

日本國家年金保險制度 的發展趨勢與借鏡

蔡宏昭

前言

在日本國家年金保險制度的發展史上，有三個最具時代意義的改革，第一就是一九六一年國民年金保險制度的實施，達成了所謂全民皆年金的新紀元；第二就是一九六六年厚生年金基金制度的創設，順應了社會保險民營化的新潮

流；第三是一九八六年基礎年金制度的採行，奠定了制度整合與雙重保障體制的基石。在一九九〇年代，日本除了繼續整合制度體系和改革制度內涵之外，更進一步保障兩性平等的年金權和推動保險財務的健全化。

正值朝野一致關心我國年金保險制度的規畫之際，日本的經驗實有諸多借鏡之處，尤其是國民年金保險制度與勞動者年金保險制度的定位問題，制度整合與規畫原則等更是我國當前必須面對的課題。此外，日本制度的財務管理與

年金稅制的改革方案都是我國可以參考的經驗。

本文係內政部舉辦之先進國家老年年金保險系列演講座談會論文，因應中華民國社區發展研究訓練中心之邀，特將未來趨勢與我國借鏡兩部分稍加修正，以供未出席座談會之先進參考指正。

壹、日本國家年金保險制度的發展趨勢

一、年金保險政策原則的確立

經過長期的摸索，日本的國家年金保險政策逐漸確立了下列四個指導原則。今後，將以這些原則進行制度的整合、法規的修訂與財務的改革。

第一，普遍適用的原則——厚生年金保險制度的適用對象由最早期的僱用十人以上特定事業單位擴大到僱用一人以上之所有事業單位。國民年金保險制度也將自願性投保對象納入強制性投保對象。但是，由於國民年金被保險人的異動和受雇者年金保險制度的通算制度均採主動申報方式，許多人常因沒有申報而損失年金給付的權益。因此，如何藉由電腦連線系統和主動追查作業，以貫徹普遍適用原則，將是今後年金制度改革的重點工作。

第二，平等待遇的原則——在現行的年金保險制度中，仍存有官民差異、男女差異、企業差異等不平等的現象，例如國家公務員等共濟組合的年金給付水準高於厚生年金；男性勞工的保險費率高於女性勞工；厚生年金基金仍以大企業為主。因此，如何縮小制度之間、被保險人之間以及企業之間的差異待遇，將是今後必須改革的方向。

第三，雙重保障的原則——基礎年金制度的實施確立了日本年金制度的雙重保障原則。國民年金保險的基礎年金提供了最後的生活保障；受雇者年金保險的附加年金則提供了相對的生活保障，所以前者採用定額制，後者採用所得比例制。

第四，行政效率的原則——由於沒有適用於全部年金保險制度的年金號碼

（目前的年金號碼只適用於所投保之年金保險制度），所以不同制度間的通算和調整費時甚久，加上缺乏正確記錄的管理，所以在裁定年金案件時常生弊端。因此，如何加強不同制度間的資訊系統、如何設計全國適用的年金號碼（pension number）、如何簡化申報手續、如何加速年金裁定等均是今後改善的課題。

二、制度一元化的推動

爲了因應社會需求與經濟情勢而規畫的獨立型年金保險制度，卻因時代的改變而面臨轉型的命運。平等權的要求使紛歧的年金保險制度必要重新調整，使其朝向一元化的目標。在日本戰後的年金保險史上，曾經作了三種一元化的改革，第一是軍公教人員年金保險制度的整合，到了一九八四年才合併成國家公務員等共濟組合年金保險與地方公務員等共濟組合年金保險兩種制度。第二是一九八六年實施的基礎年金制度，將所有國家年金保險制度的被保險人全部納入國民年金，作爲年金制度一元化的基礎。第三是在一九八六年將船員保險中年金給付部分納入厚生年金保險制度，整合了企業受雇者的年金保險制度。但是，就現行制度而言，仍然十分紛歧，有必要加以整合。首先，是否將共濟組合年金保險制度中的聯合會與其他共濟組合合併成一個單一的制度？其次，是否將國家公務員等共濟組合年金保險、地方公務員等共濟組合年金保險、國會議員互助年金保險及地方議會議員共濟會年金保險合併成公務員年金保險制度？最後，是否將厚生年金保險、私立學校教職員共濟組合年金保險及農林漁業團體職員共濟組合年金保險合併成勞動者年金保險制度？將是今後日本年金保險政策的重要課題。

爲了推動年金保險制度一元化的政策目標，日本政府決定在一九九五年前實施下列一元化的具體措施。

第一，將國民年金的保費負擔與給付水準一元化。

第二，將厚生年金與共濟年金的保費負擔與給付水準一元化。

第三，行政管理（加退保記錄、給付的裁定、給付的支給等）一元化。

在一元化的過程中，仍有公平性、利害關係、財務問題等的爭論，此一政策是否能夠順利推動，仍有賴政府的溝通技巧與全體被保險人的配合與支持。

三、兩性平等年金權的樹立

其於男主外女主內的傳統觀念，國家年金保險制度的設計常採以男性為主女性為輔的家庭或福利，也就是將家庭主婦的年金權附屬於一家之主的丈夫，例如：配偶的加給年金和遺屬年金都是這種觀念的產物。如果家庭主婦因為離婚或因丈夫失業而喪失年金請求權，是十分不合理的。家庭主婦的家事勞動既無法獲得合理的報酬，在社會上也無法獲得應享的福利權，豈是一個尊重男女平等的社會可以容忍的現象。因此，日本在實施基礎年金制度時，即將家庭主婦納入強制投保的對象，這就是所謂的婦女年金權。問題是家庭主婦勿須繳納保險費（由第二類被保險人負擔）即可受領基礎年金，顯然不合理。國民年金保險的第三類被保險人應否繳納保險費，是今後保障婦女年金權必須考量的問題。

在男女平等的年金保險制度下，兩性的保費負擔與給付年齡應該相同。由於女性的平均壽命比男性為長，平時受領的老年年金也要比男性多，如果女性被保險人的保險費率低於男性被保險人，男女間所得重分配的效果將十分顯著。如果沒有特殊政策目的，兩性的保費負擔宜調整為相同水準。問題是兩性的給付年齡應否相同，就值得商榷，因為在現行法制下，女性的退休年齡較男性為早（日本為五年），而夫妻年齡結構方面則妻子年齡較丈夫為小（日本約為三年），如果給付年齡相同（六十五歲），女性退休後有十年的等待期間，才能受領老年年金給付，而當妻子受領老年年金給付時，丈夫年齡已達六十八歲

。因此，在樹立兩性平等年金權的原則之後，年金保險制度中有關兩性平等問題頗值慎重考量。

四、給付年齡的延長

基於平均壽命的延長與年金保險財務的考量，延長老年年金給付年齡已成為一般的趨勢，日本的受雇者年金保險制度也都將給付年齡提高為六十五歲，將來也可能再予延長。老年年金給付年齡的延長意味了年金受領人數的減少，對年金保險財務有極正面的作用，尤其在導入物價調整制之後，給付水準的攀升與給付金額的遽增已成為穩定型經濟社會（經濟成長、就業人口、工資水準、政府稅收等均呈低度成長的社會）的沉重負擔，所以延長給付將成為國家年金保險制度的必然趨勢。在此一趨勢下，下列三種措施可能成為今後老年年金給付的發展方向。

第一，對延後申請給付者依其年齡的增加給予較優惠的增額年金，以鼓勵被保險人延後受領老年年金給付。

第二，對提前申請給付者依其年齡的減少給予較不利的減額年金，以減少被保險人提前受領老年年金給付。

第三，對年齡六十五歲後仍繼續在職者或從事有酬性工作者依其薪資水準給予減成的在職年金，而薪資在某一水準以上者則不支給老年年金給付。

年金給付年齡的延長必須配合退休年齡的延長方能順利實施。日本並無退休年齡的法律規範，但一般均在六十歲以下，尤其是女性勞工的退休年齡更低，若要提高至六十五歲，短期間恐非易事，因為延長退休年齡等於加重企業的退休金負擔，企業勢必反彈。因此，促進高齡者再就業應是比較可行的措施，政府可透過高齡者職能訓練、高齡者就業形態的開發及獎勵企業僱用高齡者等措施。使高齡者繼續工作，且延後受領老年年金給付，以達延長給付年齡的政策目標。

五、給付水準的停滯

老年年金給付的水準與必要的投保期間、給付年齡、受雇者平均薪資的增減以及消費物價的變動等因素有密切關係，但是，一般均以老年年金金額佔受雇者平均薪資的比率（日本稱爲置換率）作爲測定的指標。日本在一九八六年實施基礎年金前的歷次改革中均有提高給付水準，但是，在一九八六年之後，受雇者老年年金給付的水準均維持在受雇者平均薪資的百分之六十九左右。一九八六年，日本將置換率由投保三十二年的百分之六十八調爲投保四十年的百分之六十九，其實已調低了約百分之十七。由於以受雇者平均可支配所得作爲置換率計算基礎的想法已漸受接受，如果採用此一方式，即使年金給付金額不變，置換率亦將大幅提高。根據社會保障年鑑的建議，今後日本受雇者的老年年金給付水準，以可支配所得計算的置換率宜爲百分之八十左右。

日本自一九八八年起實施完全物價調整制，每年四月依上一年度消費者物價的變動狀況，自動調整老年年金給付水準。此一制度對保障老年年金的實質價值具有相當作用，這是實施年金制度不可或缺的措施，所以即使給付水準不變（置換率不變），年金給付金額必會年年增加。

六、保險財務的健全化

老人人口的增加與老年年金給付的提高將使年金保險的財務負擔日趨沉重，而不得不調高保險費率。另一方面，保險費率的提高與租稅負擔的增加將使國民的可支配所得減少，若要維持一定的置換率，給付支出就必須增加，保險財務也將益趨困難。根據厚生省年金的預估，一九九三年國民年金的被保險人有六、六三三萬人，基礎年金受領人有一、四八一萬人，成熟度爲百分之二二·三，亦即每四、四八個被保險人必須負擔一個基礎年金受領者；二〇〇〇年的被保險人有六、七〇九萬人，基礎年金受領者有一、九九二萬人，成熟度爲百

分之二九·七，每三·三七個被保險人負擔一個受領者；二〇一〇年的被保險人有六、四五一萬人，基礎年金受領人有二、六一三萬人，成熟度爲百分之四〇·五，每二·四七個被保險人負擔一個受領者，一九九三年厚生年金的被保險人有三、〇三八萬人，老年厚生年金受領人有五五三萬人，成熟度爲百分之二八·二，每五·五個被保險人必須負擔一個老年厚生年金受領者；二〇〇〇年的被保險人有三、〇七一萬人，老年厚生年金受領者有七六七萬，成熟度爲百分之二十五，每四個被保險人負擔一個受領者；二〇一〇年的被保險人有二、九五五萬人，老年厚生年金受領者有九七五萬人，成熟度爲百分之三十三，每三個被保險人負擔一個受領者。此外，根據大藏省的推估，國家年金保險制度的給付費用將由一九八七年的二〇一、三二一億圓增加至二〇〇〇年的約七〇兆日圓；保險費率在二〇一〇年時將達百分之二七·五。

面對此一趨勢，日本的國家年金保險財務勢必採取下列五種主要對策：

- 第一，給付年齡的延長。
- 第二，給付水準的調降。
- 第三，保費負擔的提高。
- 第四，基金運用的改善。
- 第五，國民間的財務支援。

關於第一個對策，由於耗時久、反彈強，而且也有減額年金的設計，所以阻力大，效果也有限。關於第二個對策，基於生活保障的原理，可行性不高。關於第三個對策，則有影響工作意願的考量，必須十分慎重。因此，基金的有收運用與不同年金保險制度間的財務支援將是今後日本國家年金保險財務必須因應的課題。

一九八九年，大藏省資金運用部的年金存款利率約在百分之四·八五至百分之五·四之間，而國民年金基金的收益率爲百分之五·〇四，厚生年金爲百分之五·九四，厚生年金基金爲百分之七·一一。可見，日本的年金保險基金收益

率並不高，而民營的厚生年金基金的收益率則高於公營的國民年金和厚生年金，爲了提高基金運用的效率，日本將會提高國民年金和厚生年金的自主運用事業融資（含資金確保事業和年金財源強化事業）比率，而與財政投融资和還元融資各三分之一，以加強公營年金基金的運用效率。另一方面，將會獎勵企業設置厚生年金基金，並降低企業自主運用的限制，以提高厚生年金基金的收益率。

國鐵共濟組合和菸草專賣共濟組合因成熟度較厚生年金和國家公務員共濟組合聯合會爲高，年金給付負擔較重，保險財務較爲困難，所以自一九八五年起實施第一期財務調整計畫，由國家公務員共濟組合聯合會和日本電信電話共濟組合對國鐵共濟提供財務支援。一九八九年起到一九九二年止實施第二期財務調整計畫，由厚生年金、國家公務員共濟組合聯合會和日本電信電話共濟組合每年支援國鐵共濟組合一、一五〇億圓，配合國鐵共濟組合的自行財務調整一、八五〇億圓，以填補國鐵共濟組合每年約三千億圓的虧損。此外，菸草專賣共濟組合亦自一九八九年開始虧損，所以自一九九〇年起採用受雇者年金財務調整制度，由厚生年金、私立學校教職員共濟組合、農林漁業團職員共濟組合、國家公務員共濟組合聯合會、地方公務員共濟組合聯合會、日本電信電話共濟組合等成熟度較低的年金保險制度對成熟度較高的國鐵共濟組合和菸草專賣共濟組合提供財務支援。今後，受雇者年金保險制度財務一元化的實施可能成爲受雇者年金保險制度整合的基石。

七、國民年金保險財務的改革

現行國民年金保險制度有兩個主要缺失，第一是保費負擔的不公平；第二是財務危機的可能性。在保費負擔方面，第一類被保險人是採定額保費；第二類被保險人是採所得比例保費；第三類被保險人則勿須繳納保費。此外，低所得者和超齡者均得免納保費，所以保費負擔極不公平。另一方面，由於國民

年金保險制度的成熟度偏高，第一類被保險人的保費又難以提高（提高保費將使免納保費人數遞增，也將使第一類被保險人因「繳納保費而退出」，而第二類被保險人和資方對保費率的提高也十分敏感，所以國民年金保險制度的財務勢必面臨危機。屆時，可能由受雇者年金保險制度來支援國民年金保險的財務危機。易言之，基礎年金將大部分由受雇者負擔，而受雇者是否願意或有能力負擔？是否會影響到工作意願和有效需求？都是值得憂慮的。

針對國民年金保險制度的缺失，社會保障制度審議會曾提出以附加價值稅的方式籌設國民年金經費，廢除社會保險方式的提案，但是，此一提案至少有下列幾個缺失。

第一，全民性年金保險制度將遭受破壞。

第二，給付與負擔的回饋機能將完全喪失。

第三，基礎年金的給付水準將難以提高。

第四，高所得者將難以獲得給付，普遍性原則將盪然無存。

因此，國民年金保險制度的可能改革方式是保留社會保險方式，而修正保險費的徵收方式，也就是將第一類被保險人的定額保險費改爲按所得（或所得加資產）徵收的保險費；並對第三類被保險人也徵收定額保險費。將來，如果財務狀況仍無改善，再以增加政府補助的方式，穩定財源和保障給付水準。

八、年金基金保險制度的擴充

國家年金保險制度常因其普遍性、公平性、效率性與保障性等問題而備受質疑。另一方面，企業年金保險制度也因其任意性、閉鎖性、有限性與差異性而難以期待。因此，兩者必須密切配合，相輔相成，才能充分發揮生活保障的功能。傳統上，這兩種制度是獨立經營，彼此互不干預。但是，自從國家年金保險制度的財務呈現危機以後，政府不斷提高保險費率，而使企業飽受雙重負擔之苦。於是，就要求政府將部分國家年金保險給付併入企業年金保險，以有

效率的經營方式降低保費負擔，並保障其員工的年金給付水準，這就是厚生年金基金保險制度的起因。此種制度的優點是可以保證比厚生年金更高的給付水準（百分之三十以上），並提供終身年金給付；另一方面，也可以提供多樣化的給付項目（只要勞資雙方同意），而企業更可以自主運用基金資金，對政府、被保險人和企業均有好處。其後，此種制度就逐漸擴大到礦工、農民及一般非受雇者，儼然成爲國家年金保險制度雙重保障中最重要的一環。就以厚生年金基金爲例，已由一九七一年的七九二個基金和四五〇萬被保險人，增加到一九九一年的一、五九三個基金（增加二倍）和一、〇七二萬被保險人（增加二·三八倍）爲了擴充年金基金保險制度，今後可能會放寬對基金設置條件、保費上限、基金自主運用範圍等的限制，以鼓勵企業設置厚生年金基金。此外，爲了促進制度一元化政策，石炭礦業年金基金可能併入厚生年金基金，成爲受雇者年金基金保險制度，而農業者年金基金可能與國民年金基金合併，成爲非受雇者年金基金保險制度。

年金基金保險制度的擴充最令人憂慮的是企業間給付水準的差異問題以及企業對基金的惡用與經營不善的問題。由於日本僱用員工在五百人以上的企業只佔全體企業的百分之〇·〇五（僱用員工佔全體企業僱用員工的百分之十一），有資格設置厚生年金基金的企業並不多。雖然數個中小企業亦可聯合設置，但是，彼此的利害關係和共同經營的困難，要聯合設置並非易事。日本的企業福利本來就存有雙重結構的問題（即大企業與中小企業的差距），厚生年金基金將會擴大兩者間的給付差距。最重要的問題是，爲了推動年金基金，政府勢必放寬規定，而使年金基金呈現良莠不齊的現象，有些企業可能惡用基金，有些企業可能經營不善，而損及被保險人的權益。年金基金聯合會是否有能力解決這些問題，而政府又必須承擔何種責任？都是在推動年金基金保險制度必須慎重思考的問題。

貳、日本經驗的借鏡

一、中日社會保險制度的共同性與差異性

中日兩國由於地緣、文化與經社條件的相近，社會保險制度的發展背景與制度內涵十分類似，若說我國的社會保險制度是日本的翻版實不爲過。但是，近年來由於全民健康保險制度、失業保險制度及各種年金保險制度的規畫中參酌了許多歐美先進國家的制度，所以我國社會保險制度的未來發展將會逐漸脫離日本模式。不過日本的制度內涵與改革措施仍有諸多借鏡之處，尤其是勞動保險制度與年金保險制度的經驗仍有頗多參考價值。在學習日本經驗之前，首先必須對兩國制度的共同性與差異性有所了解，在知己知彼之後，再進一步學習其長處。

一般說來，我國與日本的社會保險制度至少有下列六項共同性。

- 第一，由職域保險逐漸擴大到地域保險。
 - 第二，各種制度紛歧，保費負擔、給付條件、給付水準及主管機關各不相同。
 - 第三，公立學校教職員與私立學校教職員不屬同一社會保險體系，也分屬不同的主管機關管理運作。
 - 第四，官民差距明顯。
 - 第五，有關健康保險給付（醫療、傷病、生育）與診療報酬制度均極爲類似。
 - 第六，社會保險財務制度與基金運用方式十分接近。
- 另一方面，兩國制度至少亦有下列六項差異性。
- 第一，我國採綜合保險方式；日本採分項保險方式。
 - 第二，日本的保險費調整較富彈性，而健康保險的保險費係由雇主折半負

擔；我國的保險費調整十分僵硬，而勞工保險的保險費由資方負擔百分之八十，勞方負擔百分之二十。

第三，日本有非受雇者的國民健康保險制度，受雇者的健康保險制度（含共濟組合及船員保險）及老人保健服務制度等構成全民健保制度；我國則以眷屬保險的方式，將各種制度整合成全民健保制度。

第四，我國仍未開辦失業保險與年金保險。

第五，我國對社會厚生年金的政府補助採虧損補貼方式；日本則對保險費或給付費用採定率補助方式。

第六，我國的公務員社會保險體系分軍人與公務員（不分中央與地方公務員）兩種制度；日本的公務員社會保險體系則分為國家公務員與地方公務員兩種制度。

二、國民年金保險制度的定位

一般說來，國家年金保險制度可以分為兩種基本型態，第一是職業別的單層制（或獨立型），如德國、法國、美國等國的制度；第二是全民性的雙層制（或半獨立型），如瑞典、英國、加拿大、日本等國的制度。採用單層制的國家就沒有全體國民適用的國民年金保險制度，只有採用雙層制的國家才有國民年金保險制度的設計。日本的國家年金保險制度在一九八六年以前係採單層制，所以國民年金保險是被定位在非受雇者的年金制度，而一九八六年的改革則以雙層制的方式將國民年金保險定位在全體國民適用的年金制度。由於日本的社會保險制度一開始即採分項保險，所以並無由一次給付改採年金給付的困擾，但是，自研擬基礎年金到修改國民年金法，也費時十二年之久。其實，德國、法國、美國等實施單層制的國家也有基礎年金之議，但是，由於舊制的既得利益權與新制的期待權之爭論，而遲遲未能實現。基礎年金原本是針對單層制年金保險制度的諸種缺失而設計的，當有其優點，但是，如何發揮政治技巧，

解決不利者的反彈並非易事。

目前，我國在規畫國民年金保險制度時所遭遇的第一個難題，就是國民年金保險的定位問題。如果採用單層制，國民年金保險就是非受雇者的獨立年金；如果採用雙層制，國民年金保險就是適用全民的基礎年金。若從理論分析與世界潮流來看，我國宜採基礎年金制，但是，就制度現況與技術層面而言，我國似乎宜採獨立型的國民年金制。由於我國社會保險仍採綜合保險方式，將來健康保險成立之後，最需解決的問題就是如何將老年一次給付，殘障一次給付與死亡一次給付改採老年年金給付、殘障年金給付與遺屬年金給付。易言之，就是要等現行社會保險制度中的年金保險制度完全獨立之後，才有規畫基礎年金的條件。此外，年金保險資訊系統的建立也需耗時甚久（日本的國民年金與厚生年金的資訊系統耗時十年才完成），必須由受雇者的年金保險制度逐步建立。基於這兩個考量，當前我國的國民年金保險宜定位在非受雇者的社會保險制度。因此，我國國家年金保險制度的規畫之作宜分兩方面同時進行。第一是國民年金保險制度的規畫；第二是受雇者年金保險制度的規畫。為了防止由制度間差距所造成的不公平，一定要秉持「保費負擔與給付水準合理化」的原則加以規畫。

三、國民年金保險制度的規畫原則

雖然中日兩國的國民年金保險制度有不同的定位，但是，日本的國民年金保險制度仍有諸多借鏡之處。第一是適用對象問題，日本是將二十歲以上六十歲以下之非受雇者全部納入，尤其是農民、家庭主婦和學生也都強制加入，此外，厚生年金受領者、無住所者及外國人等亦得自願投保。關於農民的年金保險問題，由於日本採雙層制，所以農民除了參加國民年金保險領取基礎年金之外，也參加農業者年金基金領取附加年金。我國若採單層制，農民就應該只投保一個獨立的年金保險制度，也就是必須在國民年金與農民年金之中選擇一種

制度讓其投保。由於農民保費負擔能力較弱，給付水準必難與受雇者相同，除非有政府的大力補助，否則獨立的農民年金保險制度勢難充分保障農民的老後生活。因此，日本的國民年金保險制度一開始就將農民納入，使其與其他高所得的事業經營者所得重分配。將來我國的國民年金亦宜將農民納入適用對象，而農政單位宜以農業政策的立場（非社會福利的立場）規畫離農年金保險制度。

第二是保險費的問題，我們不可再重蹈日本國民年金保險的錯誤經驗，尤其是第一類被保險人的定額保費方式及第三類被保險人、低所得者及超齡者的免納保費方式。我們一定要堅持兩個原則：第一是社會保險必須具有所得重分配功能；第二是被保險人必須負擔保險費才能享有給付。因此，我國國民年金保險制度的保險費應採所得比例方式徵收，但需有上下限之規定，使與受雇者的保費徵收標準相同。至於無能力繳納保險費之低所得者及制度實施時已逾投保年齡者，宜以社會救助的方式提供老年福利年金。

第三是給付條件的問題，完全年金的給付條件為投保期間二十五年，年滿六十五歲，男女平等，但是，制度開始實施時已逾規定年齡時，得依其出生年月日的期間縮短必要之投保期間。我國國民年金的給付條件若採此「日本模式」，受雇者年金保險制度亦應以此一標準加以規畫。

第四是給付水準的問題，我國若採單層制，就不宜採用日本基礎年金的計算標準，而宜採定額加所得比例的方式計算年金給付，定額部分是基本生活的保障，具基礎年金的功能；所得比例部分是相對所得的保障，具附加年金的功能。定額部分的計算可以下列公式計算。

全體被保險人平均投保所得×置換率×投保期間月數÷完全年金投保期間月數×調整率

至於所得比率部分則可依下列公式計算

個人平均投保所得×置換率×投保期間月數÷完全年金投保期間月數×調

整率

關於置換率的規畫，有兩個問題必須考量，第一是要以投保所得平均工資或是可支配所得作為基礎？第二是置換率宜如何訂定。第一個問題必須配合受雇者年金保險制度的設計，採取相同的基準；第二個問題宜以國際勞工組織（ILO）的規定訂定。在考量我國社會保險給付制度的現況與未來保險財務的負擔，本文建議採投保所得計算置換率，並以百分之三十訂定置換率（只考慮個人生活保障）。

第五是給付項目的問題，日本的國家年金保險制度一開始實施即採分項保險的方式，除老年年金之外，也包括殘障年金、遺屬年金、退保一次給付、死亡一次給付等給付項目。由於我國現行的受雇者社會保險制度中均有老年、殘障和死亡等給付，將來若將老年一次給付改為年金給付，那麼，殘障年金和遺屬年金亦應一併規畫，才符合保障弱勢者的社會政策精神。因此，我國國民年金的給付項目應涵蓋老年、殘障與遺屬三種年金給付。

第六是政府補助的問題，日本對於各種國家年金保險制度均有鉅額的補助，就以國民年金為例，除了補助基礎年金攤提金的三分之一外，也對二十歲前殘廢的殘障年金補助百分之四十；對免保費期間老年給付補助全額；對老年基礎年金的附加年金補助百分之二十五。為了縮小國民年金與受雇者年金被保險人的保費負擔差距，政府除了要補助國民年金的保險費之外，亦應補助部分給付費用，因為國民年金保險制度的成熟度較高，給付負擔也較重，若無政府的大力補助，就難以健全國民年金保險的財務。

四、受雇者年金保險制度的二元化

經過長期的整合，日本的受雇者年金保險制度仍分為政府公務員與民間受雇者兩大體系，而政府公務員又有國家公務員與地方公務員兩種制度；民間受雇者又分為厚生年金保險、私立學校共濟組合年金保險與農林漁業團體共濟組

合年金保險三種制度。我國的政府公務員的社會保險制度則有軍人和一般公務員兩種制度，民間受雇者社會保險則有勞工保險與私立學校教職員保險兩種制度。在規畫國家年金保險制度時，宜將軍公教人員納入同一體系的公務員年金保險制度；且將所有民間受雇者全部納入勞動者年金保險制度。將來若有需要再將公務員年金保險與勞動者年金保險統合受雇者年金保險制度。

在民營化的政策目標下，日本以擴展厚生年金基金的方式，將厚生年金保險的經營權移轉給民間企業，而民間企業則將退休金和厚生年金的代理部分合併成企業年金中的調整年金。易言之，日本的勞動者年金保險制度將逐漸走向由企業經營管理，並將退休金與厚生年金一元化的趨勢。反觀我國勞動者年金保險的規畫方向，是將由企業經營管理的退休金納入勞動保險體系，並採基礎年金（原年金保險老年給付的年金化部分）與附加年金（企業退休金的年金化部分）的雙層制，以不同的保費負擔、給付條件與給付水準，由國家經營管理。因此，中日兩國勞動者年金保險的發展方向完全背道而馳。企業退休金的社會化對保障中小企業勞動者的退休給付有其正面意義，但是，政府必須承擔保事務費用與部分給付費用。至於雙層制的採用，不僅使新舊制給付的利害關係更為複雜化，也不容易控制給付水準，而難達所得重分配的社會政策目標。同時，勞資雙方均要負擔雙重的保險費，而使保險費的調整更為困難，不利保險財務的健全化。此外，雙層制不僅會增加事務費用，也不利通算制度的採行，有違行政管理的效率化。因此，我國的勞動者年金保險制度宜以退休年金與老年年金一元化的原則加以規畫。

如果上述建議可被接受，現行勞工保險制度就必須全面改革，並以勞動保險的新理念重新出發。如果一直受囿於現制的規範，健全的勞動保險制度就難以建立，全體國民所要承擔的社會成本將永無休止。理論上，勞動保險其有下列四個特色。

第一，保險背景是勞資雙方的權利義務關係。

第二，保險事故是由雇主行使管理權（指揮、支配與經營權）所產生之風險。

第三，保費負擔是雇主的損害賠償責任。

第四，給付性質是雇主的社會責任之履行。

日本的厚生年金保險是國家年金保險制度的一環，屬於全民性的社會保險制度，而且不納入企業年金，所以不屬於勞動保險的體系。我國的勞工保險一向屬於勞動者的機會保險制度，而且在退休社會化和年金化之後，勞動者年金保險更具勞動保險的特色。基於此一觀點，我國的勞動保險制度宜涵蓋年金保險、失業保險與職業災害保險；而勞動者年金保險制度則宜將勞工保險老年給付和企業退休金合併成單一的年金保險制度。為了貫徹保費負擔與給付水準合理化的原則，勞動者年金保險制度的給付標準亦應採定額（老年年金）加所得比例（退休金）的方式。

五、年金權的保障與限制

日本的國家年金保險制度除了提供老人、殘障者與遺屬（被保險人所扶養之配偶及子女）的年金給付權之外，也賦予專業家庭主婦年金權（投保權與給付權），這是由家庭導向福利政策趨向個人導向福利政策的具體措施。我國的社會福利政策一向採取家庭導向的原則，所以在社會保險制度上就有所謂一人投保數人（眷屬）受惠的不合理現象，不僅違反公平負擔的原則，也會增加保險財務的困難。年金保險基本上是以個人為單位，而全民年金保險的意義就是要讓全體國民都有機會投保，有機會接受給付，這就是國民年金權的保障。關於遺屬是否有年金請求權，答案是肯定的，因為老年年金給付是被保險人的預期資產（尤其是退休年金部分），當其在未達給付年齡死亡時，其年金請求權應可移轉給其配偶。雖然配偶亦有年金權的保障，可是因未達給付年齡（尤其是女性配偶的年齡一般均低於其丈夫的年齡）而無任何給付，如果沒有遺屬年

金，依賴死亡者扶養的遺屬將會陷入生活的絕境。因此，我國也應該保障遺屬的年金給付權。至於專業家庭主婦年金權的重要性已在「兩性平等年金權的樹立」中論及；在此不再贅述，只是在保障婦女年金權時，亦應賦予保費負擔的責任，完全以一個獨立的被保險人投保國民年金保險。

國家年金保險制度是社會政策的一環，當需具有所得重分配的功能。如果老年年金受領者從事有酬性的工作、事業經營或各種投資，而有高收入的所得，是否應該繼續受領老年年金給付呢？美國的老年年金保險制度（OAI）對工作所得超過一定金額時，每增加二美元的工作所得，就減少一美元的老年年金給付，但是，七十歲以上者則不適用此一規定。日本的在職老年厚生年金特別給付則在月所得二十四萬圓以下者分七個等級，支給減成老年年金給付；所得超過二十四萬圓者則不予給付，但只適用六十五歲以下的勞動者。為什麼日本對於六十五歲以上已受領老年年金者未採年金給付權的限制，而美國則可用七十歲以下者呢？因為美國是採用租稅方式（即社會安全稅）給付老年年金，當可年金給付權加以限制；而日本係以保險方式（保險費）給付老年年金，被保險人（不論所得多高）當有不受所得限制的年金給付權。我國既然採取社會保險方式，就難以限制年金給付權，只能調整給付的計算標準，進行有限的所得重分配。此外，日本的在職老年厚生年金則可作為我國的借鏡。

六、經營管理制度的效率化

國家年金保險制度的經營管理基本上可從兩方面來探討，第一是財務管理；第二是行政管理。在財務管理方面，最重要的就是財務方式的選擇。社會保險的財務方式主要有累積基金制（reserved funding system），就是以年金給付的現值計算保險費，經過長期累積之後，作為年金給付費用；另一種就是隨收隨付制（pay-as-you-go system），就是以每一年度的收入（含保險費、準備金收益及政府補助）支付該年度的年金給付，除了必要的危險準備金

之外，勿須累積基金。累積基金制至少有下列三個優點。

- 第一，世代間的保費負擔較為公平。
- 第二，給付水準較易調整（尤其是修正累積基金制）。
- 第三，基金可作為財政投融资、社會福利融資及民間投資，有利國家資本的累積與經濟的發展。

另一方面，隨收隨付制亦至少有下列三個優點。

- 第一，財務單純，勿須複雜的計算與基金的管理。
- 第二，一旦開始實施即可給付，勿須長期的累積期間。
- 第三，可以避免鉅額基金的不當運用與物價膨脹的侵蝕。

從先進國家年金保險財務制度的發展趨勢看來，累積基金制已漸為隨收隨付制所取代，甚至保險方式已漸為租稅方式所取代。究其原因，不外是年金保險財務的惡化，而不得不仰賴租稅式的隨收隨付制，甚至是純租稅方式。在改革條件上，由於先進國家的年金保險制度已達成成熟階段，隨收隨付制或租稅方式比較不會造成世代間的不公平，所以阻力較小，改革政策也較易推動。日本的年金保險財務制度雖有改革之議，但是，由於制度的紛歧、成熟度仍低，國家對基金的依賴度仍高以及世代間利害關係的衝突等因素，短期內修正累積基金制的財務方式仍難被取代。我國的情況與日本極為類似，所以我國的國家年金保險的財務制度仍以修正累積基金制為宜。

在修正累積基金制的年金保險制度下，基金的有效運用就成為年金保險財務管理的重要課題。日本對年金基金的運用方式一向採取保守作法，即以固定利率由大藏省資金運用部運用，而且大部分的資金均用於政府的財政投融资。最近在各地的壓力下，才逐漸開放自主運用事業融資，而且資金比率也逐年提高，我國國家年金保險制度的基金運用方式，最好也由財政部成立一個年金基金局統籌運用，但是，運用方式必須採取彈性、多樣性和收益性的作法，並提供民間投資之用，以提高基金運作的收益率。

此外，在行政管理效率方面，首先，是保險機關的一元化，最好在行政院下設置國家保險局，統籌辦理全民健康保險、國民年金保險、勞動保險（含年金保險、失業保險及職災保險）、公務員保險（含年金保險及職災保險）及農民保險（離農年金等保險）等國家社會保險業務。如此一來，政府資源就可以避免重複與浪費。其次，是資訊系統的建立，並配合國民年金號碼（或國民身份證號碼），將國民的變動記錄列入電腦資料中。最後，是保費繳納方式、申報手續、年金給付的裁定以及年金給付方式等行政措施的改革。關於國民年金保險費的繳納和年金給付的支給，可以透過金融機構（含郵局）代收和代支，而不必在各地設置類似日本的社會保險事務所，以節省政府資源。至於申報手續應儘量簡化，年金給付的裁定時間應儘量縮短。

七、年金稅制的合理化

國家年金制度的實施勢必增加政府的財政負擔，尤其是國民年金保險制度由於被保險人的保費負擔能力弱，而制度的成熟度高，更需政府的大力補助，所以政府若不增加財源，就難以因應。政府財源主要來自自稅，而自稅的主要類型有所得稅、消費稅和資產稅。政府的年金財源宜採何種類型的自稅較合理呢？並非簡單可以決定的。一般說來，所得稅的課徵會加重勞動世代的負擔，而影響工作意願，而且隨著人口結構的老化與扶養率的降低，勞動世代的自稅負擔將會面臨極限，若稅率再度提高，將產生稅收的減少（Laffer Curve 的理論），所以所得稅的徵收有一定的極限。關於資產稅，由於土地和股票等資產稅仍有諸多不健全之處，若加強課徵將會導致逃漏稅和不公平的負擔，所以並非良好的年金稅制。因此，消費稅就成為較可行的年金稅制，因為任何一個國民都必須負擔，任何一個世代也都必須負擔，即使是年金受領者也不例外。由於負擔者眾多，而且連綿不斷，況且是消費能力強者多負擔，所以一般國民的負擔較所得稅為輕，而稅收會比所得稅多。但是，以消費稅作為年金稅制的作

法仍有下列二個主要缺失。

第一，消費稅的累退效果可能引發所得逆分配。

第二，消費稅容易造成物價膨脹，有礙年金受領者的生活保障。

關於第一個缺失，可以對民生必需品不課徵消費稅的方法加以因應。至於第二個缺失，則可以完全物價調整制調高年金給付。因此，以消費稅作為年金稅制應為最合理的措施。一九八八年十二月，日本國會通過竹下內閣的稅制改革方案，其中一項重要改革就是以消費稅（百分之三）作為社會福利經費，以因應二〇二五年高齡期高齡化社會的來臨。日本的此一措施頗值我國借鏡，尤其在開辦國家年金保險制度前，應課徵消費稅（但民生必需品必須除外），作為政府補助年金保險制度之用。

此外，與稅制有關的課題就是年金保險費的所得稅扣除與年金給付的課稅。按我國現行所得稅法第十七條規定，每人每年社會保險費在二四、〇〇〇元以內者可以扣除。將來分項保險實施後（尤其是年金保險），此一標準應再予提高。此外，為了鼓勵國人投保個人年金保險，對商業保險（尤其是老年年金保險）的保險費亦應有所得稅扣除的規定。至於年金給付應否免稅，是個頗值爭論的問題，若基於自稅的公平原則，就必須課稅；若基於福利的保障原則，就勿須課稅。如果年金保險的給付結構是由定額部分和所得比例部分所構成，那麼，前者是屬於最低生活的保障，理應免稅；而後者是屬於相對所得的保障，所以必須課稅。

八、結論

國家年金保險制度不僅是現代國家最重要的經濟保障措施，也是政府財政的重要措施；不僅對國人生活有所影響，對總體經濟亦有積極的作用；不僅影響當代國人，也影響後代子孫，所以必須妥為規畫，才能付諸實施，尤其必須以總體的觀點去規畫，不可以本位主義去規畫。目前，銓敘部、行政院勞工委

員會、行政院農業委員會以及內政部社會司均在研擬或已研擬完成公務員年金保險制度、勞動者年金保險制度、農民年金保險制度以及國民年金保險制度。雖然規畫人員均有重複，規畫過程均有溝通，但是，基本上仍以本位立場去引導規畫方向，所以規畫原則仍有不同，規畫內容仍有出入。最近，行政院研究發展考核委員會亦將針對此一問題委託專家學者進行研究，希望能夠整合各方意見，提出理想的規畫方案。

他山之石可以攻錯，尤其是鄰邦日本的措施更值得借鏡。希望本文的探討可以加深國人對日本國家年金保險制度的認識。並從其中吸收經驗，作為規畫我國老年年金保險制度的參考。相信在許多有識之士的共同規畫下，一個健全的國家老年年金保險制度方案將會很快的呈現在國人的面前。

主要參考文獻

1. 伊郭英男（一九八七）世界的社會保障五〇年（全國社會福祉協議會）
 2. 菅谷章（一九九〇）社會保障論（日本評論社）
 3. 菅谷章（一九九一）日本社會政策史論（日本評論社）
 4. 大山博（一九九一）社會政策と社會行政（法律文化社）
 5. 庭田範秋（一九八五）高齢者の生活保障と年金問題（成文堂）
 6. 庭田範秋（一九八五）社會保障の課題と財政（千倉書房）
 7. 中原弘二（一九八七）現代社會政策論（九州大學出版社）
 8. 健康保險組合連合會（一九七二—一九九三）社會保障年鑑（東洋經濟新報社）
 9. 東京大學社會科學研究所（一九八八）轉換期の福祉國家（上、下）（東京大學出版社）
 10. 東京大學社會科學研究所（一九八九）福祉國家5；日本の經濟と福祉（東京大學出版社）
 11. 厚生統計協會（一九九二）保險と年金の動向（厚生統計協會）
 12. 厚生統計協會（一九九二）國民の福祉の動向（厚生統計協會）
 13. 蔡宏昭（一九七四）公的年金保險の研究（早稻田大學經濟研究所修士論文）
 14. 蔡宏昭（一九八八）日本就業服務相關法規輯要（行政院勞務委員職訓局）
 15. 蔡宏昭（一九八九）老人福利政策（桂冠圖書公司）
 16. 蔡宏昭（一九八九）勞工福利政策（桂冠圖書公司）
 17. 蔡宏昭（一九九〇）日本の老人福利政策與措施（國立政治大學社會學報）
 18. 蔡宏昭（一九九〇）英美日社會福利政策與措施（中華民國社區發展研究訓練中心）
 19. 蔡宏昭（一九九〇）社會福利政策（桂冠圖書公司）
 20. 蔡宏昭（一九九一）我國國民養老年金之規畫構想（中華民國社區發展研究訓練中心）
 21. 蔡宏昭（一九九二）勞工保險老年給付年金化之探討（勞工保險老年給付年金化之探討研討會論文）
 22. 蔡宏昭（一九九二）勞動保險體系之探討（八十一年度勞工保險專題座談會論文）
 23. 蔡宏昭（一九九二）日本の勞動法制（上、中、下）（台灣經濟月刊第181—183期）
 24. 蔡宏昭（一九九三）勞工保險因應當前社會保險發展之探討（勞工保險因應當前社會保險發展之探討研討會論文）
 25. 蔡宏昭（一九九三）日本の農民年金保險制度（社會保險年刊）
 26. 蔡宏昭（一九九三）老人的經濟保障政策與年金保險制度（八十二年內政部老人福利研討會論文）
- （本文作者現任東吳大學社會工作系副教授）