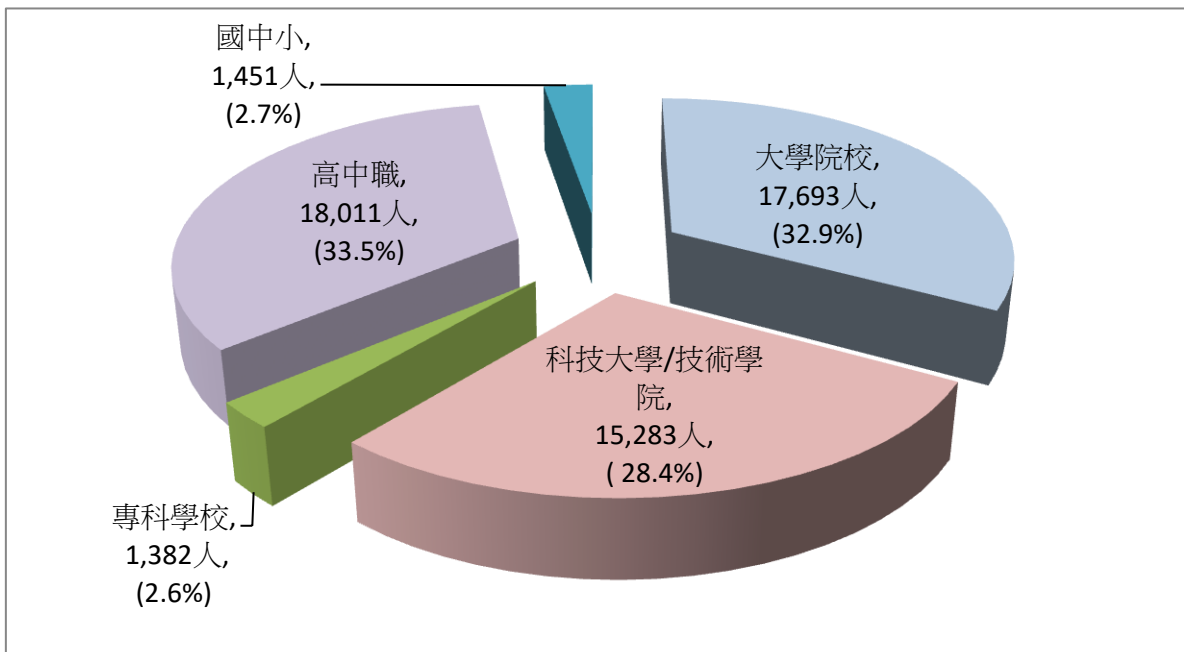
學制	大學院校	科技大學/技術學院	專科	大陸地區臺商學校	海外臺灣學校	高中	高職	國中小	總計
學校數(所)	43	61	11	3	4	153	64	36	375

2. 參加人員

107 年底參加私校教職員退撫新制人員共計 5 萬 3,820 人，其中以高中職(含大陸地區臺商學校及海外臺灣學校)教職員占比最高，占總參加人數的 33.5%，大學院校及科技大學/技術學院教職員次之，分別占總參加人數 32.9%及 28.4%，其餘國中小及專科學校等參加人數占比均不到 1 成。

⁵(1)舊制(私校退撫基金)：81 年設置全國性私立學校教職員工退休撫卹基金(私校退撫基金)，為恩給制，由私立學校提撥經費(私立高中以上學校提撥約當學費 3%，私立國中小學提撥約當雜費 2.1%)，個人不需提撥，最終若有不足由國庫補足。惟面臨與教師法第 24 條規定不符、基金財務破產危機及大校小校承擔退撫責任不衡平等問題。

(2)新制(私校退撫儲金)：99 年起實施私校退撫儲金，為政府、學校及教職員共同提撥之確定提撥個人帳戶制(政府及學校各提撥 32.5%、個人提撥 35%)，並自 102 年 1 月起開放自主投資選擇。



註：高中職教職員 18,011 人包含大陸地區臺商學校教職員 292 人及海外臺灣學校 117 人。

圖 3.22 107 年私校教職員退撫新制參加人員概況

(二) 給付概況

私校退撫新制規定參加者遇退休、資遣、撫卹及離職等 4 項情形，得支領個人退撫儲金專戶本息。私校退撫新制實施以來，隨著專戶本息逐年累積，給付金額也逐漸增加，107 年度給與件數中以「退休」最多，達 2,028 件，總給付金額 22.5 億元，平均領取金額約 110.8 萬元；「離職」給與計有 1,291 件次之，總給付金額 4.4 億元，平均領取金額約 34.2 萬元(個人領取總額仍須加計舊制所領取金額)。

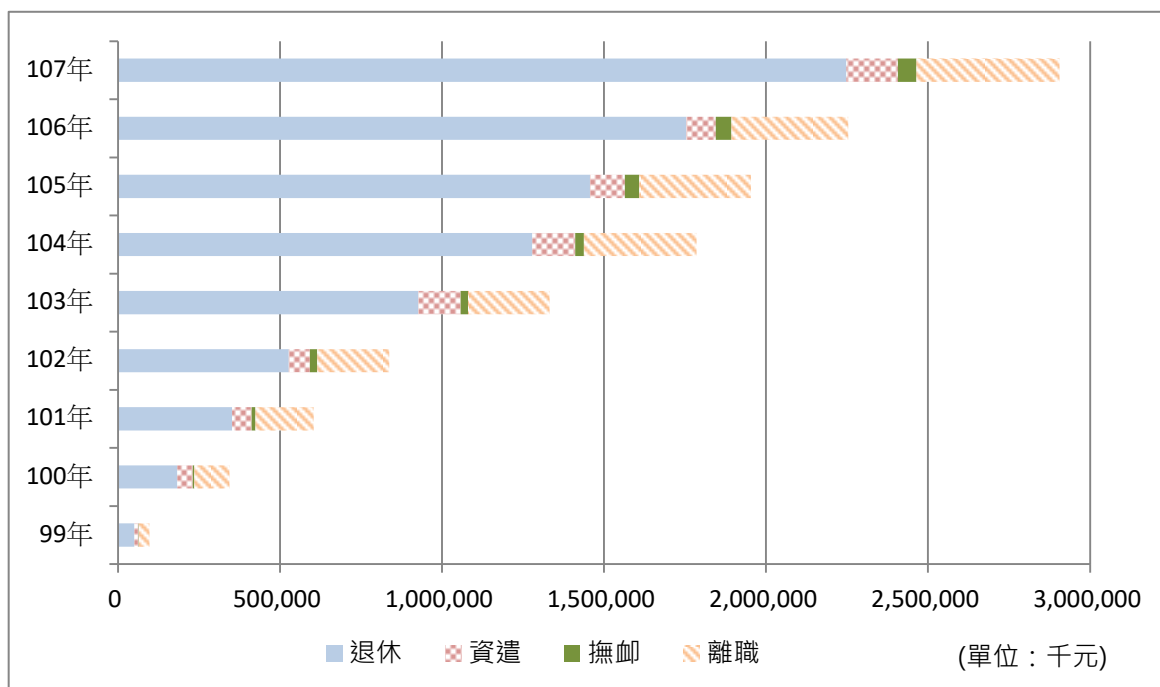


圖 3.23 99-107 年私校教職員退撫新制給付金額

表 3.12 99-107 年私校教職員退撫新制給付件數與金額

年度	退休		資遣		撫卹		離職	
	件數 (件)	金額 (千元)	件數 (件)	金額 (千元)	件數 (件)	金額 (千元)	件數 (件)	金額 (千元)
99	949	51,142	292	12,570	34	1,035	887	32,225
100	1,058	182,928	362	47,301	41	5,373	2,293	108,777
101	1,156	351,687	249	60,901	51	11,380	3,042	179,812
102	1,233	526,551	200	65,870	63	22,531	2,999	221,857
103	1,632	926,751	310	130,461	51	22,987	2,655	252,097
104	1,976	1,278,504	270	132,641	49	26,327	1,541	347,877
105	1,761	1,456,743	194	107,538	59	44,356	1,210	344,252
106	1,858	1,754,206	132	90,073	62	49,174	1,207	360,034
107	2,028	2,248,006	220	158,623	57	57,087	1,291	441,938

(三) 財務概況

102 年 1 月 1 日退撫新制開始實施個人專戶自主投資運用，並自 3 月 1 日起推出「保守型」、「穩健型」及「積極型」3 種投資組合供參加者選擇。107 年 3 種組合名目報酬率分別為-1.3%、-1.5%及-4.7%，基金投資運用規模以「保守型」占最大比率，約占總投資運用規模 80.6%。

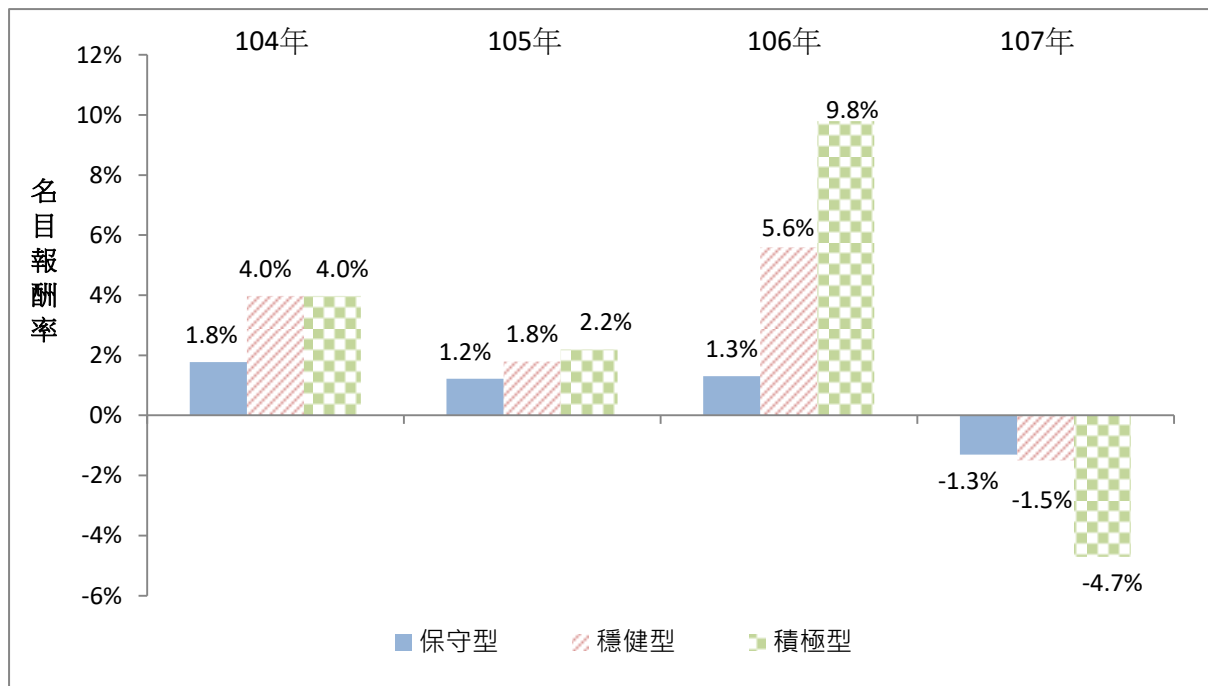


圖 3.24 104-107 年私校教職員退撫新制自主投資運用概況

表 3.13 107 年私校教職員退撫新制自主投資運用概況

投資組合	基金投資運用規模(占比)	投資目標	資產配置	名目報酬率
保守型	376.5 億元 (80.6%)	在確保安全為首要目標的前提下，追求長期固定收益並分散風險	債券型基金 41.2% 貨幣市場型基金 31.9% 股票型基金 16.6% 現金 10.3%	-1.3%
穩健型	52.6 億元 (11.3%)	同時考量追求長期穩定的收益與控制風險水準為目標，惟風險無法因分散投資而完全消除	債券型基金 48.3% 股票型基金 39.2% 貨幣市場共用基金 11.2% 現金 1.3%	-1.5%
積極型	38.2 億元 (8.2%)	以追求長期資本利得為首要目標，可能將大部分資產投資於積極成長型類股或波動較大之股市，短期內可能面對較大之價格下跌風險	股票型基金 57.9% 債券型基金 31.2% 貨幣市場共用基金 9.7% 現金 1.2%	-4.7%

(四) 制度動態

108 年 5 月 1 日修正公布「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」，修正重點包括：「財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹儲金管理委員會」（以下簡稱儲金管理會）成員中，教職員代表及教職員推薦專家代表人數不得少於 2/3（原規定為 1/3）；私校應辦理教職員增加提撥準備金作業；未選擇投資標的組合之教職員，由儲金管理會依其年齡配置在適當之投資組合；開放退休教職員留存退休金並分期請領等。

< 資料來源 >

1. 財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會統計資料。
2. 教育部提供資料。

(圖表均由本文自行繪製)

肆、高齡化商業保險

因應人口高齡化，我國持續進行年金制度改革，為補充國人老年經濟安全所得，政府亦鼓勵相關商業保險發展。以下茲就我國現行高齡化各種商業保險之發展情形分別加以說明。

一、人壽保險

截至 107 年 12 月底止，國人總計約有 1,617 萬餘人投保人壽保險，投保率⁶達 68.6%，其中女性投保率 70.8%，高於男性投保率 66.3%。各年齡層中，以 20-39 歲及 40-59 歲投保率最高，均超過 75%，此或與該年齡層較具有穩定收入及投保觀念有關；0-14 歲之投保率最低，僅 49.3%。

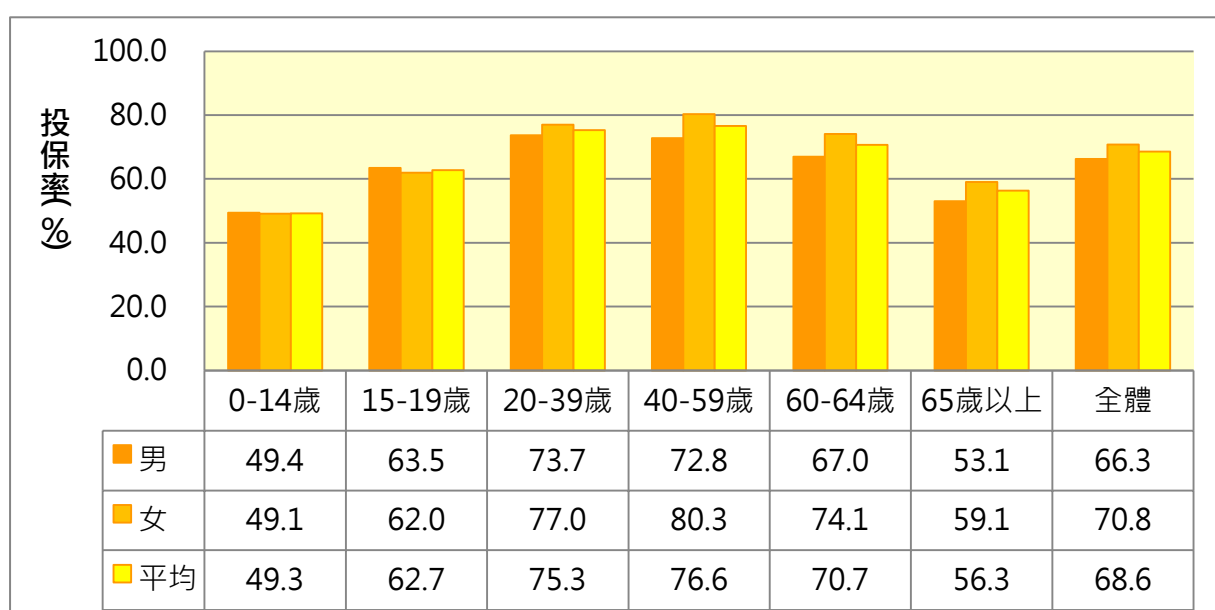


圖 4.1 107 年 12 月人壽保險投保率(按性別及年齡別分)

二、傷害保險

截至 107 年 12 月底止，傷害保險之投保率為 56.2%，其中女性投保率為 56.9%，略高於男性之 55.5%。另各年齡層投保率以 20-39 歲及 40-59 歲最高，均超過 60%，此或與該年齡層較具有穩定收入及投保觀念有關；65 歲以上之投保率最低，僅 27.4%。

⁶ 商業保險商品投保率係指以身分證歸戶後，投保人壽、傷害及醫療險人口數，對應總人口總數。(資料來源：金融監督管理委員會)

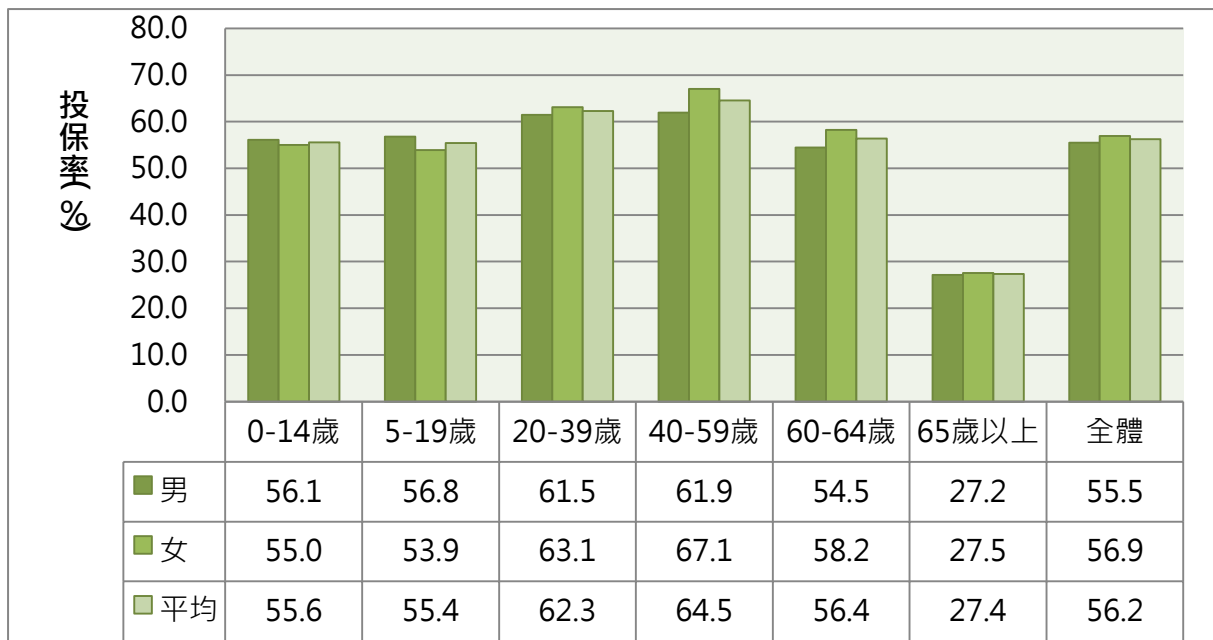


圖 4.2 107 年 12 月傷害保險投保率(按性別及年齡別分)

三、醫療保險

截至 107 年 12 月底止，日額型醫療保險投保率為 51.5%，其中女性投保率為 52.6%，略高於男性之 50.4%。另各年齡層投保率以 40-59 歲最高，達 59.2%，其次為 20-39 歲，投保率為 58.1%；65 歲以上之投保率最低，僅 24.8%。

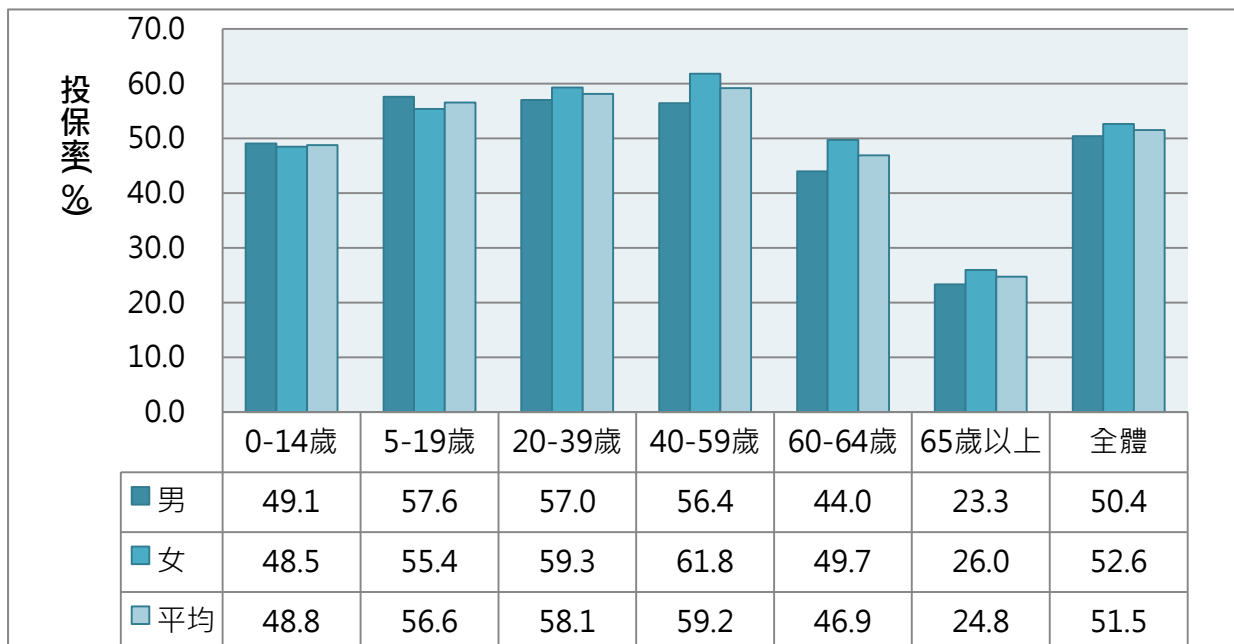


圖 4.3 107 年 12 月日額型醫療保險投保率(按性別及年齡別分)

四、商業長期照護保險

我國自 84 年起發展商業性長期照護保險商品，截至 107 年底保險市場計有 13 家保險公司(30 張保險商品)進行銷售，有效契約件數約 67 萬件，保費收入約 183 億元。近 10 年商業長期照護保險保費收入及有效契約件數呈現大幅上升趨勢，顯示國人逐漸重視長照保險相關需求之規劃，另 107 年女性被保險人占 54.5%，男性被保險人占 45.5%，女性高於男性。

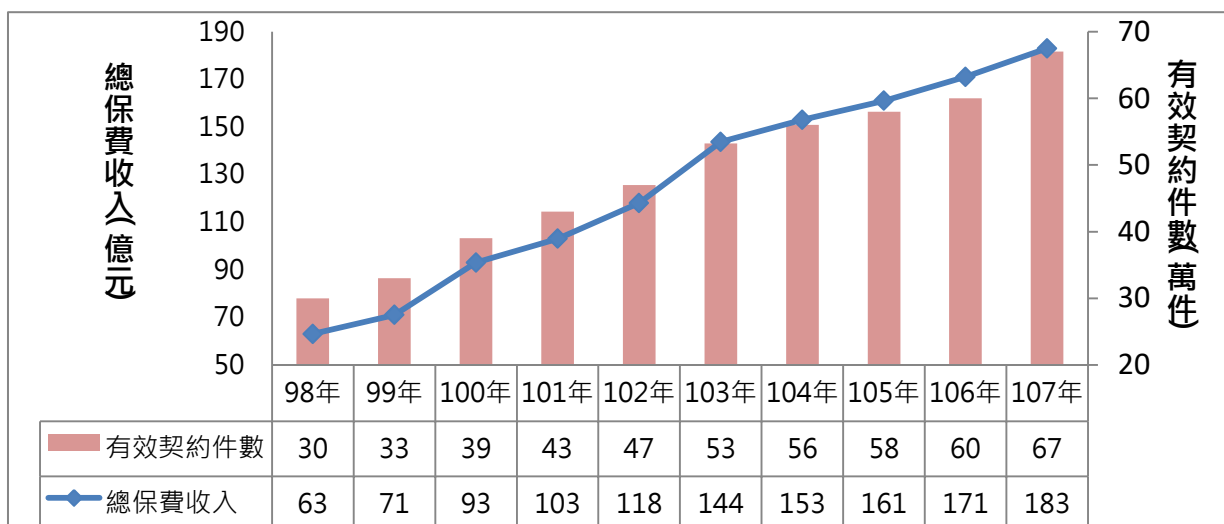


圖 4.4 近 10 年商業長期照護保險總保費收入及有效契約件數

五、商業年金保險

我國保險法於 81 年修正，於人身保險章增列年金保險，確立年金保險法制。截至 107 年底，我國商業年金保險有效契約件數約 151 萬件，總保費收入約 3,460 億元。近 10 年以來，契約件數自 103 年起呈現增加趨勢；保費收入則呈現數次波動現象，100 年、103 年及 105 年下降趨勢明顯，106 年以後呈成長趨勢。

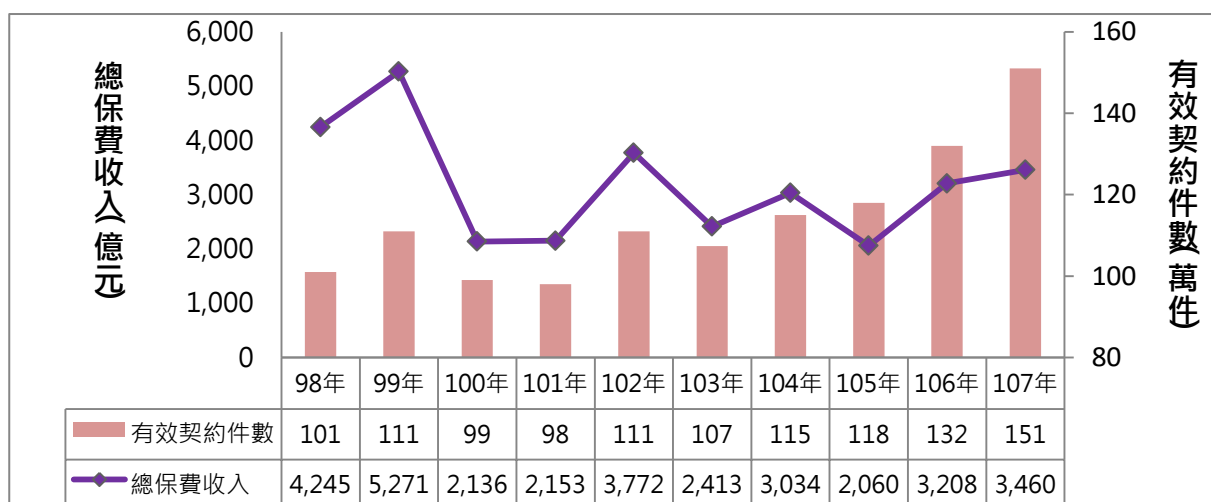


圖 4.5 近 10 年商業年金保險總保費收入及有效契約件數

<資料來源> 金融監督管理委員會。(圖表均由本文自行繪製)



國際

情勢

變遷

趨勢

* 主要國家年金給付適足性之因應對策

暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授 莊正中

* 主要國家年金改革：英國與日本的比較

東吳大學社會學系助理教授 葉崇揚

主要國家年金給付適足性 之因應對策

暨南國際大學社會政策與社會工作學系副教授 莊正中

壹、前言

貳、年金給付的「適足性」

參、主要國家年金給付適足性的因應對策

肆、結論與建議

摘 要

自 1980 年代以來，西方福利國家的年金支出規模不斷擴大，使得年金改革成為各國的重要施政目標。雖然改革措施可以減緩公共年金的財務壓力，卻也加劇老年人口落入「年金貧窮」的風險。因此，如何平衡年金制度的「財務永續性」以及「給付適足性」已成為各國最重要且最迫切的課題之一。他山之石可以攻錯，OECD 國家實施年金改革已超過 30 年，有許多寶貴經驗足堪借鏡，以為截長補短。研究發現，主要國家年金給付適足性的因應對策包括以下七項作法：職業年金應採取「自動加入」機制、建立年金「自動調整指數」、提升中高齡者的就業率、導入私人年金、對女性與特殊境遇國民的協助、放寬社會救助認定標準以及提供基礎年金或最低年金。最後，筆者提出幾點初步建議如下：(一)優先整合社會保險年金制度、(二)「全民稅收制基礎年金」並非唯一選項、(三)對特殊對象贈與保險年資、(四)透過消費稅及生態稅開辦基礎年金給付、(五)在「社會救助法」中增加老人生活扶助金。

壹、前言

二戰後到1970年代中期，西方福利國家在福利擴張的黃金時期，主要以保障老年經濟安全的公共年金體系為核心。各國透過提高年金制度的涵蓋率與給付水準來改善高齡人口的貧窮現象。但是，自1980年代以來，福利國家受到少子女化、平均壽命延長以及年金制度漸趨成熟等影響，各國年金支出規模不斷擴大，使得年金改革成為各國的重要施政目標。雖然改革措施可以減緩公共年金的財務壓力，卻也加劇老年人口落入「年金貧窮」(pension poverty)的風險。如何平衡年金制度的「財務永續性(fiscal sustainability)」以及「給付適足性」(benefit adequacy)已成為各國最重要且最迫切的課題之一(ILO, 2017)。

綜觀大多數推動年金改革的國家，大多是傾向於制度內的「參數改革」(例如，調高保費、延後退休、降低給付標準等)，而非「體系改革」(例如，智利的DC模式、瑞典NDC制)的模式。前者目標多著重於維持年金的永續發展與財務健全，而導致年輕世代領取年金的條件更趨嚴苛。相較於已退休世代，不僅繳得多、領得少，貧窮風險也相對更高(林建成, 2016)。但若是改採確定提撥式(DC)的個人儲蓄帳戶，卻容易因投資風險、通貨膨脹等不確定因素，進而影響年金給付的水準。

然而，1941年的「大西洋憲章」⁷、1948年的「世界人權宣言」以及戰後的1966年「經濟社會文化權利國際公約」等，均將「社會安全權」界定為每個人均應享有的生存權。2012年，國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)的第202號「最低社會保障水準建議書(Social Protection Floors Recommendation)」，重申享有社會保障權利是一項基本人權。再者，聯合國2030年永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)包含17項核心目標(goals)及169項細項目標(targets)，亦包括與社會保障(social protection systems)直接或間接相關的理念，例如，細項目標1.3即明白宣示，應為老年人建立完善所得安全制度(ILO, 2017)。由上可知，提供退休者最基本的老年經濟生活保障，不僅是人的最基本生存權利，更是維護全球普世的展現。

他山之石可以攻錯，OECD 國家實施年金改革已超過 30 年，有許多寶貴經驗足堪借鏡，以為截長補短。基此，本文之目的在針對 OECD 國家改善年金給付適足性的因應策略，以及提出對臺灣的適用性，藉以做為我國未來年金改革的政策建議。

⁷ 該文件全文共八條，社會安全被列為第五條，內容為「他們希望促成所有國家在經濟領域內最充分的合作，以促進所有國家的勞動水平、經濟進步和社會安全」。

貳、年金給付的「適足性」

一、OECD 國家的老年貧窮率

根據 OECD 的 2017 年報告指出，OECD 國家的平均老人(65 歲以上)貧窮率(收入低於家戶可支配所得中位數的 50%)為 12.5%，僅略高於全體國民的 11.5%。不過，各國老人貧窮率的差異頗大。35 個國家中，南韓老人貧窮率(45.7%)比 OECD 國家平均值還多出 3 倍，而最低的丹麥僅為 3.2%。其次，雖然日本近年頗為關注「下流老人」⁸的問題，但其老人貧窮率仍是低於澳洲、美國、瑞士等國。根據表 1，OECD 國家的老年貧窮率(由高而低)依序為：南韓(45.7%)、拉脫維亞(26.5%)、澳洲(25.7%)、墨西哥(25.6%)、愛沙尼亞(25.0%)、以色列(21.2%)、美國(20.9%)、瑞士(19.4%)、日本(19.0%)、土耳其(18.9%)、智利(16.3%)，以及英國(13.8%)等，以上國家都高於 OECD 國家的平均值。

表 1 OECD 國家的老年貧窮率

單位：%

國家	老年人口 (66 歲+)	全體人口	國家	老年人口 (66 歲+)	全體人口
澳洲	25.7	12.8	南韓	45.7	13.8
奧地利	8.8	9.0	拉脫維亞	26.5	16.2
比利時	7.7	9.1	盧森堡	3.9	8.1
加拿大	9.0	12.6	墨西哥	25.6	16.7
智利	16.3	16.1	荷蘭	3.7	7.9
捷克	3.7	5.9	紐西蘭	10.6	10.9
丹麥	3.2	5.5	挪威	4.3	8.1
愛沙尼亞	25.0	15.5	波蘭	7.6	10.4
芬蘭	5.2	6.3	葡萄牙	9.7	13.5
法國	3.6	8.2	斯洛伐克	3.8	8.7
德國	9.5	9.5	斯洛維尼亞	13.1	9.4
希臘	8.2	14.8	西班牙	5.4	15.3
匈牙利	8.6	10.1	瑞典	10.0	9.0
冰島	5.4	6.5	瑞士	19.4	9.9
愛爾蘭	6.8	9.2	土耳其	18.9	17.3
以色列	21.2	19.5	英國	13.8	10.9
義大利	9.3	13.7	美國	20.9	16.8
日本	19.0	16.1	OECD	12.5	11.5

資料來源：摘自 OECD(2017)。

⁸ 「下流老人」一詞源自日本學者藤田孝典所著《下流老人：一億總老後崩壞的衝擊》一書。藤田孝典指出，日本近年來出現了大量過著中下階層(下流)生活的老人，年金制度即將崩壞、長期照護缺乏人力、高齡醫療缺乏品質、照護條件日益提高、老人居住困難，而且未來會只增不減，若政府提不出有效對策，未來將出現「一億人老後崩壞的衝擊」(藤田孝典著、吳怡文譯，2016)。

此外，76歲以上的老人明顯高於66-75歲的老人，OECD的平均分別為13.9%與10.7%(OECD, 2017)。值得注意的是，各會員國的女性貧窮率(13.6%)皆遠高於男性(8.7%)，更是需要政府的關注並加以改善。

二、年金給付適足性

雖然給付適足性是年金制度的主要目標之一，但卻很難給予明確的定義，因為其本身就承載了政治性。就狹義而言，年金給付的適足性是指，可以提供最低生活水準保障(預防貧窮)。而就其就廣義而言，適足性是指可以維持其退休前的生活水準(所得替代)，其衡量指標為「所得替代率」(replacement rate)。計算替代率的分母，可以是最後的薪資水準、調整過之整體工作期間平均薪資水準等。

雖然 Nicholas Barr 指出，檢視「所得替代率」指標有助於判斷年金給付的「適足性」(Barr, 2013)。然而，法定年金應提供多少的所得替代率呢？這並無一個放諸四海皆準的標準，因為這取決於許多特定條件，包括該國的住宅政策、醫療及長期照護服務、民眾儲蓄風氣、經濟發展程度與國民所得等。值得注意的是，所得替代率可再細分為「毛所得替代率」(gross replacement rate)，即指稅前個人的年金給付與退休前稅前薪資所得的比率；以及「淨所得替代率」(net replacement rate)，即個人的稅後年金給付與退休前的稅後薪資所得的比率。再者，並非「維持退休前的所得」才能達到年金給付「適足性」的目標。事實上，多數勞工在退休後，其房貸、養育子女、年金與保險費用以及與工作相關的開銷(如交通費、應酬餐費)等，皆已大幅降低。其次，維持給付適足性所需的所得替代率，應由各柱年金所共同承擔(而非僅是基礎保障給付的責任)(鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇、林沛君、李佩芳，2014)。最後，毛所得替代率將稅前平均薪資當分母，會使數字相對於稅後薪資當分母來得小，故可能低估老年給付的水準。

根據 OECD 於 2017 年出版的《2017 年金一覽(Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 indicators)》，OECD 國家之中等收入勞工之平均毛所得替代率為 52.9%，明顯低於平均淨所得替代率 62.9%。再者，為維持其退休前生活水準，高中低所得者所需的所得替代率都不相同。為保障低所得者的老年經濟安全，低所得者之替代率通常會高於高所得者。事實上，大多數 OECD 國家對高所得者的公共年金刪減幅度會高過低所得者，且年金所得替代率亦呈現累退趨勢。在毛所得替代率方面，各國間差異甚大，從最低的英國(22.1%)到丹麥(86.4%)與接近 100%的荷蘭(96.9%)。OECD 國家之較低所得勞工(以收入為全國平均水準之一半者)平均為 64.6%，而較高所得者(以收入為全國平均水準之 1.5 倍者)的平均則降為 48.4%，高低收入者的差距頗為顯著。不過，德國的高、中、低收入者的年金毛所得替代率卻皆為 38.2%，其所得重分配的效果並不明顯。另外，在淨所得替代率方面，OECD 國家之較低所得勞工平均為 73.2%，而較高所得者的平均則降為 58.9%。其中，美國年金的所得替代率，高所得者為 42.4%、中所得者 49.1%、低所得者可以接近 60%(59.9%)(OECD, 2017)。

三、國際組織對適足性的認定

綜觀國際組織對「適足性」所建議之指標，目前並無一致定義，且討論的基礎亦不盡相同。以下就國際間對於「適足性」概念之說明，重點整理如下：

(一) 國際勞動組織

推動社會安全最有力的 ILO 於 1933 年首次針對不同行業分別通過了第 35 號「老年保險(工業等行業)公約」以及第 36 號「老年保險(農業)公約」。值得注意的是，這兩個公約的第七條內容相同，主要是建議年金給付水準應達適足水準，且應有最低給付保證⁹。ILO 隨後通過之國際公約或建議書主要包括以下(勞委會，2010a; 2010b)：

- 第 102 號「社會安全最低基準公約」(1952 年)，建議締約國對繳費或就業滿 30 年或居住滿 20 年(第 29 條第 1 項)且扶養配偶的被保險人退休時，年金給付相對於退休前薪資之所得替代率應為 45%。
- 第 128 號「失能、老年及遺屬給付公約」(1967 年)，年金給付相對於退休前薪資之所得替代率應為 45%。
- 第 131 號「失能、老年及遺屬給付建議書」(1967 年)，年金給付相對於退休前薪資之所得替代率應為 55%。

由上可知，1952 年通過的「社會安全最低基準公約」不僅打破職業別的區隔，及其後續所通過的相關公約，更明確訂定適用於各國全體國民之社會安全保障標準。值得注意的是，我國憲法或大法官解釋均肯認國際公約可為我國立法之法源。依據憲法第 141 條¹⁰即規定我國應尊重國際條約及聯合國憲章，而在大法官會議第 549¹¹、578 號¹²解釋中，大法官即明確宣示，就勞工保險與權益保障等事項，應參酌有關國際勞工公約等通盤檢討設計。1952 年「社會安全最低基準公約」通過後，我國於 1958 年通過的「勞工保險條例」即以前開公約為張本(雖然我國並未完全以國際公約原則來建構社會安全法制)(羅俊璋，2006)。

以上都是針對整體性年金給付，並非單指基本保障，所以採用的對照標準均為退休前薪資。此外，ILO 於 2017 年發表的《2017-2019 年世界社會保障報告—全

⁹ 第七條 年金多寡視被保險人投保年資長短而定，但是應為投保薪資之固定金額或百分比，或視所納保險費之多寡而定。如年金因投保年資長短而有不同及其給付需以被保險人完成之合格期為條件，則該年金應包括一個固定金額或固定百分比，且不必取決於被保險人之保險年資，除非有最低金額之保證，如年金之發給毋須依照被保險人所完成合格期之條件，則應有保證最低年金之規定。

¹⁰ 「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」。

¹¹ 大法官宣示，勞工保險基金係被保險人、雇主及政府所繳納之保費所形成，並非被保險人之私產。被保險人死亡，遺屬所得領取之津貼係所得替代，用以避免遺屬生活無依，故應以遺屬需受扶養為基礎，有別於遺產。有關規定的修改應參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等，通盤檢討設計。

¹² 大法官再度宣示應參考相關國際勞工公約之規定，兼顧勞工權益保障與雇主給付能力、企業經營成本等整體社會條件之平衡。

民社會保障以實現可持續發展目標》中指出，退休制度的適足性應視各國對於個人與國家所應承擔的責任、對於貧窮與弱勢者所應提供重分配與協助的程度，以及代際團結(intergenerational solidarity)的程度而定(ILO, 2017: 88)。此外，促進包容性社會保障體系亦包括最低水平的社會保障。

(二) 世界銀行

世界銀行在 1994 年「避免老年危機—維護老年安全與促進經濟發展的政策」報告書中，建議各國應建立「三柱式」¹³的老年經濟安全保障制度(World Bank, 1994)。第一柱由政府主導(publicly managed pillar)，可採取社會保險、社會救助或社會津貼方式辦理。第二柱由雇主提供(privately managed pillar)的職業退休金，採取強制性的確定提撥制。第三柱是自願的支柱(voluntary pillar)，是屬於個人商業保險儲蓄制度。這三柱保障制度皆互為補充性質，三者並不一定孰輕孰重，並且各支柱皆有其負責的功能。第一柱的主要功能在於消滅老年貧窮(提供最低生活保障)，此為重分配的目的。第二柱則在於「保險」，要達到與退休前所得相關的目標生活水準。

世界銀行在 2005 年的「二十一世紀老年收入支持」(Old-Age Income Support in the Twenty-First Century)報告書，建議「三柱式」應擴充「五柱式」老年經濟保障模式。其中，第零柱為非繳費型的社會津貼或社會年金，提供最低水準給付，以保障終生貧窮者，以及資源不足或不適用任何法定年金的非正式部門和正式部門的年老勞工。第四柱則為「倫理性」的家庭供養制度。另外，適足性可包含兩個層面：「法定公共年金制度可提供退休給付的絕對水準(預防老年貧窮)與相對水準(維持退休後相對穩定生活)」。因此，年金改革的目標必須是確保所有人，不論就業的程度與形式，都能避免老後處於極度貧窮。同時，年金制度必須為壽命較長者提供長壽「風險」的保障(Holzmann & Hinz, 2005)。

至於法定退休金應占多少替代率，則取決於一個國家在改革時的特定因素，包括退休者取得住宅、健康照護及其他基本服務、個人儲蓄傾向、該國的經濟發展程度與收入水準等。根據世界銀行的經驗，一位典型的全職涯(full-career worker)勞工為例，其自法定年金制度(包括公共年金與私人年金)之淨所得替代率初步應設定為 40%，退休後收入才能維持其基本生活水準，而低收入勞工需要較高的替代率(高收入勞工的則需較低)。再者，退休年齡亦會影響到對適足性的認定。一般而言，年齡越高者需要越高的替代率，因其越缺乏可補足退休金的資源。但是從長期來看，**將平均替代率訂為 60%以上將面臨年金制度可能無法永續的難題**，因為過高的費率勢必造成下一代無法負荷。至於國家是否或如何提供第零支柱，主要取決於該國的

¹³ 2005 年，世界銀行的報告書建議「三柱式」應當增加另外兩柱：非繳費型的「零柱保障」與倫理性家庭供養制度的「第四柱保障」。其中，第零柱為「非繳費型」的「社會救助」或「社會津貼」，保障對象擴大至「終生貧困者」(lifetime Poor)與「非正式部門勞工」(Holzmann & Hinz, 2005)。

狀況(Holzmann & Hinz, 2005)。

(三) 歐盟(European Union, EU)

在歐洲地區，歐盟歷年來對於「適足性」之說明包括(鄭清霞等，2014)：

- 「財源確定且適足之收入」(securely financed, adequate income)：指不會影響公共財政的穩定性或加重未來世代的負擔，同時維持公平與社會團結，並回應個人與社會隨時改變之需求。
- 適足性的目標：本於該世代本身及世代間社會團結與公平的精神，對所有人保證足夠之退休後收入，以及可維持合理退休後生活水準之年金。

上述幾個國際性的指標有些共同主張：(1)就適足性的內涵而言，其所提出的標準多屬於整體性，故相對於退休前的所得，而非特指基本保障或最低保障。(2)即便是整體性的適足標準，仍需要立基於制度建構理念、世代正義等因素，而有其差異性。

參、主要國家年金給付適足性的因應對策

一、職業年金應採取「自動加入」機制

英國政府自 2012 年起，逐年分階段(依員工人數多寡)實施職業年金「自動加入(auto-enrolment)」機制，規定公私部門雇主均須為所聘僱之 22 歲以上、在英國工作、且年所得高於 1 萬英鎊之員工(含臨時人員及勞動派遣人員)「自動加入」職業年金。員工在被「自動加入」職業年金 1 個月內有權利選擇退出，雇主則必須全額退還該員工所繳納之全數保費；但選擇退出的員工每 3 年仍會被重新檢視並再次加入。雇主不得迫使員工選擇退出職業年金(如以加薪取代或對加入者扣薪)，否則將會被主管機關罰款。2019 年 4 月，該計畫之投保費率為投保薪資的 8%(分擔比率：員工 4 %、雇主 3%及政府退稅 1%)。2014 年 2 月起由大企業(員工人數超過 250 人)開始，最終於 2018 年包含 1 人公司的企業全數被「自動加入」職業年金。該機制已有效提升私部門勞工參與職業年金比例，大幅地提高了低薪者之退休後經濟保障(中華民國退休基金協會，2019；阮偉芳，2018)。

我國勞退新制自 2005 年 7 月上路，規定只要符合勞基法的勞工(含本國籍、外籍配偶、陸港澳地區配偶及取得永久居留許可之外國人)，雇主每個月都必須提繳不低於 6% 的勞工薪資到勞工退休金專戶，只要勞工年滿 60 歲，即可向勞保局請領專戶裡的退休金。惟勞退新制實施至今(2019 年)，勞工最高 6% 的自願提撥率僅約 7%，導致勞工退休保障似嫌不足。然而，根據勞動部提供的勞退試算表，一名 30 歲小資族，若每月多增加自提 6%，靠勞退新制就可讓勞工每月領取 2 萬 3 千多元的退休金¹⁴。

¹⁴ 假設月薪 4 萬元，如果他每月自提薪資 6%，且預估每年薪資成長率設定為 1%、個人退休金投資報酬率為 3%。

因此，我國可以參考英國職業年金「自動加入」機制，由 250 人以上大企業逐年擴大至 1 人公司的中小企業，由雇主為勞工辦理職業年金「自動加入」作業，幫助勞工於在職期間累積個人老後退休金。雖然該機制容許勞工申請退出，但依英國的實施經驗，勞工一旦被自動加入職業年金計畫，基於惰性以及考量可能損失保費補貼與稅賦優惠，勞工主動退出的機率應該不會太高。

二、建立年金「自動調整指數」

若年金給付未能隨通貨膨脹而調整，則其實質購買力將逐漸貶值。為確保年金給付的適足性，絕大多數國家都訂有自動調整指數。此種依經濟指標來調整給付的指數，亦可說是年金制度發展的重要指標。事實上，ILO 第 102 號與第 128 號公約都提醒，當薪資或物價出現顯著變化，締約國應檢視年金給付的水準。第 131 號公約更清楚規定，應依據薪資或物價來定期調整給付水準。第 202 建議書，呼籲締約國對所有老年人建立基本收入保障，特別是貧困且無任何社會保險年金者(ILO, 2017)。

時至今日，自動調整指數已成為各國年金制度普遍實施的措施。雖然薪資指數是較受民眾歡迎(有 27 個方案)，但目前最常被各國採行的卻是物價指數(44 個方案)；另外，結合物價指數及薪資指數有 21 個方案(參表 2)。

表 2 各國調整指數的作法與方案數目

調整指數的作法	方案數目(個)
物價指數	44
薪資指數	27
結合物價與薪資指數	21
不定期(Regular, not specified)	24
無特定作法(Ad hoc)	4
無資料(多數無調整指數)	57
總數	177

資料來源：ILO(2017)。

三、提升中高齡者的就業率

2001 年，歐盟提出與世界銀行倡導之私有化不同的年金政策目標，強調「適足、具永續性與調節性的年金」(adequate, sustainable, and adaptable pensions)。其中，提升中高齡者的就業率，即為達成年金給付適足性與年金財務永續性的重要策略之一(陳明芳，2013)。2001 年，歐盟在斯德哥爾摩召開高峰會議即關注會員國高齡人口的低就業問題，並且訂定高齡者勞動參與率提升至 50% 的政策目標。事實上，德國馬克斯

直到 65 歲退休，若採按月領，每個月可領到 2 萬 3,115 元退休金(勞動部，2019)。

普郎克社會法與社會政策研究所(Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik)的Axel Börsch-Supana教授就認為，德國老年貧窮問題根源在於長期失業與薪資過低，而解決之道應著重在就業促進(鄭清霞等，2014)。因此，年金改革應確保財政的永續性，並且兼顧給付的適足性，而隨著退休年齡延後，自然可以提升高齡者的就業率，即為達成雙重目標的重要策略。

2012年，歐盟發表「適足、安全、具永續性年金的議程」(An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions)白皮書，鼓勵勞動者要有工作越長才能有適足年金保障的觀念。雖然多數人認為年金改革會影響老年經濟生活(因所得替代率降低)，但這都是基於退休年齡不變的假設，因為一旦延後退休年齡即可維持(甚至還可增加)勞工的所得替代率。為強化中高齡勞工續留職場，歐盟各國的作法包括延後法定退休年齡(或讓退休年齡與增加的「平均餘命」連動)、延長請領全額年金所需之工作年數¹⁵、限制提早退休方案，以及對於延後(提前)退休勞工予以增(減)額年金(減額比率須遠低於增額比率)(European Commission, 2012)。就落實延後退休的作法上，2012年起，德國逐步提高勞動者的退休年齡，由65歲延至2029年的67歲(才可領取公共年金)，再者，提前領取者將依提前之年數扣減一定比率之年金。德國之增、減額年金比率分別為6%與3.6%¹⁶。芬蘭則採以年齡為主之階梯式的調整。53歲前、後退休者，年金給付每年分別減少1.5%與1.9%；而63歲(法定退休年齡)至68歲退休者則給予每年4.5%的增額年金。因此，在63歲後持續工作至68歲者，則可增加22.5%的年金給付(陳明芳，2013)。

另外，部分國家開始實施「部分年金」(partial pension)，作為工作與完全退休間的橋樑。其中，瑞典是最早(1976年)實施「部分年金」的國家，以維持社會保險之適足性原則，並使此制度成為年金體系的一部分。在晚近年金體系的改革中，實施「部分年金」並且延後退休(繼續累積年金)備受重視。自2003年起，瑞典實施1/4、1/2與3/4工時之縮減，並以此計算勞工之部分年金給付額度(林宏陽，2013)。日本自1989年實施「部分退休制」，並非強迫屆齡退休者離開職場，而是挑選身心健康，且對企業仍有貢獻價值者，給予「非常勤工作」(兼職、部分工時等)。對於高齡勞工而言，這份兼職工作之收入，即可彌補年金給付之不足(林昭禎，2009)。

四、導入私人年金

許多國家透過保費補貼與稅賦優惠等方式，鼓勵或強制勞雇雙方參加私人年金，並

¹⁵ 各國在年金改革後，領取全額年金所需之納費年資大致介於40至45年之間。以法國勞工領取全額年金的資格為例，由年滿60歲、年資滿37.5年，改為年滿65歲、年資滿40年(2020年時需42年)。奧地利的年金改革則產生所謂的「45/65/80」的法則，即勞工必須工作滿45年、年滿65歲，才能夠獲得80%替代率的年金給付(陳明芳，2013)。

¹⁶ 德國為維持年金保險費率穩定，2001年起逐步將所得替代率調降至2009年的64%。若其65歲退休時薪點未能累積超過28.1，則將低於40%，並且將符合領取社會救助給付的標準。由此可知，德國年金給付不再以保障被保險人退休前相當之生活水平為目標。基此，德國65至69歲的老人，持續工作的比率從2005年的6%上升到2014年的14%(鄭清霞等，2014)。

建構公私混合之雙層保障體系，以彌補因年金改革產生的給付水準下降。在德國，退休前相當之生活水準保障之目標，過去僅由法定年金保險單層年金保險制度即可達成，隨著 2001 年年金改革並且引進了「李斯特年金」(Riester-Rente)，將逐漸過渡到隨收隨付制之法定年金保險搭配提存準備制之商業年金保險，形成公私雙軌保險體系。根據「李斯特年金」，勞工可以提撥薪水的 4%(政府補助保費)購買私人年金。「李斯特年金」的政策目標是所得替代率 18%，加上勞保年金 GRV 可達 60%。惟被保險人從事微薄薪資工作而不屬於強制投保對象，或無力負擔私人年金保費，未來將落入老年貧窮的風險。事實上，雖然有 4 千萬名勞工有資格購買「李斯特年金」，卻僅有 4 成投保。

五、對女性與特殊境遇國民的協助

在婚姻關係中，女性(無論有無職業)比男性擔負更多的家庭照顧責任，易導致女性因養育子女、照顧失能家屬或從事家務勞動，以致年金保險年資不足，形成女性老年貧窮的現象。根據行政院性別平等處於 2016 年發表的「我國年金制度性別統計與分析」報告指出，臺灣女性請領勞保老年年金之平均金額約落差男性 2,000 元(女性 15,256 元 vs. 男性 17,299 元)，約只占男性平均值的 88%。另外，在各項職業退休金制度方面，女性領取金額均較男性短少。例如，在請領勞退舊制(一次金)的平均金額僅為男性的 66.5%(女性 149 萬元 vs. 男性 224 萬元)(行政院性別平等處，2016)。

雖然婦女失業或離開職場後，仍可透過繳納國民年金來累積保險年資。然而 2016 年參與國民年金的 336 萬被保險人中(約有 240 萬的家庭主婦或主夫)，竟有高達 43.6% 的被保險人欠繳。因此，國民年金未來能否有效地發揮退休保障的功能，實在令人懷疑。再者，根據 2018 年內政部公布的「106 年簡易生命表」，臺灣女性的平均壽命達 83.7 歲，比男性多 6.4 歲(內政部，2018)。因此，女性不僅更容易落入貧窮，並且占老年人口的多數，使得降低年金性別落差(gender pension gap)顯得刻不容緩。

綜觀 OECD 國家所提出的解方，大致可歸納為以下三個方面：

(一) 離婚的年金分割權

德國公共年金體系並無基本保證年金的設計，被保險人退休時能夠領取多少年金，全視其累積之薪點，再依年金保險法第 64 條所定之公式計算結果而定。

為確保全職家庭主婦離婚後之生活保障，德國自 1977 年起即透過離婚年金分割制度，提高女性被保險人之老年年金給付水準。日本於 2004 年亦針對私人企業受僱者參加之厚生年金(第二層)進行修正，從 2007 年 4 月 1 日後離婚者，可請求分割婚姻期間的厚生年金。因此，無工作的專業家庭主婦離婚後，除了微薄的國民年金外，還可以多領前夫的厚生年金(最多可達給付的二分之一)。有工作的前妻則可領取前夫厚生年金高過自己之部分的二分之一。

我國於 2018 年 7 月上路的軍公教年金新制，納入了離婚時的退休金分配制度。

在符合特定條件下，軍人與公教人員之配偶得於離婚時，請求依據兩人婚姻存續時間，按比例要求分配之退休金。雖然本次修法，在保障無工作配偶的經濟保障，跨出歷史性的一步，但勞工的退休保障制度(國內參與人數最多的年金制度)卻沒有一體適用，這部分就需要未來立法機關積極填補，才能達到配偶間實質的平等、保障無工作的配偶退休後的生活。

(二) 豁免或贈送投保年資

許多 OECD 國家之年金投保年資係「繳費年數」與「豁免繳費年數」之合計。其中，豁免繳費年數乃指因特殊因素造成的投保中斷往往給予年資承認。近 30 年來，先進國家的年金改革都是在緊縮既有年金權益，唯一例外是針對以下因特殊因素而未就業者，贈送年金的年資。首先，許多 OECD 國家針對家庭照顧者都提供年資優惠的措施。例如，德國對於撫養未足 10 歲小孩的家庭，父母一方(不論就業與否)可從小孩獲得 3 年的年金點數，照護老病家屬期間，年金保費亦可獲得全額補助。另外，瑞典年金針對在家照顧未足 4 歲子女期間，視同已繳保費，以強化家庭照顧者的退休保障。英國 1978 年實施的「家庭責任保護」(Home Responsibilities Protection)制度，則是對照顧家中未足 12 歲小孩、身心障礙者或老人，提供年金保費的豁免。

部分 OECD 國家的年金制度針對失業、服兵役以及受高等教育者，提供贈送年資優惠。例如，德國對於 17 歲以後受高等教育期間，贈送最長 3 年的年資(傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中、林宏陽，2014)。再者，瑞典 NDC 年金對於因特殊因素(例如，失業、生病、失能、服兵役以及接受高等教育)退出勞動市場者，贈送年金的年資。另外，南韓國民年金為鼓勵生育及服兵役，均給與特殊的贈送年資優惠。例如，對於服完兵役者，贈送 6 個月的年資；生育第 2 胎及以上者，依生育胎數不同，可獲贈 12 至 50 個月的年資(參表 3)。

表 3 南韓國民年金贈送保險年資長度

項目		贈送年資
生育	第 2 胎	12 個月
	第 3 胎	30 個月
	第 4 胎	48 個月
	第 5 胎及以上	50 個月
服役完成		6 個月

資料來源：傅從喜等(2014)。

上述作法不僅是保障女性家庭照顧者的年金權，更是擴及失業勞工，值得臺灣借鏡與參考。惟先進國家通常是以高租稅負擔率(含社會安全捐動輒超過 35%以上)來支撐福利措施，皆遠高於臺灣的 20%。因此，提升特殊對象的年金權與改革租稅必須同步開展，才能避免「債留子孫」。

六、放寬社會救助認定標準

德國是第一個社會保險國家，其年金保險至今尚未像其他國家提供基本保證年金。對於低薪、年資較短、長期失業的勞動人口，只能依賴社會救助法新增老人生活扶助金之規定，作為社會保險以外的最低生活保障機制(林建成，2016)。為改善中低收入勞工的老年安全經濟，德國於 2003 年制定「老年及失能者生活基本保障法」，放寬老年人申請社會救助生活扶助金之標準。2003 年，德國藉著將社會救助法納編入社會法典第 12 篇的時機，廢止「年老及工作失能者基本生活保障」，並將所有條文納入社會救助法的第四章「老年及工作失能者基本生活保障」(須經資產調查¹⁷)中。此項立法目的在於解決「老年人貧窮羞恥」與「減輕老年父母的扶養負擔」¹⁸。

此法針對年滿 65 歲以上長者或是年滿 18 歲未達 65 歲但完全喪失工作能力而無法以自己的收入或財產滿足最低生活需求者，長期提供生活扶助金(不同於一般社會救助僅限短期扶助)。1947 年以後出生者，將逐步提高其請領年齡，與請領年金年齡同步(1964 年以後出生者須達至 67 歲)。老年生活扶助金之給付項目包括：最低生活需求、居住及暖氣需求、保費之補助(健保及長照保險)、特殊需求(如特定障礙等級以上身心障礙者之增額需求)。

事實上，社會救助的老年生活扶助金並非創新的給付制度，而是放寬老人申請社會救助之資產調查標準。凡是屆齡而生活陷入困難之長者，均可向社會救助主管機關或法定年金保險之保險人提出申請；老年年金保險之保險人則負有法定義務，須向符合資格之老人提供相關資訊與諮詢。為此，德國 Axel Börsch-Supana 教授認為，老年經濟保障不足應以社會救助法老年生活扶助金制度予以改善，甚至不排除提高老年生活扶助金之額度(鄭清霞等，2014)。

2013 年德國國會大選後，社會民主黨與基督教民主黨協議大聯合政府「共同執政協定」時，同意未來將推動修法開辦基本年金，對於具有投保年資 35 年以上之被保險人、長期失業者、育兒或照顧失能親者退休時，提供 850 歐元之基礎年金(鄭清霞等，2014)。至於基本保證年金之改革則尚未完成修法，所以目前仍適用社會救助法老年生

¹⁷ 資產調查對象僅涵蓋長者本人、共同生活之配偶或伴侶，例外時才將其直系血親一親等之子女或父母納入，這是與一般社會救助資產調查不同之處(鄭清霞等，2014)。

¹⁸ 前者是因為德國社會救助法第 94 條規定，當老年人領取社會救助後，其民法上扶養義務人(社會救助主管機關)可向其子女求償。許多德國老人即使年金給付不敷支應日常所需，但為避免社會救助主管機關日後向其子女求償而不願申請社會救助給付。後者是許多身心障礙者欠缺工作能力，並需仰賴父母扶養，此項立法提供無工作能力者最低生存保障(鄭清霞等，2014)。

活扶助金之規定。

七、提供基礎年金或最低年金

二次大戰後，隨著歐洲國家經濟的快速成長(帶動工資調漲)，導致勞工「就業所得」與「退休所得」之間的差距逐漸擴大。基此，OECD 國家年金體系大多在一般社會救助體系之外，另行提供老年人基本所得保障。2012 年國際勞工組織的第 202 號建議書亦指出，締約國應對所有老年人建立的基本收入保障，特別是貧困且無任何社會保險年金者(ILO, 2017)。

目前在 35 個 OECD 國家中，以保障基本生活水準(預防貧窮)為目的且由公共提供的年金制度主要有三種類型：首先是「基礎年金」(basic pensions)，這是以居住年數或繳費年資(非以薪資記錄)作為給付的計算基礎。第二類是以補充年金給付額度(通常在所得相關年金中，無法累積太多積點者)不足的「最低年金」(Minimum pensions)。第三類是提供低所得退休者較高額度給付的(需要資產調查)「社會救助」(social assistance)(OECD, 2017)。

在給付水準方面，大多數會員國(27 個國家)對退休者提供社會救助，其給付水準約為平均薪資的 18.1%；有 18 個國家提供基礎年金，其給付水準為平均薪資的 19.9%；有 14 個 OECD 國家提供最低年金，其給付水準通常會高於基礎年金或社會救助。例如，全職涯勞工的平均最低年金約為平均薪資的 25.6%(OECD, 2017)。值得注意的是，德國、南韓、美國、奧地利與拉脫維亞等 5 國的年金制度中並未提供基礎年金或最低年金(參表 4)。

在涵蓋率方面，日本與德國的退休者都僅有約 3%可獲得社會安全網(包括社會救助或基礎年金)的給付。不過德國的老年貧窮率(9.5%)卻低於 OECD 的平均值(12.5%)；反之，日本的老年貧窮率(19%)卻居高不下，可能是其年資給付率明顯過低，導致退休後恐難以度日¹⁹。另外，瑞典有超過三分之一 (35%)的退休者可獲得最低年金，其給付水準約為平均薪資的 22.3%。相較之下，南韓對於低收入的退休者提供的社會救助，只有平均薪資的 5.5%，不僅低於 OECD 國家的平均(18.1%)，更遠低於瑞典最低年金的水準，這也反應出為什麼瑞典的老人貧窮率只有 10%，而南韓的老人貧窮率卻高達 45.7%。根據 OECD(2017)的觀點，公共年金支出過低，是導致南韓成為 OECD 國家老年貧窮率最高的因素之一。前述高貧窮率國家如南韓與日本等國的「年金貧窮」風險相對較高，但年金給付水準與涵蓋率又低，應該要考慮增加社會安全網的支出，才能降低風險。

¹⁹ 比較各國的薪資相關年金的繳費率及給付率(2017 年 9 月起)，日本年金繳費率 18.3%，年資給付率 0.55%；美國繳費率 12.4%，年資給付率 0.75%；德國繳費率 18.7%，年資給付率 0.97%(行政院年金改革辦公室，2013)。

表 4 各國基礎年金、最低年金或社會救助的給付水準與涵蓋率(2016 年)

國別	年金給付水準為平均薪資的比率(%)			65歲以上老人的涵蓋率(%)		國別	年金給付水準為平均薪資的比率(%)			65歲以上老人的涵蓋率(%)	
	基本	最低	救助	社安網	最低		基本	最低	救助	社安網	最低
澳洲	27.6	x	x	76	x	南韓	x	x	5.5	67	x
奧地利	x	x	27.8	10	x	拉脫維亞	x	x	7.6	--	--
比利時	x	30.1	27.1	7	31	盧森堡	9.8	36.7	28.8	1	29
加拿大	13.5	x	19.2	33	x	墨西哥	x	29.4	6.2	60	--
智利	14.0	x	x	60	x	荷蘭	26.3	x	x	x	x
捷克	8.9	11.7	12.4	--	--	紐西蘭	40.0	x	x	x	x
丹麥	17.6	x	18.6	81	x	挪威	32.5	x	x	18	x
愛沙尼亞	14.7	x	14.7	6	x	波蘭	x	22.2	15.2	12	x
芬蘭	17.4	x	21.0	40.6	x	葡萄牙	x	30.4	17.6	2	38
法國	x	21.7	25.3	4	49	斯洛伐克	x	40.7	19.8	1	7
德國	x	x	20.1	3.1	x	斯洛維尼亞	x	13.2	17.4	17	2
希臘	23.0	x	x	19	x	西班牙	x	33.3	19.3	6	25
匈牙利	x	10.3	8.3	0.39	0.61	瑞典	22.3	x	x	35	x
冰島	5.7	x	17.9	--	x	瑞士	x	16.5	22.6	12	--
愛爾蘭	34.1	x	32.4	17	x	土耳其	x	41.2	7.1	22	
以色列	12.9	x	23.5	25	x	英國	22.2	x	x	14	x
義大利	x	21.3	19.0	5	32	美國	x	x	16.7	4	x
日本	15.3	x	19.0	3	x						

說明：1.--代表資料不存在；x代表不適用。

2.社安網(社會安全網)包括非繳費式的社會救助與基礎年金(但排除以居住年數為給付計算條件的基礎年金)。

資料來源：摘自 OECD(2017)。

肆、結論與建議

在基礎年金方面，近年國內婦女新知等團體主張「應建立『全民稅收制基礎年金』，讓所有人民在年滿 65 歲後，都能月領至少 8,000 元的基礎年金(即無需經過資產調查、亦無就業條件限制)」(曾昭媛，2017)。另外，在最低年金方面，社會民主黨(2017)針對勞保年金主張「在老年給付月領未達中低收入戶標準 17,172 元，只要投保年資滿 30 年，由政府全額補貼其中的差額勞工樓地板保障 17,000 元」；工鬥連線則主張勞保老年年金應「優先保障退休金不足基本工資者一律可以領到當時的基本工資」。

雖然 OECD 國家與臺灣的福利制度與稅制有所不同，但各國仍有許多改革經驗值得我國借鏡，茲提出幾點初步建議如下：

一、優先整合社會保險年金制度

在短時間內，改善老人貧窮的問題較難透過金融教育或提升勞動參與率等策略來達成，通常是直接給予現金補助。由於我國除了「第零層福利津貼」²⁰外，所有的老年基本所得保障制度均為保險制。為促進社會團結與給付條件的一致性，應先整合各職業別的社會保險年金，以建構大國民年金制度為目標，再搭配社會救助制度提供社會安全網作為老年經濟保障的最後一道防線。

二、「全民稅收制基礎年金」並非唯一選項

根據 OECD 國家的基礎年金的平均給付水準為平均薪資的 19.9%。藉此，建議我國可以採用 35 至 40 年投保年資為基準(國保與勞保可通算)，再以平均薪資的 20%為給付水準的參考指標。然而，基礎年金給付水準的設定，並非絕對標準，而需考量許多因素，包括：繳費或非繳費、是否進行資產調查、基本保障內涵、個人公平性、勞動參與動機、所得重分配、財務永續性、財務可負擔性等(鄭清霞等，2014)。同樣重要的是現金以外的公共服務體系(諸如，醫療保健制度、長期照顧、住屋補助及住宅修繕補助²¹等)。因其價格相對昂貴，且長者多半是受益對象，因此健全的服務體系將可大幅降低長者的生活需求，避免中低所得者陷入老年貧窮之困境(因支付龐大醫療或長照服務)(行政院年金改革辦公室，2013)。

三、對特殊對象贈與保險年資

積極性解決年資累積不足的方法，是因應育兒、照顧、失業等風險，給予特定事件的年金基數，以減少民眾未來對基礎年金的需求。例如，瑞典在 NDC 改革中，包括了兩項增進社會正義與連帶責任之重要舉措。首先，保障年金為低收入勞工(包括失業風

²⁰ 在我國多層次老年經濟安全保障制度中，「第零層福利津貼」包括中低收入老人生活津貼、老農福利津貼、榮民就養給付及國民年金的「老年基本保證年金及原住民給付」。

²¹ 瑞典符合領取保障年金者(給沒有領取或領取未足額所得年金者)，可同時獲得住屋補助(housing supplement)及住宅修繕補助(maintenance support)(The Ministry of Health and Social Affair, 2016)。

險高者)提供最低收入保障，以補充 NDC 在所得重分配功能上的不足。其次，所得年金中的虛擬提撥設計，針對許多因特殊因素退出勞動市場者的補助設計，例如，失業、養育兒女、生病、失能、服兵役以及接受高等教育等，頗值得各國之參考借鏡。

四、透過消費稅及生態稅開辦基礎年金給付

自 1970 年以來，德國年金保險費率都穩定維持在 18%至 20%之間。年金財源除勞雇雙方保費外，聯邦政府的國庫補助亦占有重要地位。晚近德國透過提高 4%消費稅及開徵生態稅，為籌措年金財源提供一條出路。2011 年，國庫補助約占年金總支出的 28%，但消費稅及生態稅即高達年金總支出的 9%。

- 提高消費稅：為補充年金財源，德國聯邦政府自 1998 年開始提撥 1%的消費稅(由 15%提升至 16%)，2007 年更調高至 19%，除了削減部分預算赤字外，其額外收入使得失業、年金、醫療、長期照護等社會保險的整體費率因而可減少 1.6%。2014 年至 2019 年 10 月，日本同樣將消費稅率由 5%先調升至 8%，再調升至 10%，期以償還國民年金的債務以及因應高齡化所暴增的社會福利支出。由於我國目前的消費稅率僅為 5%，不僅低於鄰近的南韓與日本(皆 10%)與新加坡(7%)，更是遠低於歐盟國家的水準(普遍超過 20%)。基此，我國未來仍有空間調高營業稅率，以補充年金財源不足。
- 開徵生態稅：在 OECD 成員國，開徵生態稅(ecotax)約有半個世紀之久，而生態稅的形式更是五花八門。德國自 1999 年實施「生態稅制改革(Ecological Tax Reform)」，藉此調高礦油稅並且新開徵能源稅，並且將稅率逐年提升至 2005 年。此稅收主要是挹注到公共年金的基金，以降低雇主提撥年金的勞動成本，進而刺激更多就業機會。2003 年德國課徵的生態稅 187 億歐元，其中高達 90%(161 億歐元)用於補貼公共年金，使年金費率從 1998 年的 20.3%，調降到 2005 年的 19.5%。因為受到人口老化與高失業率的雙重影響，若無生態稅挹注，德國 2005 年的年金費率至少須增加 1.7%(達 21.2%)(Knigge & Görlach, 2005)。

五、在「社會救助法」中增加老人生活扶助金

首先，OECD 國家年金體系大多在一般社會救助體系之外，另行提供基本的所得保障，不過各國的作法卻大不相同。然而，德國、奧地利，甚至美國與南韓，都未提供基礎年金或最低年金，其低所得老人僅倚賴社會救助體系的保障。嚴格地說，在純粹的俾斯麥年金制度之下，採所得相關的制度設計，並不會考慮未就業人口的貧窮問題(沒有所得重分配功能)；反之，貝佛里奇年金制度採普及式的定額給付，強調「全民基本保障」(目標為預防貧窮)。例如，德國的高、中、低收入者的年金毛所得替代率皆為 38.2%，其所得重分配的效果並不明顯(OECD, 2017)。

再者，由於請領基礎年金往往必須符合年齡要件(例如，瑞典保障年金的請領年齡

是65歲)·以致依賴基礎年金者無法彈性選擇退休時點·其重分配的功能是受到限制的。其次·OECD各國對基礎年金的請領·通常必須符合「居住年數」(採稅收制國家)或「投保年資」(採保險制國家)的規定。對全額年金而言·大約為35至40年·若不足年資通常採比例遞減(有減額年金的設計)。雖美其名為基礎保障·但還是有人拿不到全額年金·以致有必要搭配社會救助做為最後一道防線。

最後·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(陳靜雯、賴宜櫻、蔡宜縉·2019)。值得注意的是·德國至今仍排除基礎年金或最低年金的選項·而是透過放寬老人申請社會救助之要件·解決老年貧窮問題。主要原因是普及式、定額的年金所需財政負擔龐大·一旦開辦對於當前年金保險基金與國庫而言·無異雪上加霜。由於我國各項年金制度均面臨嚴重的財務缺口·實難再有「福利加碼」的空間。建議我國可參考德國的作法·放寬「社會救助法」以及「中低收入老人生活津貼」對老人的補助資格。

除了以上政策之外·德國2001年大幅降低與所得相關的年金制度·但截至2009年為止·老年貧窮率卻未大幅增加²²·這是因為老人兩人家戶增加(減少基本生活開銷)進而緩和年金給付下降的衝擊。1990年德國老年人口中僅有約半數為兩人家戶·但在2005年後增加為三分之二(鄭清霞等·2014)。相較之下·我國養兒防老的傳統觀念正在轉變·臺灣老人與已婚子女同住比率·在1989至1999年間·由71%大幅減至49%(行政院衛生署國民健康局·2000)。因此·政府應提供更多的獎勵措施·鼓勵「老人與已婚子女同住」·以減緩老人貧窮的問題。

²² 以德西地區為例·1990年代的老人貧窮率為15%·比全體人口貧窮率(低於10%)高出近6%;但自2005年以後·老人貧窮率已經趨近全體人口的貧窮率(13.6%)。

參考文獻

一、中文部分

1. 中華民國退休基金協會(2019)。〈英國退休金計畫〉。中華民國退休基金協會網頁 (<http://www.pension.org.tw/index.php/system/2019-01-30-16-02-37/2019-06-20-03-41-10>)。
2. 內政部(2018)。〈107年第38週內政統計通報〉。內政部網頁 (https://www.moi.gov.tw/stat/news_detail.aspx?sn=14818)。
3. 自由時報(2017)。〈工鬥訴求：年金至少補到基本工資〉。自由時報網頁 (<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2019966>)。
4. 行政院年金改革辦公室(2013)。〈年金制度國際比較〉。臺北：行政院年金改革辦公室。
5. 行政院性別平等處(2016)。〈我國年金制度性別統計與分析〉。國家年金改革委員會網頁(<https://pension.president.gov.tw/cp.aspx?n=A78DD0CC73F324FD>)。
6. 行政院衛生署國民健康局(2000)。《台灣老人十年間居住、工作與健康狀況的改變》。臺北：行政院。
7. 吳怡文譯，藤田孝典原著(2016)。《下流老人：即使月薪5萬，我們仍將又老又窮又孤獨》。臺北：如果。
8. 阮偉芳(2018)。〈英國職業年金「自動加入」機制對我國勞工自提勞退金的啟發〉，《人力規劃及發展研究報告》，第18輯，頁287-313。
9. 林宏陽(2013)。〈由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考臺灣退休給付制度之改革〉，《社區發展季刊》，第144期，頁237-262。
10. 林建成(2016)。〈期待一個符合「包容性成長」的年金改革〉。獨立評論@天下網頁 (<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/5069>)。
11. 林昭禎(2009)。〈養不起的未來—高齡、少子化對台灣勞工老年經濟安全制度之衝擊與改革建議〉，《社區發展季刊》，第125期，頁440-453。
12. 社會民主黨(2017)。〈年金改革四問民進黨政府 社民黨主張勞工樓地板1萬7〉。社會民主黨網頁(<https://www.sdparty.tw/articles/322>)。
13. 陳明芳(2013)。〈活力老化與老年經濟安全體系：歐陸與台灣的對話〉，《人文及社會科學集刊》，第25卷第2期，頁175-219。
14. 陳靜雯、賴宜櫻、蔡宜縉(2019)。〈我國實施基礎年金之可行性初探〉，《人力規劃及發展研究報告》，第19輯，頁179-199。

- 15.傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中、林宏陽(2014)。《德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年年金制度之演進及我國未來之改革策略》。勞動部勞工安全衛生所委託研究計畫。
- 16.勞委會(2010a)。《國際勞工公約》。臺北：勞委會。
- 17.勞委會(2010b)。《國際勞工建議書》。臺北：勞委會。
- 18.勞動部(2019)。〈勞工個人退休金試算表(勞退新制)〉。勞動部網頁 (https://calc.mol.gov.tw/trial/personal_account_frame.asp)。
- 19.曾昭媛(2017)。〈年金改革邁向性別正義的一小步，我們還在等待關鍵的一大步〉。婦女新知電子報網頁(<https://www.awakening.org.tw/news/24>)。
- 20.鄭清霞、孫迺翊、王靜怡、洪明皇、林沛君、李佩芳(2014)。《老年貧窮與適足保障之研究》。國家發展委員會委託研究報告。
- 21.羅俊瑋(2006)。〈勞工退休金條例之檢討〉，《臺灣勞工季刊》，第4期，頁53-65。

二、外文部分

1. Barr, Nicholas. (2013). The pension system in Sweden. Stockholm: Ministry of Finance.
2. European Commission (2012). An agenda for Adequate, Safe and Sustainable pensions. Brussels: European Commission.
3. Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). Old age income support in the 21st century: The World Bank's perspective on pension systems and reform. World Bank, Washington, DC.
4. <http://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/consulting-reports/the-pension-system-in-sweden>
5. Holzmann, R., Hinz, R. P., & Dorfman, M. (2008). Pension systems and reform conceptual framework. World Bank Discussion Paper, 824.
6. ILO(International Labour Office) (2017), World Social Protection Report, 2017-19 : Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO.
7. Knigge, M., & Görlach, B. (2005). Effects of Germany's ecological tax reforms on the environment, employment and technological innovation, summary of the final report of the Project: "Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation" ,

Research project commissioned by the German Federal Environmental Agency (UBA).

8. OECD (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
9. The Ministry of Health and Social Affairs (2016). *The Swedish old-age pension system*, Government Offices of Sweden.
10. World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford, UK: Oxford University Press.

主要國家年金改革： 英國與日本的比較

東吳大學社會學系助理教授 葉崇揚

- 壹、前言—為什麼要從國際比較思考年金改革？
- 貳、不同年金制度—不同的問題
- 參、英國與日本的年金改革
- 肆、結論：邁向多層年金體系？

摘 要

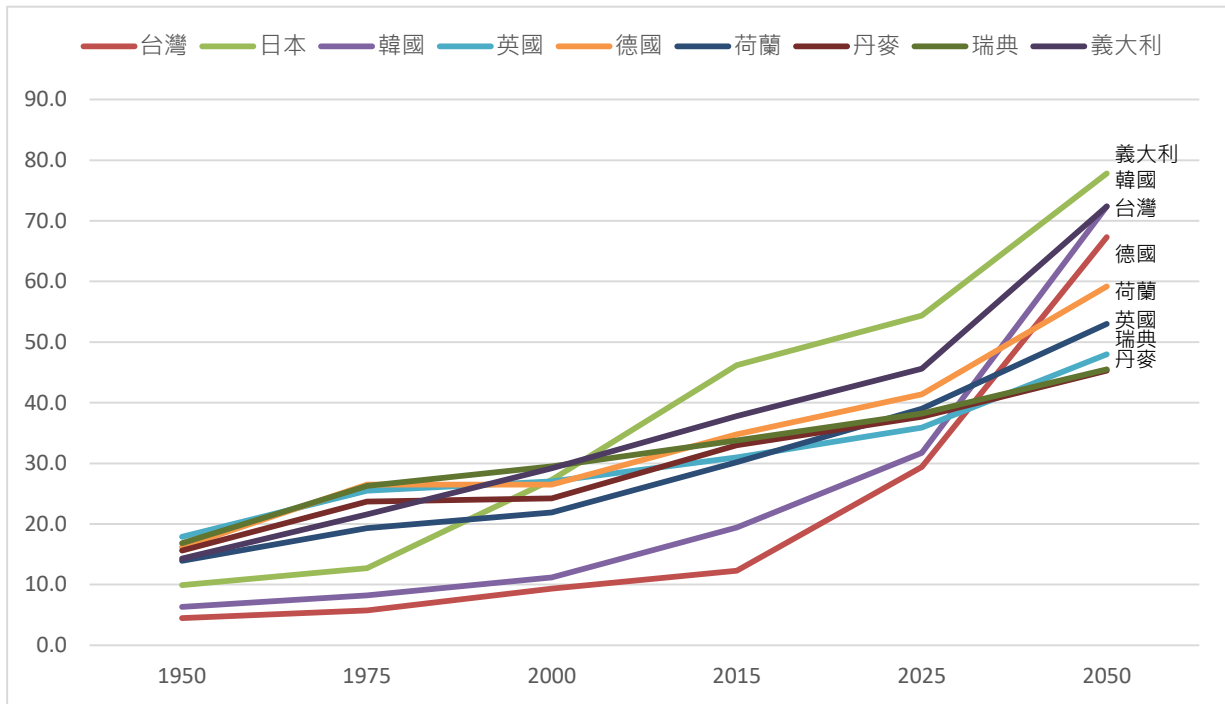
這篇文章主要在於介紹主要福利國家的年金改革。年金制度，一直以來就是福利國家的核心政策之一。但是，立基於世代契約的社會團結基礎，因為人口結構的改變與失衡，包括人口老化以及少子化，而開始受到挑戰。本文為顧及廣度和深度，首先比較不同的年金體系在過去 10 年內的年金改革措施；其次，深入比較與探討英國和日本年金體系的年金改革措施。世界各國的年金改革措施，並不會因單一改革措施而造成年金財務永續問題的解決；且各國年金體系所面臨的問題，並不一樣，因此在面臨不同的問題時，各國、或者至少，不同的年金體系，都會採取不同的年金改革措施與做法。因此，就年金體系上，我們應該要思考的是台灣民眾想要何種年金體系？何種年金體系適合台灣？如何透過不同的機制形成社會大眾的共識？而非只是思考如何減少給付、增加保費，此種飲鴆止渴的改革構想。

壹、前言—為什麼要從國際比較思考年金改革？

這篇文章主要在於介紹主要福利國家的年金改革，然而，在閱讀本文以及了解各國年金改革的狀況之前，必須釐清一個在比較社會政策中的重要概念，亦即：理解其他福利國家的福利改革措施，必須了解不同福利國家所面臨的問題為何。也就是，為何不同的福利國家採取不同的福利改革措施，年金改革亦然。因此，單純說明不同福利國家所採取的改革措施，不可能帶給台灣社會以及年金改革任何具有啟發性的思考，因為這些思考都並非是植基於台灣社會的文化經驗以及所面臨的特殊問題。因此，為了瞭解其他主要福利國家的年金改革措施所帶來的啟發，必須將台灣置於國際比較的脈絡中，否則將無法給予台灣社會任何具有啟發性的改革思考。

年金制度，一直以來就是福利國家的核心政策之一，而且往往成為福利國家改革的主要焦點，不僅是因為國家花在年金支出上的比例往往是最高的，也因為年金制度是福利國家面臨財政危機時，第一個被檢討的福利制度。傳統確定給付(defined-benefit)的年金制度，而這也是台灣目前年金體系最主要的制度內涵，主要多是採取隨收隨付制(Pay-As-You-Go)的財務準備制度。然而，此種隨收隨付制度的財務準備方式，其核心的制度基礎是建立在世代契約的社會基礎以及世代均衡的人口基礎上。

但是，此一立基於世代契約的社會團結基礎，因為人口結構的改變與失衡，包括人口老化以及少子化，而開始受到挑戰，甚至開始崩潰。圖 1 呈現的是目前主要福利國家與台灣扶老比的趨勢和預估的比較。從圖 1 可以看到的是 1980 年代左右，歐洲福利國家，包括英國、荷蘭、德國、丹麥、瑞典和義大利，都出現扶老比逐漸上升的趨勢，而且 2000 年之後，上升的速度逐漸地加快。其中，義大利人口老化的速度更是顯著，從 1980 年代之後，扶老比上升的趨勢非常穩定且明顯。雖然東亞福利國家作為後進工業國家，包括日本、韓國與台灣，因為其工業化與經濟發展程度相對較為緩慢，但是其人口結構變遷的速度卻遠快於歐洲先進福利國家。這主要是因為東亞福利國家在經濟追趕的過程，將現代化的過程壓縮在一個相對較短的時間；再加上，因為東亞福利國家過去所形成的制度遺緒，特別重視家庭主義(familialism)，使得女性成為家庭照顧與福利供給的主要人力，而使得東亞女性面臨更為嚴峻地工作與家庭生活平衡(work-life balance)的兩難(李易駿 et al., 2003; Peng, 2015; Lee, 2018)。從圖 1 可以發現東亞福利國家，日本、韓國與台灣在 1970 年代時，人口結構依然相當年輕化，扶老比遠低於歐洲先進工業國家。但是，1980 年代之後，扶老比就開始快速增加。首先，日本從 1970 年代末期以及 1980 年代初期，人口老化的速度就開始增快。而理所當然地，也從這個時候開始，年金改革開始被大量的討論。而韓國與台灣，則是相對較慢，但是也從 1990 年代中後期之後，由於人口結構逐漸老化，使得年金改革的聲音甚囂塵上。



資料來源：OECD Statistic 以及國家發展委員會統計資料, <https://stats.oecd.org/>。

圖 1 主要國家扶老比的趨勢與預估(1950-2050 年)

因為人口結構的老化，從 1980 年代開始，西方福利國家以及東亞福利國家皆開始一連串的年金改革。其中的措施，不外乎如提高退休年齡、減少給付以及加入自動調整機制、甚至強化公共年金私有化與市場化等一系列削減措施，即是希望在人口高齡少子化的情況下，讓年金制度能夠在國家財政穩定的情況下，保障個人退休的經濟安全(OECD, 2015; Torp, 2015; Yeh, 2014)。首先，世界各國的年金改革措施，並不會因單一改革措施而解決年金財務永續問題，就如同德國年金改革，是從 1980 年代中後期的改革措施開始，一直到 2001 年引進 Rister 年金以及 2004 年將人口要素作為自動調整機制納入年金財務調整機制中，才形成德國年金制度的典範轉移(Hinrichs et al., 2003; Schmähl, 2004; Busemeyer, 2005; 葉崇揚 et al., 2009)。其次，各國年金體系所面臨的問題，並不一樣，因此在面臨不同的問題時，各國、或者至少，不同的年金體系，都會採取不同的年金改革措施與做法。因此，年金改革的政策學習，很難單純從單一個國家或是單一年金措施學習到任何可以迅速拯救年金體系，且適合台灣的年金改革措施。

因此，本文雖然摘錄主要國家的年金改革措施，但是我們主要會比較兩個近年來採取許多主要年金改革措施的英國與日本。英國作為多層年金體系(multi-pillar pension system)的代表，過去的年金改革措施強化了其基礎年金保障；但是，日本做為社會保險年金體系(social insurance pension system)，一方面削減繳費式年金制度的所得替代率，另一方面，則進一步整合其職業分立的社會保險年金體系，並強化基礎年金的保障。這些改革並非是短期措施，而是長期累積下來的。此外，我們在附錄會附上近來主要國家的年金改革措施。藉此，讓本文可以同時兼顧深度和廣度。

貳、不同年金制度—不同的問題

年金，主要是國家透過集體性的制度，在國家財政穩定的情況下，保障個人退休後的老年經濟安全。而所謂的老年經濟安全，目前的共識即是所得替代率 70%。根據此一目標，世界上先進國家的年金體系大略可區分為兩種做法(Bonoli, 2003)。見表 1。第一種，多層年金體系(multi-pillar pension system)，或稱 Beveridge 模式。其主要特色在於此種多層年金體系是建立在有一個普及式的基礎年金體系的制度基礎上，但是基礎年金所提供的給付水準相當有限，以便留給私人年金(市場)一部分的空間發揮。因此在此種多層年金體系中，個人退休後的所得來源是來自多種不同的退休制度，包括國家所提供公共年金體系、企業所提供的職業年金制度以及個人儲蓄或是購買的私人保險，如英國、美國和荷蘭等國家。不過，在 Beveridge 模式中，本文將其再細分為兩類，分別是自由主義和社會民主年金體系。主要的差別在於社會民主年金體系中，基礎年金多提供高於貧窮線的給付水準，而使得其年金體系可以大幅地降低貧窮率，如荷蘭；但是，自由主義年金體系中，基礎年金的給付水準往往低於貧窮線，如果個人沒有辦法從市場取得足夠的老年經濟安全的資源，那麼就容易陷入貧窮，如英國。

另一種，社會保險年金體系(social insurance pension system)，也稱 Bismarck 模式，係指個人退休後的所得來源主要是來自於國家所提供的年金保險體系，因為此種社會保險年金體系中，其政策目標在於所得維持，因此其年金制度多是以繳費式的年金制度為主，且給付水準往往相當優渥，使得單一年金制度即可保障個人退休後的經濟安全，如德國、義大利、希臘和法國等。也因此，其私人年金相對之下就不發達。因此在社會保險年金體系中，國家往往會因為付出龐大的年金給付而面臨嚴峻的財務問題，因為公共年金體系是負擔個人退休後經濟安全的主要支柱，特別是在人口老化的情況下更是如此。因此諸如希臘、德國、義大利和西班牙都在 1990 年代或是 2000 年代之後紛紛傳出年金體系財務永續的問題，而進行一連串的年金改革。根據 Yeh et al. (2019)針對東亞六個福利國家年金制度的比較，台灣的年金體系是可以被歸類為社會保險年金模式。

不過，其中，日本和韓國因為都是以社會保險年金體系為主，但是其給付水準都相對較低，因此其私人年金在老年經濟安全的保障上，也據有相當成程度的重要性(Bonoli et al., 2005)。而此一特徵是不同於傳統社會保險年金模式的國家。因此，本文將其歸為混合模式。

表 1 兩種年金體系的比較

		社會保險年金模式	多層年金模式	
			自由主義模式	社會民主模式
政策目標		所得維持	濟貧	平等
公共年金體系	制度	繳費式的社會保險	均一給付的基礎年金	兩者皆有
	資格	就業地位	公民資格或資產調查	公民資格或資產調查
	水準	高，根據繳費年限	低於貧窮線	中等，高於貧窮線
財務設計		隨收隨付制度	稅收或隨收隨付制度	稅收或隨收隨付制度
私人年金體系		低度發展	高度發展，且多樣化	國家規範的私人年金
代表國家		德國、法國、希臘、義大利和台灣	英國、紐西蘭和美國等	瑞典、荷蘭、丹麥等北歐國家
		日本與韓國		

資料來源：作者自製。

我們先來看一下不同的年金模式的公共年金和私人年金給付水準。首先，在表 2 的部分，我們呈現了 OECD 主要國家的公私年金的給付水準。在強制性的公共年金部分，可以發現對於平均所得者(1.0)而言，其給付水準都相對高於多層年金體系的國家。而且對於不同的所得者而言(平均所得者的 0.5 及 1.5 倍)，其給付水準都不會差異太大。換句話說，社會保險年金模式主要目的即是「所得維持」。德國是其中的例外，主要是因為德國在 2000 年代兩次激進的年金改革，不僅引進補貼式的私人年金、並削減年金給付(2001 年)以及加入自動調整機制(2004 年)，使得給付水準大幅下降(Hinrichs et al., 2003; Schmähl, 2004; Bridgen et al., 2014)。

另一方面，多層年金模式的國家，其強制性公共年金的給付水準都相對較低，不論是社會民主年金體系的國家(丹麥、瑞典等)或者是自由主義年金體系的國家(英國、美國、加拿大等)。此外，基礎年金體系大多在設計上，往往會是以均一給付(flat-rate benefit)的方式為主，以提供基礎的老年經濟安全保障，並降低保費與給付之間的連動性，以盡可能促進所得重分配。因此，公共年金如果是以基礎年金為底的話，那麼低所得者將會領取到較高的所得替代率，而公共年金的所得替代率將會隨著所得越高，所得替代率越低。不過這也意味著中、高所得者如果要維持其所得水準的話，必須依賴私人年金。

表 2 也呈現強制性與自願性私人年金的所得替代率。相較於社會保險年金模式的年金體系，多層年金模式非常依賴私人年金，因此私人年金給付水準都相對較高。不過，多層年金模式中的社會民主福利國家和自由主義福利國家的差異，在於社會民主福利國家多會採取強制性的私人年金體系，以作為老年經濟安全保障的基礎；但是，自由主義的福利國家則多是採取自願主義的方式(Ebbinghaus and Gronwald, 2011)。荷蘭和丹麥，即是社會民主福利國家的典型例子。其公共的基礎年金水準都相對較低，且有利於

低所得者，但是兩國都具有強制性的私人年金體系，且都具有一定程度的所得替代率。而英國與美國則是自由主義福利國家的典型，私人年金多為自願式。而相較之下，社會保險年金模式的國家，其私人年金的重要性都相當的有限，而德國是唯一的例外。主要依然是因為 2000 年代的兩次改革使得德國的老年經濟安全必須依賴私人年金 (Ebbinghaus, et al., 2011; Bridgen et al., 2014)。

日本與韓國，過去都是以社會保險年金為公共年金的基礎，不過其所得替代率都相對較低。日本與韓國的強制性公共年金體系僅提供給平均所得者約 3 成多的所得替代率而已，但是對於低所得者就相對有利。不過，對於中高所得者而言，就需要私人年金體系作為補充。因此，日本與韓國都有發展企業年金，雖然不見得是強制性或者是法律規範上的，如日本就有許多企業年金體系，而韓國在 2005 年之後也引進確定提撥和確定給付制兩種企業年金制度(Yeh, 2014; Yeh et al., 2019)。

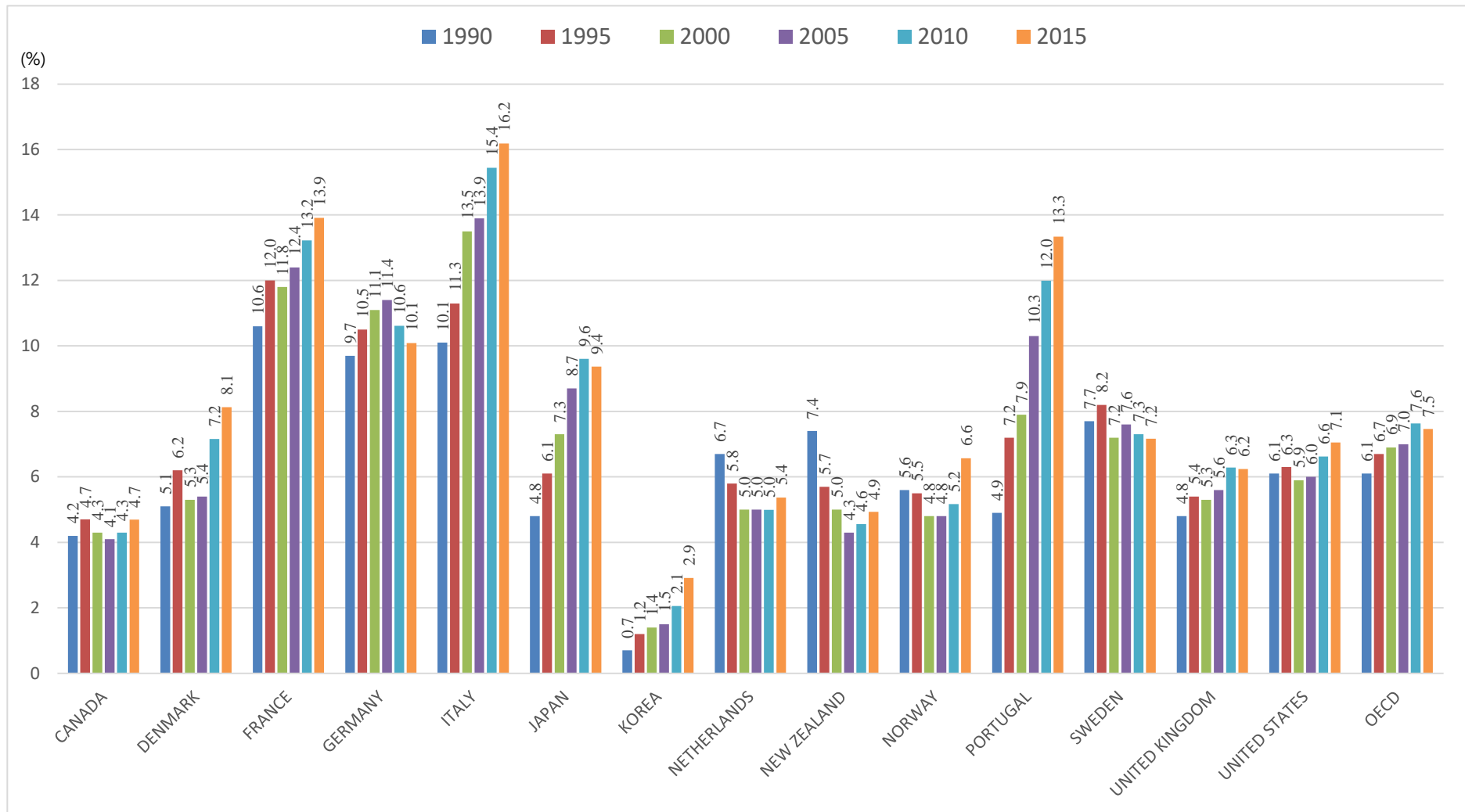
不同的年金模式，雖然都面臨人口老化的問題，但是分別面臨的問題是有所不同的，因此不同的年金模式，也會提出根據所面臨的問題，而有不同的改革方向與措施(Bonoli, 2003; Natali, 2008; Ebbinghaus and Gronwald, 2011; Yeh et al., 2019)。

首先，年金財務問題。圖 2 呈現主要 OECD 國家的公共年金支出佔 GDP 的比例，從 1990 年到 2015 年。由於社會保險年金體系主要是透過公共年金制度保障個人退休後的經濟安全，亦即大多數個人的退休後的所得來源是來自公共年金制度，因此其公共年金的所得替代率通常相對較高。但是，這樣的方式，也讓國家必須承擔龐大的財務問題。圖 2 可以發現社會保險年金體系的國家，從最低的德國，其公共年金支出約為 10-11% 上下，到葡萄牙、法國、到公共年金支出最高的義大利(15.4%)，共同的趨勢即是公共年金支出隨著人口老化而逐年增加。德國依然是一個有趣的例子，其原本的公共年金制度的所得替代率為 70% 左右，不過在 2000 年之後的兩次主要年金改革之後，其所得替代率就大幅下降。此一年金改革的趨勢也就顯現在其公共年金支出的變化上。德國公共年金支出最高的時候，是在 2005 年的 11.4%，但是之後，2010 年和 2015 年公共年金支出就逐漸地下降，達到 10.1%。顯見其 2000 年之後的年金改革的效果。不過，相反地，義大利和法國，公共年金支出都呈現逐年增加的趨勢。當一個國家透過社會保險的方式，且提供高所得替代率作為所得維持，這也就是說國家必須完全負擔個人退休後個人、甚至是夫婦兩人的老年經濟安全。因此，其國家必須承擔相當龐大的財務。

表 2 主要國家公私年金的所得替代率(2017 年)

	Mandatory Public			Mandatory private (DB and DC)			Voluntary (DB and DC)			Total mandatory			Total with voluntary		
	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5
社會保險年金模式															
Austria	78.4	78.4	78.4							78.4	78.4	78.4	78.4	78.4	78.4
France	60.5	60.5	54.8							60.5	60.5	54.8	60.5	60.5	54.8
Germany	38.2	38.2	38.2				12.7	12.7	12.7	38.2	38.2	38.2	50.9	50.9	50.9
Italy	83.1	83.1	83.1							83.1	83.1	83.1	83.1	83.1	83.1
東亞福利國家的混合模式															
Japan	47.8	34.6	30.2				23.1	23.1	23.1	47.8	34.6	30.2	71.0	57.7	53.3
Korea	58.5	39.3	28.7							58.5	39.3	28.7	58.5	39.3	28.7
難以歸類之瑞士															
Switzerland	36.7	24.2	16.5	19.2	17.9	12.0				56.0	42.1	28.5	56.0	42.1	28.5
社會民主年金模式															
Netherlands	57.4	28.7	19.1	40.7	68.2	77.3				98.1	96.9	96.5	98.1	96.9	96.5
Norway	58.8	39.2	30.2	4.8	5.9	6.3				63.6	45.1	36.5	63.6	45.1	36.5
Sweden	36.6	36.6	27.6	19.2	19.2	36.9				55.8	55.8	64.5	55.8	55.8	64.5
Denmark	45.9	14.8	9.9	77.6	71.6	69.6				123.4	86.4	79.5	123.4	86.4	79.5
自由主義年金模式															
United Kingdom	44.3	22.1	14.8				30.0	30.0	30.0	44.3	22.1	14.8	74.3	52.2	44.8
United States	48.3	38.3	31.7				33.0	33.0	33.0	48.3	38.3	31.7	81.3	71.3	64.7
Canada	54.1	41.0	28.5				34.2	34.2	44.2	54.1	41.0	28.5	82.9	75.2	72.6
OECD35	52.6	40.6	36.0							64.6	52.9	48.4	70.3	58.7	54.4
EU28	54.9	45.9	42.2							69.9	58.3	54.5	73.0	61.7	57.8

資料來源：OECD iLibrary, 2017 Pensions at a Glance, <https://www.oecd-ilibrary.org/>。



註：各國直條圖數據由左至右分別為 1990 年、1995 年、2000 年、2005 年、2010 年及 2015 年。

資料來源：OECD Statistic, <https://stats.oecd.org/>。

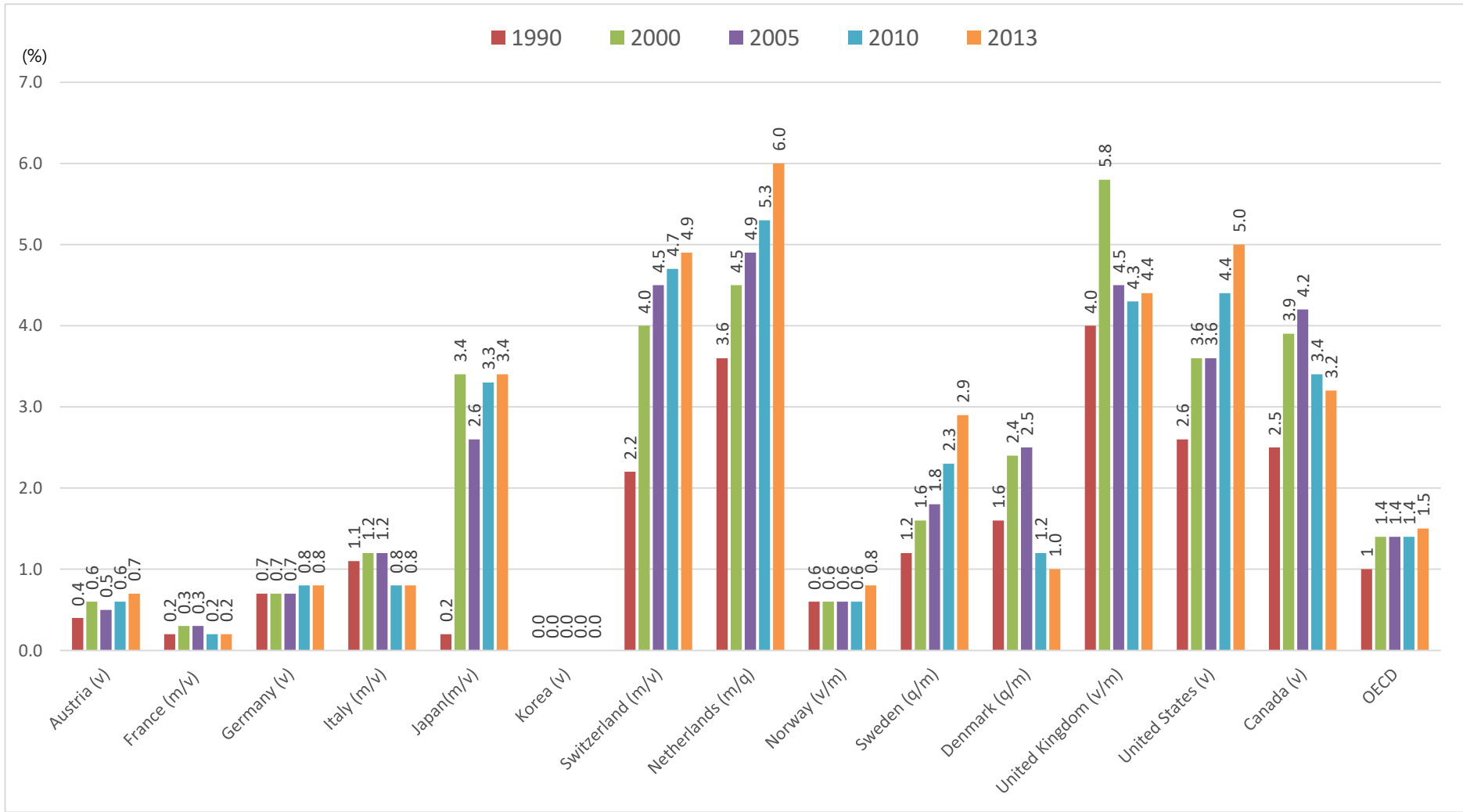
圖 2 主要國家公共年金佔 GDP 的比例 (1990-2015 年)

另一方面，在多層年金體系中，個人退休後的所得來源，是由公共年金和私人年金制度所共同構成，以保障個人的經濟安全，國家往往僅負責公共的基礎年金部分。因此，採取社會保險年金模式的福利國家，其財務問題往往較採取多層年金模式的福利國家為嚴重。圖 2 顯示多層年金體系的公共年金支出，則是普遍低於 10%以下，甚至許多國家低於 5%，如加拿大和紐西蘭；且不同於社會保險年金體系，許多採用多層年金模式的福利國家，公共年金支出的比例甚至呈現下降的趨勢，如荷蘭、紐西蘭和挪威。如英國，雖然在近年的年金改革中，也提出因為人口老化將會造成公共年金支出上升的問題，但是其公共年金的支出也僅佔 GDP 的 6%左右，遠低於採用社會保險模式的福利國家。

此外，採用多層年金模式的福利國家的另外一個特色，即是其公共年金支出的變化都相對較為穩定。這主要是因為國家大多負擔公共的基礎年金責任，國家留了相當程度的老年經濟安全的空間給予私人年金體系，因此一旦人口結構老化，將會受到較低的衝擊，而使得其年金支出的變化相對較為穩定。

日本與韓國，作為後進工業國家，其人口老化的進程較為緩慢，但是速度卻非常快速。首先是日本，在 1990 年代人口結構老化之後，其人口老化的速度就非常快速，雖然採取許多改革措施，包括 2004 年的自動調整機制，卻也阻止不了公共年金支出的上漲，從 1990 年的 4.8%，上升到 2015 年的 9.4%，足足上升一倍左右。然而，韓國不僅人口結構老化進程較慢，且國民年金保險也才於 1988 年正式引進，因此人口結構雖然老化速度快速，但是因為制度尚未成熟，所以其公共年金支出相當有限。

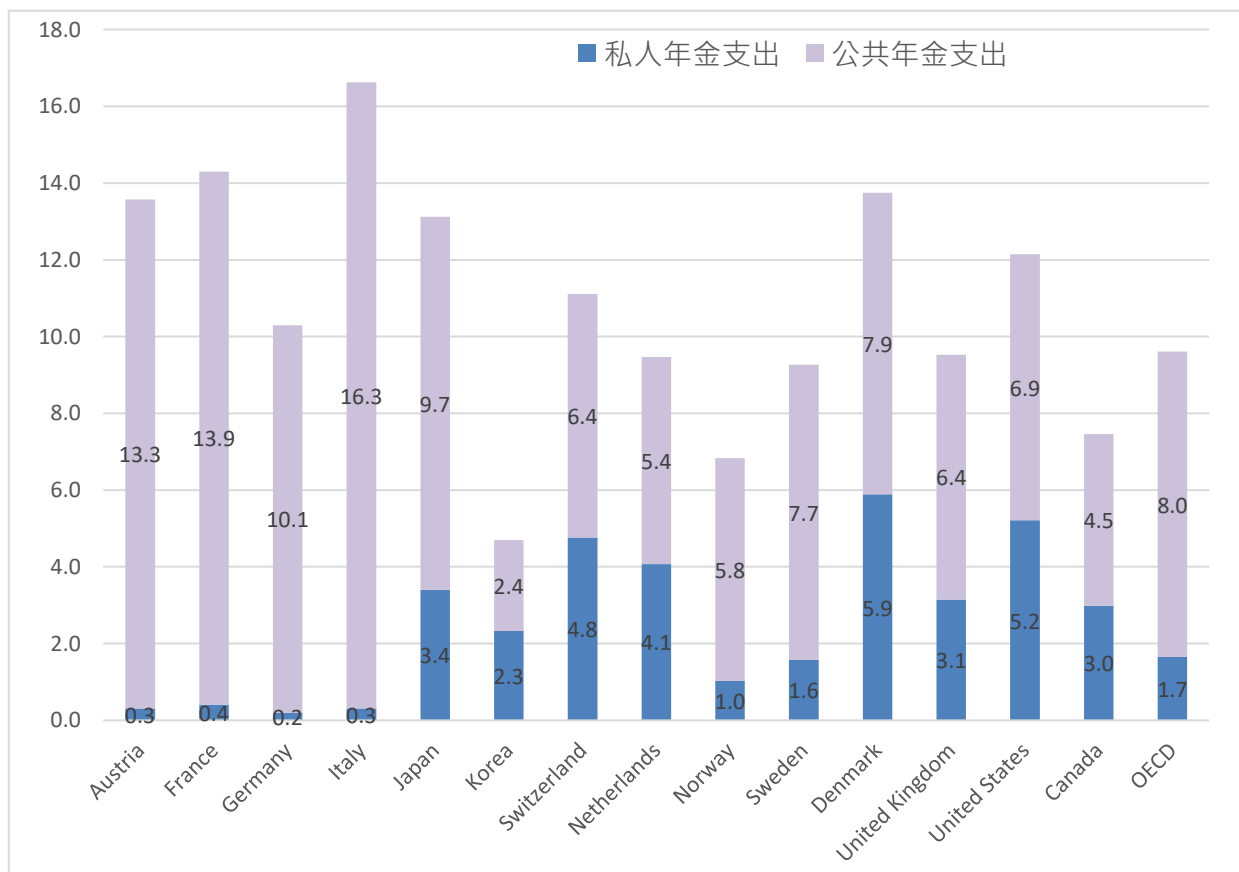
公共年金與私人年金是互相排擠(crowed-out)的關係(Vangunsteren et al., 1985)。就如同上述，當公共年金的所得替代率高，對於私人年金的需求就會低。同義，當公共年金支出越高，私人年金支出就會越低。圖 3 呈現了私人年金支出佔 GDP 的比例，以及圖 4 呈現 2013 年公私年金支出佔 GDP 的比例。從圖 3 以及圖 4 可以發現採取社會保險年金模式的國家，通常私人年金支出也相對較低，主要是因為大多數的老年經濟安全的責任都是由公共年金所涵蓋。相反地，採取多層年金模式的福利國家，由於國家多僅負責基礎年金的部分，因此往往會透過法律規範或是稅收優惠等方式，(半)強制性或是自願性地鼓勵個人依賴私人年金制度，以補充公共年金的不足。因此，私人年金的支出通常相對較高。日本與韓國，屬於混合模式，主要是因為社會保險年金體系的給付水準過低，而使得勞工必須依賴私人年金。不過，韓國的私人年金支出依然較低，主要是因為韓國在 2005 年才正式將其退職金制度進一步制度化成為確定給付和確定提撥兩種企業年金制度。



註：各國直條圖數據由左至右分別為 1990 年、2000 年、2005 年、2010 年及 2013 年。

資料來源：OECD Statistic, <https://stats.oecd.org/>。

圖 3 主要國家私人年金佔 GDP 的比例 (1990-2013 年)



資料來源：OECD Statistic, <https://stats.oecd.org/>。

圖 4 2013 年主要國家公私年金支出佔 GDP 的比例

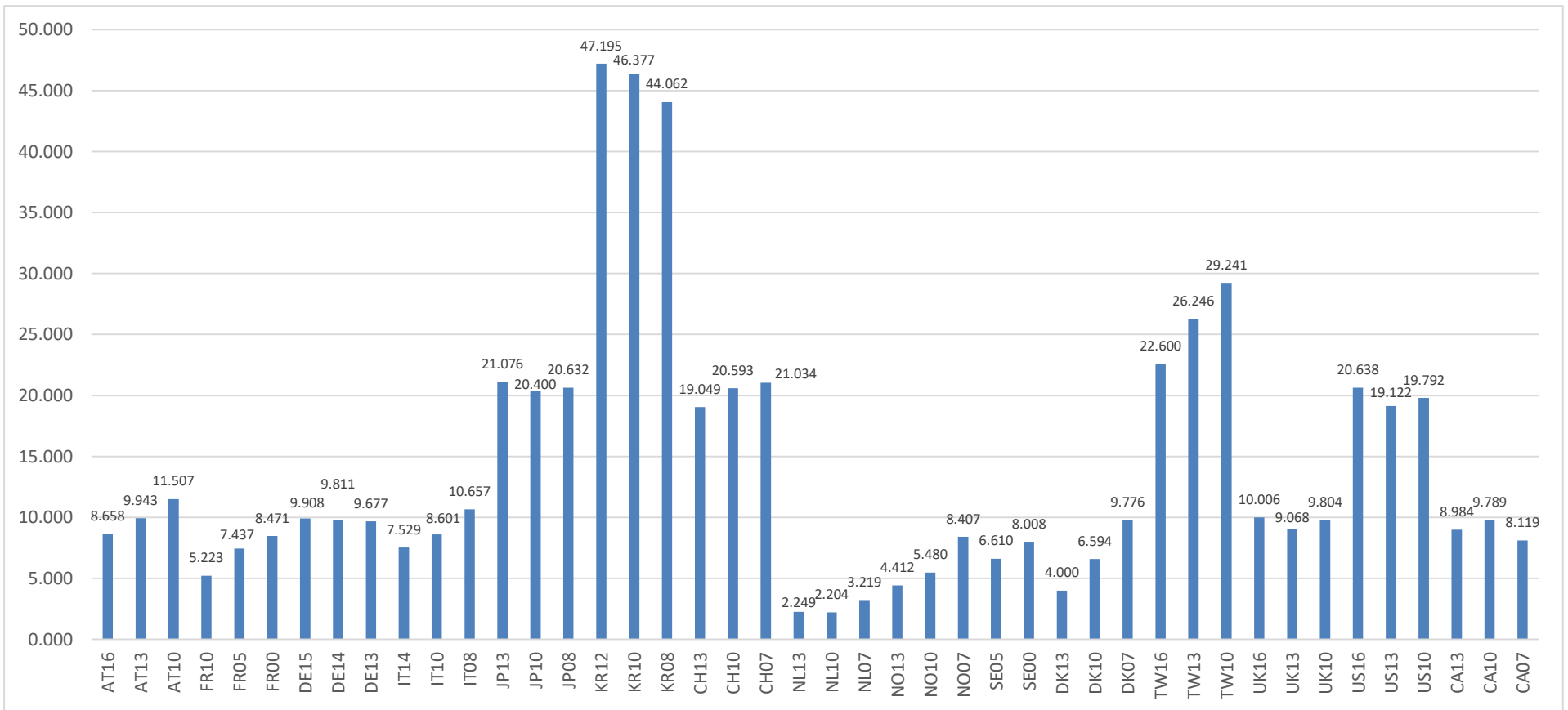
因此，第二，私人年金越多越重要的話，就可能會面臨市場失靈的問題。也就是，私人年金大多並非是由國家治理或是操控，而且在全球化的競爭壓力下，也大多轉以確定提撥制為主(Ebbinghaus, 2015; Gelepithis, 2019; Hassel et al., 2019; Naczyk et al., 2019)。這不僅涉及到如何規範與管制既有的私人年金市場，如英國私人年金的基金管理問題，也會涉及到個人是否能夠從市場汲取足夠的老年經濟安全資源，也就會產生所謂的老年貧窮的問題，如智利的個人帳戶制度是否能夠累積足夠的資源因應老年經濟安全的問題。

第三，老年貧窮問題。不論是社會保險年金模式或是多層年金模式，年金政策最主要、也是最基本的政策目標即是保障老年經濟安全，亦即盡可能讓個人不要在退休後落入貧窮。多層年金體系由於是由公共年金和私人年金共同構成保障個人退休經濟安全，因此許多弱勢的勞工，由於處於弱勢的勞動市場位置，低薪和非典型勞動，使得其無法有效地在私人年金制度上累積其退休經濟所得，進而造成老年貧窮的問題。而社會保險年金體系則是退休後的所得安全是由公共年金所承擔，因此雖然必須承擔高公共支出，卻可以相對降低老年貧窮。圖 5 呈現世界各國主要的老年貧窮率。採用社會保險年金模式的福利國家，法國逐年下降約在 5.2-8.5%之間；德國則是在近年來維持在 9%左右；奧地利也是逐漸地從 2010 年的 11%下降到 2016 年的 8.6%左右；義大利也是逐漸地

下降到 8% 左右。換句話說，目前主要採取社會保險年金模式的福利國家，老年貧窮率大約維持在 6-10% 左右。在社會保險年金模式的福利國家中，其目標是所得維持，所以如果在生命歷程中的工作階段無法有穩定的工作時，那麼就很有可能無法持續的繳納保費累積其退休資源，那麼勞工在退休後，就有可能因為無法累積足夠的資源而落入貧窮。

另一方面，採取多層年金模式的福利國家，則是呈現相當混合的圖像。自由主義福利國家中，英國大約維持在 9-10% 左右，加拿大在 8-9% 之間，而美國約在 20% 上下。基本上，這並不意外。就如上述，自由主義福利國家的多層年金體系主要目的在於預防貧窮，但是其基礎年金的所得替代率相對較低，因此如果個人無法獲得足夠的私人年金，那麼很有可能就會落入貧窮。而在當代全球化競爭的結構下，低薪和非典型就業越來越明顯，這些弱勢勞工可能就會在退休時面臨老年貧窮的困境。社會民主福利國家，老年貧窮率遠低於其他國家，主要是因為社會民主福利國家的基礎年金的給付率高於貧窮線，而使得他們能夠降低老年貧窮率。荷蘭其實就是一個最好的例子，荷蘭老年貧窮率僅約 2-3% 左右而已。荷蘭的基礎年金的給付水準即相當高，約莫是平均薪資的 50%，而且附加上準強制性的職業年金體系，使得荷蘭大多數的勞工都可以避免老年貧窮的困擾 (Bridgen et al., 2009; Bridgen, 2010)。而丹麥、瑞典的老年貧窮都不高，而且也都呈現下降的趨勢。

日本和韓國，在老年貧窮率上，都呈現相當糟糕的狀況。韓國老年貧窮率高達 40% 以上，而且逐年增加，在 2008 年時為 44%，而 2012 年時為 47%。主要是因為韓國直到 1988 年才引進國民年金體系，而且加上近來因為非典型工作使得很多勞工未繳國民年金保險費 (Yun, 2010; Sung, 2016)。日本的老年貧窮率則為 20%，水準與美國相近，但遠高於歐洲福利國家，主要是因為日本的公共年金給付水準也僅約為 40%，其實也與美國相去不遠 (OECD, 2015)。然而台灣的老年貧窮率卻高達 20% 以上。其中，在 2010 年的時候，老年貧窮率將近三分之一，但是逐年下降，到 2016 年的時候約 22%。台灣老年貧窮率部分原因是因為 2008 年之前，各年金制度的給付多為一次給付；2008 年勞保老年給付年金化，則有助於台灣老年貧窮率將會逐年下降。但是，不可忽略的事實是台灣老年貧窮依然嚴重。



(各國資料名稱：前面英文是各國的英文名稱縮寫，後面數字是年份。DE13，即為德國 2013 年)

資料來源：LIS Cross-National Data Center in Luxembourg, <https://www.lisdatacenter.org/lis-ikf-webapp/app/search-ikf-figures>。

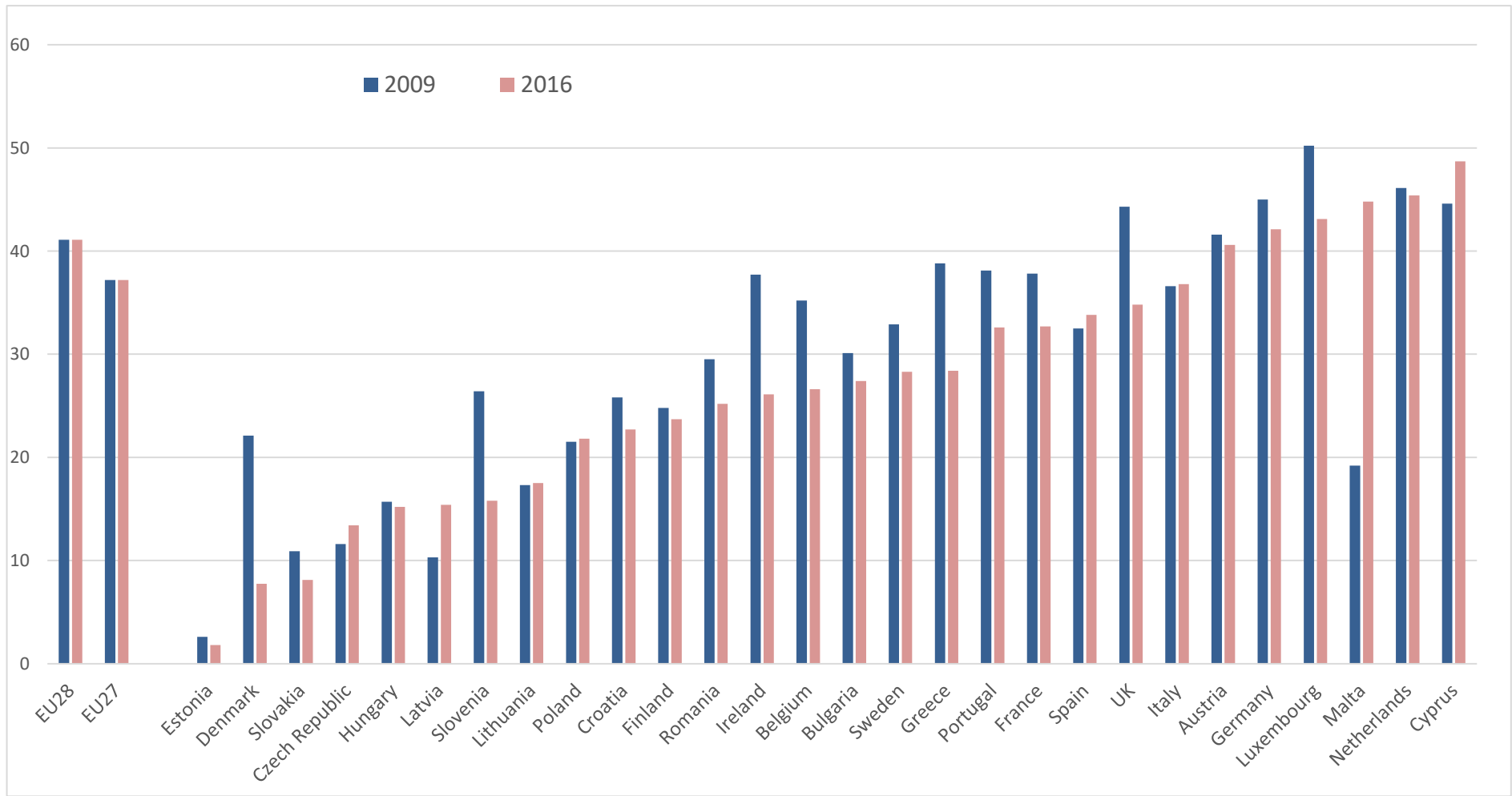
圖 5 主要國家老年貧窮率(貧窮線：中位數所得的 50%)

第四，職業與性別不均依然存在(Meyer, 2014; Betti et al., 2015; Bonnet et al., 2018)。理論上而言，社會保險年金模式的年金給付是依據個人工作繳納保費的年限而定，繳越多年保費，所得替代率越高。但是，女性可能會因為生育、養育小孩以及其他照顧責任，而退出勞動市場，全職在家當家庭主婦。因此，女性的年金給付水準比男性還要低，而面臨更高的老年貧窮風險。另一方面，多層年金模式，就公共年金而言，是有助於老年經濟安全上的性別平等。因為基礎年金的制度設計如果是均一給付、累進或者是均一保費的話，那麼對於可能會面臨新社會風險的女性，就可能讓女性避免因為生養育小孩以及負擔照顧責任時退出勞動市場而帶來年金給付的損失。

圖 6 呈現歐盟國家的年金給付的性別不均問題，指數越高的國家，代表著男性與女性之間在年金給付呈現越高的不均。圖 6 顯示，其實不論何種年金模式，或多或少，都會面臨年金給付上的性別不均問題。大多數年金性別不均比較嚴重的國家依然是採取社會保險年金模式的福利國家，如德國、奧地利等國家。不過，採用多層年金模式的福利國家，如荷蘭的年金性別不均，在歐盟國家中表現並不好，僅優於塞浦路斯。這可能是因為荷蘭女性多從事部分工時工作所造成的(Visser, 2002)。英國亦然，年金給付上的性別不均其實依然是一個嚴重的問題，不過在近年來，因為數次年金改革，使得此一性別差距大幅的下降。英國與荷蘭的年金性別差異之所以這麼明顯，可能是因為兩國除了基礎年金之外，都非常依賴私人年金，而私人年金的給付水準基本上會反映個人過去就業史。社會民主福利國家因為強化女性就業，再加上其年金制度的設計，使得社會民主福利國家的年金性別差異相對較好。基本上，年金的性別差異不單純只反映了其制度類型，同時也反映了年金制度是否能考慮女性個人生命歷程的特殊性。

不過，這些資料僅限於歐盟，並沒有東亞福利國家的資料，因此無法進一步呈現東亞福利國家的年金性別差異。不過，可以想像的是不論日本與韓國，或者是台灣，因為其年金制度的設計以及女性就業生涯，年金的性別差異可能是非常明顯的。

基本上，不同的國家採用不同的年金制度模式，也面臨不同的問題，所採取的年金改革措施也有所不同。但是，從附錄節錄的國家中，採用多層年金模式的國家大多著重於私人年金的治理以及提升基礎年金的保障；而採用社會保險年金模式的國家，則是著重於降低給付水準、增加所得調查式的年金給付、或是基礎年金保障。而兩者共同的即是提高退休年齡、並且增加工作誘因讓高齡勞動者可以持續的工作。



資料來源：EU, https://europa.eu/european-union/index_en。

圖 6 主要國家年金給付的性別差異

參、英國與日本的年金改革

在進一步了解英國與日本的年金改革的脈絡與措施時，必須先意識到兩件事情。第一，年金改革是一個長期的過程，單一的年金改革並不可能完全解決年金制度所面臨的問題。每個國家在面對年金制度所產生的問題時，都藉由過去多次年金改革一步一步進行改革的，因此很難以短期或是單次的年金改革就了解一個國家的年金改革動態與措施。第二，年金改革是一件政治上非常困難的事情。年金改革通常涉及到給付削減，而在世界先進福利國家中，年金改革幾乎都引起大規模的抗爭。2010年時，筆者在英國攻讀博士學位，適逢英國政府希望能夠削減公務人員的年金給付，因此引起英國公務人員的抗議。此種情景不只發生在2011年的英國，也發生在歐陸許多國家，如1990年代的義大利。

在世界各國的年金改革中，年金改革成功的主要條件在於三點(Pierson, 1994; Natali, 2008)。第一，採取較為隱晦式的作法，並盡量避免削減已退休者的年金給付。譬如重新調整給付計算的公式(將年金給付水準的變動從每年根據平均薪資上漲率調動，改為根據每年的物價指數調動)；抑或將年金給付的計算公式改得更為複雜，如加入各項不同的自動調整因素(包括總體經濟成長、生育率、老年人口比例等等因素)。英國在2011年時通過的公部門勞工的年金改革時，也就是將年金給付水準的調整改以消費者物價指數(Consumer Price Index)為基準，而非零售物價指數(Retail Price Index)，平均而言，這使得整個年金給付水準少了15%左右；而德國在2004年加入自動調整機制後，其所得替代率就逐年下降。透過這些複雜或者是隱晦式的調整機制，可以讓被改革者不會立即感受到給付的損失，且也無法將福利改革的責任歸咎於特定的政黨或是政治人物，最終進而減少社會大眾(或者是年金給付領取者)對年金改革的抗爭。其次，危機論述的宣傳，以強化改革的正當性(Bonoli, 2012)。福利削減的過程勢必會引起特定群體的抗議與不滿，因此透過危機論述的宣傳(如人口老化造成的福利國家財務危機)，可以讓改革者成為拯救福利國家財政(或年金體系)的主要成就者，而藉此將危機轉變為轉機。事實上，綜觀歐洲福利國家年金改革，如義大利、德國和希臘等國家，年金改革成功的經驗都是建立在改革者能夠有效的利用危機論述。最後，改革共識的建立。西方福利國家改革過程中，成敗的界線往往只在於是否能形成廣泛地社會共識，譬如瑞典即是如此。

英國與日本年金改革在過去一、二十年中，其實都遵循了基本作法，而使得其年金體系逐漸地進行質變。在此，本文並沒有打算鉅細靡遺的介紹英國與日本每一個年金改革措施(本文已經附上OECD從2009年到2017年主要福利國家的年金改革措施)，而是要著重於深度地了解重要的年金改革為何以及如何改。

一、英國年金改革—邁向社會民主年金制度？

英國年金體系是在戰後依據 Beveridge 在其報告書中所建立的原則所設立的。第一，最低保障原則：「社會安全必須透過國家與個人的合作。...。國家在組織化社會安全時不應該扼殺了個人誘因、機會和責任；在建立國民最低保障水準時，應該要預留空間並鼓勵個人積極的以自願性行動提供高於最低水準的保障給他自己與其家人(paragraph 9)。」(Beveridge, 1942)，也就是說，國家角色僅負責最低保障的部分，市場與家庭在老年經濟安全中都必須負擔一定的責任。第二，均一給付和均一保費原則。均一給付，確保了低所得者的老年經濟安全的基礎保障，同時也讓高所得者更願意選擇其他私人或是職業年金體系。而均一保費原則是建立在國家與低所得者之間的社會契約關係。不過同時也意味著很難藉由提高保費來提高給付水準，這即是所謂的 Beveridge 緊身衣(Beveridge strait-jacket)(Fawcett, 1996)。因此，戰後英國建立了國家基礎年金體系(Basic State Pension, BSP)，而且有很大一部分的老年經濟安全必須依賴私人年金。英國年金體系因此形成典型的多層年金模式，而這也是為何多層年金模式又稱 Beveridge 模式的原因。

就如同上述，多層年金模式所面臨的問題主要在於老年貧窮與年金治理(葉崇揚 et al., 2009; Meyer, 2014)。因此，從 1997 年新工黨執政之後，旋即積極的想要解決老年貧窮的問題。國內葉崇揚和施世駿的文章，已經針對英國 1997 年到 2007 年的年金改革有一清楚的介紹，因此，本文並不詳加說明，如有興趣，可以自行參照此文(葉崇揚 et al., 2009)，而本文僅在此做一簡單的說明。

在新工黨執政之後，指出年金改革的四個主要目標：第一，藉由取消 SERPS 減少英國年金體系的複雜性。第二，引進退休後的最低所得保障，而給付是與國家平均薪資連動的，以減少依賴社會救助的退休人口群。第三，國家透過非基金式的國家體系提供更多的幫助給予那些不能為自己退休儲存足夠生活資源的人。第四，透過適當的第二層年金體系鼓勵個人責任。因此，最主要的改革即是引進國家第二層年金(State Second Pension, S2P)，取代在柴契爾夫人時期被私有化的國家薪資所得關連年金(State Earning-Related Pension Scheme, SERPS)。其次，即是引進「年金信用(Pension Credit, PC)」，強化低所得者的老年經濟安全。第三，強化了年金體系的監管機制。第四，增加基礎年金的給付水準，給付水準改以薪資為調整基礎(從 2012 年開始)，進而改善其給付水準；同時，降低領取全額給付的繳納保費年限。

第五，強化第二層年金在老年經濟安全的重要性，譬如減少個人年金和 money purchase 年金計畫的稅收優惠、以及禁止 S2P 委外給確定提撥制度和個人年金的私人年金制度。不過，最為重要的是在 2007 年時，新工黨政府引進兩項年金改革措施。第一，從 2012 年起，雇主必須幫所有的員工加入第二層年金體系(automatic enrollment)，並且負擔部分的保費，當然受僱者可以選擇委外。第二，2008 年引進國民就業儲蓄信託(National Employment Saving Trust, NEST)，這是一個確定提撥制的職業年金制度，

主要是用來促進個人能夠自動加入第二層年金體系的。NEST 以及自動註冊第二層年金兩項年金改革措施，對於整個英國年金體系有著莫大的影響，因為根據英國學者 Paul Bridgen 針對英國年金改革之後的所得給付水準的模擬，這兩項改革措施將會大幅提升英國老年人退休後的經濟安全狀況，使得其所得替代率將會向社會民主福利國家看齊 (Bridgen, 2010)。

不過，即便新工黨政府做了如此多的年金改革，英國年金體系依然面臨許多問題。在 2010 年保守黨政府上台之後，就指出既有的年金體系依然有四項主要的問題。第一，年金體系依然太過複雜。主要是因為英國年金體系使得老年經濟安全的保障除了基礎年金之外，必須依賴複雜的私人年金體系或者是資產調查式的年金給付。此一複雜程度，不僅讓一般人無法理解未來退休後可以領到多少錢，甚至許多專家學者也都無法了解到底有多少私人年金制度在運作。第二，領取資產調查式年金給付(Pension Credit)的比例高達 40%。第三，年金支出將會因為人口老化而大幅上漲，年金支出佔 GDP 的比例約從 2010 年的 6.7% 左右上漲到 2060 年的 9% 上下。雖然上漲幅度相當有限，但是英國政府已經開始未雨綢繆。第四，體系內的不平等依然存在，包括女性、自營業者等都面臨較低的年金給付水準，而使其老年經濟安全受到嚴峻的挑戰(Department for Work and Pension, 2013)。因此，英國 2011 年時引進數項年金改革措施，包括在 2018 年到 2020 年之間，將國家基礎年金的退休年齡提高到 66 歲，同時適用男性與女性；簡化自動註冊職業年金的規範，並減少雇主的負擔(包括減少保費和行政成本)；2011 年起，職業年金的部分(公部門員工的主要年金體系)，其給付水準的調整改以 CPI (Consumer Price Index) 為基準，而非 RPI(Retail Price Index)，而且給付計算調整改以平均薪資為主，而不是最後幾年的平均薪資計算。

不過最為重要的是 2014 年的年金改革。第一，合併國家基礎年金以及第二層國家年金，以建立一個單一的公共年金體系(Single-tier Pension)，這是一個均一給付的公共年金制度，且給付水準高於所得調查年金的水準，並從 2017 年 4 月開始實施。根據估算，在 2040 年時，超過八成的老年人口，每個人平均每周可以領到 160-170 英鎊，遠高於既有的體系。建立一個單一的公共年金體系，將會有助於簡化公共年金體系、並且給付的增加將會大幅減少領取資產調查式年金的人數、並促進性別平等以及改善公共年金的財務。第二，自願式的國家保險保費，讓個人能夠自願地多付一些國家保險保費以補充第二層年金。第三，在 2026-2028 年間，退休年齡將會再次提升到 67 歲，並且規定未來可以定期檢討退休年齡。第四，Pension Credit 的評估期被取消。第五，自動註冊的職業年金的移轉更為容易，並且保障其年金權。

英國年金體系在新工黨以及保守黨政府的數次改革下，已經逐漸地將其自由主義模式多層年金體系轉變成為社會民主模式的多層年金體系。強化基礎年金，使其能夠有效地保障個人退休後的老年經濟安全，同時簡化、並強化第二層年金體系，使其個人退休的老年經濟安全附加一層保障，將有效地降低老年貧窮的問題。而英國學者 Paul

Bridgen 所做的年金給付模擬分析也呈現了此一趨勢(Bridgen, 2010)。

二、日本年金改革—從 Bismarck 到 Beveridge ?

日本年金體系是以社會保險年金制度為基礎的混合模式。其年金體系構建的過程主要起源於明治維新時代的軍人、公務員以及國營企業勞工等共濟年金體系。之後，於第二次世界大戰期間，在引進船員保險法(1939年)以及1941年通過勞動者年金保險法，爾後於1944年修訂勞動者年金保險法為厚生年金保險法。厚生年金保險是當時日本最主要的年金保險制度，其涵蓋率也是最廣泛的。1959年時通過實施國民年金保險法。國民年金保險主要涵蓋20-59歲的農林漁業者、自營業者及其他非受僱者國民，給付與保費皆為定額制度。1961年國民年金保險正式實施之後，日本達成「全民皆年金」的理想(矢野聰, 2012; 李靜淑, 2013)。日本年金體系，在戰後形成了一個以社會保險為基礎，但是同時也具備高度發展的企業年金，而形成同時具備社會保險年金模式和多層年金模式特色的混合模式(Bonoli et al., 2005)。

日本年金體系在1980年代之前，是隨著經濟發展而呈現大幅擴張，包括1950年代因為通貨膨脹以及1970年代因為高速經濟發展，使得年金給付水準增加。這一部分，本文就不特別討論。而是要將重點放在1980年代之後，日本政府開始意識到因為人口結構老化對年金體系的財務所產生的影響，而開始一連串的年金改革。日本在1960年初期的年金改革之後，即規範約每五年即必須審視既有的年金財務與給付水準。因此，在1970年末期時，針對人口結構老化以及經濟危機對年金財務所帶來的影響，即已有所討論。其中有三個問題特別被重視。第一，是人口老化所帶來的財務危機；其次，則是制度分歧所帶來的給付上差異，以及國民年金的財務危機；第三，則是制度設計上的不當，形成沒有給付、重複給付與過剩給付等等的問題(新川敏光, 2005; 矢野聰, 2012)。

1985年，日本通過年金改革。主因是因為當時產業結構的轉型，使得日本農民以及自營業者的人數逐漸地下降。而此一轉變使得國民年金保險的加保人數逐漸減少，而使國民年金保險的繳費人口以及領取給付的人口比例逐漸地失衡，造成國民年金體系的財務缺口。此外，年金體系之間的高度分立性，使得國民年金體系的財務缺口無法獲得其他年金體系的財務奧援。換句話說，此種高度分立性的年金體系使得日本無法透過社會連帶的方式解決社會風險，進而造成體系之內的財務問題。1985年的年金改革即是將國民年金與厚生年金和共濟年金的基礎年金部分透過財務上的互相流通進行整合，以形成一基礎年金。而基礎年金的財務有三分之一來自於國家(矢野聰, 2012)。而為了增加國民年金被保險人的年金給付，在1991年時設立國民年金基金，主要提供農民或是自營業者等等無第二層年金的人口群，以實現雙層年金保險制度結構。

而為了降低年金支出以及抑制保費費率不斷地上升，日本政府從1980年代開始就嘗試各種不同的做法，不過要一直到1990年代之後，面臨泡沫經濟破滅之後的經濟危機，才在政治上有實質的作法。首先，1994年的年金改革，是一個包裹式的改革，除

了提高退休年齡之外，還包含了許多不同的改革措施，包括補償性津貼、取消 60-64 歲受僱者繳納年金和失業保險的雙重保費、修正勞動派遣法(讓派遣公司僱用中高齡者更為彈性)等等。其次，2000 年的年金改革，主要在降低年金給付水準，但是同時讓國家對於基礎年金的補貼從之前的三分之一逐漸提高到二分之一。根據估計，2000 年的年金改革可以有效地將 2025 年的保費費率從 34.3% 降到 27.8%(新川敏光, 2005)。因此，日本厚生勞動省很快就在 2002 年就提出希望進一步的改革。最後，2004 年的年金改革，則是將厚生年金的保費費率從 13.58%，每年提高 0.354%，提高到 2017 年的 18.3%；且最重要的是加入總體經濟因素的自動調整機制，未來年金給付的水準將會隨著人口要素以及總體經濟因素而加以調整。這個自動調整機制將日本公共年金的財務機制從過去以「量出為入」的取向，轉向以「量入為出」的取向。

雖然最近一些年金改革措施，包括針對國民年金保險繳費紀錄消失的改革措施，但是近來改變日本年金體系最重要的一次年金改革，是 2015 年的「社會保障·稅一體改革」。「社會保障·稅一體改革」實際上牽涉到育兒政策、醫療和長期照顧政策以及年金政策，但是在本文僅論及有關年金改革的部分，如對其他部分或是對詳細的內容有興趣者，可進一步參考日本厚生勞動省之資料²³。在年金改革部分，首先，基礎年金的部分，國家對於基礎年金的補貼將會提升到二分之一，這部分的財源主要來自於消費稅的 1%。但是同時基礎年金的保費費率會上升、同時給付水準將會下降。其次，擴大遺屬年金的適用對象範圍。第三，非典型工作者，包括部分工時者、每週工時 20 小時以上者、低薪者等等都可以加入厚生年金保險和健康保險。第四，基礎年金給付資格的繳費年限將從 25 年減少至 10 年。第五，老齡年金生活者支援給付金的設立，讓年金給付過低者或是障礙者，如果年金給付過低的話，國家將會補足到一定的數額。最後，也是最重要的改革措施，即是合併共濟年金以及厚生年金所得相關的給付部分，依然稱為厚生年金。

日本年金體系，從過去的社會保險年金和多層年金的混合模式，從 1980 年代開始逐漸地針對其職業分立的年金制度進行整合，從基礎年金開始到所得相關的部分，目前已經轉變成為以基礎年金為基礎、並附加提供給受僱者的單一社會保險年金制度(厚生年金保險)的多層年金模式。

²³ 資料來源：<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>。

肆、結論：邁向多層年金體系？

世界各國的年金體系都面臨人口結構的老化以及所衍生的財務永續的問題。雖然各國制度選擇不同，而有不同的問題，也採取了不同的年金制度改革措施，但是可以觀察到的是大多數國家慢慢傾向多層年金制度。主要有三點原因。第一，世界各國開始認知到老年經濟安全並非是只有國家的責任，同時職業或是私人年金制度也必須扮演重要的角色，而形成公私年金混合。當國家僅負責老年經濟安全的基礎保障，國家的財務負擔就會相對較低，也能維持一個較長遠的年金制度。

第二，基礎年金將有助於性別平等。這一點是社會保險年金制度相對較為無法做到的。個人生命歷程是有性別差異的，女性相較於男性可能面臨更嚴峻、更多的新社會風險，使其無法有效地累積其退休後的老年經濟安全資源。因此，如果國家能夠在基礎年金上，給予因為生育、養育或是照顧暫時或是永久退出勞動市場的人相對應的優惠政策，那麼將有助於他們累積足夠的老年經濟安全的資源。

最後，也是最為重要的，多層年金模式主要是建立在普及式的基礎年金體系上，而一個普及式的年金體系將有助於所得分配以及社會團結。如果是職業分立的社會保險制度，給付將會是所得相關，也就是繳越多的人，就領越多。這將無助於所得分配。此外，職業分立的社會保險制度另外一個缺點在於如果有某些職業或是產業因為產業結構問題而使得其人口結構老化嚴重的話，那麼在缺乏社會團結基礎的情況下，就必須依賴國家不斷地透過稅收補貼，補貼特定人口群的社會保險制度。這不僅將會造成國家財政上的負擔，同時也會造成社會大眾對於某些特定人口群的不滿。如目前正在討論的「農民年金保險制度」，即是一例。因為農民在產業結構變遷的情況下，其平均年齡越來越高，而使得領取年金給付的人會越來越多，但是繳納保費的人越來越少，但是卻可能必須負擔高額的保費費率，當無法負擔時，就只能依賴國家的補貼。日本 1985 年的年金改革已經告訴我們這樣的負面例子。

本文並沒有特別提出一個特定的年金改革方案，但是我們應該看看荷蘭的年金體系。荷蘭，是多層年金體系的代表國家之一。其公共年金是一普及式的社會保險式年金制度，其基礎年金的給付水準約為平均薪資的 55%，而保費為個人繳納薪資的 4.9%。但是，職業(企業)年金則是採取勞資雙方協商，國家僅扮演一個管制者的角色。因此，荷蘭的年金支出不僅只有 5% 左右，遠低於德國等社會保險年金體系；同時其公共年金給付水準為平均薪資的 55%，因此也能大幅減少老年貧窮率，僅 2.2%。同時，從 Meyer (2014) 的比較中，荷蘭年金體系可以減緩性別不均。因此，就年金體系上，我們應該要思考的是台灣民眾想要何種年金體系？何種年金體系適合台灣？如何透過不同的機制形成社會大眾的共識？而非只是思考如何減少給付、增加保費，此種飲鴆止渴的改革構想。

附錄 近年來主要國家年金改革措施 (2009-2017)

	涵蓋率	年金給付水準	財務與財政的 永續性	工作誘因	行政效率	年金多樣化 與安全	最低和基本年金	其他
Australia	取消私人年金體制強制性退休的年齡限制(70歲)。(2013)	2013年至2020年之間，強制性的確定提撥制年金給付會從9%提升至12%。(2013) 自2009年9月起，單身年金領取者的目標福利(退休金)提高了12%，夫妻提高了3%。單身者的增長率是夫妻的66.3%。 自2010年3月起，基礎年金的新指數化安排。單身年金領取者的基準從男性平均每週總收入的25%提高到27.7%(已退休夫婦為41.76%) 所得調查或與收入相關之間的給付轉換(2009年9月)。 強制性確定提撥制從2014年7月9%增加至9.5%。提撥率會維持在9.5%直到2021年7月，並在2025年7月達到12%。 自2017年1月起，請領年金年齡的資產測試將重新進行平衡。福利將會變得更具目標性且更為普遍。總體效果估計可以為國庫節省成本。	對高收入者增加退休金稅收的繳納，並提高高齡就業者免稅的門檻。從2013年起生效。私人年金給付率從基本工資9%逐漸增加到2013-20年的12%(2013年改革)。 政府對低收入受僱者的私人年金計劃的保費補貼減少50%(2013年)。 自2014年7月起，稅收優惠的上限為30,000澳元。 2017年7月，年度稅收優惠(稅前)上限從年齡小於49歲的30,000澳元降低到49歲或以上的35,000澳元(不考慮年齡)。 年度稅收優惠(稅後)上限從180,000澳元降低到100,000澳元。 從2018年7月開始，如果年金帳戶中的餘額為50萬澳元或以下，則未使用的稅收優惠最多可提供五年。 2017年7月，對個人可以轉入一般免稅退休計劃的退休金金額設定160萬澳元的上限。超過此限制的儲蓄可以保留在稅收優惠的累積階段，也可以移出退休金系	從2017年開始直到2023年，1952年後出生的男性與女性的請領年金年齡逐漸從65歲提高到67歲。廢除私人年金強制繳納的年齡限制(70歲)。(2013年) 從2013年1月，於1949年1月1日至1952年6月30日之間出生的女性之退休年齡提高到65歲。 2011年7月推行並提供給老年年金領取者的新的且更普遍的就業獎勵，取代了(現已取消)年金獎勵制度。 成年就業者的稅收抵免從2012年7月1日起逐漸被淘汰，此抵免僅限於1957年7月1日前出生的人。 於2014年7月1日開始重新啟動工資補貼計劃，取代老年就業鼓勵支付和高齡就業稅收抵免。	自2010年7月起為少於20名工人的公司提供新的票據交換所。 新的「MySuper」-簡單、有成本效益的確定提撥產品，於2013年7月開始使用並會涵蓋自2014年1月1日起新的拖欠款項。 雇主要求的最低義務將從2013年到2020年逐步提高到12%。 新的「SuperStream」改革計畫，將改善退休金制度以及從2011年開始多個帳戶的合併。 2014年，MySuper產品替換了所有新帳戶的習慣性年金產品，以及所有現有的習慣性餘額必須在2017年7月1日之前轉移到MySuper帳戶中。 SuperStream計畫將建立強制性、整合的電子商務標準，以用於年金的繳納和基金之間的轉移。於2015-16年底完成實施。		2017年1月，改革財產調查(用於確定老年年金和其他公共年金的資格和福利給付)。這些變化影響年金領取者可以持有的財產。此外，這些變化還為沒有房子的人增加了財產調查的給付。在自由區域內的資產，每1,000澳元透過通過錐度稅率(減少的付款額)從每兩週1.50澳元提高到3.00澳元，減少對資產水平更高的年金領取者的支持。	作為國家基礎建設刺激經濟計劃的一部分，2009年有資格的納稅人可獲得高達900澳元的稅收優惠。 新的年金補償引入，其中包括GST補充、藥品津貼、公營事業津貼以及電話和老年津貼的網路比例。 從2010年7月1日起提高年金領取者的預付款項，增加可以預付的年金數額，並每年進行多次預支。 照顧者報酬和照顧者津貼領取者的照顧者補償，以及照顧者津貼領取者的增加。 2017年6月，針對因2017年1月1日對社會保障財產調查而失去使用優惠卡權利的人恢復其年金領取的優惠卡(PCC)。 PCC賦予持有人一些有關健康福利，包括醫療護理和處方藥。州和地區政府還為PCC持有人提供了一些優惠。要獲得改革後的PCC，個人必須在1日之前立即領取公共年金。 2017年1月，由於財產調查重組而失去了退休金，因此無權獲得PCC。

	涵蓋率	年金給付水準	財務與財政的永續性	工作誘因	行政效率	年金多樣化與安全	最低和基本年金	其他
			<p>統。</p> <p>退休階段的免稅範圍擴展到收入產品的其他類型(例如·遞延生命年金 和團體自年金產品)。</p> <p>但是·取消了用於支持過渡到退休收入的資產收益的免稅福利。對應稅年收入不超過 3.7 萬澳元的個人實行低收入年金抵扣。降低了個人應繳納的 15% 繳款稅的年收入門檻·從 30 萬澳元降至 25 萬澳元。</p>					
France	<p>現金給付的生育給付計入年金計劃的收入。(2010 年 11 月)</p> <p>用於給付計算的繳納期限將會更寬鬆·包括產假、培訓、失業、學徒、學生和部分工時工作。</p>	<p>從事高危險工作的年金請領年齡維持在 60 歲·因為這些工作導致永久性失能的機率多了 10%。</p> <p>退休年齡要求會再降低·如果從事這些高危險工作至少 17 年·或者與導致永久性失能機率高 20% 以上的工作的話。(2010 年 11 月)。</p> <p>2016 年 1 月·社會夥伴之間的協議·從 2016 年到 2018 年·用於計算個人年金的點數成本暫時增加 2 個百分點(每年)·超出了通常的工資指數。從 2016 年開始·調整強制性職業年金的時間表 (ARRCO 和 AGIRC 計劃的老年遺屬津貼)從每年 4 月延遲到 11 月·調整了年金的公式(通貨膨脹</p>	<p>到 2020 年·公務員的繳納率從 7.85% 逐漸上升到 10.55%。(2010 年)</p> <p>育有至少三個孩子的 10% 年金給付將會被徵稅。</p> <p>自 2017 年·僱員和雇主的提撥率將分別提高 0.3%·2014 年將提高 0.15%·2015 年至 2017 年每年將提高 0.05%。</p> <p>從 2014 年開始·指數出現在 10 月·而之前是 4 月。</p> <p>1,200 歐元以下的年金在 2014 年 4 月至 2014 年 10 月期間被凍結。</p> <p>2016 年 1 月·降低了雇主自願提供的定額儲蓄計劃(PERCO)所繳納的社會稅(自 2012 年起徵收 20%)。對於少於 50 名</p>	<p>最低請領年金年齡(取決於繳費條件)從 2017 年 60 歲提高到 62 歲(2012 年修正案);恢復早期就業者在 60 歲退休的可能性·但必須有繳納全額給付的時期(2012 年);全額年金的年齡從 65 歲提高至 67 歲(2011 年 11 月);延遲退休的增加從 2009 年增加到 5%;2010 年 1 月·雇主必須為了僱用 50 歲以上的業者制定一項積極計劃。</p> <p>公共部門員工獲得全額年金的繳款納年限在 2012 年有所增加。</p> <p>新的規範取決於公務員的出生年份以及目前 40 至 41.5 歲的改變。</p> <p>全額年金的繳納期限每三年會增加四分之一</p>	<p>自 2016 年開始·所有被保險人將擁有一個電子帳戶·該帳戶將提供所有與年金相關的訊息·例如過去的繳納紀錄·工作經歷以及公共和強制性職業系統的預期年金福利。</p>		<p>2016 年 1 月·放寬了同時領取所得調查式的公共年金和隨收隨付年金給付的資格·領取部分年金且與所得調查年金給付如果超過門檻的話·其年金將減少。在過去·如果所得調查的年金給付超過此門檻·則年金將被完全暫停。</p>	<p>從 2011 年(而不是 2020 年)開始撤離儲蓄基金會·以資助經濟復甦。</p> <p>2019 年 1 月·社會夥伴同意對退休後的三年(至 67 歲)的年金點數降低(10%)·這適用於在一般計劃中獲得全額退休給付的僱員。如果工人將退休推遲一年·則可以取消此減少額。</p>

	涵蓋率	年金給付水準	財務與財政的永續性	工作誘因	行政效率	年金多樣化與安全	最低和基本年金	其他
		率減一)又延長了兩年(但收益不能減少)。	員工的公司，在六年內將社會稅降低至 8%。對於 PERCO 擁有至少 7%投資組合的公司投資於有助於中小企業融資的工具，並提供默認選擇，隨著工人年齡的增長，它將逐步降低投資風險，其社會稅將降低至 16%。	一，至 2035 年將達到 43 年。 雖然退休年齡保持在 62 歲，但已繳納全額保費者可以從 60 歲起退休，而不會受到任何懲罰。 危險的職業可以建立個人帳戶制度；同時也開放給專業技術者，並允許較短的保費繳納期限。				
Germany	2017 年 1 月。在正常退休年齡之後工作的個人可以選擇繼續繳納年金保費，以獲得更高的給付。過去，在正常退休年齡之後繼續工作的個人不能繳納年金保費。雇主替他們繳納保費，但保費對給付水準沒有影響。	2009 年的年金給付增加 2.41%(而不是 2005 年規定的 1.76%)，但 2010 年則沒有增長(-2.1%)。現在，在 1992 年之前出生的孩子的父母將在孩子出生之後的前兩年獲得年金抵免(2014 年 7 月)	為了維護財務永續性，2009 年暫停了立法降低提撥率。 2015 年，雇主和受僱者的年金、遺屬保險和失能保險的提撥率從 9.45%降低至 9.35%。 2017 年 7 月，工人可以領取補償金(以促進早期年金)的年齡從 55 歲降低至 50 歲。補償金是一次性支付或逐步支付，且通過提前繳納年金保費，可以在正常退休年齡之前領取年金，並且允許工人提前退休而減少或沒有減少退休金(通常為每人 0.3%)。 2018 年 1 月，針對低收入者(<2,000 歐元/月)給予補貼，以補充雇主為職業年金計劃提供的額外支付(每年 240 歐元至 480 歐元)。額外支付的 30%將從工資稅中扣除。2018 年 1 月，國家補貼年金(Rister 退休年金)的	自 2012 年至 2029 年之間，將 1964 年以後出生就業者的正常請領年金年齡從 65 提高到 67 歲。(2007 年) 2014 年 7 月，有 45 年繳費年限的人的退休年齡從 65 歲降至 63 歲。 自 2016 年開始，這個年齡每年將增加兩個月，直到 65 歲。			2017 年 7 月，63 至 67 歲領取年金的舊所得調查制度被取代，這將工作更具吸引力。其中，對於那些年收入不超過 6,300 歐元(6,945.75 美元)的人，政府將支付全部年金；對於年收入超過 6,300 歐元的人，全部的年金將減少額外收入的 40%。	對接受所得調查的福利領取者實行部分豁免私人年金收入(例如 Rister 退休年金)。在計算老年人的經濟狀況時，並未考慮私人年金收入的全部金額，其中每月 202 歐元不受老年人的經濟狀況影響。

	涵蓋率	年金給付水準	財務與財政的永續性	工作誘因	行政效率	年金多樣化與安全	最低和基本年金	其他
			年度基本津貼將從154 歐元提高到165 歐元。					
Japan	<p>對於企業年金，受僱者可以直接向雇主提供的確定提撥制的保費，而不必經過其雇主(2012 年 1 月生效)。</p> <p>志願性的確定提撥制的涵蓋範圍擴大到 60 歲及以上的就業者(從 2012 年 1 月開始)。</p> <p>將獲得基礎年金所需的期限從 25 年縮短至 10 年(2012 年，自 2015 年 10 月起生效)²⁴。</p> <p>將受僱者的年金保險擴大至更多的部分工時就業者(2012 年，自 2016 年 10 月開始生效)。</p> <p>將尚存於家庭的基本年金擴大到遺族家庭(2012 年，自 2014 年 4 月開始生效)。</p> <p>2017 年 1 月，將取消對個人參與確定提撥制的限制，允許沒有工作的配偶、公部門勞工和目前只有接受私人年金(確定給付制)一同參與。(2017 年 4 月)。</p> <p>部分工時勞工的強制性覆蓋範圍(厚生年金體系)將擴展到少於 500 名僱員的公</p>	<p>為低收入、老年年金領取者提供給付(2012 年，自 2015 年 10 月起生效)。</p> <p>產假期間的母親免於支付厚生年金保險保費(2012 年，自 2014 年 4 月開始生效)。</p> <p>自 2017 年 4 月起為低收入老人年金請領者提供給付。取消年金保險費率的凍結，從 2015 年 4 月開始引入新的工資和物價指數(稱為「總體經濟指數」)。</p> <p>從 2018 年 4 月開始，通貨緊縮的時期將被包括在指數編制規則中，但是由於通貨緊縮的環境而導致給付的減少，現在都將延遲到下一年度的預算編列或更晚，而此時沒有使用的預算可以應用於消費者價格通脹。</p> <p>從 2021 年 4 月開始，對工資/價格指數進行修訂。工資下降時，年金也向下調整。</p>	<p>自 2013 年 10 月至 2015 年 4 月，例外水平的年金(2.5%)將會被取消(2012 年政策措施)。</p> <p>通過提高消費稅稅率，將國家政府的基本年金負擔永久維持在 50%。(2012 年，自 2014 年 4 月起)</p> <p>2018 年 1 月，年金的限額將從每月改為每年，以允許更靈活的捐款安排。</p>		<p>自 2010 年 1 月起，新日本年金服務的公共制度將以較低成本運行。</p> <p>統整受僱者的年金體系：包括將公務員和私立學校員工納入厚生年金(2012 年，自 2015 年 10 月開始生效)。</p> <p>自 2015 年 10 月起，公務員和私立學校員工的年金體系將被統一到厚生年金保險中。</p>	<p>終止厚生年金基金的法案於 2014 年 4 月生效。</p> <p>財務狀況不穩定的厚生年金基金會在五年內被外包或解散。不可設置新的厚生年金基金。資產超過最低預備金的厚生年金基金可以繼續接受自 2019 年開始的年度財產調查。</p> <p>財務狀況穩定的厚生年金基金被鼓勵改為其他類型的年金制度。</p>		<p>不同類別的受僱者自 2012 年 10 月至 2015 年 9 月之間的保費，有彌補 2 - 10 年的保費繳納記錄缺口的可能性。</p> <p>2017 年 1 月，取消了以下規則：(一)確定提撥制參與者的小額結餘(最高限額為 500,000 日元)、(二)當參與者停止工作，可以領取現金。</p> <p>2019 年 4 月，生育婦女將免於繳款分娩前後四個月的國民年金。</p>

²⁴ 該措施原係配合日本消費稅預計 2015 年 10 月自 8%調漲至 10%時一併實施，因消費稅延後調漲日期，該措施另經修法公布自 2017 年 8 月 1 日起實施。

	涵蓋率	年金給付水準	財務與財政的永續性	工作誘因	行政效率	年金多樣化與安全	最低和基本年金	其他
	司。要獲得兼職資格，員工必須每週工作至少 20 個小時，並且每月賺取 88,000 日元(752 美元)或更多。							
Netherlands		2016 年 9 月。引入了確定提撥(DC)的職業年金計劃。DC 年金計劃參與者可以選擇：1)固定年金，在退休之前提供有保證的收入水平；2)變額年金，可使退休人員投資於承擔風險的資產，並提供根據業績調整的收入水平；或 3)兩者結合。	直到 2013 年，才有可能獲得年金繳費的全額稅收減免(佔 2.25%)。 自 2014 年至 2015 年起，每年的應計稅率最高不得超過 2.15%和 1.75%，才可免稅。 2016 年 1 月。基本年金的退休年齡在 2021 年提高到 67 歲。在未來，它將與預期壽命相關，每一次增長都會在五年前公告。2022 年時，退休年齡將達到 67 歲 3 個月。	2014 年，職業年金的退休年齡從 65 歲提高至 67 歲。 因為實際上對職業條件需求的提前退休趨勢正在逐漸淘汰。		資金不足的確定給付制的恢復期暫時從三年增加到五年(2009 年 2 月)。		
United Kingdom	自 2012 年 10 月起，大型雇主(超過 120,000 名受僱者)必須自動將員工加入公司計劃或由國家營運的國家就業儲蓄信託(NEST)；中型雇主(50 名受僱者以上)則為 2013 年 6 月起，以及小型雇主(少於 50 名受僱者)為 2015 年 5 月起。繳納費率將從 2012 年收入總額的 2%增加到 2016 年的 5%和 2017 年的 8%。 自 2016 年 1 月起，國家就業儲蓄信託基金(NEST)擴展到小型雇主。	從 2011 年 4 月相比，以最高 CPI 為準，將基礎國家年金給付提高 2.5%。 自 2016 年開始，一項新的國家年金(單層年金，STP)會有更高給付水準，並取代基礎年金以及最低收入保障。	2012-16 年，雇主和員工的提撥率分別提高了 1%至 2%。 引入 1%與保費相關的稅收抵免。 2017 年 10 月，雇主將支付 3%，員工將支付 4%(2011 年《年金法》)。 2015 年，降低了年金帳戶提款稅，以及增加了免稅額。	2018 年使年金請領年齡達到 65 歲。到 2020 年將年金請領年齡提高到 66 歲，到 2026 年從 66 歲提高到 67 歲(2010 年 10 月以及 2011 年 1 月和 2012 年 1 月的修正案加快了改革的步調)。 取消習慣性的 65 歲退休年齡，為就業者提供了更大的機會可以留在勞動市場。 從 2011 年 10 月開始，雇主不得強迫員工使用習慣性退休年齡退休。 自 2026 年將年金請	新的國家就業儲蓄信託制度(NEST)於 2010 年制定，並於 2012 年實施。與目前的確定提撥制相比，該制度目的在大幅減少「投資管理」費用。與當前的確定提撥制相比，NEST 制度將創造規模經濟。年金供給者以及有信託基礎的經理人必須當面向確定提撥制成員提供免費及公正的建議。當受僱者轉換工作時，小型的確定提撥制會自動轉移到新的年金制度。 政府對引入最低管理	新的國家就業儲蓄信託制度(NEST)於 2010 年制定，並於 2012 年實施。 確定提撥制年金提款的新規則於 2014 年 5 月立法，這將使一次給付成為可能。		2013 年 1 月，就業與年金部門發布了一項法案草案，均一給付的單層年金(STP)，以取代現有的多層國家年金體系。STP 將於 2016 年 4 月開始實施，這項改革將有益於因工作生涯而可能獲得較低附加年金的人們。這將簡化國家公共年金制度，並為退休儲蓄奠定明確的基礎。 政府還立法加速提高請領國家年金的年齡，並引入了定期審核程序來設置 Spa，其依據在於成年人在其退休生活花費上之

	涵蓋率	年金給付水準	財務與財政的 永續性	工作誘因	行政效率	年金多樣化 與安全	最低和基本年金	其他
				<p>領年齡提高到 66 歲，到 2028 年提高到 67 歲。</p> <p>到 2028 年，私人年金儲蓄年齡將從 55 歲逐步增加到 57 歲。私人年金將在一般年金請領年齡之前的 10 年內可供提取。</p>	標準、費用...等的權限得到了加強，以減輕過多的費用並提高標準。			<p>固定比例。</p> <p>提高公部門員工的繳納率，並為議會成員修改確定給付制(2010 年)。</p> <p>2017 年 4 月，引入終身個人儲蓄賬戶(LISA)，這是自願性私人管理的儲蓄，開放 18 至 40 歲的個人。每年最多可儲蓄 2 萬英鎊(24,624 美元)，其中政府提供 25% 的獎金 首筆 4,000 英鎊(4,925 美元)。LISA 儲蓄可用於退休(達到 60 歲時)或首次購房(任何年齡)。</p>

資料來源：整理自 OECD iLibrary, Pensions at a Glance 2011, 2013, 2015, 2017, <https://www.oecd-ilibrary.org/>。

參考文獻

1. 新川敏光(2005)・日本型福祉レジームの発展と変容。京都：ミネルヴァ書房。
2. 李易駿、古允文(2003)・另一個福利世界？東亞發展型福利體制初探。台灣社會學刊・(31)：189–241。
3. 李靜淑(2013)・日本の国民年金制度：改革の歴史と展望。岡山：大学教育出版。
4. 矢野聡(2012)・日本公的年金政策史：1875-2009。京都：ミネルヴァ書房。
5. 葉崇揚、施世駿(2009)・典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究。社會政策與社會工作學刊・13(1)：1–51。
6. Betti, Gianni, Bettio, Francesca, Georgiadis, Thomas and Tinios, Platon (2015), *Unequal Ageing in Europe: Women's Independence and Pensions*. Basingstoke: Palgrave.
7. Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*. London: Her Majesty's Stationery Office.
8. Bonnet, Carole, Meurs, Dominique and Rapoport, Benoît (2018), Gender Inequalities in Pensions: Different Components Similar Levels of Dispersion. *The Journal of Economic Inequality*, 16(4): 527–552.
9. Bonoli, G. (2003), Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. *Comparative Politics*, 35(4): 399–416.
10. Bonoli, G. (2012), Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited, 93–110, in: Bonoli, G. and Natali, D. (Eds.), *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
11. Bonoli, G. and Shinkawa, T. (2005), Population Ageing and the Logics of Pension Reform in Western Europe, East Asia and North America, 1–23, in: Bonoli, G. and Shinkawa, T. (Eds.), *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
12. Bridgen, P. (2010), Towards a Social Democratic Pension System? Assessing the Significance of the 2007 and 2008 Pension Acts, 71–96, in: Greener, I., Holden, C., and Kilkey, M. (Eds.), *Social Policy Review 22: Analysis and Debate in Social Policy 2010*. Bristol: Policy Press.
13. Bridgen, P. and Meyer, T. (2009), The Politics of Occupational Pension

- Reform in Britain and the Netherlands: The Power of Market Discipline in Liberal and Corporatist Regimes. *West European Politics*, 32(3): 586–610.
14. Bridgen, P. and Meyer, T. (2014), The Liberalisation of the German Social Model: Public–Private Pension Reform in Germany since 2001. *Journal of Social Policy*, 43(01): 37–68.
 15. Busemeyer, Marius R (2005), Pension Reform in Germany and Austria: System Change vs. Quantitative Retrenchment. *West European Politics*, 28(3): 569–591.
 16. Department for Work and Pension (2013), *The Single-Tier Pension: A Simple Foundation for Saving*. The Stationery Office.
 17. Ebbinghaus, B. (2015), The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis. *European Policy Analysis*, 1(1): 56–73.
 18. Ebbinghaus, B. and Gronwald, M. (2011), The Changing Public-Private Pension Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure, 23–53, in: Ebbinghaus, B. (Ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
 19. Ebbinghaus, B., Gronwald, M. and Wiß, T. (2011), Germany: Departing from Bismarckian Public Pensions, 119–150, in: Ebbinghaus, B. (Ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
 20. Fawcett, Helen (1996), The Beveridge Strait-jacket: Policy Formation and the Problem of Poverty in Old Age. *Contemporary British History*, 10(1): 20–42.
 21. Gelepithis, Margarita (2019), Re-Assessing the Role of Financial Professionals in Pension Fund Investment Strategies. *Journal of European Public Policy*, 26(4): 540–559.
 22. Hassel, Anke, Naczyk, Marek and Wiß, Tobias (2019), The Political Economy of Pension Financialisation: Public Policy Responses to the Crisis. *Journal of European Public Policy*, 26(4): 483–500.
 23. Hinrichs, K. and Kangas, O. (2003), When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-Shifting Changes in German and Finnish

- Pension Policies. *Social Policy & Administration*, 37(6): 573–591.
24. Lee, S.-H. C. (2018), Democratization, Political Parties and Korean Welfare Politics: Korean Family Policy Reforms in Comparative Perspective. *Government and Opposition*, 53(3): 518–541.
25. Meyer, T. (2014), *Beveridge Not Bismarck! – European Lessons for Men’s and Women’s Pensions in Germany*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
26. Naczyk, Marek and Hassel, Anke (2019), Insuring Individuals ... and Politicians: Financial Services Providers, Stock Market Risk and the Politics of Private Pension Guarantees in Germany. *Journal of European Public Policy*, 26(4): 579–598.
27. Natali, D. (2008), *Pension in Europe, European Pensions: The Evolution of Pension Policy at National and Supranational Level*. Brussels: P.I.E. Peter Lang.
28. OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
29. OECD (2013), *Pensions at a Glance Asia/Pacific 2013*. Paris: OECD.
30. OECD (2015), *Pension at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
31. OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
32. Peng, I. (2015), The ‘New’ Social Investment Policies in Japan and South Korea, 142–160, in: Hasmath, R. (Ed.), *Inclusive Growth, Development and Welfare Policy: A Critical Assessment*. London: Routledge.
33. Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
34. Schmähl, W. (2004), Paradigm Shift in German Pension Policy: Measures Aiming at a New Public – Private Mix and Their Effects, 153–204, in: Rein, M. and Schmähl, W. (Eds.), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
35. Sung, Y.-A. (2016), Importance of Pension Income of Elderly

- Households in Korea and Related Factors. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 26(1): 29–45.
36. Vangunsteren, H. and Rein, M. (1985), The Dialectic of Public and Private Pensions. *Journal of Social Policy*, 14(2): 129–149.
37. Visser, J. (2002), The First Part-Time Economy in the World_ a Model to Be Followed. *Journal of European Social Policy*, 12(1): 23–42.
38. Yeh, Chung-Yang, Cheng, Hyunwook and Shi, Shih-Jiunn (2019), Public–Private Pension Mixes in East Asia: Institutional Diversity and Policy Implications for Old-Age Security. *Ageing and Society*. 1–22.
39. Yeh, C.-Y. (2014), Public-Private Pension Mix in East Asia - An Integrated Political-Economic Explanation.
40. Yun, S.-M. (2010), Public Pension Schemes at a Crossroads: Rapid Ageing but Little Room for Reform, 119–128, in: Yang, J.-J. and Klassen, T. R. (Eds.), *Retirement, Work and Pensions in Ageing Korea*. London: Routledge.



名家 觀點 焦點

* 商業年金保險與老年經濟安全

銘傳大學風險管理與保險學系副教授兼系所主任 邵靄如

* 日本提高消費稅因應人口老化之研析

日本一橋大學社會學研究科博士候選人 鄭景文

商業年金保險與老年經濟安全

銘傳大學風險管理與保險學系副教授兼系所主任 邵靄如

- 壹、前言：全球老化
- 貳、變老的台灣
- 參、銀髮人生的各項風險
- 肆、銀髮人生財務規劃
- 伍、結論與建議

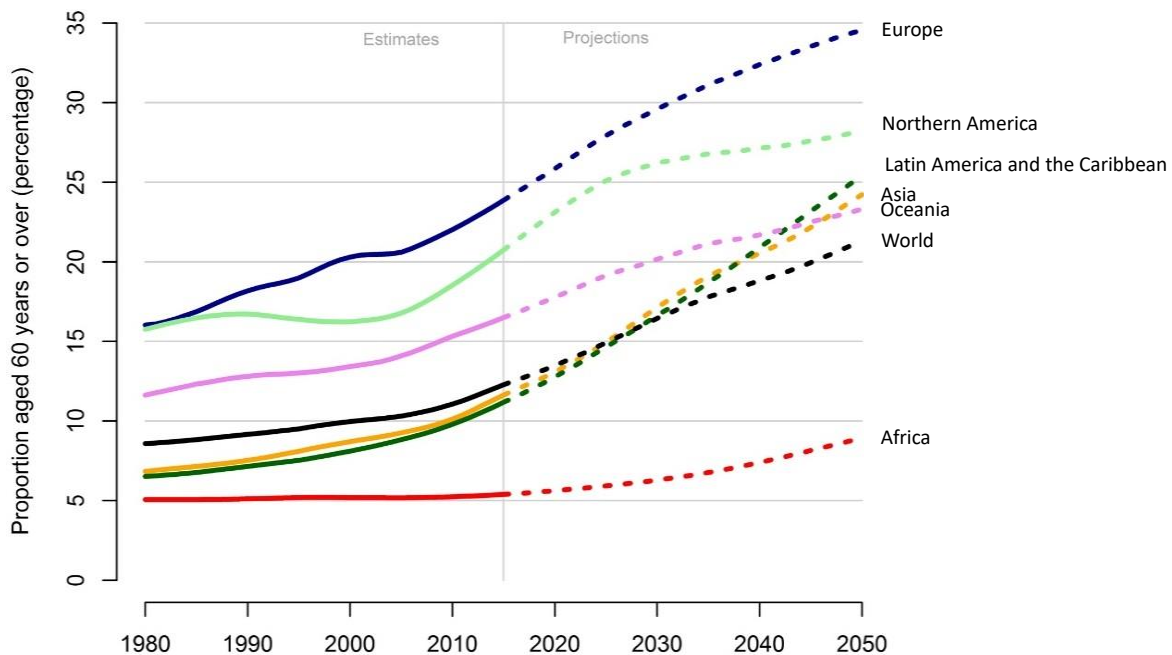
摘 要

人生下半場的老年風險可歸納為長壽風險、投資風險、通膨風險、健康照顧風險以及公共政策風險。這五種風險事實上都與老年經濟能力相關，也影響老年生活品質。台灣在人口急速老化的趨勢下，世界銀行提出的三層式保障模式，具有再分配與儲蓄功能的第一與第二層近年來多朝「多付少給」的方向修訂改革，此意謂著，個人越來越需要仰賴自身早期的財務保障規劃以從容擁抱銀髮生活，這正是世界銀行第三層規劃的概念。

財務風險規劃工具粗分成積極型與防禦型兩類，其中保險年金商品依其性質不同，有積極型的變額年金商品，或是相對保守型的利率變動年金與傳統年金可作為經濟安全規劃的工具。個人可透過資產投資組合概念，在年輕時購買遞延年金商品，透過時間複利效果為自己於退休時累積一筆年金金額；或者屆齡退休者以及希冀系統性規劃穩當現金流者可以購買即期年金，保障自己免於暴露長壽風險之下資產用罄的風險。面對退休之後尚有二、三十年餘命時光，個人及早規劃與因應是為對策。

壹、前言：全球老化

2010 年美國前商務部長 Peter Peterson 出版了“老人潮 (Gray Dawn)”一書，大聲宣告老人社會的到臨。書中疾呼老年潮是全球要面對的冰山，人類的政經發展、食衣住行生活方式，以及命運等，都將受到這一股無法漠視的浪潮影響。2017 年聯合國的全球人口老化報告(World Population Aging)即充分揭露這個現象；全球 60 歲以上人口比率將從 1950 年的 13%，成長到 2050 年的 21%(圖 1)。



資料來源：2017 年聯合國全球人口老化報告(World Population Aging)。

圖 1 各洲 60 歲以上人口比率

依據聯合國的全球人口老化 2017 年報告，1980 年 60 歲以上人口占率最高的前 10 名國家幾乎都是歐洲各國，包括北歐的瑞典、挪威與丹麥，西歐的英國、德國、比利時、瑞士、盧森堡與奧地利等；預估到了 2050 年，高齡人口占率最高的 10 個國家，除了原來的日本、西班牙、葡萄牙等繼續其老化的節奏外，擠進榜單的國家有亞洲的韓國、新加坡、香港以及台灣，其中亞洲上榜的各國高齡人口占率都超過 40%，代表 10 個人中有 4 位 60 歲以上，而台灣名列全球第六。

表 1 1980/2017/2050 年全球 60 歲以上人口占率最高的前 10 個國家

年度	1980 年		2017 年		2050 年	
	國家或區域	60 歲以上人口占率	國家或區域	60 歲以上人口占率	國家或區域	60 歲以上人口占率
1	瑞典	22.0	日本	33.4	日本	42.4
2	挪威	20.2	義大利	29.4	西班牙	41.9
3	海峽群島	20.1	德國	28.0	葡萄牙	41.7
4	英國	20.0	葡萄牙	27.9	希臘	41.6
5	丹麥	19.5	芬蘭	27.8	南韓	41.6
6	德國	19.3	保加利亞	27.7	台灣	41.3
7	奧地利	19.0	克羅地亞	26.8	香港	40.6
8	比利時	18.4	希臘	26.5	義大利	40.3
9	瑞士	18.2	斯洛維尼亞	26.3	新加坡	40.1
10	盧森堡	17.8	拉托維亞	26.2	波蘭	39.5

資料來源：United Nations(2017), World Population Prospects: the 2017 Revision.

*Of 201 countries or areas with at least 90,000 inhabitants in 2017.

貳、變老的台灣

我國國家發展委員會 2018 年發布「中華民國人口推估(2018 年至 2065 年)」，台灣總人口數將於 2021 年攀達高峰，達 2,361 萬人，但於次年開始反轉為負，預估 2050 年總人口數將減至 2,069 萬人，減幅達 12%，且自 2054 年起減少到 2,000 萬人以下。若人口紅利可定義為“因勞動人口在總人口的比率上升而伴隨的經濟成長效應”的話，那台灣於勞動人口的高峰期發生在 2015 年，此後勞動人口占總人口比率(73.9%)即開始下滑。預估台灣、韓國與新加坡將成為世界上 3 個以最快速度從「高齡社會」步入「超高齡社會」的國家。

一、少子化

台灣銀髮社會的發展，主要呈現在少子化及高齡化兩種現象。

自 1951 年以來，由於避孕藥的使用與醫療環境的改善，婦女得以縮短照顧嬰幼兒的時間，得有餘力投入生產工作，形成生育人數減少的循環。另外，1949 年起台灣實施 6 年國民義務教育，1968 年起延長為 9 年，1982 年起 6 至 15 歲強制全面入學，此一普及教育的漸進過程亦培育了更多有能力投入職場的婦女。同時在國家經濟起飛，財富成長的過程中，個人更加重視自我理想與發展的追求，生育率長期下滑趨勢更為明顯。1960 年我國總生育率尚有 5.75 人，1984 年降至 2.055 人，低於人口替代水準 2.1 人；2010 年逢農曆虎年及前一年孤鸞年效應影響，總生育率陡降至 0.90 人(見表 2)，2017 年生育率緩步回升但仍少於鄰近的日本與韓國等。台灣婦女生育率長期持續下降，造成

育齡婦女人數亦隨之減少，進而影響未來嬰兒出生數；此一發展嚴重限縮我國人口成長力道，總人口成長將在 2022 年由正轉負，似乎已無法逆轉。去(2018)年我國出生嬰兒數有 18 萬多人，國家發展委員會中推估顯示，2065 年出生嬰兒數將降至 9 萬人，較 2018 年減少 52%。長年累積的影響將使得 2018-2029 學年度，各級學校較 2006-2017 學年度減少約 10%-30%之生源，且小學/中學/大學各級平均入學年齡人口將分別減少 11.2%、26.6%及 29.7%。

表 2 各國生育率統計

年別	單位：人						
	中華民國	日本	韓國	美國	英國	德國 ⁽¹⁾	法國 ⁽²⁾
1960	5.75	2.00	-	3.65	-	-	2.81
1965	4.83	2.14	-	2.91	-	-	2.79
1970	4.00	2.13	4.53	2.48	-	-	2.49
1975	2.77	1.91	3.43	1.77	1.74	-	1.83
1980	2.52	1.75	2.82	1.84	1.82	-	1.95
1985	1.88	1.76	1.66	1.84	1.78	-	1.83
1990	1.81	1.54	1.57	2.08	1.82	-	1.77
1995	1.78	1.42	1.63	1.98	1.73	-	1.73
2000	1.68	1.36	1.47	2.06	1.63	1.35	1.90
2005	1.12	1.26	1.08	2.06	1.82	1.33	2.00
2010	0.90	1.39	1.23	1.93	1.91	1.39	2.01
2015	1.18	1.45	1.24	1.83	1.79	1.60	1.92
2020	1.09	1.43	1.24	1.87	1.80	1.50	2.01

註：(1)德國係包含前東德及西德之資料(兩德於1990年合併)。(2)法國1995年及以前僅包含法國本土(France metropolitan)資料，即不計算海外的法國領土。

資料來源：中華民國人口推估(2018年至2065年)，國家發展委員會。

二、高齡化

再者為國人壽命延長。

早期國人平均餘命的增加主要是嬰幼童死亡率下降，醫藥的進步使得一些致命的傳染病逐漸被根治，近年平均餘命增加的原因則拜賜於中老年慢性病救治的機率提高。1960年我國男女出生兒餘命分別約為 62 歲與 66 歲，此一數據到了 2016 年達到 76 歲與 83 歲，分別延長了 14 年與 17 年。估計到 2060 年我國男性餘命將近 82 歲，女性為 88 歲(見表 3)。壽命延長的另一指標為國人中位數年齡，此一數字於 1960 年代為 17-18 歲，1989 年年齡中位數為 27 歲，至今已為 42 歲。預估 2055 年時，台灣人口中位數年齡將高達 57 歲。

表 3 各國男女零歲平均餘命統計

男性

年別	單位：歲						
	中華民國	日本	韓國	美國	英國	德國 ⁽¹⁾	法國 ⁽²⁾
1960	62.3	65.3	-	66.6	-	67.0	-
1965	65.1	67.7	-	66.8	-	67.7	-
1970	66.7	69.3	58.7	67.1	-	67.7	-
1975	68.3	71.7	60.3	68.8	-	68.6	-
1980	69.6	73.4	61.9	70.0	-	69.9	-
1985	70.8	74.8	64.6	71.1	-	71.4	71.6
1990	71.3	75.9	67.5	71.8	-	72.2	73.0
1995	71.9	76.4	69.7	72.5	74.3	73.6	74.2
2000	73.8	77.7	72.3	74.1	75.8	75.6	75.5
2005	74.5	78.6	74.9	75.0	77.3	77.2	77.3
2010	76.1	79.6	76.8	76.2	79.0	77.9	78.7
2015	77.0	80.8	79.0	76.3	79.4	78.6	79.5
2020	77.8	81.3	80.3	78.2	80.4	79.5	80.3
2025	78.5	81.9	81.6	79.0	81.1	80.3	81.1
2030	79.2	82.4	82.7	79.9	81.8	81.0	81.8
2035	79.8	82.9	83.7	80.8	82.4	81.8	82.5
2040	80.3	83.3	84.7	81.6	83.1	82.4	83.2
2045	80.7	83.7	85.5	82.3	83.7	83.1	83.8
2050	81.1	84.0	86.3	82.9	84.3	83.8	84.5
2055	81.4	84.4	87.1	-	84.9	84.4	85.1
2060	81.7	84.7	87.8	-	85.5	85.0	85.6
2065	81.9	85.0	88.4	-	86.0	85.6	86.2

女性

年別	單位：歲						
	中華民國	日本	韓國	美國	英國	德國 ⁽¹⁾	法國 ⁽²⁾
1960	66.4	70.2	-	73.1	-	72.3	-
1965	69.7	72.9	-	73.7	-	73.5	-
1970	71.6	74.7	65.8	74.7	-	73.8	-
1975	73.4	76.9	68.2	76.6	-	75.0	-
1980	74.6	78.8	70.4	77.4	-	76.4	-
1985	75.8	80.5	73.2	78.2	-	77.7	79.8
1990	76.8	81.9	75.9	78.8	-	78.8	81.4
1995	77.7	82.9	77.9	78.9	79.5	80.1	82.3
2000	79.6	84.6	79.7	79.3	80.5	81.4	83.0
2005	80.8	85.5	81.6	80.1	81.6	82.4	84.5
2010	82.6	86.3	83.6	81.0	83.0	83.1	85.7
2015	83.6	87.0	85.2	81.1	83.0	83.5	85.7
2020	84.3	87.6	86.2	82.6	84.1	84.3	86.3
2025	85.1	88.2	87.0	83.3	84.8	85.0	86.8
2030	85.8	88.7	87.8	84.1	85.5	85.6	87.4
2035	86.4	89.2	88.5	84.9	86.1	86.3	87.9
2040	86.9	89.6	89.1	85.5	86.8	86.9	88.5
2045	87.3	90.0	89.7	86.0	87.4	87.5	89.0
2050	87.7	90.4	90.2	86.4	88.0	88.0	89.4
2055	88.0	90.7	90.7	-	88.6	88.6	89.9
2060	88.3	91.1	91.2	-	89.2	89.1	90.4
2065	88.6	91.4	91.6	-	89.7	89.7	90.8

註：(1)德國係包含前東德及西德之資料(兩德於1990年合併)。(2)法國1995年及以前僅包含法國本土(France metropolitan)資料，即不計算海外的法國領土。

資料來源：中華民國人口推估(2018年至2065年)，國家發展委員會。

2012 年 7 月我國壽險業公告第二回年金生命表。若將第二回年金生命表與約 10 年前的第一回年金生命表相比，可以發現各年齡層的死亡率都明顯下降，60 歲以上男女性死亡率平均減少幅度分別達 57% 與 63%；而高年齡層死亡率的下降趨勢更為顯著，舉例而言，60 歲男性於第二回年金生命表的死亡率為第一回年金生命表死亡率的 62%；然 80 歲男性於第二回年金生命表的死亡率僅為第一回年金生命表死亡率的 43%。

以保險業第二回年金生命表計算退休年齡 60 歲者的餘命時，可發現 60 歲者男女平均餘命分別達 29 歲與 33 歲，此一數據較按第一回生命表計算男女 60 歲者的餘命多了 8 歲與 9 歲。另外，按第二回年金生命表計算 60 歲者活過 90 歲的機率，發現無論男女機率都高過 50%，女性更是高達 66%；配偶兩人在 90 歲前雙亡的機率僅有 15.7%，至少一人活過 90 歲的機率卻達 84.3%（見表 4）。這樣的統計推估結果意味著國人越來越暴露於所謂的長壽風險之下。

表 4 按第二回年金生命表計算退休年齡 60 歲者的餘命

第二回年金表@60 歲	男性	女性
平均餘命	29	33
存活到 75 歲	85%	92%
存活到 80 歲	77%	86%
存活到 85 歲	66%	78%
存活到 90 歲	53%	66%
二人皆於 80 歲前死亡		3.2%
二人皆於 85 歲前死亡		7.5%
二人皆於 90 歲前死亡		15.7%
至少一人存活到 80 歲		96.8%
至少一人存活到 85 歲		92.5%
至少一人存活到 90 歲		84.3%

資料來源：作者自行計算。

三、人口結構比率

在以上兩個主要力道的影響下，我國老年人口占總人口比率於 1993 年超過 7%，成為高齡化社會，經過 25 年，於 2018 年 3 月比率超過 14%，正式邁入高齡社會；預估 8 年後，於 2026 年比率將再超過 20%，成為超高齡社會之一員。由高齡化→高齡→超高齡之結構變化速度比起日本的 24 年+11 年，以及美國的 71 年+15 年，都顯得快速得很多。老年人口一路增加，相對於嬰幼兒人口曾於 1983 達到高峰後一路下降，台灣的老化指數(65 歲以上人口/0-14 歲人口)從 1983 年的 15% 提高到今天的 119%，預估到了 2055 年將再提高到 415%，代表未來我們將在不同的場域中看到 4 位老人陪伴一個小孩。若小孩代表未來，也代表明天的生產性人口，那麼老人則意味著今天的消費性人口，這同時揭示了未來國人食衣住行需求將產生巨大的改變。

參、銀髮人生的各項風險

Dorothy Kramer Kawakami(2004)將人生下半場的老年風險歸納為：(1)長壽風險(Longevity/Mortality Risks)、(2)投資風險(Investment Risks)、(3)通膨風險(Inflation Risk)、(4)健康照顧風險(Health Care Risks)以及(5)公共政策風險(Public Policy Risks)。長壽風險包括如配偶離世的衝擊與個人資產不足以支應餘生經濟所需的風險；投資風險包括資產投資時所面臨到的利率風險與市場風險等；通膨風險意指經濟購買力的喪失；健康照顧風險指照顧身體健康過程中衍生的風險，包含自費藥品、處方藥與長期照顧成本等財務性風險；公共政策風險則包括社會保險給付刪減、健保給付嚴格化與稅金增收的風險(見表5)。以上五項風險中長壽風險、投資風險與通膨風險都與老年經濟相關，健康照顧風險雖主要涉及身體健康狀態與生活品質，其實也與老年經濟安全有相互影響的關係。除了第五項公共政策風險外，其他幾項風險個人都可以透過適當規劃盡可能降低老年經濟弱勢的威脅。

表 5 老年人生風險項目

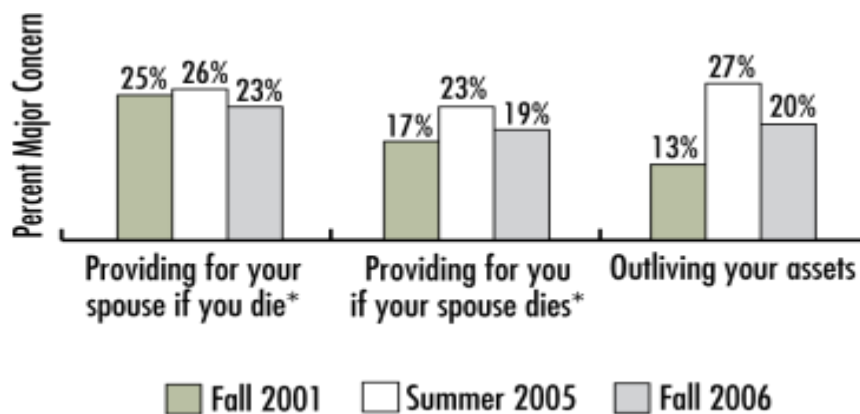
Risk Category	Longevity/Mortality Risks	Investment Risks	Inflation Risks	Health Care Risks	Public Policy Risks
Examples	<ul style="list-style-type: none"> ● Outliving assets ● Death of spouse 	<ul style="list-style-type: none"> ● Market risk ● Sequence-of-returns risk ● Interest rate risk 	<ul style="list-style-type: none"> ● Inflation 	<ul style="list-style-type: none"> ● Out-of-pocket medical costs ● Prescription drug costs ● Long-term care costs 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reduction in Social Security benefits ● Reduction in Medicare benefits ● Tax increases
Destructive behaviors	<ul style="list-style-type: none"> ● High withdrawal rates ● Non-coverage of spousal benefits 	<ul style="list-style-type: none"> ● Investing too conservatively ● Investing too aggressively ● Market timing 	<ul style="list-style-type: none"> ● Assuming too low of a rate of inflation in retirement 		
Immediacy	Low	High	High	High	Moderate
Level of control	Low	Moderate	Low	Moderate	None
Can risk be mitigated?	Yes	Yes	Yes	Yes	No
In addition to the above risks, retirees may be exposed to a host of additional risks. <ul style="list-style-type: none"> ● Employment risk - for those who plan to work during retirement ● Business risk - which could impact retiree benefits such as DB plans and health insurance ● Marital status risk - can impact Social Security and other benefits; divorce can lead to financial problems for either or both spouses ● Caregiver risk - for retirees who need to provide financial or other assistance to family members 					

資料來源：Life Insurance Marketing and Research Association (Limra)

一、經濟風險

上述長壽風險、投資風險以及通膨風險可以統稱為經濟風險。根據Limra所做的調查，2001/2005/2006年美國受訪民眾對於暴露於狹隘的經濟風險(長壽風險)下，最憂慮的事件包括擔心自己過世後配偶不再有經濟支援(Providing for your spouse if you die)或配偶過世自己喪失經濟來源(Providing for you if your spouse dies)，以及資產

不敷餘命使用(Outliving your assets)·見圖2。



資料來源：Limra, Where do we go from here?

圖 2 美國民眾對於長壽風險擔心事件

衛生福利部 2017 年統計資料顯示，我國 65 歲老人的經濟來源，31%主要仰賴退休金與社會保險給付，個人儲蓄所得或商業保險給付約占 15%，另有約 10%者有工作收入，這代表我國老人經濟越來越獨立，逾 50%的老人生活費主要來自自己的收入(見表 6)。衛福部 2005 年的老人狀況調查其中老人經濟收入顯示很不相同的狀況，當時約有 53%的 65 歲以上老人主要靠子女奉養，10 年後的調查，已降為僅 24%由後輩奉養。其中值得注意的是，31%的老人收入來自退休金與社保給付，15%老人來自社會救助與津貼，這意味著公共政策的變化對其老年經濟安全影響相對重大。

表6 我國高齡人口主要收入來源

單位：%

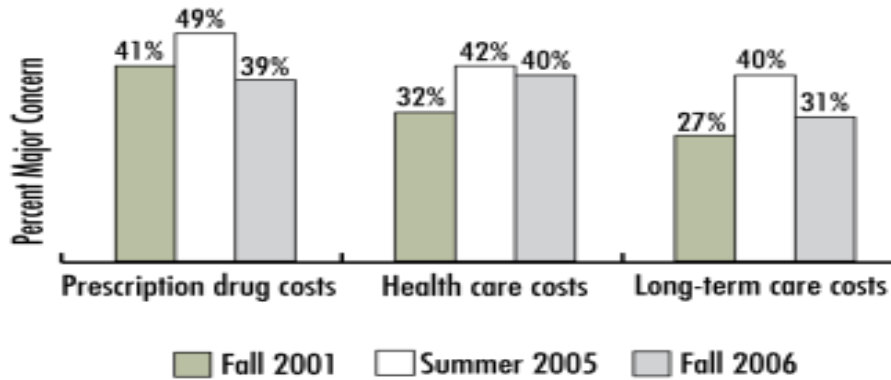
項目別	自己的工作或營業收入	自己的儲蓄、利息、租金、投資所得或商業保險給付	自己的退休金、撫恤金或社會保險一次給付	軍、公、教、勞、國保年金給付	配偶或同居人提供	子女或孫子女奉養	政府救助或津貼	社會或親友救助	向他人或金融機構借貸	其他
55-64 歲	46.26	12.52	8.69	5.05	13.50	10.07	2.60	0.78	0.08	0.45
男	58.15	14.55	9.39	5.35	3.04	4.49	3.20	1.36	0.17	0.31
女	34.96	10.59	8.02	4.78	23.44	15.38	2.03	0.23	-	0.58
65 歲以上	9.47	14.76	12.29	18.77	4.08	24.34	15.49	0.19	0.14	0.46
男	13.44	16.71	17.20	19.73	1.66	16.86	14.04	0.21	0.06	0.10
女	6.09	13.10	8.10	17.95	6.15	30.70	16.73	0.17	0.22	0.77

資料來源：中華民國106年老人狀況調查報告，衛生福利部。

二、健康風險

餘命延長之際，高齡醫療費用的支出使得老年經濟安全更具挑戰。

根據Limra調查(見圖3)，2001/2005/2006年美國受訪民眾對於高齡健康照護需求透露諸多憂慮，最擔心的包括未來自付藥價(Prescription drug costs)、醫療照顧(Health care costs)與長期照顧費用(Long-term care costs)難以負擔的壓力。



資料來源：Limra--Where do we go from here?

圖 3 美國民眾對於醫療照護風險擔心事項

由衛福部中央健康保險署醫療費用統計資料顯示，2017 年我國國民醫療保健支出(NHE)為 1.1 兆元，較 2016 年增加 3.7%，增幅高於國內生產毛額(GDP)之年增 1.9%，致國民醫療保健支出金額占 GDP(17.5 兆元)之比重至 6.4%，平均每人 NHE 為 47,860 元，較 2016 年增加 3.6%。至於家庭自付醫療支出占經常性醫療保健支出比重自 2003 年起就大約維持在 35%以上(見表 7)。2017 年家庭自付醫療保健支出計 3,792 億元，其支出用途以醫療照護占 60.5%最多，其中門診占率最高 41.4%；醫院住院占 16.6%；其他專業機構占 2.4%。

表7 家庭自付費用占經常性醫療保健支出比重

單位：%											
年別	86年 1997	87年 1998	88年 1999	89年 2000	90年 2001	91年 2002	92年 2003	93年 2004	94年 2005	95年 2006	96年 2007
占比	30.9	31.3	31.6	32.9	33.7	34.4	35.5	37.3	38.7	38.3	38.3
年別	97年 2008	98年 2009	99年 2010	100年 2011	101年 2012	102年 2013	103年 2014	104年 2015	105年 2016	106年 2017	
占比	38.7	37.8	37.9	37.8	37.1	36.8	36.6	36.3	36.1	35.5	

資料來源：中華民國 106 年國民醫療保健支出，衛生福利部。

表 8 為我國 2017 年按年齡區分住院與門診醫療給付點數統計，表中可見 2017 年 65 歲以上門診醫療費用點數比率近 35%，住院比率近 45%，然而該年我國 65 歲以上人口比率為 13.9%，此意味著住院與門診醫療費用 65 歲以上高齡者分別是 65 歲以下者的 5 倍與 3 倍，高齡醫療照護的費用支出無疑地造成高齡經濟負擔加重。

表 8 醫療費用點數按年齡區分統計

	0-64	65+	合計
106 住院醫療費用點數(百萬)	113,268	91,974	205,242
占率	55.2%	44.8%	100.0%
106 門診醫療費用點數(百萬)	320,915	167,060	487,975
占率	65.3%	34.7%	100.0%
106 人口數(萬)	2,029	328	2,357
占率	86.1%	13.9%	100.0%

資料來源：健保局 106 住院點數支出統計及健保局 106 門診點數支出統計。

三、政策風險

由於人口老化以及公共年金隨之隨付的財務模式造成財務嚴峻，近幾年來各個國家社會福利與保險制度的改革，皆採減法式改革，改革參數不外乎多繳與少付，並強調個人財務擔負責任，希冀透過減法式改革法達成基金財務永續與世代公平性。台灣於 2016 年啟動了年金改革，對於各職業別的老年經濟給付制度做了全面的檢視。2018 年改革後軍公教退撫制度首先啟動。改革後的制度漸進式逐年調整各項給付內涵，包括(1)月退休金起支年齡逐年延後至 65 歲、(2)調整退休金計算基準、(3)取消年資補償金、(4)優惠存款調整措施、(5)調整退休所得替代率、(6)調整遺屬年金(原月撫慰金)制度、以及(7)提高退撫基金提撥費率等。不可否認，政策變化確實是高齡者經濟收入與照護品質改變的潛在風險。

肆、銀髮人生財務規劃

台灣的嬰兒潮世代比起上一輩多了數十年的後人生，增長的餘命代表暴露於更多的經濟、政策與健康照護風險。世界銀行(the World Bank)曾於 1994 年提出「避免老年危機(Averting the Old Age Crisis)」的研究報告，並提出三層式保障模式(a Three-Pillar Model)，透過再分配、儲蓄與保險三個功能，解決老年貧窮的問題。世界銀行的第一層為強制性社會安全制度(Mandatory publicly managed pillar)，此一層保障主要係著重於社會財富的再分配功能，強調的是政府的責任；第二層為強制性員工退休金制度(Mandatory privately managed pillar)，以及第三層自願性儲蓄制度(Voluntary

saving pillar)。以下分述強制性與自願性結構：

一、強制性經濟安全制度

我國強制性的老年經濟安全體系基本上是兩層式的架構，分別是第一層的社會保險與第二層職業退休金；無論是社會保險或職業退休金都按職業別建構；其中有的屬於確定給付制度(defined benefits)，有的屬於確定提撥制度(defined contribution)。

兩層之下尚有第零層保障，政府每年編列約 1,000 億元左右的預算預算提供福利津貼，分別有榮民就養給付(3.7 萬人)、中低收入老人生活津貼(14.4 萬人)、老年基本保證年金(57.4 萬人)、原住民給付(4.1 萬人)以及老年農民福利津貼(60.2 萬人)等²⁵，見表 9。

表 9 我國老年安全經濟體系

	軍人	公教人員		勞工	未就業國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助					
第二層 強制性 職業退休金	軍公教 退撫制度		國營 事業 退撫 制度	私校 教職 員退 撫儲 金新 制	勞工退休金(新制) 勞工退休金(舊制)	NA NA
第一層 強制性 社會保險	軍人 保險	公教人員保險		勞工保險	國民 年金 保險	農民 健康 保險
第零層 福利津貼	榮民就養給付、中低收入老人生活津貼、 老年基本保證年金、原住民給付、老年農民福利津貼等					

資料來源：國家發展委員會。

目前架構中影響人數最多的體系為營利事業單位適用的制度。社會保險部分適用勞工保險。勞工保險於 1950 年開辦，開辦時保障的範圍即已包括傷害、殘廢、生育、死亡及老年 5 種給付內容，期間歷經多次修法，與老年經濟安全最相關的一次修法為 2008 年 7 月 17 日立法院三讀通過的部分條文修正案，此一修法將部分給付年金化，所以自 2009 年 1 月 1 日起，失能(殘廢給付)、老年及死亡三類給付開始了年金給付選項。截至 2019 年 5 月統計，勞工保險參加人數高達 1,041 萬人，2019 年 1-5 月普通事故應收保費有 1,625 億元，但普通事故之保險給付高達 1,719 億元，保費收入少於保險給付，年度現金不足已然發生。其中老年給付(包括一次金與年金)高占保險給付總額之 90%。

²⁵ 資料來源：國家發展委員會，人數依據為 2018 年 12 月。

其第二層之職業退休金分為新、舊制²⁶，舊制依「勞動基準法」辦理；新制則依「勞工退休金條例」辦理。勞退新制於 2005 年 7 月 1 日施行，係以「個人退休金專戶」為主，「年金保險」為輔的確定提撥制度。新制目前參加人數共計有 685 萬人。舊制僅適用於 2005 年 7 月前服務於同一事業單位且未轉換新制之勞工，屬於一個逐漸消逝的制度，適用人數約有 85 萬人。

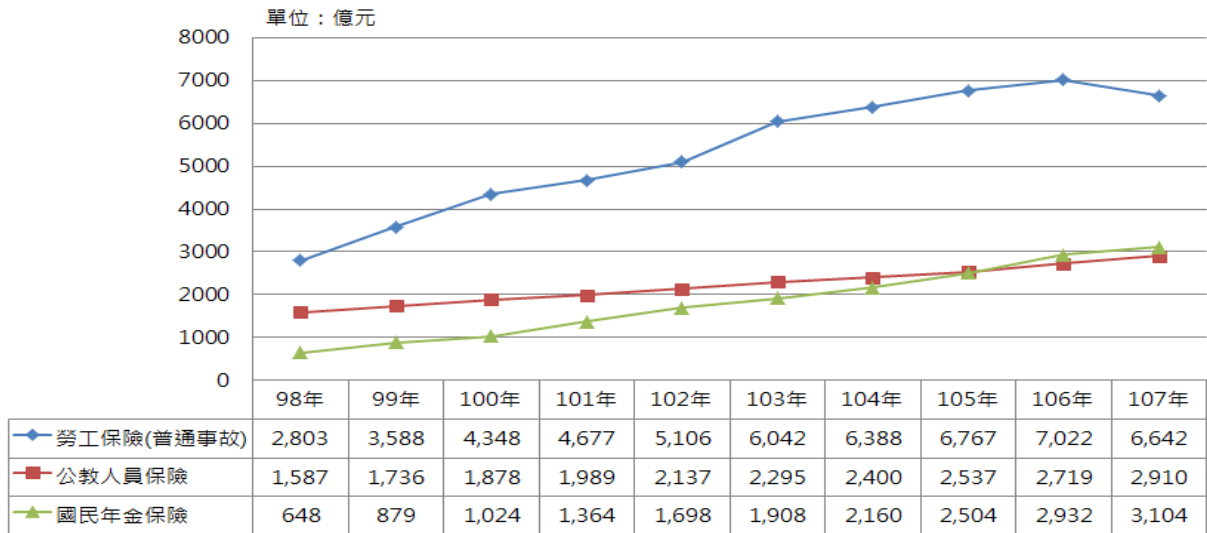
參加人數其次的為國民年金保險，截至 2019 年 4 月統計，國民年金參加人數計有 329 萬人。「國民年金」是 2008 年 10 月 1 日開辦的社會保險制度，主要納保對象是年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公教保、軍保的國民。國民年金提供「老年年金」、「身心障礙年金」、「遺屬年金」三大年金給付保障，及「生育給付」、「喪葬給付」二種一次性給付保障，也是屬於確定給付制度。國民年金給付金額按 A 與 B 的計算結果取其大值，A 式 = (月投保金額 × 保險年資 × 0.65%) + 3,628 元；B 式 = 月投保金額 × 保險年資 × 1.3%。參加國民年金者基本上沒有第二層的職業退休金。

農民健康保險是人數第三多的社會保險，參加人員約有 111 萬人(2019 年 5 月)。農民健康保險條例保險內容事實上未有老年給付項目，僅有生育、身心障礙及喪葬 3 種。鑒於軍、公教及勞工均享有老年給付之保障，而農民參加農保卻沒有老年給付項目，政府自 1995 年 6 月起開始發放老農津貼，初發放金額僅有 3,000 元，並明定已領社會保險老年給付或其他政府發放之生活補助或津貼者不得重複申領老農津貼，以避免產生不公平現象。嗣後，又於 2011 年 12 月 21 日新增排富之規定，另於 2014 年 7 月 16 日修法將申領老農津貼之條件由參加農保至少 6 個月的規定延長為加保年資至少 15 年，並增列須為我國國民，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 天。2016 年 1 月起核發金額為每月 7,256 元，截至今年 5 月領取津貼人數約 56 萬人。參加農民保險者基本上也沒有第二層的職業退休金。

接著，再來看軍公教體系適用的兩層次的架構。軍人部分是軍人保險加上軍人退撫制度，公務人員與公立學校教職員部分是公教人員保險加上公教人員退撫制度，私立學校部分是公教人員保險加上私校儲金制度。社會保險層次中，參加公教人員保險的總人數，以 2018 年年底為統計，達 59 萬人，參加者平均年齡為 44 歲；參加軍人保險之人數(按 2016 年 6 月統計)約有 22 萬人。職業退休金的層次中，參加軍公教退撫制度之總人數達 65 萬多人，而私校退撫儲金制的參加人數僅有 5 萬多人。這幾個制度中，社會保險皆為確定給付制，職業退休金中軍公教退撫制度屬於確定給付制，而私校儲金制度與勞工退休金一樣，都屬於確定提撥制下的類個人帳戶制度。

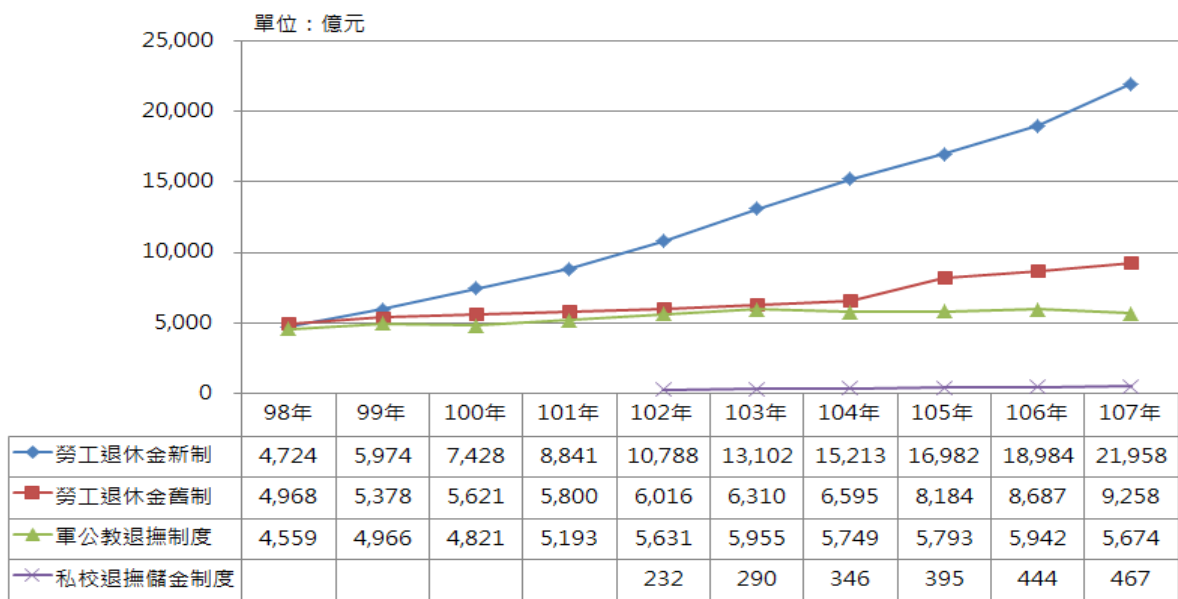
社會保險與職業退休金之基金規模分別見圖 4 與 5。

²⁶ 2005 年 6 月底前到職，且 2005 年 7 月 1 日仍服務於同一事業單位之本國籍勞工，於 2005 年 7 月 15 日前可選擇適用勞退新制、舊制或暫不選擇，如暫不選擇者，則繼續適用舊制。選擇適用新制者，自 2005 年 7 月 1 日起提繳勞退新制退休金；選擇適用舊制(含暫不選擇)者，5 年內(2010 年 6 月 30 日前)可改選新制。至 2005 年 7 月 1 日以後新到職或離職再受僱者，一律適用新制。



(資料來源：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=D716025634F075C0)

圖 4 台灣社會保險歷年基金規模



(資料來源：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=D9D398B866D2489F)

圖 5 台灣職業退休金歷年基金規模

二、商業性保險規劃

由於壽命延長、老年扶養比率上升，迫使各國政府近年來在強制性老年經濟體系上均採取減法式改革，個人越來越需要仰賴自身早期的財務保障規劃以從容擁抱銀髮生活，這也是世界銀行第三層規劃的概念。

第三層規劃可以區分成投資規劃與風險保障規劃，投資規劃的工具各式各樣，多屬

積極型的工具(包括投資型保險)；風險保障規劃的工具則有對抗長壽經濟風險的防禦型保險(如年金商品)以及各項醫療保障(如住院日額醫療險、實支實付醫療險、重大疾病險、癌症險、失能保險或長期照顧保險或殘廢扶助險等)。凡是透過保險商品所作的規劃都著眼於以固定的保費換取較大較突然的經濟損失補償，並建立具防禦意義的經濟安全網。

我國商業保險市場已達相對成熟的階段，2017 年人身保費收入排名全世界第八，達 3.4 兆元。以 2017/2018²⁷年資料觀察，我國國人每年保費支出²⁸為 148,865 元，全球第六；每人平均握有人壽保險及年金保險有效契約件數 2.46 張²⁹；人壽及年金保險契約保額占國民所得之比為 293%³⁰；人身保險保費收入占 GDP 之比為 19.75%³¹，滲透度全球第一。本文將以年金商品為介紹重點，以下分述之。

(一) 年金保險

年金保險係一種透過保險方式提供定期性支付金額的保險契約，其設計主要用來提供退休人口退休後的基本收入，用以對抗長壽風險。我國年金商品的發展時間相對較短，1992 年保險法修正將壽險業可銷售之人身保險商品增列年金保險；1997 年 6 月個人即期與遞延年金保險單示範條款頒布；1997 年 7 月起主管機關始接受業者申請銷售年金保險；2001 年 7 月保險法再次修正公布，新增「投資型保險」之項目，至此我國年金商品開始比較多元。

根據勞動部統計，近二年我國請領勞保年金者平均年齡 61 歲，若以內政部統計處 2018 年公告的全國簡易生命表觀之，61 歲者的平均餘命尚有 23.5 年³²，代表退休後至少還有 23-24 年的生命餘暉，準備一個能活到老、領到老的退休財源非常重要。在所有的保險商品當中，適合作為退休規劃的商品莫過於年金險，年金給付可以活到老、領到老，投保門檻也比較不受到年齡、體況限制，保險公司基本上都設計所謂的保證給付期間³³，不擔心一旦繳費卻沒領回本金的疑慮。

若按年金給付的時間點與繳付保費的時間點是否有時間遞延的情形，年金險可區分為即期年金(immediate annuity)與遞延年金(deferred annuity)。若保戶繳完保費後，年金就立即開始給付稱為即期年金，若保戶繳完保費後，等待一段期間後(如 6 年)年金才開始給付稱為遞延年金。

若按年金保費累積利息的方式分類，年金商品包含了傳統年金保險(fixed annuity)、

²⁷ 普及率和投保率為 2017 年資料。

²⁸ 人身保險密度：每人平均保費支出。

²⁹ 投保率：每人平均人壽保險及年金保險有效契約件數對人口數之比率。

³⁰ 人壽保險及年金保險普及率：人壽保險及年金保險有效契約保額對國民所得比率。

³¹ 保險滲透度：保費收入對 GDP 之比率。

³²

https://www.moi.gov.tw/files/site_node_file/8604/107%e5%b9%b4%e7%b0%a1%e6%98%93%e7%94%9f%e5%91%bd%e8%a1%a8web.pdf

³³ 保證期間係指不論被保險人生存與否，保險公司保證給付年金之期間，不因被保險人死亡而停止。保證期間可能為 10 年、20 年、30 年等。

利率變動型年金保險 (interest sensitive annuity) 及變額年金保險商品 (variable annuity)。傳統型年金提供保戶確定的保證收益；變額年金則提供保戶將保費投資在各種金融工具上，保戶可以自行決定投資組合，但也同時自行承擔投資風險。利變型年金的計息方式則按保險公司定期宣告各特定期間的利率浮動性的孳生利息。

1. 即期年金

即期年金特色為，保戶以躉繳方式，一次繳足保費，保戶自繳費後次年(年給付)或次月(月給付)起即享有年金給付。目前我國私校教師與選擇以一次金方式領取勞工退休金者，因退休給付為一次金形式(lump sum)，可考慮將其領取的一次金一部份或全部購買即期年金，並於隔月或隔年立即開始領取年金；或者手上一筆資產，需要有紀律將其轉換為分期現金流的族群亦可考慮購買即期年金。但須注意，即期年金一旦開始年金給付，保戶就不得終止契約或申請保險單借款，資金運用彈性受限。

該類保單多設計保證期間，保戶即使在年金給付期間內身故，年金將持續給付給受益人至保證期間結束。若保證期間屆滿後，被保險人仍生存，保險公司持續給付年金，直到被保險人身故或保險年齡達 110 歲之保單週年日為止。

(1) 傳統型即期年金

傳統型即期年金可以領取之金額係以保戶繳交之躉繳保險費，依據保戶自行選擇之保證期間、年金給付週期、年齡、性別，以及保險公司擬定之預定利率及年金生命表計算所得之金額。保單有效期間內，保險公司保證收益(如 2%)³⁴，所以保戶每次領取年金金額固定，此類保單保險公司的附加費用率約為保費的 3%-5%。適合風險屬性保守的保戶。市場代表性保單見表 10。

³⁴ 如三商美邦人壽長鑫即期年金保險。

表 10 市場代表性傳統即期年金

	三商美邦人壽長鑫 即期年金保險	宏泰人壽泰享富 即期年金保險	遠雄人壽躉繳 即期年金保險
保險期間	終身 (至 110 歲)	終身 (至保險年齡 110 歲)	終身 (至 110 歲)
投保年齡	45 歲-80 歲	0 歲-65 歲	0 歲-80 歲
年金金額限制	最低：2,000 元 最高累積：120 萬元	最低：5,000 元 最高：120 萬元	最低：6 萬元 最高：120 萬元
保證期間	10、15、20 年	19 年、29 年	1. 無保證期間。 2. 保證期間〔依投保年齡及性別，對應所屬保證期間(年)，詳如保單條款〕
繳別	躉繳	躉繳	躉繳
給付項目	1. 被保險人於本契約有效期間內，每屆年金給付日期仍生存時，即依照約定金額給付年金。 2. 被保險人身故的處理： (1) 給付保證期間：本公司應將其未支領之年金餘額依約定給付予身故受益人或其他應得之人，身故受益人不得申領提前給付。 (2) 超過給付保證期間：若被保險人在超過年金給付保證期間後身故，則該年金契約終止。	1. 年金給付 2. 身故時給付未支領之年金餘額	1. 年金給付 2. 身故時給付未支領之年金餘額

資料來源：作者自行整理。

(2) 利變型即期年金

利變型即期年金³⁵亦躉繳繳費，亦多有保證期間設計，其與傳統型即期年金最大差異在於年金給付金額計算，其第一保單年度領取之金額如同傳統即期保單係以躉繳保險費，保證期間、年金給付週期、年齡、性別、預定利率及年金生命表計算所得。第二保單年度開始可領取之年金金額則以前一保單年度可領取之年金金額乘以當年度「調整係數」而得。所謂「調整係數」計算方式為：
(1)第二保單年度年金金額 = (1 + 契約生效日當月宣告利率³⁶) 除以 (1 + 預定利率)。
(2)第三保單年度 (含) 以後年金金額 = (1 + 前一保單週年日當月宣告利率) 除以 (1 + 預定利率)。

舉例說明，

- (a) 假設契約生效日：106 年 1 月 4 日
- (b) 106 年 1 月第一個營業日宣告之宣告利率：2.35%
- (c) 第一保單週年日：107 年 1 月 4 日
- (d) 107 年 1 月第一個營業日宣告之宣告利率：2.55%
- (e) 第二保單週年日：108 年 1 月 4 日
- (f) 108 年 1 月第一個營業日宣告之宣告利率：2.45%
- (g) 保單預定利率：2%
- (h) 假設保單按預定利率(2%)以及年金生命表等計算出第一年月年金給付金額 = 2 萬

第二年起年金給付調整係數計算方式如下：

- (a) 第二保單年度之調整係數 = (1 + 2.35%) ÷ (1 + 2%) = 1.00343
第二保單年度之月年金給付金額 = 2 萬元 * 1.00343 = 20,069 元
- (b) 第三保單年度之調整係數 = (1 + 2.55%) ÷ (1 + 2%) = 1.00539
第三保單年度之月年金給付金額 = 20,069 元 * 1.00539 = 20,177 元
- (c) 第四保單年度之調整係數 = (1 + 2.45%) ÷ (1 + 2%) = 1.00441
第四保單年度之月年金給付金額 = 20,177 元 * 1.00441 = 20,266 元
- (d) 第五保單年度 (含) 以後之調整係數亦係以前一保單週年日當月宣告利率以上述相同方式計算。

利變即期年金保單預定利率可能擬定較傳統年金略低，但僅有初年度年金金額依預定利率計算，續年度以後年金金額會隨各年度保險公司宣告利率變動而改變，意味每年領取年金金額會有微幅波動。由於每一家保險公司宣告利率乃依其運用商品資產之報酬率及當時市場利率訂定之，由於各家公司資產運用績效與參考時點市場利率不同，因此宣告利率依會依各公司與購買時點而不同。

³⁵ 如全球人壽躉繳利率變動型即期年金保險。

³⁶ 該利率將參考保險公司運用此類商品區隔資產之報酬率及參考市場利率訂定之，且不得低於契約之預定利率。

該類保單附加費用率介於 0%-5% 不等。市場代表性保單見表 11。

表 11 市場代表性即期利變年金

	遠雄人壽利率 變動型即期年金保險	中國人壽樂活利率 變動型即期年金保險	宏泰人壽富貴年年利率 變動型即期年金保險
保險 期間	終身 (至 110 歲)	終身 (至保險年齡 110 歲)	終身 (至保險年齡 105 歲止)
投保 年齡	0 歲-80 歲	0 歲-80 歲	0 歲-80 歲
年金 金額 限制	1. 最低年金金額: 首年 度給付之年金金額 不低於 6 萬元 2. 最高累計: 首年度年 金金額不高於 240 萬元	第一保單年度年領之 年金金額不得低於 36,000 元且不得高於 240 萬元	最低: 6 萬元 最高: 120 萬元
保證 期間	依投保年齡及性別, 對 應所屬保證期間(年)	依保單條款中「年金給 付保證期間表」所示	依保單條款中「年金給 付保證期間表」所示
繳別	躉繳	躉繳	躉繳
給付 項目	1. 年金給付 2. 未支領之年金餘額	1. 年金給付 2. 未支領之年金餘額	1. 年金給付 2. 未支領之年金餘額

資料來源：作者自行整理。

2. 遞延年金

遞延年金保單有效期間內區分為累積期間(accumulation period)與給付期間(liquidation period)。累積期間繳交保費以累積保單保險價值準備金，繳費型式可能是躉繳或分期繳，累積期間一般至少 5-10 年。給付期間為保險年金開始給付的期間，也多具有保證給付期間的設計(如 10 年、20 年、30 年)。35-64 歲之中年階段可透過遞延年金，包括傳統遞延、利率變動型遞延與變額遞延年金，於遞延期間累積所繳保費產生的保價金，以為未來退休時期或銀髮階段的經濟需求進行準備。

遞延年金於繳費期間內要保人得申請減少年金金額，其減少部分視為終止契約，但年金開始給付後，不得申請減少金額亦不能解約；遞延年金險通常規定最晚的開始給付期間不得晚於 80 歲，也就是保戶在 80 歲以前，就必須決定是否一次領回或開始領年金，但一旦開始領年金後，就不能再解約或是部分提領了。另外，要保人在繳費期間內，得以當時年金保單價值準備金作為一次繳清的躉繳保

險費，申請改保同類保險的「減額繳清保險」，要保人變更為「減額繳清保險」後，不必再繳保險費，契約繼續有效。以下分述三種遞延年金。

(1) 傳統遞延年金

傳統型遞延年金的保單基本特色³⁷為，保費累積期間按固定利率計息。當被保險人達到年金開始給付年齡(如 50 歲-80 歲)之日起，保險公司按年給付年金金額予被保險人，至保證期間屆滿。若被保險人於保證期間屆滿時仍生存，保險公司繼續給付年金金額至被保險人身故或被保險人達 110 歲之保單年度末(二者中較早發生者)。被保險人於保證期間內身故後仍有未支領之年金餘額時，保險公司按一定年利率(如 3.75%)折算未支領之年金餘額後之現值一次給付予身故受益人，契約即行終止。

傳統遞延年金通常銜接壽險保單作為保單活化的工具，舉例說明保單活化連結傳統遞延年金的應用。若保戶於 40 歲投保保額 200 萬元終身壽險，該保戶於 55 歲時將原壽險保額中的 150 萬元轉換為傳統遞延年金保險，並於 65 歲開始每年領取固定的年金金額，至少領取至保證期間結束，或過世，過世時保險公司另支付原保單保留的 50 萬元身故保險金給受益人。如下圖所示。



(資料來源：

<https://www.cathaylife.com.tw/bc/B2CWebGroup/pages/insuranceChange/page2-1.html>)

圖 6 傳統遞延年金保單活化之應用示例

(2) 利率變動型遞延年金

此種年金商品是我國近幾年來備受國人青睞的商品，主要原因是該類保單宣告利率一般優於銀行定存，被視為一種類定存保險。適合距退休尚有 10 年左右的中壯族群購買。

第 1 節³⁷ 如國泰人壽樂轉人生遞延年金保險。

利率變動型遞延年金類似傳統遞延年金，唯有計息方式是乃是依保險公司之宣告利率孳生利息。其繳費方式有躉繳與分期繳，該類商品亦有前收的附加費用率，一般會按繳樣態(躉繳或期繳)與保費金額不同而不同。此類保單也依年度扣繳解約費用。保戶若提前辦理解約，保險公司會依解約費用表扣減金額，因此若太早解約，保戶有可能因提前解約而導致無法拿回所繳保險費的全部金額，解約費用與附加費用設計例子可見表 12。

表 12 利率變動型遞延年金附加費用率與解約費用率式例

附表一

附加費用附表		
繳費期間	附加費用率	
	躉繳	十年繳
當期保險費		
未達新臺幣 200 萬元	2.0%	2.0%
新臺幣 200 萬元(含)以上	1.9%	1.9%
附加費用 = 當期保險費 x 附加費用率		

附表二

解約費用附表		
保單年度	解約費用率	
	躉繳	十年繳
1	2.4%	4.2%
2	1.5%	3.6%
3	1.0%	3.0%
4	1.0%	2.4%
5	1.0%	1.8%
6	1.0%	1.2%
7	0.0%	0.0%
解約費用 = 申請解約之年金保單價值準備金 x 解約費用率 自保單年度第 7 年後的解約費用率為 0		

資料來源：台銀人壽添富人生利率變動型年金保險

(<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=234BF4C0-C27D-48B0-8E05-9D0C5DB6949A>)

利變年金保險之保單價值準備金依下列計算。第一保單年度：(i)已繳保費扣除附加費用，(ii)扣除保戶申請減少之金額，(iii)每日依(i)與(ii)淨額計算按宣告利率以單利法計算本利和。第二保單年度及以後：(i)保單年度初之年金保單價值準備金與當年度已繳保險費扣除附加費用後之和，(ii)扣除要保人申請減少之金額，(iii)每日依前二款之淨額加計按宣告利率以單利法計算之金額。保價金依上述方式累積到累積期間期屆滿後，保險公司再按照當時的宣告利率及生命年金表，計算保戶初次每月/年可以領取多少年金。為節省行政成本，保險公司通

常與保戶約定，領取之年金金額若低於一定金額(如 1 萬元每年或 5,000 元每半年)，公司改依年金保單價值準備金給付受益人，契約即行終止。市場代表性保單見表 13。

表 13 市場代表性遞延利變年金

	臺銀人壽添富人生 利率變動型年金保險	台灣人壽鑽有利 利率變動型年金保險	合作金庫人壽六六大順 利率變動型年金保險(甲型)
保險期間	終身(年金最高給付至被保險人 110 歲為止)	終身 (至 110 歲)	終身 (至 110 歲)
投保年齡	0 歲-75 歲	0 歲-80 歲	0 歲-70 歲
保費限制	15 萬元-1 億元(以千元為單位)	最低：20 萬元 最高：2 億元	最低：10 萬元 最高：6,000 萬元(係指同一險種同一被保險人累計)
年金金額限制	最低：1 萬元	最低：5,000 元 最高：120 萬元	最低：5,000 元 最高：120 萬元
保證期間	10 年、15 年、20 年	10 年、15 年、20 年	10 年、15 年、20 年
累積期間	至年金給付開始日，不得低於 10 年。	不得超過保險年齡達 86 歲之保單週年日	期間不得低於 10 年
繳別	躉繳	躉繳	躉繳
給付項目	1.年金給付 2.返還年金保單價值準備金	1.年金給付 2.返還年金保單價值準備金	1.年金給付 2.返還年金保單價值準備金 3.未支領之年金餘額

資料來源：作者自行整理。

(3) 變額遞延年金

變額年金是青年階段與青中年階段可購買的年金商品，其主要特色為保戶繳交保費後，自己挑選投資標的。變額年金連結的投資工具種類繁多，包括股票基金、特殊商品基金、固定收益基金、平衡型基金、貨幣基金、債券基金等，保戶必須確定自己可以承受的投資風險程度，再選擇合適的投資標的。變額年金保單價值端賴篩選的投資標的表現，累積期間期滿之後，保險公司視帳戶價值內累積的金額，再按照當時的宣告利率及生命年金表，計算保戶每月/年可以領取之年金。變額年金商品不適合即將退休或資產有限的高齡者，因為投資環境的變化與景氣循環的周期，會使投資收益與保價金有較高的不確定性。

變額年金繳費方式有彈性繳納或約定分期繳納，有外幣保單也有台幣保單，

部分保單亦有給付保證期間的設計。

市場上變額年金的費用架構可分為「前收型」及「後收型」，前收型保費用約為每次所繳保費的 1.5-5%；後收型保費則約為每月帳戶價值的 0.05-0.2%；投資相關費用有投資標的的申購費、管理費、保管費與贖回費用等，這些費用主要都反映於投資標的的單位淨值中，保險公司並未額外收取。各家公司都提供保戶投資標的的免費轉換次數，一年可免費轉換 4-12 次不等，超過免費轉換次數後方才依次收取手續費。此外，保單也有解約費用的設計，依保單年度扣取 0%-6%解約費用，詳見表 14。遞延變額年金代表性保單見表 15。

為降低變額年金高度不確定性，近年來我國保險公司也陸續推出付保證機制的變額年金。保證給付設計有下列幾種。第一種為最低身故給付保證 (Guaranteed Minimum Death Benefits, GMDB)，GMDB 於 1985 年於美國最早推出，受到保戶普遍認同，保障於特定期間內（如年金累積期間），身故保險金不低於契約約定的金額。第二類為最低年金金額保證 (Guaranteed Minimum Income Benefit, GMIB)，保證在保單累積期滿轉換為年金給付時，保戶領取之年金不低於事前約定的金額，GMIB 於 1990 年代進入市場時保戶亦廣泛接受。第三類為最低提領金額保證 (Guaranteed Minimum Withdrawal Benefit, GMWB)。GMWB 提供保戶在帳戶累積期間內，保戶資金使用的彈性，允許保戶定期(直到約定年齡或約定年數)提領保單帳戶價值的部分金額，或約定總提領金額保證不低於某一數額。第四類為最低累積帳戶價值保證 (Guaranteed Minimum Account Benefit, GMAB)。此一保證約定帳戶累積期滿時，保戶的帳戶價值不低於約定金額，或是至少是按某一公式計算的保單價值準備金。第五類為最低滿期金額保證 (Guaranteed Minimum Maturity Benefit, GMMB)：保險公司承諾在保證期屆滿時，會提供被保險人最低收益率保證，所以保單滿期時，保戶可以領取一定金額。美國市場上 44%的變額年金保戶選擇附加保證設計，我國則相對不普遍，亦不受保戶青睞，主要原因是，附保證機制的變額年金商品，額外收取相對較高的保證費用。各項保證設計內涵與功能見表 16。

表 14 變額遞延年金附加費用率與解約費用率

費用項目	收取標準												
一、保費費用	保險費的 3.0%。												
二、保單管理費	無。												
三、投資相關費用													
1.投資標的申購費	(1)資金停泊帳戶：無。 (2)共同基金：無。 (3)全權委託帳戶：無。												
2.投資標的經理費	(1)資金停泊帳戶：無。 (2)共同基金：投資機構收取，並反應於投資標的單位淨值中，本公司未另外收取。 (3)全權委託帳戶：每年收取全權委託帳戶價值 1.7%，並反應於投資標的單位淨值中。												
3.投資標的保管費	(1)資金停泊帳戶：無。 (2)共同基金：投資機構收取，並反應於投資標的單位淨值中，本公司未另外收取。 (3)全權委託帳戶：每年 0.03%，並反應於投資標的單位淨值中。												
4.投資標的管理費	(1)資金停泊帳戶：無。 (2)共同基金：無。 (3)全權委託帳戶：無。												
5.投資標的贖回費用	(1)資金停泊帳戶：無。 (2)共同基金：依投資標的規定收取。若投資標的有收取贖回費用時，該贖回費用將反應於贖回時投資標的之單位淨值中，本公司未另外收取。 (3)全權委託帳戶：依投資標的規定收取。若投資標的有收取贖回費用時，該贖回費用將反應於贖回時投資標的之單位淨值中，本公司未另外收取。												
6.投資標的轉換費用	第一保單年度提供 12 次免費轉換，第 13 次起將收取每次新臺幣 500 元之轉換費用，並自轉換的金額中扣除。 本公司得視經營狀況，調整轉換費用及免費之次數，並於三個月前通知要保人。												
7.投資標的交易稅費用	當本公司所提供之投資標的中，依法須課徵交易稅者，本公司將於要保人賣出該投資標的時，直接由賣出款項中扣除交易稅費用。												
四、解約及部分提領費用													
1.解約費用	為本公司給付解約金時所扣除之費用，按下列公式計算：「申請辦理次一資產評價日之保單帳戶價值扣除資金停泊帳戶價值」x「該保單年度解約費用率」。各保單年度之解約費用率如下表： <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th>保單年度</th> <th>解約費用率</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>第 1 年</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>第 2 年</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>第 3 年</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td>第 4 年</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>第 5 年及以後</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>	保單年度	解約費用率	第 1 年	6%	第 2 年	5%	第 3 年	4%	第 4 年	3%	第 5 年及以後	0%
保單年度	解約費用率												
第 1 年	6%												
第 2 年	5%												
第 3 年	4%												
第 4 年	3%												
第 5 年及以後	0%												
2.部分提領費用	(1)解約費用率非為零之保單年度：「部分提領金額扣除資金停泊帳戶提領金額」x「該保單年度解約費用率」。 (2)解約費用率為零之保單年度：辦理部分提領時，可享有同一保單年度內 4 次免費部分提領之權利；超過 4 次的部分，本公司將自每次部分提領之金額中扣除新臺幣 500 元之部分提領費用。 要保人因投資標的關閉或終止之情形發生，而於該投資標的關閉或終止前所為之部分提領，或僅申請提領資金停泊帳戶者，該投資標的不計入部分提領次數，亦不收取部份提領費用。												
五、其他費用	無。												

資料來源：台灣人壽優值人生變額年金保險

<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=655D3AD9-72C7-41F1-8A0C-7EAAAC77CB1E7>

表 15 市場代表性遞延變額年金

	富邦人壽真有利 變額年金保險	國泰人壽月享樂退 變額年金保險	新光人壽樂活贏家 變額年金保險
保險 期間	終身	終身(年金最高給付至 100 歲為止)	被保人年齡達 110 歲為 止
投保 年齡	0 歲-80 歲	0 歲-80 歲	0 歲-69 歲
保費 限制	彈性繳：首期保費不得低 於 50 萬元。 分期：首期保費不得低於 50 萬元。 每次繳費金額不得低於 2,000 元。 同一被保險人累計所繳 保費最高為 6,000 萬 元。	第一次最低：30 萬元 第二次(含)以後最低(以 1,000 元為單位)：2,000 元 總繳保險費上限：6,000 萬元	第一期保險費不得低於 2,000 元 續期保費： (1)分期繳付：2,000 元 -180 萬元 (2)不定期繳付：1 萬元 -2,000 萬元 累積最高不得超過 6,000 萬元
年金 金額 限制	最低：5,000 元	最低：2 萬元 最高：120 萬元	最低：3 萬元 最高：120 萬元
保證 期間	5 年	5、10、15、20 年	10 年、15 年、20 年
累積 期間	不得超過被保險人保險 年齡達 110 歲之保單週 年日	要保人投保時可選擇第 6 保單週年日(含)以後之 一特定保單週年日做為 年金給付開始日，但不得 超過被保 險人保險年齡 達 95 歲之保單週年日	第十年保單年度屆滿或 被保人年齡屆滿 60 歲，不得超過被保人保 險年齡 80 歲之保單週 年日
繳費 期間	彈性繳納或約定分期繳 納	彈性繳費	彈性繳納或約定分期繳 納
投資 標的	開放型基金、貨幣帳戶	委託投資帳戶、貨幣市場 型基金	組合型基金
給付 項目	1.年金給付 2.被保險人身故的通知 與返還保單帳戶價值	1.年金給付 2.身故返還	1.年金給付 2.返還保單帳戶價值 及未支領之年金餘 額

資料來源：作者自行整理。

表 16 變額年金各項保證設計的內涵

給付總類	保證最低死亡給付(GMDB)	保證最低累積給付(GMAB)	保證最低提領給付(GMWB)	保證最低收入給付(GMIB)
內容	被保險人身故時，保險公司給付下列較大者： (1)現有帳戶餘額 (2)保證最低死亡給付給受益人	特定期間過後，帳戶價值依下列較大者重設： (1)現有帳戶價值 (2)保證最低累積給付	保證最低每年提領給付，此給付可於一特定期間內或受限於特定最高終身金額領回	保證特定收入流量，可於一特定期間內領回或終身可領回
功能	遺產保全	退休本金保全	退休收入保全	退休收入保全

資料來源：作者自行整理。

(4) 高齡者延壽年金

國外尚有高齡者延壽年金(Longevity Insurance/Longevity Annuity)保單。延壽年金允許高齡保戶保費繳交一段期間後才開始領取年金，例如 65 歲退休時購買遞延 15 年的延壽年金，年金給付年齡於 80 歲開始。該保單設計的目的有二：(1)費率便宜，高齡死差益(mortality return)使該類型保單費率相當低廉；(2)所繳保費多僅是個人財富的一部分，因此保戶並未喪失其餘資產運用的彈性。Scott (2008)研究指出，對於退休人士而言，若以退休時財富的 10%-15%購買延壽年金，其產生的資金運用效益遠高於將退休財富用來購買即期年金與零息債券所產生的效益。我國原勞工退休金條例規定，勞工開始請領月退休金時，應一次提繳一定金額，投保年金保險，作為超過平均餘命後之年金給付之用，此為延壽年金的規劃。然限於部分法規的限制，保險公司遲遲未推出此一保單，勞工退休條例有關延壽年金設計的法令業已修改，此類具有高度對抗長壽風險的保單可惜未在國內問世。

3. 我國年金市場與相關稅賦規定

由表 17 觀察到我國年金保險歷年來保費收入，2018 年個人年金保費收入占商業人身保險保費收入約 10%，與國外約 50% 的占率³⁸相比實屬偏低。

表 17 歷年來我國個人年金商品占商業人身保險保費收入之占率

年/月	總計 Total (單位：百萬)	年(月) 增率 (%)	個人 Individual(單位：百萬)					團體 Group(單位：百萬)			
			人壽保險 Life	健康保險 Health	傷害保險 Accident	年金保險 Annuity	個人年 金保險	人壽保險 Life	健康保險 Health	傷害保險 Accident	年金保險 Annuity
2004	1,308,490	15.52	948,114	134,241	48,706	155,004	12%	6,896	6,341	9,188	-
2005	1,457,750	11.41	1,120,305	143,869	49,059	121,040	8%	6,803	7,230	9,444	-
2006	1,563,701	7.27	1,238,954	155,594	49,537	97,113	6%	6,059	7,778	8,666	-
2007	1,875,097	19.91	1,461,458	171,412	50,100	169,438	9%	5,105	9,322	8,262	-
2008	1,918,843	2.33	1,330,840	188,180	50,609	327,997	17%	4,573	9,151	7,493	-
2009	2,006,559	4.57	1,301,359	210,842	50,026	424,536	21%	4,215	8,714	6,867	-
2010	2,312,849	15.26	191,337	225,365	49,088	527,064	53%	4,511	8,421	7,063	-
2011	2,198,171	-4.96	1,671,867	242,013	50,229	213,610	10%	4,774	8,795	6,883	-
2012	2,478,348	12.75	1,927,367	263,150	51,751	215,304	9%	5,081	8,752	6,943	-
2013	2,583,532	4.24	1,850,835	281,433	53,195	377,264	15%	5,067	8,912	6,826	-
2014	2,771,130	7.26	2,157,623	297,258	54,404	241,307	9%	4,470	9,244	6,824	-
2015	2,926,677	5.61	2,232,945	314,037	55,534	303,447	10%	4,595	9,101	7,018	-
2016	3,133,358	7.06	2,520,860	329,065	56,720	205,985	7%	4,502	9,081	7,141	94
2017	3,420,233	9.16	2,676,389	344,160	57,827	320,543	9%	4,413	8,997	7,489	415
2018	3,511,561	2.67	2,727,320	357,646	58,545	345,656	10%	4,607	100,009	7,365	413

資料來源：保險市場重要指標，保險事業發展中心。

其中就即期年金而言，市場規模尤其很小，占率少於年金保費收入的 1%，亟待開發。根據 Limra 報告，保戶購買年金時，「保單的預定/宣告利率」、「公司財務體質的健全度」與「稅負遞延效果」是保戶主要考量因素。美國保險公司於 1990 年代鼓勵退休人士將 15-25% 退休時領取的一次儲金轉購即期年金，獲得市場高度認同。為鼓勵保戶將部分的單筆儲金轉購即期年金，保險公司也推出了一些創新保單，例如對體弱者設計弱體年金(substandard annuity)、擔心配偶保障不足推出設計連生年金(Joint and last survivor annuity)。國外資料顯示，保戶若能將退休時一次金收入部分年金化購買即期年金，其退休生活滿意度較高。根據 Towers

Life/Annuity Insurance Income Statement, 2014-2018
(\$ billions, end of year)

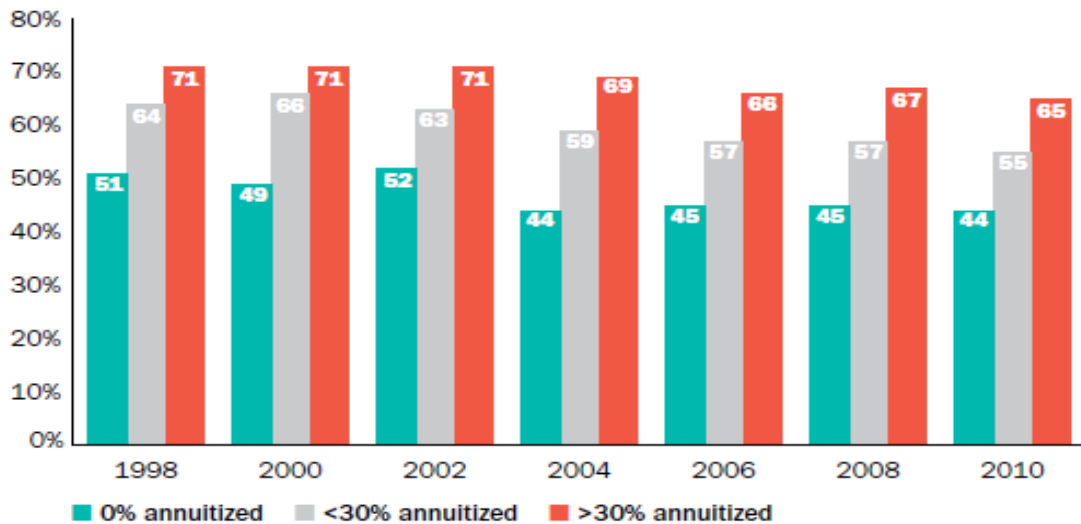
	2014	2015	2016	2017	2018
Revenue					
Life insurance premiums	\$133.90	\$151.40	\$115.00	\$137.10	\$145.40
Annuity premiums and deposits (1)	352.8	324	318.5	287.2	269.7
Accident and health premiums (2)	156.6	158.8	162.8	169.3	184.2
Credit life and credit accident and health premiums	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Other premiums and considerations	2.6	2.5	2.2	2.1	4
Total premiums, consideration and deposits (4)	\$647.30	\$638.20	\$599.90	\$597.10	\$604.60
(2)/(4)	55%	51%	53%	48%	45%
(3)/(4)	24%	25%	27%	28%	30%

38

<https://www.iii.org/table-archive/20860>

Watson 顧問公司調查結果，2010 年退休人士中將一次性資產的 30%以上資金轉購年金保險者，其平均退休滿意度達 65%，遠高於全完無年金化的退休人士(44%)以及低於 30%資金年金化的保戶(55%)，見圖 6。我國國人若能將即期年金視為退休資產組合中的防禦型保障工具，旨在提供終身穩定性收入而非成長性收益，接受程度應會更高。

Figure 2. Retiree satisfaction rates by extent of annuitization, full sample, 1998 – 2010



資料來源：Limra--Where do we go from here?

圖 7 年金化與否對於退休人士生活滿意度比較

相較於即期年金，我國年金保費從 2004 年的 1,550 億元成長到 2018 年的 3,456 億元，主要拜賜遞延利變年金與遞延變額年金³⁹之故。肇於市場利率持續低迷，近年來保險公司業透過銀行通路，大量銷售利率變動型年金或變額年金，年金保險保費收入大幅增加，這與國外變額年金市場保費收入的情形與資本市場大盤指數呈現高度正相關相似。但就其背後，保戶購買動機多為追求短期利息與資本利得因素，較少著眼於老年長壽風險考量，亦即，保戶較看重累積期間保價金成長但輕看給付期年金化的需求，因此，一旦保險公司降低宣告利率或資本市場相對表現不佳，此類型保單解約率就會提高，保戶因此有可能損失原有的本金，更枉顧了長壽風險的避險措施。

目前年金保險相關稅務問題，就所繳保費上，所得稅法規定，納稅義務人、配偶或受扶養直系親屬的人身保險(包含年金保險)、勞工保險、國民年金保險及軍、公、教保險的保險費，可於申報所得稅時列舉扣除，每人每年扣除額以最高 24,000

³⁹ 根據 Limra 統計，國外保戶購買變額年金的動機，分別有：(1)補充社會保險以及職場退休金的不足，(2)累積老年生活退休資產，(3)獲取終生給付的保障，(4)獲得退休時基本生活費用，(5)獲取退休時較為充裕的基金來源，(6)安排遺產等等，可見其購買目的多為退休經濟生活準備。

元為限⁴⁰，同時保單累積期間利息與資本利得不計入綜所稅計算。

年金保險給付上，則要考慮到 2006 年開始實施的最低稅負制，依規定應計入個人基本所得額的保險給付中含年金保險⁴¹，但只有 2006 年 1 月 1 日後新成立的保險契約，且受益人與要保人非屬同一人的情況下，受益人所領到的保險給付，才要計入最低稅負基本所得額⁴²。因此，即使要保人與受益人非同一人，以年金保險每月給付 5 萬元為例，一年給付 60 萬元，並未達到最低稅負制的申報門檻，此代表著年金險的給付並不容易被課最低稅負。

至於遺產稅與贈與稅部分，如果要、被保險人為同一人，沒有贈與稅的問題，但如果被保險人在保證期間身故，剩餘未領完由身故受益人領取的年金，屬於要保人身故後所遺留的有價財產權，不論身故受益人是否為要保人的繼承人，這筆錢都必須列入要保人的遺產課稅。如果要、被保險人不同人，被保險人於年金保證期間身故，剩下未領完的年金被視為要保人的資產，若領取這筆錢的身故受益人與要保人為不同人，屬於要保人的贈與，可能要繳交贈與稅，如果身故受益人與要保人為同一人，則視為保險公司將被保險人未領完的年金返還給要保人，不需要課稅。

由於稅賦優惠是發展年金保險的重要誘因，未來政府若能設立屬於年金與高齡醫療照護保費個別扣除額，將對商業年金與照護保險之發展將產生絕大助力。

伍、結論與建議

1960年我國總生育率尚約6人，50年後2010年總生育率陡降少於1人。台灣婦女生育率長期持續下降，育齡婦女人數亦隨之減少，人口成長力道限縮下，總人口成長將在2022年由正轉負，在少子化的趨勢下，家庭規模愈來愈小，養兒防老一詞已是陳舊老調不符現實發展。繼之在醫療改善國人壽命延長的趨勢下，高齡化亦成為台灣醒目的標記。50年前台灣100位工作人口有5位65歲高齡人口，今天100位工作人口卻有20位65歲高齡人口。可以推想，若65歲人口代表領社會保險或職業退休金的族群，而工作人口代表繳保費的人口，若希冀社會保險或職業退休金財務健全，那麼今天各項保險制度的參與者繳交的保費應該是50年前的4倍。按國發會推估，再一個50年之後，65歲相對工作人口比值為83：100，那麼如果退休給付內容不修改，屆時保費必須是現有均衡費率的4倍多，是50年前均衡費率的16-17倍多。由於人口老化以及公共年金財務壓力，近幾年各個國家社會福利與保險制度的改革，皆採減法式改革，但加重老年經濟安全的

⁴⁰ 但只有父母、子女在同一申報戶且存在受扶養關係，納稅義務人代為繳交的年金保費才能列舉扣除。

⁴¹ 僅包括人壽保險和年金保險這兩項。

⁴² 目前最低稅負制設有每年 670 萬元的免稅額，因此若年金受益人當年度個人基本所得額不超過 670 萬元，就不必被課徵最低稅負，如果超過 670 萬元，則扣除 670 萬元免稅額後乘上 20%的金額就是「基本稅額」，根據所得基本稅額條例規定，「基本稅額」與「一般所得稅額」兩者取其大繳交所得稅。以年金保險每月給付 5 萬元為例，一年給付最多 60 萬元，達不到最低稅負制的申報門檻。除非申購非常高額之年金，否則年金險的給付並不容易被課最低稅負。

個人責任。當世界銀行結構中的第一層與第二層因減法式改革而削弱時，第三層自願性的個人經濟準備就越發重要。

人生財務風險規劃需要將三層架構納入安排。第一個步驟必須先了解自己的財務需求，計算方式就是把個人預期餘命以及依生活水準期待所需的生活開銷做一個折現計算，將該現值扣除世界銀行三層中的第一層社會保險與第二層職業退休金可領取的金額，其剩餘數即為第二步驟的個人財務缺口；第三步驟乃設法透過第三層自願性儲蓄規劃補足第二步驟缺口，並依資產組合概念進行投資與風險保障規劃；投資規劃主要追求成長與績效；風險保障規劃主要建立保本防禦網。

我國保險智庫「保險事業發展中心」於網頁上開闢了高齡化專區，提供高齡化相關的研究資料以及壽險公司相關商品資訊，建議國人善用保險商品將老年經濟風險降到最低。國人應及早於年輕時透過遞延利變年金或遞延變額年金善用金錢的時間複利價值，並於指定年齡開始領取定期給付的年金，作為退休後生活的經濟來源。屆齡退休者或握有其他資產者，可分散資產運用，將一部分資產購買保障下方風險的即期固定年金或即期利變年金，讓退休後定期有一筆現金流入，而且活到老領到老。除了年金商品外，規避風險的工具尚有各項醫療或意外保障，如住院日額醫療險、實支實付醫療險、重大疾病險、癌症險、失能保險或長期照顧保險或殘廢扶助險等，透過這些醫療照護保障工具讓高齡醫療費用控制在可承受的範圍內。

人口高齡化，對個人、家庭與社會的影響不容忽視，它產生一波新的個人、家庭與社會革命，也帶領我們走向未曾經歷過的未來。若按目前台灣壽險業生命表計算，當個人選擇在初老時期從職場退休時，其退休後的人生長度有極高的機率超過職場服務期間，此一現象意味著，人生後半場的生活型態與經濟安全對個人生活品質的重要性絲毫不亞於人生前半場，如何規劃與因應需要時間輔助，提早啟動。

參考文獻

1. Fong, W. M. (2002), "On the Cost of Adverse Selection in Individual Annuity Markets: Evidence from Singapore," *Journal of Risk and Insurance*, 69(2), 193–208.
2. Ilmanen, A., M. Rauseo, and L. Truax (2016), "How Much Should DC Savers Worry about Expected Returns?" *The Journal of Retirement*, 4(2), 44–53.
3. Mitchell, O. S., J. M. Poterba, M. J. Warshawsky, and J. R. Brown (1999), "New Evidence on the Money's Worth of Individual Annuities," *American Economic Review*, 89(5), 1299–1318.
4. <https://www.limra.com/en> (付費資料庫)
5. <https://www.iii.org/table-archive/20860>
6. <https://www.tii.org.tw/tii/information/information1/000001.html>

日本提高消費稅因應 人口老化之研析

日本一橋大學社會學研究科博士候選人 鄭景文

壹、前言

貳、日本高齡化社會下的社會保障體系

參、日本社會保障給付與財政的關係

肆、日本社會保障體系與稅制的整體化改革

伍、結語

摘 要

日本近年由於人口高齡化迅速，社會保障給付持續增加，但保費收入持平的情況下，國庫擔負社會保障給付的比重不斷攀升，如今社會保障已是財政最大的支出項目，為求社會保障的充實與安定，以及財政的健全等兩項目標同時達成，日本政府決定進行社會保障與稅制的整體改革，並於 2019 年 10 月起，將消費稅率由 8%調漲至 10%。

本文先概述日本社會保障給付與財政現況，再探討日本社會保障體系與稅制的整體改革方案。對於同樣面臨高齡少子化的我國而言，可以發揮他山之石的借鏡。

壹、前言

根據內政部統計，我國在2018年3月高齡人口的比率達14%，正式邁入聯合國世界衛生組織所定義的「高齡社會」國家。依國發會推估，預計2026年更將邁入「超高齡社會(高齡人口的比率達20%)」，亦即每5個人中就有1位是高齡者。加上生育率逐年下滑，更加速台灣社會的人口老化現象。在「高齡化」與「少子化」並存的時代，有生產能力的壯年人口扶養老年人口的負擔愈來愈重，使得社會保障體系的永續發展面臨重要挑戰。而同為亞洲國家的日本，於壽命延長及戰後嬰兒潮世代陸續屆臨退休等因素下，人口高齡化迅速，包含年金、醫療、照護等的社會保障體系負擔快速膨脹，現在已是日本財政最大的支出項目。另一方面，由於景氣低迷以及公共支出的增加，於稅收嚴重不足下，以發行赤字公債來因應，導致政府累積債務餘額屢創新高，財政陷於極為嚴峻的狀態。有鑒於此，為求社會保障的充實與安定，以及財政的健全等兩項目標同時達成，日本政府推行社會保障體制與稅制的整體化改革，並於2019年10月起，將消費稅率由8%調漲至10%，對於同樣面臨高齡少子化的我國而言，可以發揮他山之石的借鏡。本文先概述日本社會保障給付與財政現況，再探討日本社會保障體系與稅制的整體改革方案。

貳、日本高齡化社會下的社會保障體系

一、急速的人口高齡化

依據日本總務省「國勢調查」以及國立社會保障·人口問題研究所的人口推計來看，日本2018年65歲以上老年人口為3,558萬人，占全體人口的28.1%，而15至64歲工作年齡人口比率為59.7%，由於戰後嬰兒潮世代將於2022年邁入75歲，雖然預估2042年65歲以上老年人口轉為減少，然而高齡人口比率仍將持續攀升，2065年老年人口將為3,381萬人，占全體人口比率將達38.4%，15至64歲工作年齡人口比率則滑落至51.4%。

若觀察老年人口對青壯年人口之扶養負擔，急速的人口高齡化，將使得工作年齡人口對社會保障費用的負擔，愈來愈沉重。於1960年時每1位65歲以上的老年人，由11.2人工作年齡人口(15-64歲)來扶養，於2018年預估減少至2.1人，2065年更僅剩1.3人(見表1)。因此現行的社會保障體系，急需因應社會環境的變化作制度上的修訂。隨著少子高齡化加速，以及政府財政的惡化，使得高年齡者不免擔憂，未來是否調降年金給付額，或增加醫療自付費用，而青壯年人口對於社會保障體系的永續經營，也產生不信任感。此外，少子高齡化的衝擊，亦使得社會保障制度無法產生所得重分配功效，這些都是少子高齡化下，社會保障制度面臨的課題。

表 1 日本高齡人口與工作年齡人口之比較

	65 歲以上老年人口占全體人口 比率(%)	平均每一高齡者之工作年齡人口 (15-64 歲)扶養人數
1960 年	5.7	11.2
1970 年	7.1	9.8
1980 年	9.1	7.4
1990 年	12.1	5.8
2000 年	17.4	3.9
2005 年	20.2	3.3
2010 年	23.0	2.8
2015 年	26.6	2.3
2025 年	30.0	1.9
2035 年	32.8	1.7
2055 年	38.0	1.4
2065 年	38.4	1.3

資料來源：日本內閣府「2019 年高齡社會白書」。

二、高齡化社會下的社會保障體系

日本現行社會保障體系，包含醫療、年金、失業、勞災與長期照護保險。藉由國民醫療保險與國民年金，社會保障已經覆蓋所有日本國民。然而，日本的社會保障體系，是依 60-70 年代當時所處環境所設計，不論人口結構、就業型態、生活型態、社會或經濟情勢，與現今皆有極大差異。就人口而言，1970 年左右日本總人口數突破 1 億人，目前約 1 億 2,644 萬人，但人口已呈現負成長，迄 2050 年人口數預計將低於 1 億人⁴³。再以人口結構來看，少年人口占總人口比率縮減，而高齡人口持續擴大，預估未來少子高齡化現象將更嚴峻。

就業型態方面，80 年代後期非正職員工占全體就業人口比率約 15%，90 年代後期開始逐漸增加，2007 年男性非正職員工比率達 20%，女性為 55%⁴⁴。由於非正職員工於工作經驗的累積與能力的提升，與正職員工相比，較為困難，因此產生薪資上的落差，且非正職員工的增加，亦為社會保險費繳納比率降低的原因之一，預估未來對社會保障制度將是極大的負擔。於生活型態上，雙薪家庭的增加，此外由於不婚或晚婚，也使得單身族比率逐漸提高，對社會保障體系帶來衝擊。

因此，近年日本的社會保障體系，也依社會結構的改變而作修訂。具體而言，60-70 年代的經濟高度成長時期，除確立社會保障架構，亦將所有國民納入醫療、年金體系。

⁴³ 日本國立社會保障・人口問題研究所「日本未來人口推計」。

⁴⁴ 日本總務省「勞動力調查」。

80 年代邁入經濟穩定成長期，推行社會保障給付的合理化與效率化，並創設老年人健保制度、國民年金等。90 年代則面臨低經濟成長以及少子高齡化的衝擊，2000 年開始陸續推行社會保障體系改革，以制度的永續經營、財政平衡、給付與負擔均衡、以及公平正義的觀點，對年金、醫療、照護等制度進行改革(見表 2)。

表 2 目前日本社會保障制度改革的主要檢討課題

制度	檢討課題
年金	<ul style="list-style-type: none"> ● 修訂依整體經濟社會情勢調整年金給付水準制度之啟動要件。 ● 年金開始給付之 70 歲年齡上限提高至 75 歲。 ● 擴大「厚生年金(民間企業員工加入之年金)」之適用。 ● 在職老人年金的縮減或廢除。
醫療	<ul style="list-style-type: none"> ● 後期高齡者(75 歲以上)醫療費自付額由 1 成調升至 2 成。 ● 癌症藥物 Opdivo 等超高價藥品之保險適用方式。 ● 將可以如貼布、維他命等市售商品替代之藥物，排除於保險給付對象之外。
照護	<ul style="list-style-type: none"> ● 照護保險之使用者自付額，原則上調升至 2 成。 ● 照護計畫之製作費用，將由使用者負擔。

資料來源：整理自日本內閣府大臣官房政府廣報、財政制度等審議會財政制度分科會「社會保障改革」。

參、日本社會保障給付與財政的關係

一、日本社會保障給付快速增加

由於各項社會保障體系改革，加上壽命延長及戰後嬰兒潮世代陸續屆臨退休等因素下，人口高齡化迅速，包含年金、醫療、照護等的社會保障給付快速增加，於 2019 年社會保障給付總額達 123.7 兆日圓，創歷史新高，其中以「年金」46.0%的比重為最高，其次是「醫療」32.0%，「照護、育兒援助等社會福祉」22.0%，而日本財務省更預估 2025 年社會保障給付總額將高達 145.8 兆日圓。另一方面，因人均國民所得成長緩慢，2019 年社會保障給付占國民所得比率上升至 29.3%(見表 3)。

表 3 日本社會保障給付總額與占 GDP 比率

單位：兆日圓

	1970 年	1980 年	1990 年	2000 年	2019 年
國民所得總額(A)	61.0	203.9	346.9	386.0	423.9
給付總額(B)	3.5(100.0%)	24.8(100.0%)	47.2(100.0%)	78.4(100.0%)	123.7(100.0%)
年金	0.9(24.3%)	10.5(42.2%)	24.0(50.9%)	40.5(51.7%)	56.9(46.0%)
醫療	2.1(58.9%)	10.7(43.3%)	18.4(38.9%)	26.6(33.9%)	39.6(32.0%)
照護等	0.6(16.8%)	3.6(14.5%)	4.8(10.2%)	11.3(14.4%)	27.2(22.0%)
B/A	5.77%	12.15%	13.61%	20.31%	29.28%

註：1、「照護等」，包含照護與其他社會福利。

2、2019 年度為預算金額。

資料來源：日本國立社會保障・人口問題研究所「2019 年度社會保障給付費」、日本厚生勞動省。

二、日本社會保障體制支出與財源之不足

依據日本政府於 2018 年 12 月 17 日公布之 2019 年度政府財政預算，預估歲出為 101.5 兆日圓，而稅收與稅外收入，因 2019 年 10 月起調升消費稅，預計為歷史新高的 68.8 兆日圓，惟仍須發行 32.7 兆日圓公債以填補缺口，累計 2018 年度日本政府債務占國內生產毛額(GDP)的比率高達 237.1%，為先進國家中最高者(見表 4)。

表 4 各國政府債務占 GDP 比率

單位：%

年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
日本	207.9	222.1	229.0	232.5	236.1	231.6	236.3	235.0	237.1
美國	95.4	99.8	103.2	104.8	104.5	104.7	106.9	106.2	105.8
英國	75.2	80.8	84.1	85.2	87.0	87.9	87.9	87.1	86.9
德國	81.0	78.6	79.9	77.4	74.5	70.8	67.9	63.9	59.8
法國	85.3	87.8	90.6	93.4	94.9	95.6	96.6	98.5	98.6
義大利	115.4	116.5	123.4	129.0	131.8	131.6	131.4	131.3	132.1
加拿大	81.3	81.9	85.5	86.2	85.7	91.3	91.8	90.1	90.6

資料來源：IMF "Fiscal Monitor Report" (2019 年 4 月)。

而觀察各年度政府財政收支，由於日本政府財政惡化，使得公債發行餘額不斷攀升，除 90 年代公共事業相關費用的增加外，近年來，急速的人口高齡化，使得社會保障相關給付持續攀升，以及地方政府財政惡化，地方分配款不斷增加，為主要因素。另外，景氣低迷以及各種減免租稅措施，使得稅收大幅減少，亦是原因之一(見表 5)。

表 5 日本政府財政收支

單位：兆日圓

年度	1989	1993	1998	2003	2008	2019
歲出	65.9	75.1	84.4	82.4	84.7	101.5
基礎財政支出	53.8	61.4	66.7	66.9	65.5	77.9
地方分配款	15.0	13.9	14.3	17.4	15.7	16.0
公債相關支出	12.1	13.7	17.7	15.5	19.2	23.3
歲入(稅收等收入)	60.6	61.0	55.8	50.3	55.3	68.8
稅收	54.9	54.1	49.4	43.3	44.3	62.5
其他收入	5.7	6.9	6.4	7.0	11.1	6.3
公債發行額	6.6	16.2	34.0	35.3	33.2	32.7
公債依存度(%)	10.1	21.5	40.3	42.9	39.2	32.2

資料來源：日本財務省。

日本的社會保障體制財源取得方式，有國庫、保費收入、基金孳息與部分負擔等，其中最重要的為國庫與保費收入。不過，因社會保障的保費收入持平，國庫擔負社會保障給付的比重不斷攀升，由 1990 年的 24%，上揚至 2019 年的 41%，現已占日本財政支出中最大部分。而在稅收不足的情況下，日本財政收入近半以發行赤字公債因應。與 30 年前相較，社會保障給付金額由 1990 年的 47.2 兆增加至 2019 年的 123.7 兆，約增加 3 倍，但公債發行額卻由 7.3 兆增加至 32.7 兆，暴增 5 倍，顯示政府財政處於極為嚴苛的狀況(見表 6)。

表 6 社會保障給付金額與國債發行額的增加

	1990 年度	2019 年度	倍率
社會保障給付	47.2 兆日圓	123.7 兆日圓	約 3 倍
公債發行額	7.3 兆日圓	32.7 兆日圓	約 5 倍

資料來源：日本國立社會保障・人口問題研究所「社會保險統計」。

如從 2019 年度日本政府總預算案來看，財政支出將比 2018 年度預算增加近 4%，預計將達到 101.5 兆日圓左右。而占財政支出約 3 成的社會保障給付將比 2018 年度預算實際計入金額(32.9 兆日圓)增加近 2 兆日圓，達 34.1 兆日圓，創歷史新高(見表 7)。

表 7 日本 2019 年度政府財政收支

單位：億日圓

歲出			歲入		
總額	1,014,571	(100.0%)	總額	1,014,571	(100.0%)
公債	235,082	(23.2%)	公債發行	326,605	(32.2%)
債務償還	146,580	(14.4%)	特殊公債	257,085	(25.3%)
利息支出	88,502	(8.7%)	建設公債	69,520	(6.9%)
基礎財政支出	779,489	(76.8%)	租稅及印花稅	624,950	(61.6%)
社會保障	340,593	(33.6%)	消費稅	193,920	(19.1%)
地方分配款	159,850	(15.8%)	所得稅	199,340	(19.6%)
公共事業	69,099	(6.8%)	法人稅	128,580	(12.7%)
文教與科學振興	56,025	(5.5%)	其他稅收	103,110	(10.2%)
國防	52,574	(5.2%)			
其他支出	101,348	(10.0%)	其他收入	63,016	(6.2%)

註：1、其他支出包含食品安全提供、中小企業對策、能源對策、經濟合作、預備費等。

2、其他稅收包含菸酒稅、石油煤碳稅、關稅、繼承稅、印花稅等。

資料來源：日本財務省。

其中，國庫擔負各社會保障給付比率如下：

(一) 年金保險

於 1985 年修正年金制度時，實施基礎年金(國民年金)，因此初期訂定年金給付支出的三分之一由中央政府負擔。而為確保財源穩定，2004 年開始階段性的提高中央政府負擔比率，至 2009 年達到二分之一。

(二) 醫療保險

醫療保險的政府負擔比率，依各制度而有不同。75 歲以上老年人加入的長壽醫療制度，給付支出的 50%，由中央政府、都道府縣、市町村以 4 : 1 : 1 的比率擔負。後期高齡者⁴⁵醫療援助金，由中央政府 43%、都道府縣 7%的比率擔負。市町村國保⁴⁶加入者的給付支出，50%由中央政府與都道府縣擔負。

(三) 照護保險

給付支出的 50%由政府負擔。其中居家照護服務給付，中央政府擔負 20%、都道府縣擔負 12.5%、市町村擔負 12.5%、調整給付金⁴⁷擔負 5%。機構照護服務給付，因

⁴⁵ 65-74 歲老年人稱為前期高齡者，75 歲以上老年人則為後期高齡者。

⁴⁶ 市町村國保對象，主要為農林水產從業者、自營業、無業、退休、臨時雇員等。

⁴⁷ 為調整因各市町村間醫療費或居民所得水準的差異，由中央政府提撥各市町村的補助金。

無調整給付金，因此都道府縣的擔負比率提高至 17.5%。

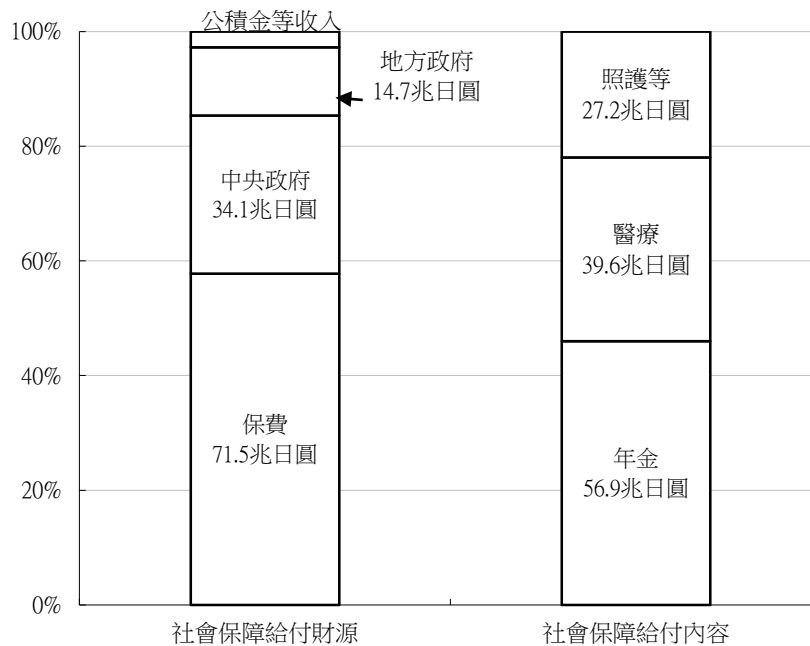
(四) 就業保險

依據就業保險包含失業給付、求職津貼、促進就業津貼、教育訓練津貼、繼續僱用津貼等，其中求職津貼中的 13.75%，由政府負擔。

(五) 勞災保險

雇主擔負的保費為主要財源，僅部分由政府補助。

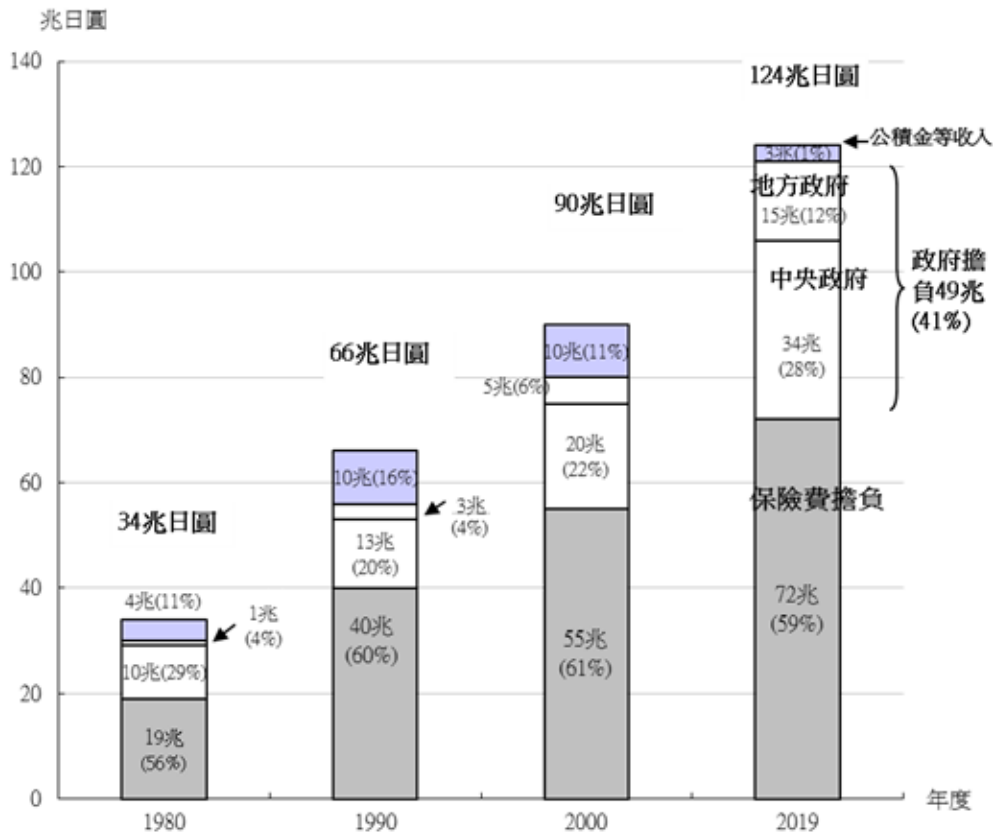
由以上觀之，年金、長壽醫療制度、照護保險等的給付支出，由目前工作世代與政府財政各以約 60%及 40%的比率來擔負(見圖 1)。由於政府財政擔負社會保險給付中，以對高齡者為主，而隨著人口高齡化，預期稅收與公債擔負社會保障制度財源的比重，將逐年增加(見圖 2)。使得在實施財政健全化中，如何確保社會保障給付財源，已是當務之急。



註：「照護等 27.2 兆日圓」，包含照護與其他社會福利，其中照護為 11.6 兆日圓。

資料來源：日本國立社會保障·人口問題研究所「社會保險統計」、依據日本厚生勞動省 2019 年度預算。

圖 1 日本 2019 年度社會保障給付內容與財源



註：1.社會保障財源除擔負年金、醫療、照護等社會保障給付外，另有管理費等支出。
 2.社會保障支出與社會保障財源(政府負擔、保險費收入)之差額，以年金公積金等收入補足。
 3.2019 年度為預算金額。
 資料來源：日本國立社會保障・人口問題研究所「社會保險統計」、日本厚生勞動省。

圖 2 日本社會保障財源

近來日本公債發行額不斷膨脹，而國庫擔負社會保障給付的比重持續攀升，為了減輕下一世代的轉嫁負擔，日本政府決定進行社會保障與稅制的整體改革。此次改革，依 2013 年 8 月社會保障制度改革國民會議的報告書中揭示，將以降低下一代扶助社會保障的負擔，以及同時達到社會保障制度與財政健全化為目標。

肆、日本社會保障體系與稅制的整體化改革

一、改革背景與方針

日本的財政由於社會保障相關給付的增加、以及大幅度的減免租稅措施，加上景氣低迷，使得稅收減少，新發行公債已從 1970 年的 7.3 兆日圓，擴增到 2018 年的 33.7 兆日圓，赤字公債總額高達 1,087 兆日圓，平均每位國民負債 859 萬日圓，在 2019 年度的 101.5 兆日圓預算中，有 32% 資金來自於赤字公債，金額高達 32.7 兆日圓，由此可以看出日本的財政狀況正處在危急關頭。因此有必要透過稅制的根本改革，以確保財源穩定，並同時達成社會保障的充實與安定、以及財政的健全化目標。此次改革，起源於 2010 年 6 月就任首相的菅直人，祭出「新成長戰略」與「財政運營戰略」，以實現「強力經濟」、「強力財政」、「強力社會保障」的整體化方針。菅首相在 2010 年 7 月的參議院選舉時，提出了將消費稅提高至 10% 的構想。之後，菅首相將社會保障制度改革和確保財政資金來源作為一項課題，開啟社會保障與稅制整體化改革議題。此外，他在 2011 年 6 月又提出 2015 年前將消費稅率提高至 10% 的方針。並訂定 2020 年前超越平均名目 3%、實質 2% 的經濟成長率、中央與地方財政收支赤字占 GDP 比率最遲 2015 年前減半、2020 年度達財政收支盈餘等目標。

之後，野田佳彥接續菅直人為首相，野田在 2011 年 9 月就任後便開始推展社會保障與稅制整體化改革相關法案的制定工作，並於 2012 年 3 月向國會提交法案。經執政的民主黨、在野的自民和公明黨等協商取得共識後，社會保障與稅制整體化改革相關法案於 2012 年 6 月 26 日在眾議院獲得通過。

法案的核心內容，是分兩階段提高消費稅稅率，即在 2014 年 4 月將消費稅率由現行的 5% 提高到 8%，在 2015 年 10 月再提高到 10% (安倍晉三接任首相後，將消費稅率 8% 調漲至 10%，延後至 2019 年 10 月實施)，而消費稅率調升所增收的消費稅收，全作為社會保障的財源。此外，還針對現行社會保障制度進行多項改革方案。同時，三黨還成立了“社會保障制度改革國民會議”，在進一步探討社會保障制度改革事宜上達成了共識。

茲將整體改革的必要性、以及社會保障體系財源籌措的方式，分析如下。

(一) 整體改革的必要性

由於人口快速高齡化，包含年金、醫療等的社會保障給付急速增加，而少子化，使擔負保費的人口數不斷縮減下，預估今後國庫擔負社會保障給付的比重將持續上揚。此外，日本的社會保障制度，以稅收提供最低限度的保障為原則，因此國庫對社會保障給付財源的重要性與日俱增。然而稅收容易受景氣因素所影響，而目前公債發行額，已達先進國家中最高水準，如再擴大公債發行額，將為下一代留下龐大負擔。因此，對於社會保障制度的修訂，不僅是社會保障給付內容等制度的檢討，保費與稅收等財政負擔的

關係，皆須作全盤且整體性的考量。且有鑑於第二次世界大戰後嬰兒潮世代陸續屆臨退休下，預期醫療費用將大幅膨脹，有必要加快改革步伐。

就制度的修訂方式而言，不論是調降社會保障給付水準、增加保費、或者調升消費稅率，皆會為社會與經濟帶來極大影響。所以如何訂定確保穩定的社會保障給付財源方式，需要根本且整體性的考量。

此外，進行社會保障制度的整體改革中，確立地方政府的責任定位，也極為重要。因此，中央與地方政府的分擔比率，各自財源的確保，於制度整體的評估時，也加入議題之中。

(二) 財源籌措的方式

日本政府於 2010 年 6 月訂定的「財政營運戰略」中，揭示「對於增加的社會保障給付，應由中央政府、地方政府、雇主、使用者依適當比率來分擔，由社會全體來確保社會保障制度的永續發展」。因此保持相互間的均衡，而無偏頗極為重要。

對於社會保障負擔均衡，評估的要點包含：1.該採行保費或者稅收方式，來因應社會保障給付增加。2.在保費訂定最高金額的限制下，以何種稅收來籌措社會保障給付財源。3.如何改革使財政趨於健全化。4.如何確保各階層的公平性等。

1. 保費與稅收的選擇

為確保社會保障給付財源的安定，首先必須評估該採行保費或者稅收方式，來作為社會保障財源的籌措方式。現行的財源籌措，於保費有最高金額的限制下，採行逐步增加國庫負擔的架構模式。由於透過保費作為穩定的財源籌措方式有其難度，因此需重新檢討保費於財源中的角色，並明確訂定保費與稅收的擔負比率。

2. 作為社會保障給付財源的稅收方式

保費與稅收的擔負責任確立之後，有必要再評估做為社會保障給付財源的稅收方式。所得稅、消費稅、法人稅等之間的選擇極為重要，選擇結果將對經濟造成影響、階層間的財富重分配、與特定財源化的效果，因此有必要進行稅制的根本改革。目前日本的三大稅收，依序為所得稅、消費稅、法人稅，2019 年分別為 19.9 兆日圓、19.4 兆日圓以及 12.9 兆日圓。少子高齡化的高速進展之下，為減輕下一世代的過度轉嫁負擔，因此日本政府決議採行由社會全體擔負的消費稅。再加上：

- (1) 日本消費稅率水準較先進國家為低。
- (2) 消費稅收穩定，較不易受景氣或人口結構波動影響。
- (3) 負擔不會集中於工作世代等特定族群，可確保各階層的公平性。
- (4) 具極高的財源籌措力等因素。

因此以提高消費稅，作為社會保障給付財源的籌措。提高消費稅率如以社會保障為目的，可確保為穩定性的稅收，且具有簡單且透明的架構，將容易獲得國民的

理解。因此考量以社會保障給付增加時，增加的部分以消費稅來擔負。消費稅率提高之下，使得社會保障保險給付財源充足。但如不實施物價平減則包含高齡者的負擔就會增加，實質的給付水準也將下降。

3. 財政收支改革以邁向健全化

財政支出中，社會保障相關給付的比率極高，預估今後社會保障給付財源中，稅收的比率將會逐漸加重。考量財政的危機狀況之下，有必要進行財政收支改革，以邁向財政健全化。

為求財政健全化，有必要進行財政制度與預算編列的改革，將收益與費用間的關係明確量化。削減財政支出浪費後，不足的財源以增稅來補足。

二、社會保障體系進行之改革

改革前消費稅收的社會保障使用，主要為高齡者的三大給付，即國民年金、高齡者醫療與照護。改革後則使社會保障制度更為充實，消費稅將用於社會保障四大給付，除原先的年金、醫療與照護外，再增加孩童與育兒，而在消費稅增收的運用上，首次在少子化對策中，加入創造人才革命，以達到「因應全世代型」的社會保障改革目的。

(一) 少子化對策(創造人才革命)

1. 幼兒教育制度

- 預計 2020 年 4 月起，全面實施免費幼兒教育制度(見表 8)
 - 目前免費教育制度，以未課徵住民稅之低所得家庭為對象，未來將擴大範圍，冀所有嬰幼兒皆能享受免費教育。
 - 以 3-5 歲幼兒為招生對象的幼稚園、認定幼兒園，實施免費教育制度。
 - 對於就讀未實施育兒支援新制度的孩童，政府將設定補助上限金額，以減輕民眾負擔。
- 充實幼兒教育與保育的質與量
 - 改善、普及以及推展具幼稚園與保育園優點的「認定兒童園制度⁴⁸」。
 - 除幼稚園與保育園外，增加小型保育以及家庭式的保育(保育媽媽)體系。
- 依據各地區的需求，增加育兒援助
 - 廣設親子家庭的交流與諮詢場所、臨時托兒服務、安親班等。
- 解決保育園名額不足問題
 - 解決因名額不足，等候進入幼兒園的幼兒一直無法遞補進入的困境，日本政府計畫 2020 年以前，備妥足以接納 32 萬名孩童之機構，以解決保育園名額不足問題。

⁴⁸ 認定兒童園是集托兒所、幼稚園、育兒援助三項機能為一體的綜合機構。提供小學入學前孩童的幼兒教育與保育。

表 8 日本幼兒教育免費化制度

設施	年齡	免費化範圍
幼稚園、認定托兒所、幼兒園	0-2 歲	低所得家庭(無課住民稅之家庭)免費
	3-5 歲	所有家庭免費
認定外托兒所	0-2 歲	補助最高每月 4 萬 2,000 日圓
	3-5 歲	補助最高每月 3 萬 7,000 日圓
幼稚園的托育	3-5 歲	補助最高每月 1 萬 1,300 日圓

資料來源：整理自日本內閣府資料。

2. 免費高等教育制度

- 預定 2020 年 4 月開始實施
 - 僅限未課徵住民稅之低所得家庭子女為支援對象，就讀國立大學無須繳納學費。
 - 就讀私立大學之減免對象，則參考一般標準學費金額，作為減免上限。

3. 大學改革

- 各大學角色與機能的明確化。
- 大學教育於質的提升。
- 學生所習得之能力與附加價值的可視化。
- 經營能力的強化。
- 大學的合作與整合。
- 推動專業學校、專門學校的職業教育。

4. 回流教育⁴⁹

- 擴大教育訓練給付。
- 藉由產學合作之回流教育。
 - 尖端領域的計畫開發。
 - 技術人員的回流教育。
 - 擴充在職者為對象的教育訓練。
 - 以提高生產性為目標的諮詢人才培訓。
 - 補助因回流教育的長期教育訓練休假。
- 擴大企業的轉職僱用。

5. 促進高齡者僱用

- 塑造 65 歲以上持續僱用的環境。

⁴⁹ 回流教育係指個人在一生大部分時間中，教育、工作、休閒三者輪替發生；或學習活動在一生中，因環境改變而作間斷的發生。

- 高齡者的僱用促進對策。
- 公務員退休年齡的延後。

(二) 醫療與照護

提供具效率且高品質的醫療服務，使高齡者盡早重新回歸社會或家庭生活。

- 提供醫療與照護服務體制之改革
 - 病床的機能劃分、互助、以及居家醫療的推展等。
 - 建構區域性的照護體系。
- 醫療與照護保險制度之改革
 - 醫療保險制度財源的健全化。
 - 確保國民保費負擔之公平性。
 - 保險給付對象與醫療範圍之合理化。
 - 照護給付之效率提升。
 - 調降低所得者之保費。
- 對於難治之症、小兒慢性病等特定病患，制定公平且長期性之照護制度。

(三) 年金

以改善現行制度為主

- 增加低所得高齡者與身障者的給付
- 擴大遺族年金的適用對象
- 給付資格期間的縮短

不過，社會保障與稅制整體化改革中，因應高齡化進展，充實了社會保障體系，但預計實施的抑制給付額以及提高效率政策，卻遭受阻礙。日本政府 2015 年度實施的照護保險改革中，將輕症狀老年人照護預防服務交由地方政府負責，並利用志工等提高效率，預估將可減少給付 1,600 億日圓，但遭受朝野政黨議員以及地方政府反對，使得抑制支付額政策無疾而終。

三、稅制相關之改革

此次改革，包含消費稅率調升、地方消費稅用途的明確化、以及消費稅相關地方分配稅款率的變更等內容。

(一) 消費稅率調升

2014 年 4 月 1 日以前，消費稅率為 5%(中央消費稅 4%、地方消費稅 1%)，2014 年 4 月 1 日開始，消費稅率調升為 8%(中央消費稅 6.3%、地方消費稅 1.7%)，而 2019

年 10 月 1 日開始，消費稅率再度調漲為 10%(中央消費稅 7.8%、地方消費稅 2.2%)，調漲稅率增加的稅收，全作為因應高齡化社會而增加的社會保障給付財源。

(二)消費稅用途的明確化

關於消費稅收，除作為地方分配稅款外，其餘不論地方或中央的消費稅收，皆限定作為社會保障給付四項經費，包含基礎年金、高齡者醫療、照護，以及少子化對策之財源。

(三)消費稅相關地方分配比率的變更

於中央與地方的消費稅收分配方面，2019 年 10 月起地方消費稅分配比率，由 1.7% 提高至 2.2%。而原先中央稅收的 20.8% 需支付給地方，再加上地方稅收的 2.2%，換言之，地方政府合計取得消費稅收的 3.67%。2020 年 4 月起地方政府取得消費稅收比率，再提升至 3.72% (見表 9)。

表 9 日本消費稅相關地方分配稅款率的變更

	-2014 年 3 月 31 日	2014 年 4 月 1 日-	-2019 年 9 月 30 日	2019 年 10 月 1 日-	2020 年 4 月 1 日-
消費稅率	5%	8%		10%	
中央消費稅率	4%	6.3%		7.8%	
地方分配 款比率	1.18% (法定率 29.5%)	1.40% (法定率 22.3%)	1.47% (法定率 20.8%)		1.52% (法定率 19.5%)
地方消費稅率	1%	1.7% (其中 0.7%作為社會保障財源)		2.2% (其中 1.2%作為社會保障財源)	
地方合計分配率	2.18%	3.10%		3.72%	

資料來源：整理自日本總務省資料。

(四)消費稅用途的明確化與資金缺口

預估消費稅由 8% 調升至 10%，將增加 5.6 兆日圓稅收，增收部分將全額作為社會保障財源，其中 2.8 兆日圓以社會保障安定化為目標，進行財政重建，以減輕轉嫁給後代之負擔，包含降低赤字公債發行 1.8 兆日圓、補充輕減稅率實施所造成之稅收減少 1 兆日圓。另外的 2.8 兆日圓，則作為充實社會保障，包含 1.7 兆日圓的少子化對策(創造人才革命)，用於減輕教育負擔、育兒援助、培育照護人才等，以及 1.1 兆日圓的充實社會保障財源(見表 10)。

表 10 日本消費稅調漲(8%→ 10%)增收部分之用途

5.6 兆日圓	2.8 兆日圓 社會保障安定化 (財政重建)	1.8 兆日圓 減輕轉嫁給後代之負擔 (降低赤字公債發行)
		1 兆日圓 補充輕減稅率實施所造成之稅收減少 (確保今後財源)
	2.8 兆日圓 充實社會保障	1.7 兆日圓 少子化對策(創造人才革命) (幼稚與高等教育免費制度、培養保育員等)
		1.1 兆日圓 充實社會保障財源 (援助低收入高齡者等)

資料來源：整理自日本內閣府資料。

此外，就消費稅 10%與消費稅 8%之用途以及資金缺口來看，於 2019 年 10 月之前，日本消費稅率為 8%，其中 1.7%為地方消費稅，6.3%為中央消費稅，而除中央消費稅的 22.3%作為地方分配稅款外，其餘不論地方或中央的消費稅收，皆限定作為社會保障四經費，包含基礎年金、高齡者醫療、照護、少子化對策(見表 11)。2018 年中央社會保障四經費的預算規模達 29.1 兆日圓，而 8%的消費稅，扣除地方稅及地方交付稅後，約為 13.6 兆日圓，顯示有 15.5 兆日圓的缺口存在(見表 12)。

表 11 日本消費稅率調升後中央與地方的用途變更

	消費稅率 8%			消費稅率 10%			
	中央消費稅收 (6.3%)		地方消費稅收 (1.7%)	中央消費稅收 (7.8%)		地方消費稅收 (2.2%)	
中央 與地 方分 配	中央分得 消費稅收 4.9%	地方 分配款 1.4%	地方分得消費 稅收 1.7%	中央分得 消費稅收 6.28%	地方 分配款 1.52%	地方分得 消費稅收 1.2%	地方分得 消費稅收 1.0%
用途	中央社會 保障四經費 (年金、醫 療、照護、少 子化對策)	地方政府使用 3.1% (地方政府分配於醫療、照護、少 子化對策等，其中 1.0% 無用途 限制)		中央社會 保障四經費 (年金、醫 療、照護、少 子化對策)	地方社會保障財源		地方政府 使用 1.0%

註：依日本地方稅法，對於地方消費稅用途之規定，除年金、醫療、照護等社會保障給付及少子化對策之用外，須作為社會保障措施(社會福利、社會保險、保健衛生等)所需經費。

資料來源：整理自日本總務省資料。

表 12 日本 2018 年消費稅改革前之資金缺口

	項目與金額
社會保障給付(A)	中央社會保障四經費(基礎年金 12.3 兆日圓、高齡者醫療 11.6 兆日圓、照護 3.1 兆日圓、少子化對策 2.1 兆日圓)：29.1 兆日圓
消費稅收(B)	中央消費稅收(地方分配款除外)：13.6 兆日圓
差額(A - B)	15.5 兆日圓

資料來源：本研究自行整理。

藉由社會保障與稅制的整體改革，消費稅調升後的消費稅收(除消費稅的 1% 為地方分得消費稅收外)，全部作為社會保障財源，然而對於中央社會保障四經費給付的合計金額，仍呈現資金缺口。2019 年 10 月開始，日本消費稅率調升為 10%，其中地方消費稅為 2.2%，中央消費稅提升至 7.8%。而隨著消費稅率調升，中央社會保障四給付加上地方社會保障，與消費稅收的缺口，為 20.8 兆日圓(見表 13)，而 2019 年中央社會保障四給付與中央消費稅收(扣除地方分配款)的缺口，由 2018 年的 15.5 兆日圓縮小至 15.0 兆日圓(見表 14)。

表 13 日本社會保障之資金缺口(2019 年度預算)

	項目與金額
社會保障給付(A)	<p>中央社會保障四經費(基礎年金 12.7 兆日圓、高齡者醫療 11.9 兆日圓、照護 3.2 兆日圓、育兒援助 2.6 兆日圓)：</p> <p>30.3 兆日圓</p> <p>+</p> <p>地方社會保障經費：11.9 兆日圓</p> <p>=</p> <p>合計 42.2 兆日圓</p>
消費稅收(B)	<p>中央消費稅收：19.4 兆日圓(其中地方分配款 4.0 兆日圓)</p> <p>+</p> <p>地方消費稅收：4.9 兆日圓</p> <p>=</p> <p>合計 24.3 兆日圓</p> <p>(扣除地方分得消費稅收 1% 後為 21.4 兆日圓)</p>
差額(A - B)	20.8 兆日圓

資料來源：本研究自行整理。

表 14 各年度社會保障之資金缺口

單位：兆日圓、%

年度	中央社會保障三經費(A)				消費稅收(B)	差額(A-B)	B/A(%)	
	基礎年金	高齡者醫療	照護	合計				
2001	4.7	3.5	1.4	9.6	7.1	2.4	74.6	
2002	4.8	3.8	1.5	10.1	6.9	3.2	68.7	
2003	5.0	3.9	1.6	10.4	6.7	3.8	64.0	
2004	5.3	4.0	1.8	11.0	6.7	4.3	61.2	
2005	5.8	4.0	2.0	11.8	7.2	4.6	60.9	
2006	6.2	4.0	1.9	12.1	7.4	4.7	61.2	
2007	6.6	4.2	1.9	12.8	7.5	5.3	58.8	
2008	7.0	4.4	1.9	13.3	7.5	5.8	56.4	
2009	9.6	4.7	2.0	16.2	7.1	9.1	44.0	
2010	9.9	4.6	2.1	16.6	6.8	9.8	41.0	
2011	10.1	4.8	2.2	17.2	7.2	10.0	41.9	
2012	7.7	5.1	2.3	15.1	7.3	7.8	48.6	
2013	9.9	5.4	2.5	17.8	7.5	10.3	42.1	
年度	中央社會保障四經費(A)					消費稅收(B)	差額(A-B)	B/A(%)
	基礎年金	高齡者醫療	照護	育兒援助	合計			
2014	11.4	10.9	2.8	1.9	26.9	11.9	15.0	44.3
2015	11.7	11.2	2.8	2.0	27.7	13.3	14.5	47.9
2016	11.9	11.3	2.9	2.0	28.2	13.4	14.8	47.4
2017	12.1	11.5	3.0	2.1	28.7	13.3	15.4	46.4
2018	12.3	11.6	3.1	2.1	29.1	13.6	15.5	46.8
2019	12.7	11.9	3.2	2.6	30.3	15.4	15.0	50.7

註: 1.各年度金額，為最初預算金額。消費稅收為中央消費稅收扣除地方分配款之金額。

2.中央社會保障四經費，為年金、醫療與照護之社會保障給付、以及因應少子化對策之所需經費。

資料來源：整理自各年度預算。

透過消費稅的提高，以及重視經濟成長為內容的「安倍經濟學」等各種施策，預計日本財政將獲得改善，其年度財政重建目標分別為：

- 2014-2015 年度

政府一般會計的基礎財政收支，以每一年度赤字縮減 4 兆日圓為目標。

- 2015 年度

包含中央與地方的基礎財政收支赤字占 GDP 比率，由 2010 年度的 6.6%減半

至 3.3%。

- 2020 年度

包含中央與地方的基礎財政收支盈餘為目標。

- 2020 年度之後

政府債務對 GDP 比率，持續穩定的下降。

伍、結語

近年來，多數國家由於國民預期壽命延長、婦女生育率降低，以及第二次世界大戰後嬰兒潮世代陸續屆臨退休，人口老化與高齡化社會現象，已對經濟發展、社會安定以及就業安全等產生衝擊，尤其人口結構的轉變，老年人口僅由薄弱的青壯年人口扶養支撐，使社會保障體系面臨永續發展的重要挑戰。

而各國對於採取何種形式的社會保障體系、社會保險補助與其財源籌措方式，受到國家在社會福利體制中所扮演角色，以及社會保障制度發展過程而有所不同。日本是偏向於社會保險型的國家，由於社會保障給付持續增加，社會保障已為日本財政最大的支出項目，預期高齡化將使得財政支出擴大下，社會保障將是最重要的項目，然而社會保障的保費收入持平下，國庫擔負社會保障給付的比重不斷攀升，由1990年的24%，上揚至2019年的41%。為求社會保障的充實與安定化，以及財政的健全等兩目標同時達成，加上如確立受信賴的社會保障制度，將使國民安心並擴大消費。依據此觀點，社會保障改革與其財源的確保，進行包含消費稅的稅制的整體性改革是不可或缺的。

不過，此次改革，也有一些課題有待解決。

- 一、消費稅收低於社會保障給付支出金額，所以事實上並不具特定財源機能。
- 二、消費稅收全作為社會保障給付財源，但中央與地方的分配上，恐怕造成兩者責任無法區分，因而產生中央與地方對立的情形。
- 三、日本政府藉由消費稅調漲，充實社會保障四大給付(年金、醫療、照護、育兒)，以達到「因應全世代型」的社會保障改革目的。然而主要以幼兒與高等教育免費化、及高齡者為對象，因而使得現役世代、未婚者以及無子女家庭，出現僅有負擔增加而無受惠的不同意見。
- 四、此外，日本政府於改革過程中，包括抑制支付額政策的無疾而終；消費稅率調升的同時，也帶來以加強地區醫療為名，提高診療費的聲浪等，都是未來將面臨的課題。

參考文獻

1. 日本金融調査研究会〈超高齡社会における社会保障・財政のあり方〉・2011年。
2. 日本財務省〈日本の財政関係資料〉・2019年。
3. 日本財務省〈国の財政事情・社会保障と税の一体改革 関係資料〉・2019年。
4. 竹村 義弘〈社会保障と税の一体改革〉・東海財務局・2014年2月。
5. 安藤 範行〈地方消費税の充実等による社会保障の安定財源の確保¹ 地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案²〉・《立法と調査》No.333・参議院事務局企画調整室編集・発行・2012年10月。
6. 片山 信子〈社会保障財政の国際比較¹ 給付水準と財源構造²〉・レファレンス・1998年。
7. 厚生労働省政策統括官付政策評価官室〈平成18年高齡期における社会保障に関する意識等調査報告書〉・2008年。
8. 社会保障制度審議会事務局編〈社会保障の展開と将来：社会保障制度審議会50年の歴史〉法研・2000年。
9. 厚生労働省〈労働白書〉2019年。
10. 財務省〈わが国税制・財政の現状全般に関する資料〉2019年。
11. 財務省〈国税・地方税の税目・内訳〉2019年。
12. 財務省〈財務省債残高の累増〉2019年。
13. 財務省〈我が国の財政事情〉2019年。
14. 内閣府〈大臣官房政府広報〉2019年。
15. 内閣府〈2019年 高齡社會白書〉2019年。
16. 日本國立社會保障・人口問題研究所〈社會保險統計〉2019年。
17. 國立社會保障・人口問題研究所〈日本の将来人口推計〉2019年。
18. 財政制度等審議会財政制度分科会〈社会保障改革〉2019年。
19. 総務省〈労働力調査〉2019年。
20. IMF(2019), "Fiscal Monitor Report".



制度 變動 態

- * 國內大事紀(107 年 1 月至 108 年 11 月)
- * 國內制度簡表
- * 國際比較資料

國內大事紀(107 年 1 月至 108 年 11 月)

107 年

月份	事 件
1 月	1 月 1 日起，因應基本工資調整為 22,000 元，「勞工保險投保薪資分級表」、「勞工退休金月提繳工資分級表」及「全民健康保險投保金額分級表」配合修正，自 1 月 1 日起實施。
	1 月 1 日起，公教人員保險適用年金制度者之費率自 12.25%調整為 13.40%。
	1 月 1 日起，配合全國軍公教人員待遇調整，修正「公務人員退休撫卹基金繳納金額對照表(軍職人員)」及「公務人員退休撫卹基金繳納金額對照表(公教人員)」。
	1 月起，軍公教人員定期退撫給與(月退休金、退休俸、贍養金、月撫慰金、退休俸半數及贍養金半數等)，改為按月發放。
6 月	6 月 13 日總統修正公布「老年農民福利津貼暫行條例」第 4 條，在審核 102 年 1 月 1 日起，始申請領取福利津貼之老年農民，其個人所有土地及房屋價值合計是否新臺幣 500 萬元以下時，得以下列規定寬認之：(1)自 107 年 1 月 1 日起，原已領取福利津貼者，其原應納入計算之個人所有土地及房屋未新增，卻因公告土地現值或房屋評定標準價格調升而導致土地及房屋價值合計超過新臺幣 500 萬元，仍可繼續領取老農津貼。(2)另自 107 年 6 月 15 日起，「農業用地以外土地之部分或全部經依法編定為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責於老年農民之因素而尚未徵收及補償」、「未產生經濟效益的原住民保留地」、「未產生經濟效益具公用地役關係之現有道路」等 3 種土地，均可扣除其土地價值之計算。
	6 月 13 日總統修正公布「農民健康保險條例」，增訂試辦農民職業災害保險之法源依據，以增進農民職業安全及經濟補償，完備農民社會保險制度，並將農民健康保險之中央主管機關修正為行政院農業委員會。本次修正條文之施行日期，依行政院 107 年 9 月 13 日令，自 107 年 11 月 1 日施行。
	6 月 21 日總統修正公布「陸海空軍軍官士官服役條例」，除第 26 條、第 37 條、第 45 條及第 46 條自 107 年 7 月 1 日施行外，其餘條文自 107 年 6 月 23 日施行。
	6 月 29 日行政院核定「財政部所屬國營銀行員工優惠存款改革方案」，有關財政部所屬公營行庫享有 13%的員工優惠存款，自 107 年 7 月 1 日起，將比照公教人員支領一次退休金者，針對超過最低保障金額部分，分階段調降其優存利率至 6%為止。
7 月	7 月 1 日同步施行年金改革新法，包含「公務人員退休資遣撫卹法」、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」、「政務人員退職撫卹條例」、「陸海空軍軍官士官服役條例」及「財政部所屬國營銀行員工優惠存款改革方案」。
8 月	8 月 28 日考試院及行政院令會同修正發布「各機關學校聘僱人員離職給與辦法」，第 7 條新增第 2 項「聘僱人員離職時未請領離職儲金本息，於請領時效屆滿前死亡者，得由其遺族於聘僱人員死亡之日起 10 年內請領」，另增訂第 8 條之 1 規定，聘僱人員應依「勞工退休金條例」等相關規定提繳退休金，聘僱人員未具適用勞退

月份	事 件
	條例提繳退休金規定之身分者，仍依本法規定提存離職儲金；並自 107 年 7 月 1 日施行。
	8 月 30 日行政院農業委員會及內政部會銜修正發布「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」，增訂依山坡地保育利用條例第 37 條規定取得耕作權、地上權者，得準用自耕農之資格條件規定參加農保。
11 月	11 月 2 日因應 108 年基本工資調整為 23,100 元，修正發布「勞工退休金月提繳工資分級表」，並自 108 年 1 月 1 日起施行。
	11 月 5 日因應 108 年基本工資調整為 23,100 元，修正發布「勞工保險投保薪資分級表」，並自 108 年 1 月 1 日起施行。
12 月	12 月 4 日司法院大法官針對軍人年金改革釋憲案，審理陸海空軍軍官士官服役條例解釋案(107 年度憲一字第 10 號)公開說明會。

108 年

月份	事 件
1 月	1 月 1 日起，勞保普通事故保險費率調高 0.5%，按被保險人月投保薪資 10% 計算，(不含就業保險費率 1%)。
	1 月 1 日起，因應基本工資調整為 23,100 元，「勞工保險投保薪資分級表」、「勞工退休金月提繳工資分級表」及「全民健康保險投保金額分級表」配合修正，自 1 月 1 日起實施。
	1 月 1 日起，公教人員保險適用年金制度者之費率自 13.40% 調整為 12.53%；不適用年金制度者之費率自 8.83% 調整為 8.28%。
	1 月 1 日起，國民年金保險費率自 8.5% 調整為 9%。
	1 月 2 日總統修正公布「農民健康保險條例」第四章第四節節名，由原節名「殘廢給付」，修正為「身心障礙給付」。
5 月	5 月起，101 年度申請勞保年金給付者，因 101 年至 107 年消費者物價指數累計成長率達 5.14%，已達法定調整標準 5%，故於該(101)年度申請勞保年金並經審核符合請領規定且尚在領取中者，自本月起調高年金給付金額，按原來的給付標準計算後加計 CPI 累計成長率計算。
	5 月 1 日總統修正公布「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」，修訂私校退撫儲金管理會成員中，教職員代表及教職員推薦專家代表人數不得少於總數三分之二(原定三分之一)；修訂學校主管機關撥繳責任，由最高 35 年為限延長至 42 年；修訂私立學校應辦理教職員增加提撥退休、撫卹、離職及資遣給與準備金作業；增訂未選擇投資標的組合者，由儲金管理會按教職員年齡配置在適當之投資組合；考量公私立學校規定之衡平，增訂教師依規定借調辦理留職停薪，於留職停薪期間符合屆齡退休或延長服務之規定者，得於屆滿 65 歲之日起 5 年內辦理退休；領取退休金定期給付者，增訂由儲金管理會提供分期請領之設計，且新制施行後退休、資遣人員得繳回原領退休金，辦理分期請領等。

月份	事 件
	<p>5 月 15 日司法院大法官針對公教人員年金改革釋憲案，審理公務人員退休資遣撫卹法解釋案(107 年度憲一字第 3 號)及公立學校教職員退休資遣撫卹條例解釋案(107 年度憲一字第 2 號)公開說明會。</p> <p>5 月 15 日總統修正公布「勞工退休金條例」，增訂將取得永久居留許可且在臺工作之外籍人士，納入勞工退休金條例適用對象，以吸引及留住外籍專業人才，並鼓勵其在臺服務；雇主、自營作業業者、受委任工作者自提之執行業務所得可享稅賦優惠；死亡勞工之遺屬或指定請領人請求權時效由原 5 年延長為 10 年等。</p> <p>5 月 22 日總統修正公布「軍人保險條例」，將「殘廢」用語，修正為「身心障礙」。</p>
6 月	<p>6 月 24 日司法院大法官針對軍人年金改革釋憲案，審理陸海空軍軍官士官服役條例解釋案(107 年度憲一字第 10 號)憲法法庭言詞辯論。</p> <p>6 月 25 日司法院大法官針對公教人員年金改革釋憲案，審理公務人員退休資遣撫卹法解釋案(107 年度憲一字第 3 號)及公立學校教職員退休資遣撫卹條例解釋案(107 年度憲一字第 2 號)憲法法庭言詞辯論。</p>
7 月	<p>7 月 18 日修正發布「勞工退休金月提繳分級表」，以因應 5 月 15 日「勞工退休金條例」部分條文修正公布，實際從事勞動之雇主、自營作業業者、受委任工作者，得以其執行業務所得自願提繳退休金，並自 5 月 17 日生效。</p>
8 月	<p>8 月 23 日司法院大法官針對軍公教人員年金改革釋憲案，公布釋字第 781 號(陸海空軍軍官士官退除給與案)、第 782 號(公務人員退撫給與案)及第 783 號(公立學校教職員退撫給與案)解釋。宣告重點如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 退休公教人員「再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之」，及退伍軍職人員「就任或再任私立大學之專任教師且每月支領薪酬總額超過公務人員委任第一職等本俸最高俸額及專業加給合計數額者停止領受退休俸或贍養金，至原因消滅時恢復之」等規定，違背憲法保障平等權之意旨，自解釋公布日起失效。 2. 除上述規定外，其餘全部合憲，既未侵害被規範對象受憲法保障之財產權、工作權、服公職權及生存權，亦未違反憲法之法律不溯及既往原則、信賴保護原則、比例原則等。 3. 另有關「軍公教職員退休後所領月退休金，或遺族所領之月撫卹金或遺屬年金，得由行政院會同考試院，衡酌國家整體財政狀況、人口與經濟成長率、平均餘命、退撫基金準備率與其財務投資績效及消費者物價指數調整之」規定，與各該法律設定現階段合理俸率、退休所得替代率之改革目的不盡一致，相關機關應依解釋意旨儘速修正，於消費者物價指數變動累積達一定百分比時，適時調整退休俸(金)、贍養金、月撫恤金或遺屬年金，俾符憲法上體系正義之要求。 4. 有關公教退休所得替代率之調降期程、幅度之部分，相關機關在不改變法定各年度退休所得替代率架構之前提下，採行適當調整措施，俾使調降手段與現階段改革效益、目的達成間之關聯性更為緊密。 <p>8 月 28 日衛生福利部令，修正發布「國民年金法施行細則」第 49 條條文，將軍人保險一等身心障礙給付納入「本法第 35 條第 1 項第 1 款所稱因重度以上身心障礙</p>

月份	事 件
	領取相關社會保險身心障礙年金或一次金」之範疇。
10 月	10 月 30 日因應 109 年基本工資調整為 23,800 元，修正發布「勞工保險投保薪資分級表」及「勞工退休金月提繳分級表」，並自 109 年 1 月 1 日起施行。

國內制度簡表

一、社會保險暨職業退休金制度

身份	勞工		軍職人員	公教人員		農民	未就業國民	
	第一層 (社會保險)		勞工保險 (普通事故保險)	軍人保險	公教人員保險		農民健康保險	國民年金保險
實施日期	39年3月		39年6月	公：47年9月 私校：69年10月		74年10月	97年10月	
法令依據	勞工保險條例		軍人保險條例	公教人員保險法		農民健康保險條例	國民年金法	
主管機關	勞動部		國防部	銓敘部		行政院農業委員會	衛生福利部	
承保機關(保險人)	勞工保險局		臺銀人壽保險軍人保險部	臺灣銀行公教保險部		勞工保險局	勞工保險局	
監理機關	勞動部		無	公教人員保險監理委員會		農民健康保險及農民職業災害保險 監理委員會	國民年金監理會	
投保單位	勞工受僱或所屬單位		服務機關	服務機關		所屬農會	(個人)	
適用對象	年滿15歲以上、65歲以下勞工		現役軍官、士官、士兵	1.法定機關(構)編制內之有給專任人員 2.公私立學校編制內之有給專任教職員		農會會員、年滿15歲以上從事農業 工作之農民	年滿25歲、未滿65歲、未能 參加相關社會保險者	
給付項目	生育、傷病、失能、老年、死亡		身障、退伍、死亡、育嬰留職停薪、眷屬 喪葬	失能、養老、死亡、眷屬喪葬、育嬰留職停薪、生 育		生育、身障、喪葬	身障、老年、喪葬、遺屬、生育	
保險費率 (%)	法定	6.5-12(不含就業保險費率1%)		8-12		7-15		
	現行	10(不含就業保險費率1%)		9.94		12.53(適用年金制度者)； 8.28(不適用年金制度者)		
月投保薪資	23,100~45,800元(109年1月1日起為23,800~45,800元)		月支本俸	本俸(薪)或年功俸(薪)		10,200元	18,282元	
保險費 負擔比率	被保險人	有一定雇主	20	35	35	30	低收、重度以上身障	0
		職業工會	60				所得未達一定標準、 輕、中度身障	30-45
		漁會甲類會員	20				一般身分	60
	雇主	有一定雇主	70	-	-	-	-	-
		有一定雇主	10	-	32.5(私校)	-	-	-
		職業工會	40	65	65(公務人員及公校)	32.5	70	低收、重度以上身障
政府	職業工會	40	65	65(公務人員及公校)	32.5	70	所得未達一定標準、 輕、中度身障	55-70
	漁會甲類會員	80	-	-	-	-	一般身分	40
費率調整機制及 政府法定責任	1.階梯費率6.5%(98年)至12%(116年)。但保險基金餘額 足以支付未來20年保險給付時，不予調高 2.如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機 關審核撥補(\$69)		1.費率由承保機構聘請精算師或委託精算 機構定期精算，並由主管機關評估保險實 際收支情形及精算結果，報請行政院覈實 釐定，並應送立法院備查(\$10) 2.105年1月1日以後之虧損，除戰爭、 武裝衝突或其他不可抗力因素應計給之 給付金額由中央政府審核撥補外，應調 整費率挹注(\$5)	保險財務如有虧損，其屬於88年5月30日以前之 保險年資應計給之養老給付金額部分，由財政部審 核撥補；其屬於88年5月31日以後之虧損部分， 應調整費率挹注(\$5)		本保險年度結算如有虧損，除由辦 理本保險業務機構之主管機關審核 撥補，並得申請中央主管機關予以 補助外，中央主管機關應即檢討虧 損發生原因；如認為應調整保險費 率時，應即依規定程序予以調整 (\$44)	1.階梯費率6.5%(97年)至 12%(120年)，但保險基金餘 額足以支付未來20年保險給 付時，不予調高 2.本保險之財務，由政府負最後 支付責任(\$49)	
在保人數(萬人)	1,037.2(107/12)		21.5(107/12)	58.9(107/12)		113.0(107/12)	328.7(107/12)	
基金規模(億元)	6,642(107/12)		179(107/12)	2,910(107/12)		-	3,104(107/12)	
未來基金餘額分析 (依最新精算結果)	1.最適精算假設下之長期平衡費率應為27.94% 2.預估115年基金累積餘額將轉為負值		-	1.精算未來50年平準費率：12.53%(適用年金制度 者)及8.28%(不適用年金制度者) 2.維持上述費率情況下，準備金足以支應未來50年 之給付		1.開辦即發生虧損，短絀由國庫撥補， 不足額向勞保基金借貸。至107年 12月底，累積虧損1,599億元 2.精算長期平衡費率為6.84%	1.保險最適提撥率20.32% 2.費率維持9%，基金於138年 用盡；費率每2年調高0.5% 至12%，基金於141年用盡	
領取老年給付(年金)資格比較								
年金請領年齡	60歲(107年起調高1歲，其後每2年提高1歲，至65歲 止)		(現行僅得領取一次給付。給付規定：滿5 年者，給付5個基數；6-10年，每超過1 年增給1個基數；11-15年，每超過1年 增給2個基數；第16年起，每超過1年 增給3個基數；保險滿20年者，每超過 年給付1個基數，最高以45個基數為限。 計30年年資可達45個基數。)	一次給付：退休(職)、資遣、繳費滿15年且年滿55歲退 保者，可領取一次金，年資每滿1年給與1.2個月(註1)， 最高36個月(103年6月1日起；最高42個月，但辦理 優惠存款者最高36個月) 年金給付：適用私校教職員、無月退休(職、伍)給與及優 惠存款制度之被保險人，除須符合一次金請領條件外，尚 須符合下列年資及起支年齡條件：(1)65歲，投保年資15 年；(2)60歲，投保年資20年；(3)55歲，投保年資30 年		1.農保本身無老年給付，以「老年農民 福利津貼」替代 2.老農津貼(每月7,256元)領取資格： (1)年滿65歲國民 (2)在國內設有戶籍，且於最近3年內每 年居住超過183日 (3)申領時參加農保之農民且加保年資 合計15年以上者，或已領取勞工保 險老年給付之漁會甲類會員且會員 年資合計15年以上者。 (4)已領取社會保險老年給付者，於87 年11月13日以後再加入農保者或 加入勞工保險之漁會甲類會員，不 得申領。 (5)自102年1月1日起，申請領取老 農津貼之老年農民應符合排富條款 (6)於103年7月18日前已參加農保， 且持續加保，於申領時加保年資合 計6個月以上未滿15年者，發給半 額津貼	65歲	
請領年金資格要件	保險年資合計滿15年			一次給付：退保當月保險俸(薪)額 年金給付：退保前10年平均保險俸(薪)額			1.農保本身無老年給付，以「老年農民 福利津貼」替代 2.老農津貼(每月7,256元)領取資格： (1)年滿65歲國民 (2)在國內設有戶籍，且於最近3年內每 年居住超過183日 (3)申領時參加農保之農民且加保年資 合計15年以上者，或已領取勞工保 險老年給付之漁會甲類會員且會員 年資合計15年以上者。 (4)已領取社會保險老年給付者，於87 年11月13日以後再加入農保者或 加入勞工保險之漁會甲類會員，不 得申領。 (5)自102年1月1日起，申請領取老 農津貼之老年農民應符合排富條款 (6)於103年7月18日前已參加農保， 且持續加保，於申領時加保年資合 計6個月以上未滿15年者，發給半 額津貼	年滿65歲
老年給付計算基準	最高60個月投保薪資予以平均			最高35年				18,282元
採計年資上限	無			0.75%-1.3%(總給付率最高45.5%)				最高40年
年資給付率	1.55%			每提前一年減給4%，最多減給20%				1.3%
展延及減額年金	每延後1年加發4%，最多加發20%；每提早1年減給4%， 最多減給20%							-
與其他保險之 銜接機制	1.與國保採年資併計、分別給付機制 2.與其他保險採年資保留機制		1. 退保時如不合請領公保養老給付條件，得於之後成就 其他社會保險請領條件或65歲時，再依公保退保時年 資，請領公保養老給付(\$26) 2. 公保及勞保年資均未達15年，但合計勞保年資達15 年者，可依基本年金率(0.75%)及公保年資請領公保年 金給付(\$49)		國保年資可供勞保及公保(具有 任期之公職被保險人)併計年 資，以成就勞保及公保老年年 金給付條件。			

身份	勞工			軍職人員	公教人員		農民	未就業國民	
第二層 退休金制度	第二層 (退休金制度)	勞工退休金制度		約聘僱人員 離職儲金	軍公教人員退休撫卹制度	政務人員離 職儲金	私立學校教職 員退休撫卹 制度	(無退休金制度)	
		舊制	新制						
	法令依據	勞動基準法	勞工退休金條例	各機關學校聘僱 人員離職給與辦 法	公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條 例註 3)、陸海空軍軍官士官服役條例(政務人員退 職撫卹條例	學校法人及其 所屬私立學校 教職員退休撫 卹離職資遣條 例		
	實施日期	73 年 8 月	94 年 7 月	84 年 7 月	84 年 7 月、85 年 2 月、86 年 1 月	93 年 1 月	99 年 1 月		
	主管機關	勞動部	勞動部	銓敘部	銓敘部、教育部、國防部	銓敘部	教育部		
	人數(萬人)	86.7(107/12) (註 2)	677.8(107/12)	-	65.1(107/12)	-	5.4(107/12)		
	費率(%)	法定	2-15	6	12	軍、公、教：12-18	12		12
		現行	每年 3 月底前足 額提撥	6	12	12	12		12
	雇主責任	雇主負擔	雇主提撥不得少於 6%	政府與約聘僱人 員各按 12%費率 負擔 50%(6%)	65%	65%	65%(私立學 校、學校主管機 關各 32.5%)		
	員工責任	-	員工可相對提撥， 以 6%為上限		35%	35%	35%		
基金規模(億元)	9,258(107/12)	21,958(107/12)	-	5,674(107/12)	-	513(107/12)			
未來基金餘額分析 (依最新精算結果)	-	-	-	1.精算最適提撥率：公務人員 26.27%、教育人員 30.24%、 軍職人員 12.34% 2.維持現行提撥費率 12%，預估基金用盡年度(新制)：公務人 員 130 年、教育人員 129 年、軍職人員未來 50 年內不會 用盡	-	-			
政府法定責任	雇主按月提撥之 勞工退休準備金 匯集為勞工退休 基金，最低收益 不得低於當地銀 行 2 年定期存款 利率之收益；如 有虧損，由國庫 補足	勞工退休金運用收 益，不得低於當 地銀行 2 年定期 存款利率；如有 不足由國庫補 足之	-	1.由政府負最後支付保證責任 2.當退撫基金 3 年實際平均運用收益低於臺灣銀行 2 年期定 期存款利率計算之收益，由國庫補足其差額	-	儲金統一管理 運用時之收益 及選擇風險程 度最低之投資 組合運用收益 不得低於當地 銀行 2 年期定期 存款利率，如有 不足，由國庫補 足之			

註 1：此係公保被保險人 88 年 5 月 31 日以後保險年資之給付標準，而 88 年 5 月 30 日以前之保險年資，依原公務人員保險法或原私立學校教職員保險條例規定標準計算。

註 2：勞工退休金舊制人數係指實際適用人數。

註 3：於 107 年 7 月 1 日公務人員退休資遣撫卹法及公立學校教職員退休資遣撫卹條例施行前，為公務人員退休法、公務人員撫卹法、學校教職員退休條例及學校教職員撫卹條例。

資料來源：勞動部勞工保險局網站(<http://www.bli.gov.tw/>)、臺灣銀行網站(<http://www.bot.com.tw/Pages/default.aspx>)、勞動部網站(<https://www.mol.gov.tw/>)、公務人員退休撫卹基金網站(<http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1>)、財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會網站(<http://www1.t-service.org.tw/bin/home.php>)、勞動部勞動基金運用局網站(<https://www.blf.gov.tw/>)、勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估(107 年)、國民年金保險費率精算及財務評估報告(107 年)、公教人員保險第 7 次保險費率精算(106 年)、公務人員退休撫卹基金第 7 次精算評估報告(108 年)。

二、老年福利津貼比較表

津貼名稱 比較項目	老年基本保證年金 (註 1)	原住民給付 (註 2)	老年農民福利津貼	中低收入老人生活津貼	榮民就養給付	總計
實施日期(年月)	97 年 10 月(91 年 1 月)	97 年 10 月(91 年 1 月)	84 年 6 月	87 年 6 月	57 年 11 月	
法令依據	國民年金法	國民年金法	老年農民福利津貼暫行條例	中低收入老人生活津貼 發給辦法	國軍退除役官兵就養安置辦法	
主管機關	衛生福利部	衛生福利部	行政院農業委員會	衛生福利部、各縣市政府	國軍退除役官兵輔導委員會	
適用對象	1. 年滿 65 歲在國內設有戶籍，且於最近 3 年每年居住超過 183 日，且未經政府補助收容安置，或領有各類退休給與或津貼之國民 2. 符合排富條款：財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計未達新臺幣 50 萬元；個人所有之土地及房屋價值合計未達新臺幣 500 萬元	1. 年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民在國內設有戶籍，且未經政府補助收容安置，或領有各類退休給與或津貼之國民 2. 符合排富條款：財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計未達新臺幣 50 萬元；個人所有之土地及房屋價值合計未達新臺幣 500 萬元	1. 年滿 65 歲國民在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日 2. 申領時參加農保之農民且加保年資合計 15 年以上者，或申領時已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員且會員年資合計 15 年以上 3. 已領取社會保險老年給付者，於 87 年 11 月 13 日以後再加入農保者或加入勞工保險之漁會甲類會員，不得申領 4. 自 102 年 1 月 1 日起，申請領取老農津貼之老年農民應符合排富條款(註 3) 5. 於 103 年 7 月 18 日前已參加農保，且持續加保，於申領時加保年資合計 6 個月以上未滿 15 年者，發給半額津貼	年滿 65 歲，家庭總收入平均每人每月未達最低生活費 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍者(註 4)	因作戰、因公或其他原因身心障礙，或年滿 61 歲，且具一定條件及資產調查之榮民	
給付額度(元/每月)	3,628	3,628	7,256	低收入(1.5 倍以下)：7,463 中低收入(2.5 倍以下)：3,731	14,150	
107 年度受益人數(人)	574,008	40,878	601,518	143,610	37,405	1,397,419 (占老年人口比率 40.7%)
107 年度給付總額(億元)	258	18	527	113	74	990

註 1：敬老福利生活津貼自 91 年 1 月實施，主管機關為內政部，法令依據為「敬老福利生活津貼暫行條例」，至 97 年 10 月國民年金開辦後，併入國民年金法第 31 條，改發老年基本保證年金，並逐步落日。

註 2：原住民敬老福利生活津貼自 91 年 1 月實施，主管機關為原住民族委員會，法令依據為「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」，至 97 年 10 月國民年金開辦後，併入國民年金法第 53 條(仍由原住民族委員會編列預算)，改發原住民給付，並逐步落日。

註 3：老農津貼之排富規定，自 102 年 1 月 1 日起，始申請領取老農津貼之老年農民依財稅機關提供中央主管機關公告年度之農業所得以外之個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上，或扣除農地、農舍、尚未徵收及補償之公共設施保留地、未產生經濟效益之原住民保留地及未產生經濟效益具公用地役關係之現有道路後，個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上者，不能領取老農津貼；惟沒有農舍者，其個人所有實際居住之唯一房屋，該房屋評定標準價格及其土地公告現值合計未超過新臺幣 400 萬元者，得按其價值全數扣除；超過者，以扣除新臺幣 400 萬元為限。另自 107 年 1 月 1 日起，對於已領取老農津貼者，於其個人所有之土地及房屋未新增下，因土地公告現值或房屋評定標準價格調升，得不受土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元之限制。

註 4：107 年度最低生活費用標準，臺北市為 16,157 元、高雄市 12,941 元、新北市 14,385 元、臺中市 13,813 元、臺南市 12,388 元、臺灣省 12,388 元。

資料來源：各制度受益人數暨發放金額等，查閱各主管機關網站公布資料或洽承辦人員。

國際比較資料

一、OECD 主要國家強制性年金制度類型

國家	第一層年金	第二層年金	
		公共年金	私人年金
澳洲	標的給付	-	提存式確定提撥制
加拿大	基礎年金(以居住為條件)+標的給付	確定給付	-
智利	標的給付	-	提存式確定提撥制
法國	最低年金	確定給付+點數方案	-
德國	標的給付	點數方案	-
希臘	基礎年金(以居住為條件)	確定給付	-
義大利	-	名義上確定提撥制	-
日本	基礎年金(以繳費為條件)	確定給付	-
韓國	基礎年金(以繳費為條件)	確定給付	-
葡萄牙	最低年金	確定給付	-
西班牙	最低年金	確定給付	-
瑞典	標的給付	名義上確定提撥制+提存式確定提撥制	提存式確定提撥制
英國	基礎年金(以繳費為條件)	-	-
美國	-	確定給付	-

註：1.第一層年金通常提供某種絕對、最低的退休生活保障，其給付額度與在職時的所得無關，包括：(1)基礎年金(basic)：分為以居住為條件(residence-based)及以繳費為條件(contribution-based)的給付等 2 類，分別依據居住年數及繳費年資提供不同額度的給付；(2)標的給付(targeted)：提供符合居住年數要求，且經濟狀況較差的退休者較高額度給付，亦即須經所得或資產調查的年金給付；(3)最低年金(minimum)：提供繳費式年金的最低給付額度。

2.第二層年金為所得相關年金，主要在維持退休後的生活水準與在職時不會落差太大，分為公共年金和私人年金 2 類，公共年金包括確定給付(DB, defined benefit)、點數方案(points)、提存式確定提撥制(FDC, funded defined contribution)及名義上確定提撥制(NDC, notional defined contribution)等 4 類；私人年金包括確定給付及提存式確定提撥等 2 類。

資料來源：摘自 OECD(2019) Pensions at a Glance 2019 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

OECD 主要國家年金概況(1)

國家	年金毛所得替代率 (以收入在全國平均水準者為例)(%) ^(註1)			公共年金制度內涵								
	強制性 公共年金	強制性公共 年金+強制性 私人年金	志願性 年金	第一層年金額度占平均薪資比率 (2018) (%)			年金繳費率(2018) (以收入在全國平均水準者 為例) (%)		法定退休年齡 (歲·男/女)		年資 給付率 (%) ^(註1)	給付計算基準 (平均薪資) ^(註1)
				基礎年金	標的給付	最低年金	總費率	受僱者/僱主	現況 ^(註2)	未來 ^(註1)		
澳洲	0.0	30.9	-	-	27.8	-	-	-	65	67	-	-
加拿大	39.0	39.0	25.1	13.3 (以居住為條件)	16.8	-	9.9	5.0/5.0	65	65	0.83	終身
智利	0.0	31.2	-	-	13.3	16.7	-	-	65/60	65/60	-	-
法國	60.1	60.1	-	-	25.4	22.3	27.5	11.2/16.3	63.3	65(確定提 撥、最低年金) 66(點數方案)	1.16	最佳 25 年(確定給付制) 終身(點數方案)
德國	38.7	38.7	13.5	-	20.0	-	18.6	9.3/9.3	65.5	67	-	終身
希臘	49.9	49.9	-	21.7 (以居住為條件)	-	-	20.0	6.7/13.3	62	62	0.92	終身
義大利	79.5	79.5	-	-	18.8	21.1	33.0	9.2/23.8	67/66.6	71.3	-	終身
日本	32.0	32.0	23.8	15.0 (以繳費為條件)	18.4	-	18.3	9.15/9.15	65/64	65	0.55	終身
韓國	37.3	37.3	-	11.3 (以繳費為條件)	6.2	-	9.0	4.5/4.5	61	65	0.50	終身
葡萄牙	74.4	74.4	-	-	28.2	29.7	22.7	7.2/15.5	65.2	67.8	2.22	最佳 40 年
西班牙	72.3	72.3	-	-	19.1	34.2	28.3 ^(註3)	4.7/23.6	65	65	2.70	最後 25 年
瑞典	41.6	54.1	-	0.7 (以居住為條件)	21.4	-	17.2	7.0/10.2	65	65	-	終身
英國	21.7	21.7	29.1	16.7 (以繳費為條件)	21.6	-	25.8 ^(註3)	12/13.8	65/62.7	68	-	-
美國	39.4	39.4	30.9	-	16.4	-	12.4	6.2/6.2	66	67	1.24	最佳 35 年
OECD 平均	39.6	49.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

註 1：指 2018 年進入職場且持續工作之 22 歲工作者，其未來之年金所得替代率、一般退休年齡、年資給付率及給付計算基準。

註 2：指 22 歲進入職場，持續工作而於 2018 年退休者之一般退休年齡。

註 3：西班牙及英國係涵蓋 2016 年該國不同社會安全制度之費率。

資料來源：OECD(2019) Pensions at a Glance 2019：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing，本文自行製表。

二、 OECD 主要國家年金制度概況(2)

國家	扶老比 (老年人口/工作年齡人口,%)		老年貧窮率 (%)	年金公共支出占 GDP 比率 (%)		公共年金基金規模 (2018 或最近年度)	
	2020	2050	2016 或最近年度	2015-2016	2050	公共年金基金占 GDP 比率(%)	公共年金基金金額 (百萬美元)
澳洲	27.7	41.6	23.2	4.0	3.7	7.7	103,771
加拿大	29.8	44.9	12.2	5.5	6.9	28.4	472,278
智利	19.7	44.6	17.6	5.1	4.2	5.1	14,138
法國	37.3	54.5	3.4	15.0	13.8	2.5	67,899
德國	36.5	58.1	9.6	10.1	12.2	1.0	40,096
希臘	37.8	75.0	7.8	17.3	12.5	-	-
義大利	39.5	74.4	10.3	15.6	17.3	-	-
日本	52.0	80.7	19.6	10.2	9.5	28.8	1,478,578
韓國	23.6	78.8	43.8	2.6	6.3	34.2	573,155
葡萄牙	38.6	71.4	9.5	13.5	13.7	8.1	18,911
西班牙	32.8	78.4	9.4	12.2	13.9	0.4	5,725
瑞典	35.9	45.5	11.3	8.2	6.6	29.4	157,359
英國	32.0	47.1	15.3	7.7	8.3	-	-
美國	28.4	40.4	23.1	4.9	5.9	14.3	2,939,300
OECD 平均	31.2	53.4	13.5	8.8	9.4	14.3	6,035,674 (OECD 國家合計)

資料來源：OECD(2019) Pensions at a Glance 2019：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing，本文自行製表。

老年經濟安全制度專刊：第 4 期

發行者：國家發展委員會 人力發展處

編輯委員：林至美 謝佳宜

責任編輯：阮偉芳 賴宜櫻

編撰人員：

制度概況

我國老年經濟安全制度現況(107 年)

壹、概論	邱雅芳
貳、社會保險	賴宜櫻
參、職業別退休金	蔡宜縉
肆、高齡化商業保險	阮玥慈

國際情勢

主要國家年金給付適足性之因應對策	莊正中
主要國家年金改革：英國與日本的比較	葉崇揚

名家觀點

商業年金保險與老年經濟安全	邵靄如
日本提高消費稅因應人口老化之研析	鄭景文

制度動態

國內大事紀(107 年 1 月至 108 年 11 月)	賴宜櫻
國內制度簡表	賴宜櫻
國際比較資料	蔡宜縉

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

老年經濟安全制度專刊. 第 4 期 / 國家發展委員會
人力發展處編著. -- 初版. -- 臺北市：國發會
人力發展處, 民 108.12
面；公分
ISBN 978-986-05-9662-5 (平裝)

1.老人福利 2.社會安全 3.年金

544.85

老年經濟安全制度專刊 第 4 期

編著者：國家發展委員會 人力發展處

出版機關：國家發展委員會 人力發展處

地址：10020 臺北市中正區寶慶路 3 號 4 樓

電話：02-23165300

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國 108 年 12 月

版次：初版 第 1 刷

電子出版品：本書同時刊載於國家發展委員會網站，網址為

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A76B7230ADF29736&s=78D44431464E02FA>

定價：新臺幣 400 元

編號：(108)018.0803

G P N：1010802691

I S B N：978-986-05-9662-5 (平裝)

展售處：

1. 三民書局：10045 臺北市中正區重慶南路 1 段 61 號
TEL：886-2-23617511 FAX：886-2-23613355
<http://www.sanmin.com.tw/>
2. 五南文化廣場：40042 臺中市區中山路 6 號
TEL：886-4-24378010 FAX：886-4-24377010
<http://www.wunan.com.tw/>
3. 國家書店松江門市：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓
TEL：886-2-25180207 Fax：886-2-25180778
國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>



國家發展委員會
人力發展處

ISBN 978-986-05-9662-5



9 789860 596625

GPN 1010802691
ISBN 978-986-05-9662-5
定價 400元 (平裝)