

# 年金制度國際比較

壹、OECD 國家年金改革趨勢分析.....	1
貳、主要國家年金制度改革措施 .....	6
參、OECD 國家年金制度比較.....	9

## 附錄、主要國家年金制度改革動態

壹、 韓國.....	12
貳、 日本.....	18
參、 德國.....	24
肆、 智利.....	30
伍、 澳洲.....	37

行政院年金改革辦公室

# 壹、OECD 國家年金改革趨勢分析

1980 年代以來，西方工業國家在人口老化、經濟情勢不佳及失業率攀升等情勢下，公共年金制度的財務永續性和保障適足性等問題伴隨而生，各國多已進行一連串的改革，惟年金制度危機仍未完全解決，故改革至今仍持續進行。本節依據經濟發展暨合作組織(OECD)2013 年出版之「Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators」報告，摘要說明各國近年改革背景、重要改革策略及未來展望。

## 壹、改革背景

### 一、人口結構變遷

第二次世界大戰後，確定給付(defined-benefit)、隨收隨付(pay-as-you-go)式年金制度，逐漸成為西方工業國家主要採行的公共年金制度。此種制度係由政府保障給付水準，並以量出為入的方式決定保費額度，透過當代工作人口繳費奉養退休人口，不但提供穩定之給付金額，且在老年人口比率尚不高的年代，工作者亦不需負擔太高的保費，即可支應當期年金給付所需，並獲得未來的年金領受權利，故廣受政治支持。確定給付與隨收隨付式年金制度有賴充分就業、經濟穩定成長，以及工作和退休人口間比例平衡等結構條件之配合，始得有效運作。然而，近年西方工業國家在平均餘命持續延長及出生率下降的趨勢下，人口結構出現重大變化。依據 OECD 統計，OECD 國家工作人口和老年人口之比率<sup>1</sup>，從 1980 年平均 5.13(即每 5.13 位工作者扶養 1 位高齡者)，至 2012 年降為 3.96<sup>2</sup>，預計 2024 年及 2050 年分別降至 3.06 及 2.08，亦即越來越少的工作人口，必須支應日漸增多的老年人口之年金支出。

OECD 指出，人口結構老化是造成各國公共年金支出成長的最重要因素。近年來，各國致力推動的年金改革雖能有效減緩年金給付的增加，惟公共年金支出成長速度仍超過 GDP 成長。觀察有相關統計資料的 28 個 OECD 國家，公共年金支出將由 2010 年平均占 GDP 的 9.3% 上升至 2050 年平均占 GDP 的 11.7%，年金財務壓力將接踵而來。

### 二、經濟與就業情勢衝擊

2008 年全球金融風暴導致經濟衰退，以及後續引發歐洲國家債信危機，亦直接造成各國年金基金投資失利，尤其採確定提撥(defined-contribution)或儲

---

<sup>1</sup> 20-64 歲人口/65 歲以上人口。

<sup>2</sup> 各國間仍有差異，2012 年工作人口和老年人口比率最低者為日本(2.43)，德國 2.93，瑞典 3.06，英美分別為 3.48 和 3.33，至於人口結構較年輕的南韓則為 5.61，惟南韓人口老化速度非常快，至 2050 年該比率將降至 1.47，低於 OECD 平均之 2.08，此趨勢和我國相似。

備制(funded)年金制度之國家，因累積龐大基金並投入資本市場，而受創尤鉅，如智利，其年金基金 2008 年投資報酬率為-25.3%，嚴重影響已退休者或屆齡退休者之經濟安全(各主要國家年金基金投資報酬率詳表 2.1.1)。

表 2.1.1 OECD 主要國家年金基金投資報酬率 單位：%

國家	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010
澳洲	-	8.8	9.4	12.5	-11.3	-10.5	6.2
加拿大	-7.2	9.4	10.4	1.2	-17.9	11.4	8.5
智利	-	9.6	13.5	7.9	-25.3	19.9	10.0
德國	1.3	3.2	3.1	2.0	-0.9	4.5	6.4
希臘	-	-	-	3.6	0.2	1.7	-7.5
義大利	-	-	-	-	-6.3	5.5	1.6
日本	30.1	-17.8	-8.5	-4.4	-12.5	25.2	-10.3
韓國	8.2	0.7	5.9	1.6	-3.2	-2.2	2.2
葡萄牙	-6.3	6.7	6.5	5.8	-14.7	12.5	-1.9
西班牙	-7.0	0.6	1.8	1.4	-12.2	2.8	-1.1
英國	1.4	0.9	-0.3	-0.4	-1.4	-0.2	-1.7
美國	-3.7	-0.8	-0.6	-1.6	-10.0	4.4	1.0

資料來源：摘自 OECD(2012)

此外，經濟衰退亦導致失業率上升與薪資下降，2007 年 OECD 國家平均失業率為 5.8%，金融風暴後於 2009 年平均失業率升至 8.3%，此後至 2012 年都維持在 8% 以上，降低了工作年齡人口繳交保費之能力，這一方面減少年金體系保費收入，財務狀況更形惡化，另方面更讓低薪和就業不穩定者，無法持續累積繳費年資，增加其未來落入老年貧窮的風險(各主要國家失業率變動詳圖 2.1.1)。

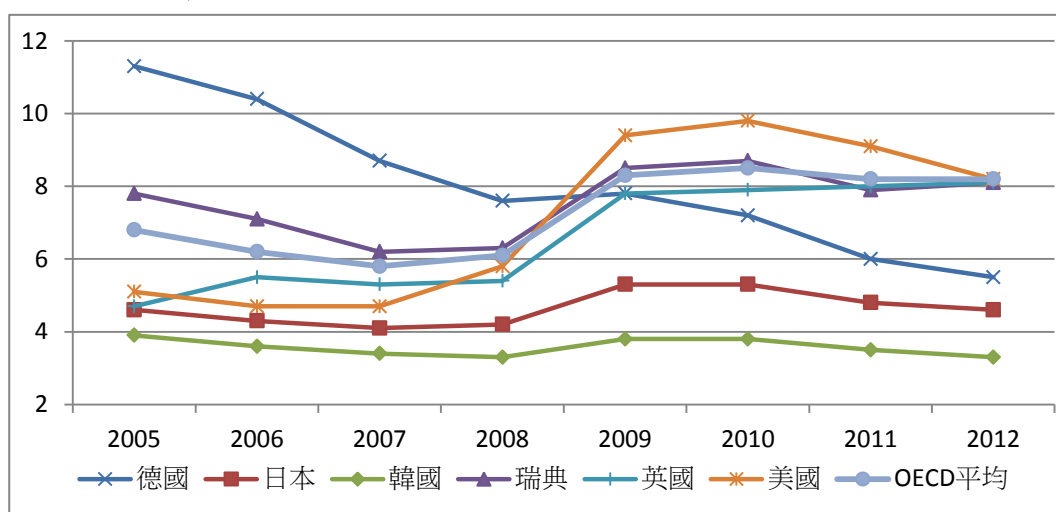


圖 2.1.1 OECD 主要國家失業率變動

資料來源：摘自 OECD 統計資料網站，本文自行製圖

## 貳、重要改革策略

### 一、健全年金體系之財務機制

許多國家年金改革係以維持年金體系財務穩健為首要目標，並由收入面及支出面同步著手改革，包括採逐步調升保費費率以挹注年金財源，及改革既有的給付計算方式以控制給付金額成長。過去年金給付金額多依個人職涯最高一定年數的平均薪資及繳費年資而定，並隨年度物價或薪資成長而調整，現今多數國家均針對年金財務機制進行調整，例如芬蘭、挪威及西班牙等國採年金給付金額和平均餘命連動方式，德國在給付調整機制中加入「永續發展參數」（年金領受人/繳費者之比值），挪威改以個人終生繳費紀錄作為給付計算基準，捷克、匈牙利及挪威等國不再依薪資成長調整年金額度，奧地利和希臘凍結年金金額自動調整機制以維持年金體系的財務平衡。

### 二、增加延後退休之工作誘因

為因應平均餘命持續增加，適度延後退休以延長工作者對年金體系之財務貢獻，並減緩年金領受人口的增加速度，是許多國家採行之改革策略。實務上則多透過延長全額年金所需之繳費年資，或修法延後退休年齡，以增加延後退休之誘因。例如，法國將申領全額年金之繳費年資要求，由 40 年逐步調升至 41.5 年；澳洲、德國及西班牙等國亦逐漸將退休年齡延後至 67 歲，挪威和冰島目前則已延至 67 歲。至於提早退休者雖可申領減額年金，但減幅會加大；對於延後退休者則給予增額年金或其他財稅優惠，以鼓勵高齡工作者繼續留在勞動市場，累積繳費年資以獲得較優渥之年金給付。

### 三、提高公私年金之涵蓋率

許多國家於調整確定給付式的公共年金給付水準同時，亦透過保費免稅或補貼等方式，鼓勵或強制雇主及受僱者參加私人年金計畫，個人並可委由投資公司代為處理基金投資事宜，以提升獲利率。換言之，確定給付和確定提撥之年金制度各有其潛在風險，目前主要改革趨勢為建構公私混合之複合型保障體系，以彌補公共年金之不足，提高老年經濟安全之保障範圍，並達到分散風險之效果。以英國為例，對於收入為全國平均水準之工作者而言，英國公共年金之毛所得替代率為 32.6%，但加計私人年金後將提高至 67.1%，可給予高齡者更充足之退休所得保障。

### 四、提供適足之保障

雖然私人年金的導入有助於提升退休者之經濟保障，惟低所得者卻往往因無餘力支付私人年金保費，而可能因公共年金給付額偏低落入年金貧窮（pension poverty）。因此，部分國家在刪減公共年金給付的同時，亦透過保障低所得者年金所得替代率和最低給付額度等方式，以減少年金改革對其之衝

擊。一方面，大多數國家對高所得者的公共年金刪減幅度會大於低所得者，且年金所得替代率亦呈現累退趨勢，依 OECD 推估顯示，各國較低所得者(以收入為全國平均水準之一半者為例)的年金平均毛所得替代率為 71%，而較高所得者(以收入為全國平均水準之 1.5 倍者為例)則降為 48.4%；另一方面，多數 OECD 國家均提供退休者基本的所得保障，以維持其生活水準，主要可分為三種制度形式：提供單一給付額度，或以工作年資(而非薪資)作為給付計算基準的基礎給付 (basic schemes)、針對所得或財產在一定水準以下者的資產調查或標的給付 (resource-tested or targeted plans)，以及補充年金給付額度不足的最低年金制度(minimum pensions)。

### 參、未來展望：持續關注老年貧窮及分配不均議題

各國在年金改革過程中將持續面對的挑戰，包括因降低給付導致老年貧窮及分配不均問題。2007 年至 2010 年間，OECD 國家平均老年貧窮率由 15.15% 下降至 12.47%，惟各國間差異甚大，部分國家如韓國及澳洲等，因年金涵蓋率較低或給付額度不足，導致老年貧窮率偏高（2010 年分別為 46.99% 及 35.49%）。如前所述，許多國家刻正透過相關政策來保障低所得者的年金水準；而現金給付以外的公共服務，如長期照顧和健康服務等，因其價格相對昂貴，且受益對象多半是高齡者，因此若能建立完善的公共服務體系，將可大幅降低高齡者相關支出，避免中低所得者因支付醫療或照顧服務而陷入老年貧窮之困境，並減緩現金給付分配不均的狀況，或可為年金改革在解決財務危機和維持社會公平的兩難中，提供一條出路（各主要國家公共服務占高齡者可支配所得比率詳表 2.1.2）。

表 2.1.2 公共服務占 65 歲以上人口之可支配所得比率

國家	公共服務占 65 歲以上人口之可支配所得比率(%)
澳洲	34
加拿大	28
法國	39
德國	30
希臘	24
義大利	25
葡萄牙	33
西班牙	36
瑞典	74
英國	57
美國	30
OECD27 國	40

資料來源：摘自 OECD 統計資料網站，本文自行製表

綜上，為因應人口高齡化、經濟與就業情勢不穩，以及年金財務負擔攀升等結構壓力，近年來國際年金制度改革趨勢，主要朝向健全財務、延後退休、提升公私年金涵蓋率，以及保障適足給付水準之方向，並持續關注老年貧窮和分配不均之議題。

本期將特別關注韓國、日本、德國、智利及澳洲的年金制度現況與改革動態。在韓國，為解決老年貧窮及年金財務失衡等問題，近年除提高基本老年年金額度，並擴大涵蓋範圍外，亦逐步延後年金請領年齡和降低國民年金給付水準。老年人口比率最高的日本，則透過提高保費、降低給付水準、延後年金請領年齡，及整併職域分立的年金體系，以解決公共年金的財務問題。德國一方面導入私人年金以提升保障水準，另一方面則提高退休年齡，並依據人口結構變化，在保費和給付水準間建立動態調整機制，來維持隨收隨付體系的財務平衡。以確定提撥制年金為主的智利，則面臨基金受創嚴重，年金涵蓋率和基本保障不足等問題，其近年改革一方面加強基金操作的競爭機制，另一方面則實施稅收支應的基礎年金，作為年金額度的最低保障。而澳洲則以調升政府公共年金給付額度，提高雇主的強制性退休金提撥率，以及改革退休基金的監管和運用效率等方式，來因應老年貧窮率偏高和基金獲利不佳等問題。

#### <參考資料>

1. OECD(2013), Pensions at a Glance 2013 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
2. OECD(2012), Pensions Outlook 2012, OECD Publishing.
3. OECD 統計資料網站：<http://www.oecd.org/statistics/>

## 貳、主要國家年金制度改革措施

國家發展委員會

2016年5月

國家	公共年金制度類型	年份	重要改革措施
德國	確定給付制 隨收隨付	1957	財務機制由基金儲存改為「隨收隨付制」，並建立給付動態調整機制，依薪資變動調整給付金額。
		1989	1.根據前一年淨工資調整年金給付。 2.2012年之前逐步削減在65歲以前退休者之給付
		1996	1.退休減額年金提前至2004年實施。 2.減少年金給付之優惠措施(17歲以後就學贈送年金點數、就業初期加重年金給付計算基礎)。
		2001	1.調整給付計算公式，所得替代率自70%逐步降至64%(2030年)。 2.提供稅賦優惠鼓勵加入私人年金保險，以因應年金給付水準降低。 3.放寬老人申請社會救助之要件，解決老年貧窮問題 <sup>3</sup> 。
		2004	1.給付動態調整機制增加「永續發展」參數(年金領受人/繳費者之比值)，亦即當領取年金人數相對繳納保費人數比例提高時，年金額度將隨之減少。 2.延後給付年齡，由65歲(2012)延後至67歲(2029)。
英國 <sup>4</sup>	確定給付制 隨收隨付	1986	1.給付計算基準由最高20年平均薪資，改為全部加保期間平均薪資。 2.年金調整由薪資指數改為物價指數，以降低給付
		1995	延後女性年金請領年齡，自60歲(2010)逐步延後至65歲(2020)。
		2002	建立最低保障年金制度(Pension Credit)；導入公共第二層年金(State Second Pension, S2P)，針對未加入私人退休金計畫者，提供附加年金。
		2007	延後年金請領年齡，自65歲→66歲(2024~2026)、66歲→67歲(2034~2036)、67歲→68歲(2044~2046)。
		2008	實施「自動加入私人年金機制」，部分公共年金可

<sup>3</sup> 鄭清霞(2014),老年貧窮與適足保障之研究，國發會委託研究。

<sup>4</sup> 同上。

國家	公共年金制度類型	年份	重要改革措施
			以私人年金替代。
		2011	延後請領年金年齡時程提前，女性提早於 2018 年調高至 65 歲、男女性提早於 2020 年調高至 66 歲。
		2014	通過「2014 年金法案」，自 2016 年 4 月起將公共年金(Basic State Pension)及公共第二層年金(S2P)合併，將運作 40 年的雙層公共年金轉為單層制；延後請領年金年齡時程再提前，男女性提早於 2028 年調高至 67 歲。
美國	確定給付制 部分提存準備	1983	1.提高費率及投保薪資上限，以因應人口老化所形成龐大財務壓力。 2.逐步延後請領年金年齡，由 65 歲（2003）逐步調增至 67 歲（2027）。
		1990 年代 以來	持續進行改革之研議，包括削減給付、提高保費、另闢其他財源、民營化等，惟因政治及民眾壓力，均難以採行。
日本	確定給付制 部分提存準備	1985	因應國民隸屬不同年金制度，年資無法通算問題，導入全體國民均納入之基礎年金制度，打破過去職業分立之年金制度。
		1996	將請領年金年齡由 55 歲提高至 60 歲。
		2000	1.將請領年金年齡由 60 歲提高至 65 歲。 2.年金給付依物價指數調整。 3.新增對 65-70 歲者徵收薪資稅，並隨薪資水準降低其給付。
			2004
		2005	每年調高國民年金保險費 280 日圓，至 2017 年達到上限(每月 16,900 日圓)不再調整；厚生年金保險費率則每年調高 0.354%，至 2017 年達到上限(18.30%)不再調整。
		2012	1.提高消費稅挹注年金：2014 年由 5%提高至 8%，預計於 2015 年提高至 10%(延遲至 2017 年 4 月調增)。 2.年金一元化：預計於 2015 年將私校教職員及公務員參加之「共濟年金」併入「厚生年金」。 3.縮短年金給付資格之繳費年數：由 25 年(300 個



國家	公共年金制度類型	年份	重要改革措施
			<p>月)縮短為 10 年(120 個月)。</p> <p>4.對於年金所得低者給與補貼。</p> <p>5.擴大年金涵蓋率：將低工時受薪者納入厚生年金</p>
韓國	確定給付制 部分提存準備	1988	<p>1.正式開辦國民年金保險。</p> <p>2.開辦時費率 3%，每 5 年增加 3%，至 1998 年費率 9% 迄今。</p>
		1998	<p>1.所得替代率由 70%降低為 60%。</p> <p>2.領取年金年齡由 60 歲逐步提高至 65 歲。</p>
		2007	<p>1.實施「基本老年年金」制度，針對 65 歲以上、收入為最低 60% 老人發給基本年金。</p> <p>2.提降國民年金所得替代率，於 2008 年調降至 50%，之後每年調降 0.5%，至 2028 年降至 40% 為止。</p>
瑞典	名義式確定 提撥制(NDC) 隨收隨付	1984 -1999	<p>1.自 1984 年成立年金改革小組，提出專家改革報告，1991 年由主要政黨代表組成年金委員會進行協商，至 1994 年完成首創「名義式確定提撥制」之立法，結合「確定提撥」及「隨收隨付」之特點，於 1999 年正式實施。</p> <p>2.提供基本保障給付：以稅收支應，補充「確定提撥制」之不足。</p> <p>3.1995 年起，義大利(1995)、巴西(1999)、波蘭(1999)相繼採行 NDC 制度。</p>
智利	確定提撥制 完全提存準備	1981	<p>1.1980 年代拉丁美洲國家面臨人口結構老化、原年金制度財務惡化等問題，智利率先將公共年金由「確定給付制」改為「確定提撥制」，以改善政府財政。</p> <p>2.其餘拉丁美洲相繼跟進，包括祕魯(1993)、阿根廷(1994)、哥倫比亞(1994)、墨西哥(1992、1997)、烏拉圭(1996)、與哥斯大黎加(1996)。</p>
		2008	<p>1.«確定提撥制»實施以來，逐漸出現涵蓋率過低、退休所得替代率低及行政管理費用過高等問題。</p> <p>2.以稅收提供基本保障年金，提供「年金收入為最低 40%之國民」基本保障年金。</p>
		2012	基本保障年金之保障範圍擴大到「年金收入為最低 60%之國民」。

資料來源：國發會整理

## 參、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	資產調查或標的給付	-	確定提撥
加拿大	基礎給付+資產調查或標的給付	確定給付	-
智利	資產調查或標的給付	確定給付	確定提撥
法國	最低年金	確定給付+點數方案	-
德國	資產調查或標的給付	點數方案	-
希臘	最低年金	確定給付	-
義大利	資產調查或標的給付	名義上確定提撥制	-
日本	基礎給付	確定給付	-
韓國	基礎給付+資產調查或標的給付	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	最低年金	名義上確定提撥制	確定提撥
英國	基礎給付+資產調查或標的給付+ 最低年金	確定給付	-
美國	-	確定給付	-

資料來源：摘自 OECD(2013) Pensions at a Glance 2013：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

註：1. 第一層年金主要功能為保障適足之給付水準，屬公共年金，包括：

(1)資產調查或標的給付(targeted)：針對所得或財產在一定水準下者給予給付；

(2)基礎給付(basic)：提供單一給付額度或以工作年資作為給付計算基準；最低年金(minimum)：補充年金給付額度不足。

2.第二層年金主要功能為儲蓄，分為公共年金和私人年金 2 類，公共年金包括確定給付(defined-benefit)、確定提撥(defined-contribution)、名義上確定提撥制(NDC, notional accounts)及點數方案(points)等 4 類；私人年金包括確定給付(defined-benefit)及確定提撥(defined-contribution)等 2 類。

## 二、 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)(%)			公共年金制度內涵								年資給付率(%) (註 2)	給付計算基準 (平均薪資)
				基礎年金額度占平均薪資比率(%)			年金繳費率(2014)(%)		法定領取年金年齡 (歲, 男/女)(註 1)				
	基礎年金	基礎年金+強制退休金	基礎年金+強制退休金+自願年金	基礎給付	資產調查或標的給付	最低年金	總費率	受僱者/僱主	現況	2050			
澳洲	13.5	44.5	-	27.1	-	-	9.5	0/9.5	65	67	-	-	
加拿大	36.7	-	66.0	13.7	18.5	-	9.9	4.95/4.95	65	67	0.64	全部繳費期間	
智利	0.0	32.8	-	14.7	-	-	-	-	65/60	65/60	-	-	
法國	55.4	55.4	-	-	25.6	22.0	15.25	6.8/8.45	61.2	63	1.16	最佳 25 年	
德國	37.5	-	50.0	-	19.0	-	19.0	9.5/9.5	65	65	0.97	全部繳費期間	
希臘	66.7	-	-	29.0	-	-	20.0	6.67/13.33	62	62	0.8-1.5	全部繳費期間	
義大利	69.5	-	-	-	19.1	21.4	33	9.19/23.81	62.5/62	67	1.46	-(NDC)	
日本	35.1	-	-	-	20.1	-	17.5	8.737/8.737	65	65	0.55	全部繳費期間	
韓國	39.3	-	-	-	6.0	-	9.0	4.5/4.5	61	65	0.87	基本年金額(全體被保險人平均薪資為基礎調整)	
葡萄牙	73.8	-	-	-	17.4	30.4	20.2	6.4/13.8	66	66	2-2.3	最佳 40 年	
西班牙	82.1	-	-	-	19.6	33.9	28.3	4.7/23.6	65	65	1.82	全部繳費期間	
瑞典	37.0	56.0	-	23.2	-	-	18.4	7.0/11.4	65	65	0.95	-(NDC)	
英國	21.6	-	51.4	-	21.2	-	20.95	9.05/11.9	65/62.5	68	-	設定基本年金額	
美國	35.2	-	67.8	-	17.3	-	12.4	6.2/6.2	66	67	0.75	最佳 35 年	
OECD 平均	41.3	52.9	57.6	-	-	-	18.5	7.1/11.4	-	-	-	-	

資料來源：OECD (2015)Pensions at a Glance 2015：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing、OECD 統計資料網站：<http://www.oecd.org/statistics/>、ISSA 網站：<http://www.issa.int/>，本文自行製表

註 1：部分國家另訂最低退休年齡，通常須具一定年資始得提早退休。

註 2：葡萄牙年資給付率因所得而異；西班牙之年資給付率因年資而異。

### 三、 OECD 主要國家年金制度概況(2)

國家	扶老比(老年人口/工作人口,%)		老年貧窮率(%)	年金支出占 GDP 比率(%)		公共年金基金(PPRFs)規模(2013)	
	2015	2050	2012 或最近年度	2010-2015	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	25.1	40.8	35.5	2.9	2.7(2055)	6.1	85,597
加拿大	25.9	46.4	6.7	4.9	6.3	17.2	307,370
智利	17.2	44.9	18.4	5.5	3.8	2.8	7,335
法國	32.8	49.0	3.8	14.9	12.8	2.5	71,575
德國	35.3	65.1	9.4	10.0	12.5	-	-
希臘	33.5	65.3	6.9	16.2	14.4	-	-
義大利	36.5	68.3	9.3	15.7	14.8	-	-
日本	47.2	78.4	19.4	11.2	9.9(2025)	26.8	1,223,863
韓國	19.6	71.5	49.6	1.7	12.5	29.9	404,543
葡萄牙	31.7	69.8	8.1	13.8	14.4	6.9	16,134
西班牙	29.6	73.2	6.8	11.8	12.3	5.1	74,118
瑞典	34.8	42.7	9.3	8.9	7.2	28.0-	164,650
英國	30.8	46.4	13.4	7.7	8.1	-	-
美國	24.7	39.5	21.5	4.9	6.1	16.5	2,764,431
<b>OECD 平均</b>	<b>27.6</b>	<b>51.0</b>	<b>12.6</b>	<b>9.0</b>	<b>10.1</b>	<b>19.7</b>	<b>5,279,423 (OECD 國家合計)</b>

資料來源：OECD(2014)OECD Pensions Outlook 2014, OECD Publishing、OECD (2015)Pensions at a Glance 2015：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing、OECD 統計資料網站：<http://www.oecd.org/statistics/>，本文自行製表。

## 附錄 主要國家年金改革動態

### 壹、韓國

#### 一、重要指標 (2013 年)

總人口數(百萬人)	50.2
65 歲以上人口比率(%)	12
扶養比(幼年及老年人口/工作人口) (%)	37
零歲平均餘命(男性) -2012 年	78
零歲平均餘命(女性) -2012 年	85
法定領取年金年齡(男性)	60
法定領取年金年齡(女性)	60
法定提早領取年金年齡(男性)	55
法定提早領取年金年齡(女性)	55
人均國民所得(GDP per capita, USD)	25,977

資料來源：The World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator>)

#### 二、年金制度概況

韓國老年安全制度為多層次(multi-pillar)保障體系(如下圖)，包括基本老年年金、國家年金保險、職業退休金制度及商業年金等。各制度概況說明如下：

第三層	個人年金計畫(約 162 萬人, 2009)			
第二層	企業退休年金 (約 349 萬人, 2012)			公部門職業 年金
第一層	國民年金(2,082 萬人 <sup>1</sup> , 2013)			(約 150 萬人)
	基本老年年金(對象涵蓋 70% 之 65 歲以上老人)			
對象	受僱者	自僱者	其他	軍公教人員 <sup>2</sup>

資料來源：Kim Seong-Sook(2013)，本文自行製圖。

#### (一)基本老年年金(2008 年實施)

##### 1. 涵蓋對象

自 2008 年實施時，給付對象為 65 歲以上，收入較低之 60% 韓國公民；2014 年 7 月起實施新規定，擴大涵蓋範圍至收入較低之 70% 韓國老人。

<sup>1</sup> 資料來源：<http://www.nps.or.kr/>。受僱者占 57.3%，自僱者占 41.2%。

<sup>2</sup> 含私立學校教師。

## 2. 財源

個人不需繳費，以稅收支應(中央與地方政府各分擔 75%、25%)。

## 3. 給付額度

2008 年開辦時給付額度為所有國民年金保險人平均給付之 5%，2010 年約為 9 萬 1,000 韓元。2014 年 7 月起實施新制，對於所得最低 70% 老人給予 10 萬韓元 (約 93 美元) 至 20 萬韓元 (約 186 美元) 之基礎年金，額度將依所領取國民年金給付額調整。

### (二) 國民年金(1988 年實施)

1988 年正式實施國民年金制度，採社會保險方式辦理，制度內涵說明如次：

#### 1. 涵蓋對象

18 至 59 歲之受僱者及自僱者，包括農民及漁民；60 至 64 歲可自願加入。

#### 2. 財源

##### (1) 費率及投保薪資

- 受僱者：薪資 9% (自 1999 年迄今)，雇主及受僱者各負擔 4.5%。投保薪資範圍 25 萬韓元 (約 225 美元) 至 398 萬韓元 (約 3,640 美元)。
- 自僱者：薪資 9%，投保薪資範圍同受僱者。

\*歷年費率調整情形

單位：%

年度		1988~1992	1993~1997	1998	1999 迄今
受僱者	總計	3	6	9	9
	受僱者	1.5	2	3	4.5
	雇主	1.5	2	3	4.5
	退休給付基金	—	2	3	—
企業退休年金(新)		3	6	9	9

資料來源：韓國國民年金公團網站。

- (2) 政府挹注財源：部分行政費用；部分農漁民、低收入受僱者、養育 2 個小孩以上父母及服兵役者之保費。

#### 3. 老年給付請領資格及給付額度

年金種類	請領資格	給付額度
老年年金	<ul style="list-style-type: none"><li>● 年滿 60 歲者(逐步延後，至 2033 年延至 65 歲)</li><li>● 年資達 10 年以上</li></ul>	可領取基本年金額(Basic Pension Amount)*及依賴者年金(Dependents' Pension Amount)

60 至 64 歲在職者**年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60-64 歲在職者</li> <li>• 年資達 10 年以上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 依年齡刪減基本年金額(採基本年金額之 50%~90% 給與)</li> <li>• 不給付依賴者年金</li> </ul>
提早退休年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 年滿 55 歲且非在職者</li> <li>• 年資達 10 年以上</li> </ul>	依據保險年資及請領年齡，調整基本年金額給與
分割年金	與被保險人婚姻關係達 5 年以上，符合離婚、未具有領取年金資格，及滿 60 歲者可領取	—
一次金	年滿 60 歲，年資少於 10 年，且不再受僱者	—

資料來源：ISSA 網站。

\*延後請領年齡機制

單位：歲

出生年份	年齡 (2014 年)	領取年金年齡	
		老年/分割年金	提早退休年金
1953-1956	<b>58-61</b>	<b>61</b>	56
1957-1960	54-57	62	57
1961-1964	50-53	63	58
1965-1968	46-49	64	59
1969 以後	45 歲以下	65	60

資料來源：韓國國民年金公團網站。

\*基本年金額(全年)為「全體被保險人請領年金前 3 年之平均薪資」及「經物價指數調整後被保險人平均薪資」合計的 1.44 倍(2012 年常數)。年資 10~20 年，所得替代率約為 24%。20 年以上年資，每增加 1 年，年金額增加 5%，故年資 40 年者，年金所得替代率約為 48%。

保險年資期間	1988-1998	1999-2007	2008-2027	2028~
常數	2.4	1.8	1.5(每年降 0.015)	1.2
所得替代率(年資 40 年)	70%	60%	50%(每年降 0.5%)	40%

資料來源：韓國國民年金公團網站。

\*\*「在職」係指所得收入高於「所有被保險人請領年金前 3 年之平均薪資」，

約為 1,891,711 韓元(約 1,770 美元)<sup>3</sup>。

### (三)企業退休年金(1994 年實施)

替代自 1961 年實施的退休津貼，屬自願參加性質。

### (四)個人年金計畫(2005 年實施)

自願參加性質。

## 三、改革歷程

### (一)1998 年第一次改革

由於年金財務機制設計不良(費率過低、給付過高)，韓國在 1990 年代初期即預見年金制度於短期內將出現嚴重的財務危機，為確保年金財務長期穩定，政府於 1998 年進行改革，主要改革措施包括：

1. 成立國民年金發展委員會(21 位成員)。
2. 國民年金老年給付所得替代率由 70%調降至 60%。
3. 請領年金年齡由 60 歲逐年延後至 65 歲(2033 年)。
4. 年金所需保險年資由 15 年調降為 10 年。
5. 擴大強制納保範圍。

### (二)2003 年第一次財務評估

1998 年改革措施並未完全解決年金制度長期財務危機，至 2002 年年金改革再度成為韓國各界關注的議題。除財務問題外，年金涵蓋度過低仍為主要問題之一，許多列為國民年金強制加保對象並未加保，另非典型就業者加保率更低，約僅有 36%。依據 2003 年進行之財務評估，以維持當時費率(9%)及給付水準(60%)為前提，年金基金將於 2023 收支失衡，並於 2047 年耗盡。

### (三)2007 年第二次改革

鑒於持續的低出生率及人口加速老化，韓國年金制度須持續針對財務結構進行調整。此外，年金個人加保者中有相當高的比率申請免繳保險費，此舉雖仍保有加保資格，但未來可能因無力補繳保險費而無法領取年金；另 65 歲以上的國民投保比率非常低，導致老年貧窮情形嚴重，政府遂進行第二次年金改革，主要改革措施如下：

1. 實施「基本老年年金」制度，針對 65 歲以上、收入為最低 60%韓國公民發給基本年金。
2. 調降國民年金所得替代率：老年給付所得替代率於 2008 年調降至 50%，其後每年調降 0.5%，至 2028 年降至 40%為止。

---

<sup>3</sup> 資料來源：ISSA 網站。



#### (四)2008 年第二次財務評估

此次財務評估結果，基金預計於 2044 年收支失衡，基金用盡年度由第一次預估之 2047 年延後至 2060 年。

(Gyu-Jin Hwang, 2013；Kim Seong-Sook, 2013)

### 四、遭遇問題及改革動態

#### (一)遭遇問題

##### 1. 老年貧窮

依據 OECD 報告(OECD, 2013)顯示，韓國 2010 年老年貧窮率<sup>4</sup>高達 47.2%，為所有 OECD 國家之冠，且高於 OECD 平均 12.8%甚多；又近年 OECD 國家老年貧窮率呈現逐年下降趨勢(由 2007 年 15.1%降至 2012 年 12.8%)，韓國老年貧窮率則逐年上升，由 2007 年 44.6%增至 2010 年 47.2%，顯示韓國老年貧窮問題尚無改善跡象。

韓國國民年金甫自 1988 年實施，個人所累積保險年資金至多 20 餘年，致年金給付額度低，無法有效補充老人可支配所得。因此，韓國政府自 2008 年以稅收為財源，發給收入最低之 70%老人基本老年年金，其改善老年貧窮問題。OECD 亦呼籲韓國應將降低老年貧窮率列為近期年金改革之優先措施及目標。

##### 2. 年金涵蓋率不足

韓國公共年金及職業年金均有涵蓋率不足問題。公共年金部分，國民年金自開辦以來雖逐步擴大強制納保範圍，惟至目前，尚有約 3 成受薪者未納保(Hwang Gyu-Jin, 2013)。

職業年金部分，韓國自 1961 年實施退休津貼制度，企業應依離職員工之年資給予退休津貼(每 1 年年資，給予至少 1 個月薪資)，惟多數人將之視為遣散費，並無補充退休所得功能(OECD, 2011)。韓國政府自 2005 年實施自願性質之企業年金計畫，以替代原有之退休津貼，惟目前僅約 15~20%之工作者加入。

##### 3. 年金財務

韓國年金制度因人口老化及保費與給付失衡結構，面臨龐大財務壓力。韓國人口老化速度快，老年依賴比 2010 年為 15%，至 2060 年將達 71%；另年金給付雖已採逐年調降機制（至 2028 年之後，所得替代率即維持在 40%），然在費率不調整之情形下，年金財務壓力仍大，依最近一次財務預估，基金預計於 2060 年耗盡。

<sup>4</sup> 老年貧窮率：65 歲以上且收入低於家戶可支配所得中位數 50%者，占全體老人之比率。

## (二)近期改革計畫

韓國政府最近一次進行年金制度調整，係已訂於 2014 年 7 月年調高基本老年年金額度，並擴大涵蓋範圍至收入較低之 70% 老人。另韓國社會近年來對於軍公教人員享有較一般民眾優渥之年金給付，且獲得政府每年大量預算補貼，已有不平之議，認為應進行公部門年金制度之改革(Sun Suk-myung, 2013)。

### <參考資料>

1. Hwang Gyu-Jin (2013), Pension Politics in Korea. 「年金制度的挑戰與展望研討會」論文。台北。
2. Kim Seong-Sook, (2013), Pension Reform Options in Korea, IMF International Conference, Tokyo, Japan.
3. OECD(2011), A framework for growth and social cohesion in Korea, OECD Publishing.
4. OECD(2013)Pensions at a Glance 2013 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
5. Sun Suk-myung(2013), Ongoing Dispute over Pension Reforms in Korea, 2013 年 11 月 11 日考試院舉辦演講資料。
6. ISSA 網站(<https://www.issa.int/>)。
7. 韓國國民年金公團網站(<http://www.nps.or.kr/>)。

## 貳、日本

### 一、重要指標(2013 年)

總人口數(百萬人)	127.3
65 歲以上人口比率(%)	25
扶養比(幼年及老年人口/工作人口) (%)	61
零歲平均餘命(男性) -2012 年	80
零歲平均餘命(女性) -2012 年	86
法定領取年金年齡(男性)	65
法定領取年金年齡(女性)	65
人均國民所得(GDP per capita, USD)	38,492

資料來源：The World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator>)

### 二、年金制度概況

日本老年經濟安全制度為多層次保障體系(如下圖)，第一層包括全民納保之國民年金，及分別由受僱者及軍公教人員參加之厚生年金及共濟年金，屬附加年金性質；受僱者及軍公教人員另有雇主提供之第二層職業年金。

第二層		厚生年金基金(437 萬人，2012)、 確定給付企業年金 (801 萬人，2012)	工作場所附加 年金
第一層		厚生年金(3,451 萬 人，2012)	共濟年金(441 萬人，2012)
	國民年金(6,774 萬人，2012)		
	第 3 類被保 險人(978 萬 人，2012)	第 1 類被保險人 (1,904 萬人， 2012)	第 2 類被保險人(3,892 萬人，2012)
對象	受僱者及軍 公教人員之 配偶	自營作業、農 作、學生、無工 作、部份工時者	受僱者  軍公教人員

資料來源：ISSA 網站、日本厚生勞動省有關年金(Outline of Pension System)網頁，本文自行製圖。

#### (一)國民年金(1960 年實施)

1959 年制訂國民年金法，1960 年開始運作，採社會保險方式辦理，制度內涵說明如次：

### 1. 涵蓋對象：

年滿 20 歲至 59 歲之全體國民均為被保險人，其中「第 1 類被保險人」為自營作業者、農夫、學生、無工作、部份工時者；「第 2 類被保險人」為受僱於私人企業及公共部門之員工；「第 3 類被保險人」為第 2 類被保險人之配偶。另年滿 60 歲至 64 歲之國民，得以自願性方式加入國民年金。

### 2. 財源

第 1 類被保險人 (自營作業者及農夫等)	<ul style="list-style-type: none"><li>採定額方式繳費。</li><li>2004 年保險費為每月 1 萬 3,300 日圓，自 2005 年起，被保險人繳納之保險費每月增加 280 日圓，預估至 2017 年保險費將往上調高至每月 1 萬 6,900 日圓(約為 167 美金)<sup>5</sup>。</li></ul>
第 2 類被保險人 (受僱者及軍公教人員)	<ul style="list-style-type: none"><li>未直接繳納國民年金保險費，係由厚生年金及共濟年金保險費支應國民年金保險費。</li><li>厚生年金：受僱者與雇主保費各負擔 50%，自 2004 年保險費率為 13.58%，保險費率每年增加 0.354%，增加至 2017 年保險費率 18.3% 為止，2012 年 9 月至 2013 年 8 月，保險費率為 16.676%。</li><li>共濟年金的保險費也依被保險者薪資水準一定比率計算。</li></ul>
第 3 類被保險人 (第 2 類被保險人之配偶)	第 3 類被保險人無須繳納保險費。

資料來源：ISSA 網站、日本厚生勞動省網站，本文自行整理製表。

(2) 政府挹注財源：自 2009 年起國家財政負擔國民年金基金支出之 1/2。

### 3. 請領資格及給付額度

年金種類	請領資格	給付額度
全額年金	<ul style="list-style-type: none"><li>年滿 65 歲</li><li>具 25 年保險年資</li><li>保險年資達 40 年者，可</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>2014 年全額年金給付額為 77 萬 2,800 日圓(約為 7,651 美金)<sup>6</sup></li></ul>

<sup>5</sup> 以美金兌換日圓匯率 101 為計算基準。資料來源：日本厚生勞動省關於「年金」議題之網頁 (Pension Security-Outline of Pension System)。

<sup>6</sup> 資料來源：日本年金機構網頁 <http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=3902>(瀏覽日

	領取 100% 全額年金	• 保險年資不足 40 年者，則依繳費月數予以調降給付額度
減額年金	• 年滿 60 歲	減額率=0.5%*提早請領時至年滿 65 歲之月數
增額年金	• 66 歲至 70 歲	增額率=0.7%*年滿 65 歲至請領時之月數

註：依日本 2013 年厚生勞動白皮書統計，2012 年國民年金平均每月老年基礎年金額為 5.8 萬日圓(約為 574 美金)。

資料來源：日本厚生勞動省網站，本文自行整理製表。

## (二)厚生年金(1944 年實施)

### 1. 涵蓋對象

70 歲以下之受僱者(受僱於私人企業及公部門之員工)

### 2. 請領資格及給付額度

#### (1) 請領資格

年滿 60 歲，且保險年資必須達 25 年以上。惟請領年齡將逐年提高，男性於 2025 年提高至 65 歲，女性則至 2030 年提高至 65 歲。

#### (2) 給付額度

➤ 60 至 64 歲申請年金給付者：給付額度=A+B+C

➤ 65 歲以上始申請年金給付者：給付額度=B+C

A=固定金額：(1,676 至 3,143 日圓)\*投保月數\*0.961<sup>7</sup>

B=與收入相關部分：(平均每月年金報酬)\*(10/1000~7.5/1000)\*  
(2003 年 3 月以前之總投保月數)+(平均每月年金報酬)\*  
(7.692/1000~5.769/1000)\*(2003 年 4 月以後之總投保月數)\*  
1.031\*0.961

C=加給年金金額 (當厚生年金被保險人保險年資達 20 年或 40 歲以下保險年資達 15 年者，如有配偶或子女者，提供以下之每月加給年金金額)

- 配偶追加：22 萬 2,400 日圓(約為 2,201 美金)
- 未滿 18 歲的第 1 個及第 2 個子女個別追加：22 萬 2,400 日圓(約為 2,201 美金)
- 第 3 個子女以後個別追加：7 萬 4,100 日圓(約為 734 美金)

期 103.4.10)。

<sup>7</sup> 依日本 2013 年厚生勞動白皮書統計，2012 年厚生年金平均每月老年給付年金額為 16.1 萬日圓；自 2014 年起之計算公式。

### 三、改革歷程

#### (一)1986 年第一波年金制度改革

為解決國民年金長期財務問題，整併原本依職業分立的年金制度，導入國民年金基礎年金機制，並設置第 3 類被保險人類別(第 2 類被保險人之配偶)，得以領取基礎年金。

#### (二)1994 年、2000 年分別延後請領年金(國民年金)年齡

1. 1994 年：請領年金年齡由 55 歲提高至 60 歲。
2. 2000 年：請領年金年齡再由 60 歲提高至 65 歲，2013 年以後所有申請年金給付者均自 65 歲開始給付全額年金。

#### (三)2004 年第二波年金制度改革

依據日本厚生勞動省「2011-2012 年健康、勞動及福利制度報告」，日本 2004 年年金制度改革之調整措施，包括逐步調降年金給付、提高保費負擔及增加政府補助比率等，說明如次：

##### 1. 調降年金給付

- (1) 調降給付水準：未來於少子化趨勢下，年滿 65 歲領取之老年年金給付仍將超過平均工作所得之 50%，將造成未來世代沉重負擔。爰隨著就業人口的減少，將年金給付水準由現行平均工作所得之 59.3% 逐步調降，至 2023 年以後降至 50.2%，已領取老年年金給付者則不受影響。
- (2) 給付額度調整：改革前係依據消費者物價指數調整給付額度，改革後採較有彈性之調整方式，將年金給付之調增率，納入出生率、平均餘命等因素綜合考量，以適度縮減年金給付金額調增之幅度。

##### 2. 調高保費費率並固定上限

保險類別/ 調整項目	調整前	調整措施	2017 年以後
國民年金 保險費	第 1 類被保險人 保險費為每月 1 萬 3,300 日圓(約 為 131 美金)	2005 年 4 月起第 1 類 被保險人保險費為 <b>每 月增加 280 日圓</b> (約 為 2.8 美金)	第 1 類被保險人保 險費為每月 <b>1 萬 6,900 日圓</b> (約為 167 美金)
厚生年金 保險費率	13.58%(被保險 人與雇主各負 擔 6.79%)	自 2004 年 10 月起 <b>每 年保險費率加 0.354%</b>	<b>18.30%</b>

資料來源：日本厚生勞動省網站，本文自行整理製表。

##### 3. 提高政府補助比率

- (1) 2004 年執行下列措施，以增加年金財源：
  - 重新檢視年金稅收徵收方式，如重新檢討公共年金扣除額及老年者之扣除額等。
  - 從檢討之稅制所增加之 2,400 億稅收，扣給地方政府外，提撥 1,600 億作為國民年金財源。
- (2) 2005 年起逐步提高政府財政負擔國民年金比率，由 2005 年補助 1,100 億元逐年調高補助，至 2009 年完成政府財政負擔基金財務支出之 1/2。

#### (四)2012 年社會保障及稅制改革

2012 年日本政黨協議通過社會保障及稅制改革，相關措施說明如次：

1. 提高消費稅挹注年金：2014 年由 5%提高至 8%，預計於 2015 年提高至 10%。
  2. 年金一元化：預計於 2015 年將私校教職員及公務員參加之「共濟年金」併入「厚生年金」。
  3. 縮短年金給付資格之繳費年數：由 25 年(300 個月)縮短為 10 年(120 個月)
  4. 對於年金所得低者給與補貼。
  5. 擴大年金涵蓋率：將低工時受薪者納入厚生年金。
- (張秋蘭，2012；行政院經建會，2012)

#### 四、遭遇問題

##### (一)人口老化快速造成年金制度之困境

依據日本國立社會保障·人口問題研究所(National Institute of Population and Social Research)之 2006 年人口推估報告<sup>8</sup>指出，日本 65 歲以上人口占總人口比率，2010 年代為 23.0%，推估 2060 年將達到 39.9%，不到百年，高齡人口足足成長了 7 倍以上，日本年金財務係採隨收隨付制度，加上日本長期經濟不振，加速日本年金制度之困境。

##### (二)被保險人對於日本年金制度運作信心不足，致繳費率低落

依據厚生勞動省年金局 2014 年 4 月 23 日發布之新聞稿，日本國民年金保險 2011 年繳費率為 64.9%，2012 年為 62.9%，2013 年 4 月至 2014 年 1 月繳費率更降至 59.4%，繳費率持續下降，為不影響日本國民年金之財務正常運作，日本政府自 2014 年 4 月 1 日起，將消費稅自 5%調高至 8%，以挹注相關社會福利支出。

---

<sup>8</sup>資料來源：日本國立社會保障·人口問題研究所網址 <http://www.ipss.go.jp/>。

### (三)年金給付公式愈益複雜

公共年金制度之不同類別被保險人年金給付公式愈來愈複雜，被保險人不易瞭解年金制度實質內涵，易形成對政策之誤解，進而促使改革政策不易推行。

### (四)基金運用機關缺乏金融專業人才

日本係由厚生勞動省委託「年金公積金管理運用獨立行政法人」辦理年金公積金運用，惟該行政法人機構聘用人才多為行政管理專業領域，並非金融專業領域人才，致操作經營績效仍無法達成，與年金管理組織改革政策目標有落差。

(張秋蘭，2012)

#### <參考資料>

1. 行政院經建會(2012)，〈日本通過消費稅改革方案〉，《國際經濟情勢雙週報》，1759期，頁45-46。
2. 莊正中(2009)，〈日本2004年公共年金改革法案之評析〉，東亞論壇季刊No.465 2009.09。
3. 張秋蘭(2012)，〈各國社會保險年金制度現況與發展-以日本為例〉，衛生福利部年金系列演講。
4. 傅從喜(2008)，《德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究》，內政部委託研究報告。



## 參、德國

### 一、重要指標(2013 年)

總人口數(百萬人)	80.6
65 歲以上人口比率(%)	21
扶養比(幼年及老年人口/工作人口) (%)	52
零歲平均餘命(男性) -2012 年	79
零歲平均餘命(女性) -2012 年	83
法定領取年金年齡(男性)	65
法定領取年金年齡(女性)	65
人均國民所得(GDP per capita, USD)	45,085

資料來源：The World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator>)

### 二、年金制度概況

德國老年經濟安全保障制度依不同職業身分適用不同制度，惟主要以多數受雇者為主的一般年金保險制度（GRV）為主，另外近年提供稅收優惠之私人年金制度也日益重要，本文主要介紹此二種制度。

第三層	壽險		儲蓄（銀行儲蓄、衍生性金融商品、基金等）			
	私人年金（稅收優惠）					
第二層			礦業者 年金保 險	國家稅收 補助 企業老年 照顧制度	國營事業 附加保障 制度	
第一層	職業 退休 體系	老農 退休 制度	強制制度 自願納保者 特殊職 業團體 如手工 藝者、 藝術家 等	一般年金保險制度(GRV)		公務員退休 保障制度
第零層	需要取向的老年基本保障制度					
對象	自僱者		勞工與職員		公務員	

資料來源：本文修改自傅從喜（2008）。

(一)一般年金保險制度(GRV) (1889 年實施)

1. 開辦日期

GRV 為德國最主要的年金保險制度，早於 1889 年即開辦，為全世界第一個老年年金保險制度，屬於強制性的國家社會保險制度，獲得社會普遍的信賴與支持。

2. 保險人

德國年金保險聯合會

3. 被保險人

分為強制被保險人與自願被保險人，滿 16 歲以上的受僱者即可參加年金保險。2011 年被保險人數：5,242 萬人<sup>9</sup>。

4. 投保薪資上限

2013 年投保薪資上限為 5,800 歐元(西德)/ 4,900 歐元(東德)，月薪資低於 450 歐元以下者無須加入。

5. 財務處理方式

隨收隨付 (PAYG)

6. 費率

每月保險費為投保薪資的 18.9% (2014 年)，勞資雙方各負擔 50%。

7. 給付項目

(1) 包括老年、身障、死亡等給付。2011 年年金受益人數為 2,050 萬人，其中 1,720 萬人為 65 歲以上者。

項目	內容	項目	內容
老年給付	1. 一般老年給付 2. 長期被保險人老年給付 3. 重度障礙者老年給付 4. 長期計日礦業勞動者老年給付 5. 因失業發給的老年給付 6. 增額老年給付 7. 婦女老年給付	身障給付	1. 工作能力部分喪失年金 2. 工作能力全部喪失年金 3. 礦業者年金 4. 就業失能年金 5. 工作失能年金

<sup>9</sup> 資料來源：德國聯邦勞動及社會部。

項目	內容	項目	內容
死亡給付	1. 養育年金 2. 鰥夫/寡婦年金 3. 孤兒年金	年金 保險 人其 他費 用支 出	1. 傷病治療、就業協助，以及工作能力的維護、改良、和再造，包括經濟性的協助。 2. 分擔年金受領人健康保險的費用 3. 補助長期照護保險的費用

資料來源：參考 ISSA 資料，本文自行整理。

## (2) 給付計算公式

德國一般年金保險制度的給付額有著極複雜的計算公式，規定在社會法典第六編第 64 條。以數學公式可表示成：

$$Rente_{mtl} = \sum pEP \cdot ZF \cdot RAF \cdot aRW$$

年金月給付金額 = 個人薪點 × 接近係數 × 各類別年金係數 × 年金基準額

- 個人薪點：為「個人年收入總額」與「全體被保險人平均工資總額」之比值，最後將每年之比值加總。
- 接近係數：為提前或延後退休時，所應乘上之減額與展延係數。於規定退休年齡下為 1，提前則每月減少 0.3%，延後則每月增加 0.5%，最多至上下 5 年，目的在鼓勵延後退休。
- 各類別年金係數：依法典第六編第 67 條，老年年金之係數為 1。
- 年金基準額：與平均薪資毛額相關，目的在抑制給付，並即時反應經濟社會變化。

### 8. 老年年金給付開始年齡

65 歲，至 2029 年提高至 67 歲；提早退休年齡：63 歲。

## (二) 私人年金(2002 年實施)

### 1. 開辦日期

自 2002 年開始實施，由受僱者自行選擇金融機構開設個人退休帳戶，每月提撥總薪資的 4%，政府每年會提供 154 歐元的補助。自 2008 年起，每生 1 個小孩政府補助 300 歐元至帳戶，詳細之獎勵與補助措施資料如下表。

項 目	額 度
抵稅額	最多 2,100 歐元
基本補助	154 歐元
25 歲以下首次就業者一次性補助	200 歐元
兒童補助 1.2008 年 1 月 1 日以前出生	185 歐元
2.2008 年 1 月 1 日以後出生	300 歐元
個人最低提撥額	總薪資 4% 減掉補助 (不得低於 60 歐元)
個人最高提撥額	2,100 歐元減掉補助

資料來源：德國聯邦勞動及社會部(2014)。

## 2. 參加人數

2013 年參加此一私人年金計畫的約有 1,570 萬人。

## 3. 運作方式

受僱者得自行選擇不同方案(主要有私人年金保險、投資型的經濟商品、基金投資、銀行提供的儲蓄方案等)，不同方案彼此競爭，受僱者可轉換方案。為確保年金基金的安全性，規定金融機構應採保守方式進行年金基金之投資運用，且必須確保參加勞工退休後領取之年金總額至少等於個人提撥金額加上政府補助。私人年金基金之運作需受政府機構監控和定期查帳，雖可自由選擇投資標的，惟政府將視情況提出警告。

## 4. 保障機制

為避免私人年金機構倒閉影響參加者的權益，政府已建立安全機制(由各銀行和基金公司出資設置存款保險基金，類似銀行存款保險機制)，如機構發生財務問題，可由此一機制提供給付保障，最高以 10 萬歐元為上限。

## 5. 提領方式

年滿 60 歲就可提領帳戶內的金額，最多可一次提領 30%，其餘 70%：

(1) 可分 10 或 20 年提領，但總額僅 40%，期滿後若仍存活，基金公司要持續支付。若身故，則親人領剩餘年數。

(2) 或可和基金公司協定支付期間，期間越長，月領越少。

## 6. 政府補助

聯邦政府 1 年補助約 30 億歐元，其財源來自營業稅。

### (三)改革歷程

德國年金制度自 1889 年實施以來，歷經多次變革，茲將 1957 年以後重要的改革措施簡述如下：

年份	重要改革措施	當年度老年人口比率
1957	財務機制由基金儲存改為「隨收隨付制」，並建立給付動態調整機制，依薪資變動調整給付金額。	11%
1989	1.根據前一年淨工資調整年金給付。 2.2012 年之前逐步削減在 65 歲以前退休者之給付。	14.9%
1996	1.退休減額年金提前至 2004 年實施。 2.減少年金給付之優惠措施（17 歲以後就學贈送年金點數、就業初期加重年金給付計算基礎）。	15.6%
2001	1.調整給付計算公式，所得替代率自 70% 逐步降至 64%(2030 年)。 2.提供稅賦優惠鼓勵加入私人年金保險，以因應年金給付水準降低。 3.建構最低基本保障之基礎年金制度，解決老年貧窮問題。	16.9%
2004	1.給付動態調整機制增加「永續發展」參數（年金領受人/繳費者之比值）。 2.延後給付年齡，由 65 歲(2012 年)延後至 67 歲(2029 年)。 3.費率維持 20% 至 2020 年，且至 2030 年不可超過 22%。	18.3%

資料來源：本文自行整理。

### (四)遭遇問題及改革動態

#### 1. 遭遇問題

##### (1) 人口變遷

由於平均壽命的延長，預計德國 65 歲以上老年人口會由現在的 1,670 萬人增加至 2030 年的 2,230 萬人；但同時因為生育率下降，20 歲以下的幼年人口將由現在的 1,560 萬人減至 2030 年的 1,290 萬人，20-64 歲的工作世代人口由現在的 4,950 萬人減至 2030 年的 4,200 萬人，形成 2 個勞工即需支應 1 個退休者。

##### (2) 年金財務負擔增加

自 1960 年代至今，年金給付平均領取期間已由 10 年提高至 18.2 年，大幅提高 80%；此外，55~64 歲年齡層之勞參率只有 62%，遠低於瑞士的 68%、瑞典的 70%（資料來源：德國聯邦勞動及社會部）。

### (3) 老年貧窮問題

I 德國推動年金已有 130 年歷史，目的在維持國民退休後的生活水準，目前老年貧窮人口約占 65 歲以上人口的 2.5%，約為 40 萬人，主要因其年金給付額度過低，需要由社會救助加以補助。其餘 1,600 萬老人均可靠自己的年金生活。

II 德國預期老年貧窮問題會逐漸惡化，主要由於兩德統一，德東地區許多人被資遣或失業而無收入，以致欠缺年金制度保障，待此一群老人年老後，老年貧窮率將會提高，必須以計畫持續提供必要的援助。德國估計約 430 萬低收入者民眾未參與退休保險，這些人未來年老後需要靠政府支助<sup>10</sup>。

(4) 全球化的影響，許多產業與就業機會外移，社會安全制度導致勞動成本逐漸提高，影響競爭力。

## 2. 主要因應措施

### (1) 提高退休年齡

I 預計自 2012 年的 65 歲提高至 2029 年的 67 歲，每年提高 1 個月，投保年資滿 45 年者可例外。

II 提高退休年齡主要是為了回應人口變遷，平衡世代的負擔，另也可增加勞動力，以彌補工作世代人口的逐年減少。

(2) 德國 2005 年推動年金管理機構縮減政策。

(3) 實施提前退休之減額年金：工作滿 35 年，滿 63 歲，每提早一年退休減少 7.2%；婦女工作滿 18 年，60 歲退休，每提早一年退休降 3.6%，5 年總共少 18%。

(4) 對於未獲得年金給付者，另立體系照顧。

### <參考資料>

1. 行政院經濟建設委員會(2013)，德國 GES 訪問團出國報告。
2. 傅從喜(2008)，德國、日本、美國及韓國社會年金保險，內政部委託研究。
3. 傅從喜(2011)，英國、德國私營部門參與年金改革之研究，行政院經濟建設委員會委託研究。
4. 德國聯邦勞動及社會部(2014), Social Security at a Glance 2014.
5. OECD(2013), Pension at a Glance 2013.
6. ISSA 網站
7. 維基百科：  
[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%80%80%E4%BC%91%E4%BF%9D%E9%9A%AA\\_\(%E5%BE%B7%E5%9C%8B\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%80%80%E4%BC%91%E4%BF%9D%E9%9A%AA_(%E5%BE%B7%E5%9C%8B))

<sup>10</sup> 資料來源：德國聯邦勞動及社會部。

## 肆、智利

### 一、重要指標(2013 年)

總人口數(百萬人)	17.6
65 歲以上人口比率(%)	10
扶養比(幼年及老年人口/工作人口) (%)	45
零歲平均餘命(男性)-2012 年	77
零歲平均餘命(女性)-2012 年	82
法定領取年金年齡(男性)	65
法定領取年金年齡(女性)	60
人均國民所得(GDP per capita, USD)	15,732

資料來源：The World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator>)

### 二、年金制度概況

智利現行老年經濟安全制度為多層次保障體系，包括第一層的基礎保障(非繳費性)、第二層的強制性個人帳戶與養老社會保險，及第三層的自願性儲蓄(提供一定額度之免稅優惠)，各制度概況說明如下：

第三層	自願性儲蓄帳戶	
第二層	養老社會保險 (舊制,確定給付的隨收隨付制)	個人帳戶(IRAs) (1981 年始, 確定提撥制)
第一層	基本保障年金	

資料來源：本文自行整理。

#### (一)基本保障年金(2008 年實施)

1. 適用對象：65 歲以上，居住滿 20 年且最近 5 年中居住滿 4 年，未加入任何年金制度或提繳金額不足以領回之智利公民。
2. 財源：政府稅收支應。
3. 給付額度(隨物價調整)：2012 年底為 80,528 元智利披索(約 149 美元)。
4. 須經資產調查。
5. 2012 年 7 月共有 617,165 人領取基礎年金。(Superintendencia de Pensiones, 2012)

#### (二)強制性個人帳戶(1980 年實施)：

1. 適用對象

1983 年以後進入勞動市場的受僱者須加入此制度，包含公務員，自 2015 年起適用對象將擴及自僱勞動者；原適用社會保險制，且於 1982 年以

前具有保險年資的受僱者則為自願參加。

## 2. 財源

- 受僱者：須提繳其薪資的 10% 至個人帳戶，個人帳戶由 6 家民間基金管理公司(AFPs)經營，另須支付基金管理公司行政管理費，費率為 1.42%。
- 雇主：原則上不須負擔費用，惟例外情形部分仍由雇主支付，如特殊危險職業受僱者(1-2%)及失能或遺屬給付之部分負擔(1.26%)。
- 政府：負擔最低保障年金及失能年金等法定支付部分。

## 3. 提撥薪資規定

- (1) 下限：18 至 65 歲之受僱者最低提撥薪資為法定基本工資，即 210,000 元智利披索(2013 年 8 月數值，約 378 美元)，未滿 18 歲或超過 65 歲之受僱者最低提撥薪資則為 144,079 元智利披索(約 260 美元)
- (2) 上限：1,606,495 元智利披索(約 2,890 美元)

## 4. 請領資格

男性年滿 65 歲、女性年滿 60 歲，提繳年資滿 20 年(無須停止工作)，例外者可提前請領：

- (1) 特殊危險工作者可視職業別提前請領
- (2) 按月可提領金額高於過去 10 年全體平均提繳薪資之 70%
- (3) 按月可提領金額高於 213,384 元智利披索(約 383 美元)

## 5. 老年年金請領方式

項目	內涵
終身年金	由請領者自行選擇保險公司購買終身給付之年金，一旦決定則不得撤銷，此方式僅允許計算可領得之退休金高於基本年金者選擇。
按期領回帳戶總額	由基金管理公司根據請領者帳戶內累積金額，按給付公式計算每期可領回金額，給付公式同時考慮到請領者及其受益人之預期餘命，在公式計算下，可領回金額將隨時間呈下降趨勢，請領者可於任何時點以帳戶餘額購買保險公司之終身年金，死亡時則由受益人繼承。
展延年金	帳戶總額之部分用來向保險公司購買延後請領之終身給付年金，剩餘部分則於展延期間請領，作為臨時收入，兩者比例按法令規定。
部分年金	帳戶總額之部分用來向保險公司購買終身給付之年金，剩餘部分則向基金管理公司按期領回，至領完為止。



註：以上給付皆隨通膨率作指數性調整。

資料來源：本文自行整理 ISSA 網站資料。

6. 最低保障年金(至 2023 年由基本保障年金取代)

男性滿 65 歲或女性滿 60 歲，提撥滿 20 年，其年金、薪資等收入總額低於最低保障年金額度者可領取，70 歲以下為 114,238 元智利披索(約 206 美元)，70 至 75 歲為 124,911 元智利披索(約 225 美元)，75 歲以上為 133,275 元智利披索(約 240 美元)。

7. 個人帳戶運用情形

- (1) 受僱者可自行選擇基金管理公司，但新加入者於前兩年須由風險管理委員會指定得標之管理公司。2 年後，個人帳戶可於不同基金管理公司之間移轉，不收取移轉費用。
- (2) 每家基金管理公司必須提供四種養老基金和一種額外可選基金，各投資組合具有不同的風險級別，額外可選基金為風險最高之投資股票型基金，受僱者可自行選擇最多兩種基金，但男性 56 歲以上及女性 51 歲以上者「不得」選擇最高風險級別之基金，正在領取年金者則不得選擇最高及次高風險級別之基金。
- (3) 若受僱者未自行選擇基金，則基金管理公司原則按其年齡代為選擇：越年輕者選擇風險較高之基金，越年長者選擇風險較低之基金。
- (4) 基金管理公司可自行經營其資金，亦可將投資經營委外給投資顧問管理公司，公司規模皆有法定門檻；且無論是自營或委外經營，投資配置皆受風險管理委員會監督、限制，共同規定如：不得投資由保險公司或共同基金發行之股票等，個別規定則按其風險級別而異，不同的投資限制適用於不同類型的基金。
- (5) 各種基金之最低投資報酬率由法律規定，依照風險級別由 2%-4% 不等，基金管理公司須確保最低投報金額回流至個人帳戶。
- (6) 2013 年底，6 家基金管理公司的資產總值為 85 兆 4 千億智利披索(約 1,537 億美元)，58% 投資國內、42% 投資海外。

8. 重要統計數據(2012 年 7 月)

- (1) 個人帳戶制度涵蓋共 918.6 萬餘人，提撥者共 515.6 萬人。
- (2) 平均提撥薪資為 542 美元，其中男性平均 573 美元，女性 495 美元。
- (3) 給付情形如下：

領取類型	領取人數 (人)	占總領取人數 比例(%)	每月領取金額 (美元)
------	-------------	-----------------	----------------

領取類型	領取人數 (人)	占總領取人數 比例(%)	每月領取金額 (美元)
a. 終身年金	446,713	46.12%	224.8
b. 按期領回帳戶總額	469,621	45.93%	121.0
c. 展延年金	14,494	1.48%	522.9
d. 部分年金	14,039	1.46%	180.0

資料來源：Superintendencia de Pensiones, 2012。

### (三) 養老社會保險(1952 年實施)

#### 1. 適用對象

計酬受僱者、薪資受僱者及自僱者。特殊職業別之受僱者另有獨立的年金體系，如鐵道員工、海員、港務員、公務員及軍警。

#### 2. 財源

##### (1) 計酬受僱者

保費為薪資的 18.84%，薪資下限同第二層個人帳戶制規定；上限則為 1,371,160 元智利披索(約 2,468 美元)

##### (2) 薪資受僱者

保費由薪資中提撥，依職業別之不同，費率由 20-30% 不等。薪資上下限同計酬受僱者。

##### (3) 自僱者

保費為申報薪資之 18.84%，下限為 124,497 元智利披索(約 224 美元)，上限為 1,371,160 元智利披索(約 2,468 美元)。

##### (4) 雇主無須負擔費用。

##### (5) 政府負擔保險應計給付。

#### 3. 請領資格

##### (1) 計酬受僱者

男性滿 65 歲且工作年資滿 20 年、或工作年資滿 15 年其中保險年資超過半數者；女性則須滿 60 歲且工作年資滿 10 年。

##### (2) 薪資受僱者

男性滿 65 歲、女性滿 60 歲，且保險年資滿 10 年。

##### (3) 特殊危險工作者如冶礦業可提前。

#### 4. 給付額度

基本工資的 50%，加上每滿年資 50 週就增加 1% 的給付額。

### 三、改革歷程

- (一) 1924 年實施勞工保險等社會保險及健康保險制度
- (二) 1952 年實施年金制度
- (三) 1981 年將養老社會保險制度改為個人帳戶制

#### 1. 改革背景：

##### (1) 制度分立造成給付不公

1980 年以前，不同職業別受僱者歸屬於不同的年金制度及主管機構，1979 年時，智利全國就有 32 個年金主管機構，提供逾 229 萬的受僱者，超過百種不同的社會保障制度，費率、給付資格及條件各異，繳費與給付間缺乏連結性與公平性。

##### (2) 年金制度財務危機

年金給付遭遇貨幣貶值，年金機構行政效率低落、管理成本高昂，造成保險費率過高，以 1979-80 年改革前夕為例，涵蓋了超過 9 成被保險人的三大年金主管機構，提供的年金保險制度平均費率自 15.75% 至 24.91% 不等，受僱者負擔比例由 7.25% 至 11%，雇主則需負擔 4.75% 至 15.7%，對勞雇雙方皆造成沉重財務負擔。

而財務的壓力不僅在勞雇雙方身上浮現，政府財政負擔亦日漸沉重，在改革前的 1975 至 1980 年間，智利的年金財務來源約 55% 來自保費(勞雇雙方負擔)、40% 來自政府負擔，僅有不到 5% 來自基金投資衍生收益；當時智利政府負擔年金支出，占 GDP 的比重已約 3%，屆合理上限，再往上提高將造成國家財政問題，勞雇費率也無法藉政府預算挹注而調降，制度瀕臨破產。(Superintendency of Pension Fund Administrators, 2003)

##### (3) 制度成員的結構改變

1960 至 70 年代初，智利年金保險制度的涵蓋率及領取年金者皆急劇增加，1961 至 1973 年的 12 年間，被保險人數成長 56%，但年金領取者人數卻增加了 209%；繳費者/請領者的比例迅速下降，從 1960 年時的 10.8 快速下降到 1973 年的 3.5，到了 1980 年，1 個年金領取者對應僅有 2.2 個繳費者。此情形除可歸因於人口結構變化，過於優厚的給付條件亦為主要因素。(Superintendency of Pension Fund Administrators, 2003)

#### 2. 改革做法：

智利政府提出 1981 年的年金改革方案，由原本的確定給付隨收隨付制改為確定提撥的個人帳戶制，管理責任及風險承擔者由政府轉為個人，並強化繳費與給付間的連結性。

值得一提的是，智利係由隨收隨付制改為個人帳戶制之先行國家，

帶動了拉丁美洲其餘 9 國<sup>1</sup>隨後二十年間的年金改革風潮。

#### (四)2008 年創立基本保障年金

##### 1. 改革背景：

個人帳戶制著重在個人儲蓄責任，並無公共責任及社會重分配(代間及貧富重分配)功能，缺乏對整體老年經濟安全保障的社會連帶意義，且涵蓋率不足，因此在個人帳戶制實施 20 餘年之後，政府應介入社會保障制度的思維再起，最極端的例子係如阿根廷將個人帳戶重新國有化，以因應全球金融危機的威脅；而公共的基礎老年年金在個人帳戶制國家更被認為仍屬必要。(Esteban Calvo et al., 2010)

##### 2. 改革做法：

智利 2008 年啟動年金改革，最重要的即是要減少老年貧窮，爰針對 65 歲以上、未被涵蓋於現有年金制度，或雖加入制度惟提繳金額不足以取得給付資格的對象，提供基礎年金，給付金額為 60,000 元智利披索(約 108 美元)，2009 年則提高至 75,000 元智利披索(約 135 美元)。法規生效後，65 歲以上人口中、最貧窮的 40% 人口會被納入基礎年金之保障，且涵蓋比例逐漸增加，到 2012 年為 60%。

其他的改革措施包括：引進基金管理公司之間的競爭投標機制，使個人帳戶提撥者可作更有利的選擇；另為促進性別平等，新增對婦女提供的額外補助金(以子女數計)，約相當於最低工資的 1.8 倍，將加計至受益人的退休金或個人帳戶。

#### (五)2008 年迄今

持續加強對基金管理公司的監理，規定一定的帳戶報酬率，將管理成本設定上限，並規定新加入個人帳戶制度者，前 2 年須待在由風險管理委員會指定得標之基金管理公司。

### 四、遭遇問題及改革動態

#### (一) 保障不足

2013 年初，智利年金領取者約近百萬人，平均每人領取金額為 179,000 智利披索(約 317 美元)，低於基本工資，明顯不足以支付老年生活所需，而 2008 年改革雖試圖走向「公私混合制」，將公部門角色帶回年金制度，透過提供基本保障及改進管理效率等方式改善之，惟因新制度將至 2025 年才進入成熟期，成效尚待評估。

為了提高年金所得替代率，智利政府鼓勵勞工更自發性的提撥個

<sup>1</sup> 包括阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、哥斯大黎加、多明尼加、薩爾瓦多、墨西哥、秘魯及厄瓜多。

人帳戶，另延後退休年齡也在討論範圍之內，因為延後退休可使提撥時間更長、提撥金額更多，除獎勵雇主僱用高齡者，政府亦透過教育勞工，增加個人為老後生活儲蓄的責任概念。

另一方面，提高強制提撥費率也被納入考慮，政府官員認為現行10%的強制提撥費率尚不足以達到理想的年金所得替代率，或應提高到15%或16%，但提高提撥費率將對勞動市場造成衝擊，可能降低勞工的實質淨所得、或提高僱用成本，需審慎評估。(bUSiness Chile, 2013)

## (二) 涵蓋率不足

如同其他拉丁美洲國家，智利非正式經濟體系提供很高比例的工作機會，由隨收隨付制改為現行個人帳戶制時，僅強制受僱者(含公務員)參加，自僱者係自願參加，使得占全國總勞動人口四分之一的自僱者及非正式工作者，無法經由個人帳戶制度取得老年年金。2009-2012年間，智利年金提撥者占全體勞動力之比例尚不到60%。(SSA, 2013)

有鑒於現行制度涵蓋率不足，智利將仿效哥斯大黎加及哥倫比亞，自2015年起將個人帳戶制適用對象強制擴及自僱者。另包括加強基金管理、降低管理費用皆有鼓勵勞工提撥之用意，藉以提高制度涵蓋率。

## <參考資料>

1. bUSiness Chile (2013), “Chile’s Pension System: Aging Gracefully?”.
2. Esteban Calvo, Fabio M.Bertranou and Evelina Bertranou(2010), “Are Old-age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?”, Cambridge Journals.
3. SSA (2013), “International Update :Social Pensions and Subsidized Benefits in Latin America”, SSA.
4. SSA (2014), “Social Security Programs Throughout the World:The Americas, 2013”, SSA.
5. Superintendencia de Pensiones , “Panorama Previsional: Septiembre de 2012 ”.
6. Superintendency of Pension Fund Administrators(2003), “The Chilean pension system”.
7. ISSA 網站(<https://www.issa.int/>)。

## 伍、澳洲

### 一、重要指標(2013 年)

總人口數(百萬人)	23.1
65 歲以上人口比率(%)	14
扶養比(幼年及老年人口/工作人口)(%)	49
零歲平均餘命(男性)-2012 年	80
零歲平均餘命(女性)-2012 年	84
法定取得年金年齡(男性)	65
法定取得年金年齡(女性)	65
人均國民所得(GDP per capita, USD)	67,468

資料來源：The World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator>)

### 二、年金制度概況

澳洲老年經濟安全制度為三層次(three-pillar)保障體系(如下圖)，包括公共年金制度、強制性退休儲蓄計畫及自願性儲蓄，本文主要介紹第一層及第二層保障體系。

保障體系	制度
第三層	自願性儲蓄 (所有居民)
第二層	強制性退休儲蓄計畫 (18-74 歲受僱者)
第一層	公共年金制度 (65 歲以上經濟弱勢者)

資料來源：ISSA 網站，本文自行製圖。

#### (一)公共年金制度 (The Public Pension System, 1908 年實施)

提供 65 歲以上無收入者或低收入退休僱員基本生活和老年保障，但保障水準不高，制度內涵說明如次：

1. 財源：政府稅收支應
2. 給付對象須具備以下條件：
  - (1) 男性 65 歲以上、女性 64.5 歲以上(女性於 2014 年 7 月將調整為 65 歲，並自 2017 年起每 2 年年齡延長 6 個月，至 2023 年調整為 67 歲)。
  - (2) 於澳洲居住(an Australia resident)10 年以上，且至少連續於國內居住 5 年。
  - (3) 符合資產調查(means-test)條件。
  - (4) 2013 年 65 歲以上者約 78%領取給付，其中約 2/3 享全額給付，1/3 享部分給付。

3. 給付額度：

- (1) 每 2 週發放 1 次－單身領取額度為男性平均工資的 28% (2012 年最高領取額為 712 澳元，約 622 美元)；夫妻共同領取額度為 41% (2012 年約每人 536.7 澳元，約 499 美元)。
- (2) 領取同時尚可享受醫藥、房租和偏遠地區津貼等福利。
- (3) 若資產調查超過標準，給付額度將按比例扣減或取消。
- (4) 隨著消費者物價指數或領取者生活成本指數之變化於每年 3、9 月調整；其他補充給付則以消費者物價指數為基準。

4. 獎勵工作機制 (work bonus scheme)：符合領取年金資格者，每 2 週最多可賺取 250 美元，且不須列計為資產調查之收入範圍。

(二)強制性退休儲蓄計畫 (The Mandatory Retirement Savings Program, 1992 年實施)

透過立法強制提撥並給予稅賦優惠的社會保障制度，為確定提撥制(DC)，超過 90% 澳洲受僱者參加個人退休儲蓄帳戶及投資，稱之為「退休基金」(Superannuation Fund)，制度內涵說明如次：

1. 參加對象：

- (1) 18-69 歲受僱者，月收入超過 450 澳元(約 419 美元)
- (2) 70-74 歲受僱者，每週工作 10 小時以上(自 2013 年 7 月起)

2. 領取條件：

- (1) 55 歲(自 2015 年至 2025 年逐漸延長至 60 歲)
- (2) 發生永久性失能、因疾病意外死亡者，受僱者及家屬可提前領取
- (3) 永久性離開澳洲者

3. 領取方式：可選擇一次給付或定期按月領取個人帳戶餘額。

4. 提撥情形(按季提撥)：

- (1) 雇主：依據僱員薪資金額提撥一定比例至其個人退休金儲蓄帳戶，雇主提撥可扣稅，提撥率為 9%，自 2013 年每年調升 0.25%，至 2015 年再每年調升 0.5%，至 2020 年達 12%。
- (2) 僱員：無要求，但透過稅賦優惠鼓勵自願提撥至退休金儲蓄帳戶。
- (3) 政府：符合資產調查者，由政府共同提撥。
- (4) 自僱者：無要求，但透過稅賦優惠鼓勵自願提撥至退休金儲蓄帳戶。

5. 帳戶及基金運作：

- (1) 僱員任職後可選擇某類型基金的管理公司開戶，雇主提撥金額匯入僱員指定帳戶，僱員再以預設型或自選型基金組合投資，該退休金帳戶可隨工作轉換選擇保留、轉換或整合，惟因僱員通常未積極管理，故每人平均有 3 個退休金帳戶。

(2) 大部分基金由受託人委員會管理，一般不參與實務操作，而是將日常管理和投資業務委託服務機構經辦，基金行政管理費率平均約 1.21%<sup>16</sup>。

(3) 澳洲退休基金總資產至 2013 年 3 月底止約 1 兆 5,800 億澳元(約 1 兆 4,694 億美元)，已超過澳洲國內生產總值 GDP，基金運作則與國內整體經濟成長密切相關。

#### 6. 基金主要類型及特色：

類型	性質	成員	基金公司數占率	資產占率
零售型基金 (Retail Funds)	由金融機構及保險公司運作，以營利為目的。	開放所有人，成員約 1,540 萬人。	48%	27.4%
行業型基金 (Industry Funds)	由雇主及僱員代表組成之受託人委員會(trustee boards)運作，非營利為目的，主要為儲蓄基金，利潤回到個人帳戶，例如 Australian Super、Sunsuper 等。	只開放各行業別之僱員參加，成員約 1,166 萬人。	37%	19.7%
公部門基金 (Public Sector Funds)	非營利為目的，主要為儲蓄基金，例如 QSuper、State Super (NSW)等。	只開放政府僱員，成員約 337 萬人。	11%	16.4%
自主管理基金 (Self-Managed Superannuation Funds, SMSFs)	由個人管理自己的帳戶，每人都是受託人，且提供更廣泛的投資，如個人財產直接投資。	任何人皆可設 SMSFs，成員可以 1 至 4 人，成員約 91 萬人。	3%	32.4%
公司型基金 (Corporate Funds)	由相同人數的雇主和僱員代表組成之受託人委員會運作，非營利為目的，主要為儲蓄基金。	只開放特定公司之僱員，部分則允許其家屬加入，成員約 55 萬人。	2%	4.1%

資料來源：Julie Agnew(2013)，本文自行製表。

### 三、改革歷程

#### (一) 1908 年實施公共年金制度

透過資產調查，提供無收入或低收入者之老年經濟生活基本保障。

#### (二) 1992 年通過「退休金保證(行政管理)法」Superannuation Guarantee (Administration) Act

由於退休人士長期依賴政府公共年金，而大部分人口未參加退休金計畫，也未規定退休金必須保留至退休後領取，為保障退休後之經濟生活，澳洲制定該法並實施強

<sup>16</sup> 資料來源：香港消費者委員會(2012)，《強積金半自由行－慎選強積金基金》，〈選擇〉月刊第 432 期。



制性退休儲蓄計畫，進一步擴大保障範圍，強制雇主提撥 3% 退休金，可享扣稅優惠，若雇主未依此提撥，將被罰繳退休金保證費及其他罰金，且不得扣稅。

### (三) 2002 年實施退休金改革

1. 放寬 70 -74 歲，每週工作至少 10 小時者，可持續提撥退休金，但未強制雇主提撥且無扣稅優惠。
2. 增加自僱者享自願提撥免稅之限額，從 3,000 澳元提高到 5,000 澳元(約 2,790 美元至 4,650 美元)，超過該限額則可享免稅優惠 75%。
3. 18 歲以下者可透過第三方名義提撥。

### (四) 2005 年實施退休金條例(基金選擇)法 Superannuation Legislation (Choice of Funds) Act

該法讓僱員有權自行選擇提撥基金之投資組合，包含投資型態(如預設型、保守型、平衡型及激進型)及投資標的(如現金、債券、股票、房地產等)。

### (五) 2006 年實施「未來基金法」 the Future Fund Act

1. 2005 年澳洲公務人員才正式納入強制性退休儲蓄計畫，當時退休金負債約 900 億澳元(約 837 億美元)，且有鑒於人口老化趨勢，預估 2020 年負債將達 1,400 億澳元(約 1,302 億美元)。
2. 為解決公部門退休基金之負債，澳洲政府 2006 年投入 160 億澳元(約 149 億美元)設立未來基金(似緩衝基金)，其投資由專責委員會及管理機構負責，並規定 2020 年起或基金資產足以抵銷退休金負債時，才能運用此基金，主要運用於支付退休金及基金運作之行政費用。

### (六) 2009 年公共年金改革

1. 為促進年金制度之充足性及可持續性，給付調整機制增加「領取者生活成本指數」 Pensioner and Beneficiary Living Cost Index (PBLCI)。
2. 提升給付額度，單身者自 25% 調升至 28%，夫妻調升為 41%。
3. 提出獎勵工作機制。

### (七) 2011 年提出強化退休金改革 The Strong Super Reform

1. 問題背景：(1)因現有行業退休基金監管措施太過複雜且行政收費高，導致多數僱員不積極自選基金；(2)行業間對於處理提撥及確認成員身分等無統一標準；(3)個人帳戶處於非活動狀態、身分不明或丟失之數量高。
2. 為有效率地運用基金，提出 2 項強化改革—
  - 「MySuper」：係一簡單、低成本的退休金產品，有公開之收費標準及單一多元化的投資策略，以利消費者進行比較，並期望能透過收費透明化，促進競爭以降低費用，政府預計自 2014 年起雇主提撥的預設基金須符合 MySuper 產品要求。
  - 「SuperStream」：目的在提升退休金帳戶的行政管理，相關措施包含建立標準以提升行業基金產品資料之品質、使用電子商務、簡化行政流程等。

### (八) 2013 年退休金改革 (2010 年提出)

1. 雇主提撥率為 9%，自 2013 年每年調升 0.25%，2015 至 2019 年再每年調升 0.5%。
  2. 為鼓勵高齡者留在職場，取消年齡上限，要求雇主對未滿 75 歲之受僱者提撥退休金。
  3. 政府針對年收入 33,516 至 48,516 澳元者(約 31,170 至 45,120 美元)，每年最高共同提撥 500 澳元(約 465 美元)，並針對低收入者，每年最高退稅 500 澳元至其退休帳戶。
- (ISSA 網站；銓敘部，2012；劉騏嘉、李兆麟，1997；OECD, 2013)

#### 四、 遭遇問題及改革動態

##### (一) 遭遇問題

##### 1. 年金財務危機

- (1) 澳洲退休年金基金於 2008 年因全球金融危機受重創，損失約 26.7%，基金投資組合中股票所占比例高(約 57%)。
- (2) OECD 針對退休年金提出「生命週期」投資策略建議，以確保接近退休年齡者轉向低風險之投資，避免其退休收入受到股市動盪衝擊，並建議將此概念引入預設基金組合，而 MySuper 改革亦符合此概念。

##### 2. 老年貧窮

- (1) 由於退休年金及其他投資收益占退休收入 45%，2008 年金融危機導致 1/4 老人落入貧窮，是 OECD 國家中老人貧窮率第 4 高的國家，受影響最劇者為接近退休年齡者及已退休者。
- (2) 與 OECD 國家平均值比較，澳洲公共年金給付水準相對較低，因此 2009 年改革係為促進年金制度之充足性及可持續性。

##### 3. 「雙重領取」(double dipping)

現行制度規定可能導致個人於 55 歲即領取個人退休金帳戶，以支應其未來 10 年生活，並試圖於 65 歲前符合資產調查，以領取公共年金，尤其退休金少者更可能採此方式，因此近年來相關改革係期望能減少公共年金領取人數及減輕政府給付之負擔。

##### 4. 年金化不足

2012 年澳洲退休金領取者中，有半數選擇領取一次性退休金，使高齡者易處於長壽、通貨膨脹及投資風險中。為了保障退休者之經濟生活，需要新的年金產品以刺激消費者需求，及以政策鼓勵退休金年金化，俾減輕「雙重領取」導致政府支應公共年金之負擔。

##### (二) 近期改革方向

##### 1. 強化預設基金 MySuper

為改善許多僱員被動地接受預設投資項目，並加強基金運作及投資，促使基金管理公司提供簡單、透明及可比較性的預設產品，澳洲政府於 2014 年始，要求雇主為沒有指定基金的僱員，直接提撥至符合 MySuper 之預設產品，至 2017 年，所有現有的預設帳戶均須移轉至 MySuper 授權之產品。

##### 2. 風險揭露標準化

建議提供標準化公式以呈現各種投資選擇的風險，過去使用公式為設定一段期間內之收益轉回負值之機率，但實證顯示這樣的公式反而造成更多錯誤的選擇。

### 3. 改良金融理財建議

許多基金參與者需要財務諮詢，卻往往不能分辨建議的好壞，因此政府將致力於倡導低成本且簡單化的建議及重新考量建議提供模式，且已要求財務顧問須以客戶之最佳利益行事。

(Julie Agnew, 2013 ; OECD, 2009)

#### <參考資料>

1. 香港消費者委員會(2012)，《強積金半自由行－慎選強積金基金》，<選擇>月刊第 432 期。
2. 葉至誠(2011)，《老人福利國際借鑑》，實踐大學數位出版合作系列。
3. 銓敘部(2012)，《銓敘部及公務人員退休撫卹基金管理委員會赴澳洲考察報告》。
4. 劉騏嘉、李兆麟(1997)，《香港及澳洲的退休金制度：總覽》，香港臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部。
5. Julie Agnew(2013),“Australia’s Retirement System: Strengths, Weaknesses, and Reforms”,  
*Center for Retirement Research*
4. OECD(2009), Pensions At A Glance 2009 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
5. OECD(2013), Pensions At A Glance 2013 : OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
6. ISSA 網站 (<http://www.issa.int/country-profiles>)