

勞工保險年金制度財務平衡及自動調整機制之可行性研究

The study of Financial Viability and the Automatic Balancing Mechanism for the Labor Insurance Pension



勞工保險年金制度財務平衡及自動調整機制之可行性研究 ILOSH103-R332

勞動部勞動及職業安全衛生研究所

勞動部勞動及職業安全衛生研究所
INSTITUTE OF LABOR, OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH, MINISTRY OF LABOR



地址：新北市汐止區橫科路407巷99號
電話：(02) 26607600
傳真：(02) 26607732
網址：<http://www.ilosh.gov.tw>



勞工保險年金制度財務平衡及自動調整
機制之可行性研究

**The study of Financial Viability and the
Automatic Balancing Mechanism for
the Labor Insurance Pension**

勞工保險年金制度財務平衡及自動調整
機制之可行性研究

**The study of Financial Viability and the
Automatic Balancing Mechanism for
the Labor Insurance Pension**

研究主持人：傅從喜、林洺秀

協同主持人：施世駿、鄭清霞、林宏陽、張秋蘭

計畫主辦單位：勞動部勞動及職業安全衛生研究所

研究期間：中華民國 103 年 4 月至 103 年 12 月

本研究報告公開予各單位參考
惟不代表勞動部政策立場

勞動部勞動及職業安全衛生研究所
中華民國 104 年 6 月

摘要

本研究分析瑞典、德國與日本的年金自動調整機制，並檢視我國勞工保險採行此類機制之可行性。本研究經由文獻資料蒐集、焦點團體、座談會等途徑蒐集研究資料，參考主要國家實施年金自動調整之經驗，經由研究團隊之討論研議，獲得幾項主要之結論，並據以提出本研究之政策建議。本研究發現這三個國家的年金制度實施財務自動平衡機制的經驗，有幾個值得我國參考之處。首先，各國年金制度的改革，都是經過主要政黨與社會夥伴的討論對話才能實現，年金財務自動調整機制的改革，自然也是同樣需要此一社會對話過程。其次，儘管這三個國家都實施年金財務自動平衡機制，但各國推動其他面向的年金改革之努力並未停歇。換言之，年金自動調整機制僅是提升制度永續性的元素之一，仍需要各面向持續的改革，才能使制度更加強固。再者，雖然國外經驗顯示實施年金自動調整機制的國家越來越多，但我國年金制度現行條件與這些國家不同。瑞典、德國與日本這三個國家的年金保險費率已達高檔而難再有調升之空間，故透過年金自動調整機制來調整年金的給付水準；相對而言，我國勞工保險目前的保險費率仍低，且勞工保險條例已明訂逐步調升保險費之規定，因此，雖年金自動調整機制有其價值值得我國採行，但現階段並無推動此一制度之急迫性，可將此列為下一波年金改革的方向。本研究的比較分析也發現，這三個國家年金財務自動平衡機制的啟動條件、調整參數均相當不同，且各有不同的配套措施。本研究最後參考這些國家的實施經驗，具體提出我國勞工保險財務自動平衡機制的調整公式與運作方式。

關鍵字：勞工保險、年金改革、年金自動平衡機制、年金永續

Abstract

This study analyzes pension automatic balancing mechanism in Sweden, Germany and Japan and discusses the feasibility of such mechanism for the labor insurance pension scheme in Taiwan. Research methods employed in this study includes literature review, focus group and round table discussions. This study has several important findings. First, the findings echo available studies that social dialogue is a vital process for major pension reforms. Reforms for automatic balancing mechanism in Sweden, Germany and Japan all had gone through intensive social dialogues before it came into effect. Second, despite having an automatic balancing mechanism in place, all these three countries continue to reform their pension systems. In other words, automatic balancing mechanism alone cannot guarantee the long-term sustainability of pensions. Other reforms such as prolong retirement age and direct or indirect cut of benefit levels may still be necessary to strengthen pension sustainability. Third, there is an important difference between Taiwan's labor insurance pension scheme and pension system in these three countries. Pensions in Sweden, Germany and Japan all share the same feature of high contribution rate with little or almost no room for increasing contribution rates. However, pension contribution rates in Taiwan are still relatively low. In addition, since the labor insurance pension scheme has scheduled to increase its contribution rate, there seems to be no urgency to adopt an automatic balancing mechanism to cut pension benefit for this scheme. This strategy could be an option for the next reform. It is also important to stress that the trigger events and parameters of automatic balancing mechanism in Sweden, Germany and Japan are all very different. They also have different supplementary measures. Finally, this study proposes an automatic balancing mechanism for labor insurance pension scheme in Taiwan.

Keywords: Labor Insurance, pension reform, pension automatic balancing mechanism,
pension sustainability

目錄

摘要.....	i
Abstract.....	ii
目錄.....	iv
圖目錄.....	vi
表目錄.....	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與研究目的.....	1
第二節 文獻探討.....	3
第三節 研究架構與方法.....	12
第二章 瑞典的年金自動調整機制.....	15
第一節 瑞典的年金制度.....	15
第二節 瑞典年金自動調整機制之緣起與設計理念.....	30
第三節 瑞典年金自動調整機制之運作情形及影響.....	34
第四節 瑞典年金自動調整機制之評析.....	42
第五節 小結.....	46
第三章 德國的年金自動調整機制.....	48
第一節 德國的公共年金制度發展沿革.....	50
第二節 德國年金自動調整機制之緣起與設計理念.....	63
第三節 德國年金自動調整機制之運作情形及影響.....	71
第四節 德國年金自動調整機制之評析.....	75
第五節 小結.....	79
第四章 日本的年金自動調整機制.....	81
第一節 日本的年金制度.....	81
第二節 日本年金自動調整機制之緣起與設計理念.....	87

第三節 財政檢視與自動調整機制.....	100
第四節 日本年金自動調整機制之問題與啟示.....	106
第五節 小結.....	110
第五章 年金自動調整機制之比較.....	111
第一節 年金自動調整機制之背景.....	111
第二節 年金自動調整機制之理念.....	112
第三節 年金自動調整機制之運作.....	121
第四節 年金自動調整機制之評析.....	126
第六章 焦點團體分析.....	129
第一節 年金自動調整機制之必要性與制度比較.....	129
第二節 年金自動調整機制之運作與挑戰.....	136
第三節 小結.....	144
第七章 勞工保險財務與老年年金自動調整機制之探討.....	146
第一節 研究緣起與目的.....	146
第二節 社會保險的精算健全性(actuarial soundness).....	146
第三節 勞工保險財務評析.....	149
第四節 年金給付的自動調整機制試擬.....	153
第五節 小結.....	176
第八章 結論與建議.....	178
第一節 結論.....	178
第二節 研究建議.....	183
致謝.....	187
參考文獻.....	188
附件一 會議記錄.....	197

圖目錄

圖 1 研究架構圖.....	13
圖 2 保障年金制度與所得年金制度之給付調整機制.....	22
圖 3 現況以及各種改革方案中法定年金保險的永續性差異值比較.....	76
圖 4 日本一柱二階年金制度保費（2014 年 12 月時點）與加保人數（2013 年 3 月時點）	81
圖 5 一柱二階年金給付組成結構.....	84
圖 6 總體經濟自動調整機制示意圖.....	92
圖 7 總體經濟自動調整制度.....	93
圖 8 總體經濟調整制檢視與財務檢視的關係示意圖.....	94
圖 9 總體經濟自動調整機制第一期估算的未來所得替代率示意圖.....	102
圖 10 社會保險的精算健全性原則.....	149
圖 11 金制度的財務改革策略.....	154

表目錄

表 1 各國年金制度的財務調整機制.....	6
表 2 年金自動調整機制的政策設計議題.....	8
表 3 瑞典國家年金基金之資產、支出與結餘.....	20
表 4 瑞典國家年金基金之五大緩衝基金之規模及其資產持有種類與比例.....	25
表 5 瑞典額外年金制度所規範之基金種類、檔數與基金規模.....	27
表 6 以代間會計原則推估瑞典年金制度改革之效果.....	41
表 7 德國社會國的制度建構原則.....	50
表 8 德國公共年金保險制度的重大改革及其內涵.....	63
表 9 法定年金保險各種改革方案中的年金毛額推算.....	75
表 10 總體經濟自動調整機制下自動調整率推估.....	91
表 11 改定率與各年度公布之年金額.....	98
表 12 育齡婦女平均生育及死亡率中位數且促進勞動市場參與的情況.....	105
表 13 育齡婦女平均生育及死亡率中位數且勞動市場參與不佳的情況.....	106
表 14 2007~2013 年度間物價與薪資變動下年金給額	109
表 15 各國年金自動調整機制建立之理念之比較.....	113
表 16 各國年金自動調整機制運作情形之比較.....	123
表 17 勞工保險普通事故保險費率精算結果.....	150
表 18 2012-2061 年勞工保險基金累積金額	151
表 19 2009-2013 年物價指數變動	159
表 20 2014-2061 年人口趨勢	162
表 21 勞工保險平均投保薪資成長率.....	166
表 22 自動調整機制模擬—A 案.....	167
表 23 自動調整機制模擬—B 案.....	168
表 24 自動調整機制模擬—C 案($\alpha = 0.75$)	169
表 25 自動調整機制模擬—D 案($\alpha = 0.50$)	170
表 26 自動調整機制模擬—E 案($\alpha = 0.25$).....	171
表 27 自動調整機制模擬—F 案(不考慮費率調整； $A=0.5$)	172
表 28 自動調整機制模擬—G 案(費率調整採取勞保修正案).....	173

第一章 緒論

第一節 研究背景與研究目的

2012 年 10 月因媒體對於勞工保險財務問題的大幅報導，不預期地引發了國內各界對於年金議題的重視。年金制度的改革，突然成為熱門的政治議題，政府相關部會也在數月的期間之內提出年金制度的改革提案，回應未來年金制度發展的長期挑戰。

事實上，過去 30 年來全球各國政府都同樣為年金制度改革所困擾。西方國家由於人口持續化，將上年金制度成熟，使得公共年金的支出持續成長。除此之外，近年來部分歐美國家尚面臨經濟發展減緩、失業人數增加以及薪資成長停滯的情形，導致國家的財政能力下降，使得公共年金的財務壓力益形沉重。在此等情勢下，歐美國家在過去 30 年來紛紛對其年金制度進行重大的改革。國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）最近所出版的一篇報告更直指：「公共年金的改革將是已開發國家和開發中國家未來數十年最重要的政策挑戰。」。

尤其是許多國家在未來將面臨人口結構老化速度加快的趨勢，使得年金改革的壓力更為迫切。1990-2010 年間，OECD 各國 65 歲以上的老年人口對 16-64 歲人口的比將從 21% 上升到 25%；在 2010 年後此一比值將會成長更快，到 2050 年時成為 50%。由於人口結構的老化，也使得 OECD 國家在 1999-2005 年間平均年金與其他退休支出的成長率比國民所得的成長率高出 17.5%，也引發各界對於年金永續的憂慮。

面對各項不利的因素，過去 20 年來全球各國年金改革的步伐未曾停歇。過去 20 年間，38 個 OECD 與歐盟國家全部都對年金制度進行重大的改革。改革的策略，包括了以下六個面向：

- 一、擴大年金涵蓋範圍：17 個國家擴大私人年金的涵蓋範圍、3 個國家擴大公共年金的涵蓋範圍。
- 二、提高年金的適足性：11 個國家引進安全網（safety net）機制、2 個國家提升租稅優惠、6 個國家提高基礎年金保障。
- 三、財務永續：10 個國家改革過去繳費所得的採計方式、17 個國家強化平均餘命的連結、7 個國家改變年金給付的調整方式。
- 四、提升經濟效率：24 個國家提高年金的請領年齡、16 個國家調整退休的誘因機制。
- 五、提高行政效率：7 個國家改革年金行政體系。
- 六、強化年金安全性：12 個國家引進強制性確定提撥制以分散年金給付來源、8 個國家成立年金基金、個國家強化私人年金的規範。

從上述這些改革的策略比較可以發現，雖然各國年金制度所面臨的問題可能相近，但各國年金改革策略不盡相同年金改革所面臨的核心問題，並非經濟因素或人口因素，而是政治因素。經濟學者、人口學者與精算學者可以輕易地點出年金財務的問題，但是年金制度的建立與改革通常需經歷漫長的政治過程，在這過程中充滿了各方的遊說、角力與抗阻。他們強調，年金改革最大的政治挑戰是民粹主義（populism），在民粹主義之下，政治人物爭相對年金給付加碼，但民眾卻未能認知到，最終無可避免地還是要由其自身來承擔較高的稅率、提撥率、通貨膨脹或是經濟成長減緩的後果。

在民主政治的運作之下，年金改革無可避免會面臨到民粹的挑戰。政治人物的任期短，最關心是其下一次選舉能否勝選，至於年金制度是否能永續經營則傾向於留給後續的繼任者去處理。另一方面，年金改革若牽涉到既有權益的緊縮，將無可避免面臨既得利益者的抗拒。

為了對抗年金改革的政治困境，近年來許多國家引進年金制度的自動調整機制，根據人口與/或經濟條件的變動自動地對年金制度做調整。這種機制某種

程度有助於大幅減低年金制度調整過程所可能遭遇的政治阻力，讓年金制度的調整更為順暢。

我國前一波年金改革自 1992 年開始討論，歷時十數年，到 2008 年才終於完成國民年金保險以及勞工保險新制的立法。這一波年金改革，從 2012 年年底開始討論研議，目前雖行政部門已完成改革提案，但立法部門似無積極討論行政部門所提的修法提案之跡象。國內近年的年金改革，也同樣面臨前述所討論的「民粹」現象，致使改革的進程頻受阻擾。因此，國內也開始出現關於年金自動調整機制的討論。

本研究即在探討年金的自動調整機制，除了分析瑞典、德國與日本等採行年金自動調整機制的國家之實施經驗，並將提出我國勞工保險自動調整機制，並分析其可行性。本研究之研究目的包括下列幾項：

- 一、探討年金制度自動調整機制之意義、策略與操作機制
- 二、探討瑞典、德國與日本年金自動平衡調整機制之具體內涵及操作方式。
- 三、研擬我國勞工保險年金自動調整機制的可行模式
- 四、前述我國勞工自動調整機制之可行性分析

第二節 文獻探討

一、年金的財務均衡與永續

建立年金制度的自動機制有助於讓年金的財務狀況可以回應人口與經濟的衝擊；同時，這種機制提供了年金制度調整的合理基礎，讓削減年金給付等高政治難度的改革措施得以實現。這種機制的設計，是在確保公共年金制度的財務在未來不會成為公共財務的難以估計的負擔。自動調整機制的設計，是在直接或間接地協助年金財務的衡平與永續。一般有關年金財務永續的討論，主要有兩種層面，一是「隨收隨付的均衡」（pay-as-you-go equilibrium），一是「精算的均衡」

(actuarial equilibrium)。這兩種均衡其意義大不相同：

- (一)「隨收隨付的均衡」：指的是在同一年度年金給付支出金額和保費收入金額的平衡，或者是在同一年度年金方案的總收入和總支出的平衡，這是屬於一種靜態的概念。在較嚴謹的界定之下，隨收隨付均衡指的是在每一個時間點（包括當前與未來）年金的保費收入均等於給付支出。而在較寬鬆的定義之下，保費收入與給付支出不需要在所有的時期都保持平衡，在經濟蕭條時期可以允許收入少於支出；在經濟高度成長時期則可以讓收入大於支出。
- (二)「精算的均衡」：指的是年金債務之當前幣值與準備用來支付該等債務之年金資產的當前幣值兩者間之平衡，是屬於長期與動態的概念。在這個模式下，各年度可以出現盈餘或赤字，但長期必須維持均衡。在此模式之下，即使年金當前有盈餘，但若長期維持年金保險費率不變，則在人口結構高齡化的趨勢下未來年金的支出將會超過保費收入。

若採「隨收隨付均衡」為基礎的財務設計，在當期尚有盈餘的情況下可以不需有任何的財務調整；但若採精算均衡，則即使當期有盈餘也可能必須做制度調整才能維持長期財務的均衡。我國目前各項社會保險年金制度的精算報告都根據各項人口與財務結構推估其「最適提撥率」，此即是基於「精算的均衡」為基礎而非以「隨收隨付的均衡」為基礎的財務推估。

進一步，當年金財務的「精算均衡」出現需要調節的情形時，可以透過下列四個選向來加以調整：調整給付水準（直接降低給付）、調整給付年齡（透過縮減領取年金期間而使年金支出下降）、調整保險費率（直接提高收入）、以及透過基金之運用（前提是有年金基金）等。而這些策略都是過去 30 年來西方國家年金改革所普遍採行的策略[1] [2]。

在西方民主社會中，年金制度的改革在政治上面臨許多否決點（veto points），使得年金改革往往面臨政治阻力而無法順利推動，或是使改革的過程

變得曲折漫長，無法即時回應年金體系所面臨的內外壓力。在此背景之下，許多國家採用了自動調整機制，讓年金制度隨著人口與/或經濟條件的變動自動調整，免除每次需要透過漫長的修法過程才能調整的缺失。

自動調整機制最早是在 1982 年由時任美國國家社會安全改革委員會（National Commission for Social Security Reform）主席的 Robert J. Myers 所提出。自動調整機制指的是一組依法預先設定好的策略，當年金制度的償付能力（solvency）或永續性（sustainability）指標變動時，立即地啟動制度調整；其主要的目的，在避免立法者頻繁介入的情況下建立年金的財務均衡（Vidal-Melia, et al., 2009）。由於提高年金繳費率與降低年金給付水準都面臨高度的政治挑戰，因此事先設定好未來的調整幅度可降低政治成本，Borsch-Supan（2007）稱此為合理的機制（rational mechanisms），因為此一機制讓年金體系的改革過程更為合理[87]。自動調整機制可分為「剛性調整機制」（hard trigger）和「柔性調整機制」（soft trigger）兩種模式，前者是指當人口或經濟條件的變動達到原先設定的程度時，年金制度即自動依原先設定的方式做調整；後者是指當人口或經濟條件的變動達到原先設定的程度時，由政府在不同的調整策略中做政策決定。

目前各國採取的調整年金財務的策略不一，將各國所採取的年金財務的調整策略整理如表 1。

表 1 各國年金制度的財務調整機制

	給付水準調整			年金請領 年齡調整	提撥率 的調整	儲備基金
	依平均餘 命調整年 金給付	依物價 調整過 往投保 薪資	給付的 指數調 整			
	1	2	3			
澳洲	•					•
加拿大		•	•		•	•
智利	•					•
丹麥				•		
愛沙尼亞	•					
芬蘭	•					
法國				•		•
德國	•	•	•		•	
希臘				•		
愛爾蘭	•					
以色列	•					
義大利	•			•		
日本		•	•			•
盧森堡						
墨西哥	•					•
紐西蘭						•

挪威	•					•
波蘭	•					•
葡萄牙	•		•			•
斯洛伐克	•					
瑞典	•	•	•			•
英國	•					
美國	•					

從表 1 可以看出，年金自動調整機制的各項策略中，最被各國普遍採行的是將年金給付與平均餘命的變動相連結。

在確定提撥制之下，平均餘命的延長自然地會導致年金給付的降低，因為在將個人帳戶內所累積的基金總額轉換為年金形式的給付時，平均餘命越長其年金給付即越低。虛擬確定提撥制（Notional Defined Contribution）也具有類似的效果，在此制度之下，每個人都具有一個虛擬的帳戶，只是個人實際上並未提撥費用到帳戶中，其財務處理方式仍依循著隨收隨付的邏輯；當個人退休時，平均餘命的高低會影響個人的虛擬帳戶中所能分配到的金額。至於在隨收隨付的年金制度中，則必須再加入其他的調整策略，才能達到依平均餘命延長而降低年金給付的效果。例如，葡萄牙 2006 年時修法通過，依平均餘命的延長而調整給付水準，給付水準直接依平均餘命延長的比率而下降。

除了依平均餘命的延長而自動調整年金給付外，年金自動調整機制的另外一項制度設計策略，就是依平均餘命的延長而自動調整年金給付的合格年齡。例如，丹麥在 2008 年時通過立法依平均餘命之變動延長年金合格年齡，提早退休之合格年齡將自 2019-2022 年間從 60 歲逐步延長到 62 歲；基礎年金之合格年齡則將從 2024-2027 年間從 65 歲逐步延長到 67 歲，其政策的目標是逐步提高提早退休年齡，使得符合提早退休的合格年齡者之平均餘命固定在 19.5 年。

分析 OECD 與歐盟共 38 個國家近 20 年的年金改革，整理出各國強化年金

給付與平均餘命的關連度的途徑，包括了以下四種：

1. 實施確定提撥制：過去 20 年間有 12 個 OECD 國家採取此種策略，包括澳洲、墨西哥、挪威、瑞典以及 10 個中歐與東歐國家中的八個。
2. 實施虛擬帳戶制：包括義大利、拉脫維亞、波蘭與瑞典等四國。
3. 實施年金給付與平均餘命相連的機制：包括芬蘭、德國與葡萄牙三國。
4. 實施年金合格年齡與平均餘命相連的自動調整機制：丹麥。

二、年金自動調整機制的制度設計

年金制度的財務調整機制除了前述可從給付、請領年齡、提撥率、以及儲備基金等四個面向來調整，而年金自動調整機制的設計，則包括了幾個重要的政策決定，包括年金調整的連動變項、調整的頻率、調整的幅度、以及調整的強制性等。Weaver 整理了年金調整機制所牽涉到的政策設計議題，詳如下表 2。

表 2 年金自動調整機制的政策設計議題

主要議題	政策選項
根據未來預測或過去趨勢做調整	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據就業、退休、出生率等實際趨勢做調整 2. 結合趨勢與推計做調整 3. 根據出生率、平均餘命、勞動市場參與率、生產力等未來推計做調整
財務推計期間的長度：「預防危機」(crisis-preventing) 或「回應危機」(crisis-responding)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非常長期的推計期間（例如 75 年），通常會出現長期的人口危機與重大改革 2. 中長程的推估（例如 25 年），通常呈現的人口危機較不嚴重，僅須小幅的改革 3. 下個財務年度的推估，除非危機即將發生，否則無須進行調整
評估頻率	<ol style="list-style-type: none"> 1. 每三年評估

	<ol style="list-style-type: none"> 2. 每十年評估
調整的速度與幅度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據平均餘命與經濟條件的變動，立即並全面的調整 2. 根據平均餘命與經濟條件的變動，做部分調整，分成數個階段 3. 跟對當前的支付需求做調整
調整機制的自動啟動程度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 無需政府的行動而進行自動調整，若要擱置此種調整需要非常高比例多數的同意才能為之 2. 無需政府的行動而進行自動調整，但可透過正常的立法程序做修改 3. 無需政府的行動而進行自動調整，但可藉由行政部門的權限加以改變 4. 經由政府的認可才能進行調整，但必須經由多數的決定才能實施 5. 需由政府採取行動（例如：提出修法議案，但毋須進一步的行動） 6. 政府必須對自動調整提出說明，但無須採取任何其他行動 7. 政府必須定期提出財務報告，但毋須採取任何其他行動
承擔財務的責任	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完全透過降低當前與未來退休者的給付和/或提高未來退休者的請領年齡來進行調整 2. 完全透過未來退休者的給付削減和/或退休年齡提高來做調整，已退休者則不受影響 3. 同時進行給付削減與增加保費的調整 4. 完全透過強化收入面的調整（例如：提高保險費率、擴大保險費的徵收基礎）
對低所得退休者的保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 透過資產調查給付或是最低保證年金避免低所得者落入貧窮 2. 僅對低所得退休者提供部分保障 3. 未對低所得退休者提供任何保障

從表 2 可以看出，引進自動調整機制來平衡年金制度的財務狀況，需面臨許多的政策抉擇。本研究將分析比較瑞典、德國與日本的年金自動調整機制，分析其政策選擇背後的理念與邏輯。

三、年金自動調整機制的爭議

年金自動調整機制儘管具有許多優點，但也同時面臨一些爭議與質疑。這些負面的評價與隱憂包括以下各項：

- (一) 在自動調整機制之下，可使改革的政治風險下降，但卻未能完全消除，因為政治人物還是可以透過程序改變自動調整機制的設計。
- (二) 若是採取自動調整措施以降低給付，則長期而言給付可能低於政治可接受的程度，而被迫進行進一步的改革。換言之，自動調整機制並無法完全避免未來進行其他改革之必要。
- (三) 將平均餘命與年金合格年齡連動，意味著就業者需延長工作的期間，但並非每個勞工都具有如此的條件，有些人從事較為耗費體力的工作，有些人健康條件不佳，都難以延長工作年數。
- (四) 在年金自動調整機制的運作下，也意味著年金給付的水準變得更加難以事前預估，讓勞工未來的老年所得來源增加不確定性。
- (五) 影響年金制度的可信度。由於年金持續的調整與緊縮，使得年金體系的可信度下降（**credibility**），此一風險甚至提供了民眾抗拒繳費的理由。

四、我國勞工保險現行的調整機制

我國勞工保險現行法制之下，也已設定了一些自動調整的設計。根據現行勞工保險條例的規定，勞保的費率與老年年金的合格年齡都將依預先設定的時程自動調整。

- (一) 勞工保險費率的自動調整：根據勞工保險條例第 13 條的規定，民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行時，普通事故保險費率定為百分之七點五，施行後第三年調高百分之零點五，其後每年調高百分之零點五至百分之十，並自百分之十當年起，每兩年調高百分之零點五至上限百分之十三。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。
- (二) 請領老年年金年齡的自動調整：根據勞工保險條例第五十八條之規定，年滿六十歲有保險年資者得請領老年年金給付；老年年金給付之請領年齡，於民國九十七年七月十七日修正之條文施行之日起，第十年提高一歲，其後每二年提高一歲，以提高至六十五歲為限。

上述我國勞工保險的自動調整機制具有以下幾項特點：

- (一) 自動調整機制屬於前述分析所稱的「剛性調整」，也就是到達預設的時程時，勞保的保險費率/老年年金合格年齡即自動調整，不需要主管機關或立法部門再做任何額外的評估或討論。
- (二) 我國勞工保險對於保險費率與老年年金合格年齡的自動調整，其調整頻率與調整幅度都是立居於勞工保險新制建立時之政策考量，遷就原制度實施之現況，將老年年金合格年齡訂在 60 歲、保險費率訂在 7.5%，之後再將費率與年齡逐步調升到較為合理的水準。這與西方國家依特定的條件(例如平均餘命)連動來對年金制度做自動調整的方式不同。
- (三) 在現行設定的自動調整機制之下，即使未來保險費率與請領老年年金的合格年齡都調到上限，與西方國家相比仍屬於與偏低的標準。以保險費率而言，西方國家年金保險的費率多已達 20% 左右甚至更高(傅從喜, 2012); 且許多國家的年金合格退休年齡已逐步往 65 歲以上調整(傅從喜等, 2013)。

(四) 根據勞工保險財務最新的財務精算評估，即使在保險費率與合格年齡逐步自動向上調整的機制之下，勞工保險仍將在 2027 年耗盡勞工保險基金（邵藹如，2012）。換言之，勞工保險進一步的財務改革勢不可免。因此，在現行的自動調整機制之下，是否另行建立其他的調整機制併行運作，或是預先設想未來更長期的財務自動調整機制，是目前應審慎思考的課題。

因應勞工保險日益迫近的財務隱憂，以及國內政治情勢與氛圍不利於年金改革的處境，實應審慎深入研究採用自動調整機制之可行性。

第三節 研究架構與方法

一、研究架構

本研究的主要目的在提出我國勞工保險自動調整機制，並評估其可行性。本研究將參考瑞典、德國與日本等國實施年金自動調整機制的經驗，以及國內社經與人口的狀況與趨勢，同時考量我國勞保當前的制度設計，以作為思考設定我國勞工保險自動調整機制的依據。本研究的架構圖如下圖 1。

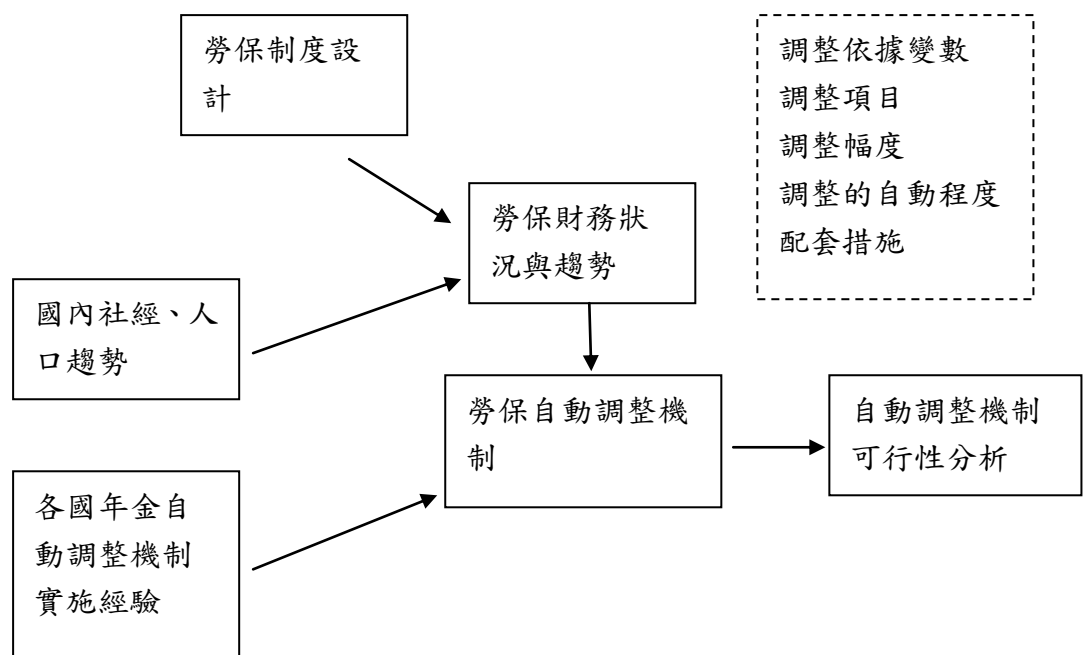


圖 1 研究架構圖

自動調整機制的部分，本研究將明確建議勞工保險自動調整機制應依據那些條件的變動開始啟動調整，以及勞工保險的那些參數須依預設的條件加以調整，同時在啟動調整機制時調整的幅度以及調整的程序等，本研究亦將說明未來勞工保險若實施自動調整機制應同時採那些配套措施。

二、研究方法

本研究主要的方法包括文獻分析與假設模型推演。文獻分析的部分，將蒐集並分析瑞典、德國與日本等國年金自動調整機制的設計原理與實施經驗，作為思考我國勞工保險自動調整機制的參考。同時，本研究在提出我國勞工保險自動調整機制的運作方式後，將以假設模型推估，瞭解此一制度之影響。

文獻分析的部分，蒐集瑞典、德國與日本在制訂年金自動調整機制過程中的各種討論文獻，進行整理分析。本研究團隊成員含括精通德文與日文的學者加入研究團隊，以更完整蒐集並分析相關文獻。

本研究並邀請學者專家辦理焦點團體會議與座談會，計辦理三場焦點座談

與一場座談會，出席之學者專家與政府相關業務主管與業務承辦人員計超過 40 人。

模型推估的部分，本研究針對勞工保險的給付水準、費率水準等相關指數範疇，透過簡單的推估，瞭解本研究所建議的勞工保險年金自動調整機制對於老年年金給付所造成的影響。

第二章 瑞典的年金自動調整機制

第一節 瑞典的年金制度

一、公共年金發展沿革

瑞典的年金制度於 1913 年在國會立法通過並實施。該年金制度涵蓋全體國民，並提供年滿 67 歲之長者老年年金給付，以及給予身心障礙者失能年金。其給付內容，主要分為繳交定額保費與獲得定額給付的基礎年金，以及依照所得與資產調查而決定核發與否的補充年金等兩部分。其中，基礎年金的所得替代率男女不同；基於女性之平均餘命較男性長之論述，所得替代率分別為 30% 與 24%。其年金給付額度之計算，係以繳費總額乘上所得替代率為之。在 1930 年代的改革聲中，曾提出以普遍給付形式的公共年金制度取代當時施行以所得與資產調查為形式的補充年金制度。此等基礎年金制度（Folkpension；FP）於 1946 年完成立法，並從 1948 年開始實施。基本年金制度除普遍涵蓋老年人口，並顯著提高其給付水準外，有配偶之年金請領者的給付額度低於單身之年金請領者。亦即，考量同為年金請領者之夫妻的老年經濟安全需求低於單身者之制度設計。其財源，則由稅收支應[4]。

至於瑞典的所得相關年金制度（Allmänna Tilläggspension; ATP）則於 1960 年通過立法並實施。ATP 係以被保險人最高的 15 年被保險薪資之平均值計算其給付水準，並以 30 年年資可獲得足額年資為其規範。換言之，若其總年資不足 30 年，則將依比例減少其給付水準。ATP 之財源，係按照一定之繳費率，透過被保險人之薪資繳交。至於其給付水準，則以 60% 的所得替代率為基礎，最高可達到平均薪資的 1.5 倍。對於未獲得 ATP 老年年金給付，或 ATP 老年年金給付水準過低者，可獲得年金補貼給付。就 FP 與 ATP 兩部分的老年年金給付而言，平均可提供所得替代率約 65% 左右的給付水準，高於 OECD 國家的平均 57

%。ATP 制度係以隨收隨付（Pay-As-You-Go；PAYG）為財務原則，且其提存準備係以五年的給付總額為目標，故累積相對龐大的緩衝基金（AP）；其中，85%左右僅限於投資低風險的國債[5]。

然而，隨著 1970 年代的兩次能源危機，瑞典乃至於歐洲各國轉以延長失業給付之請領期間以及實施提早退休制度解決當時的中高齡人口失業問題。據此，瑞典在 1973 年與 1991 年之間，擴大認定中高齡失業者因其工作技能不符就業市場所需而形成長期失業的失能狀態，故可於 60 歲起請領 5 年的失能年金給付，並於年滿老年年金請領年齡時，轉請領老年年金給付。隔（1974）年，瑞典甚且擴大失業給付之請領期間，使中高齡失業者得於請領 1 年又 9 個月的失業給付之後，接續失能年金給付，即所謂自年滿 58 歲又 3 個月便可進入退休狀態的 58.3 條款（58.3 Rule）。瑞典於 1976 年進一步降低其老年年金給付之請領年齡，由 1913 年開始的 67 歲降至 65 歲，並擴大提早與延後退休的區間至 5 年，使退休年齡之區間修正為 60 歲至 70 歲¹，以彌補領取 5 年失能給付之後所面臨的兩年給付空窗期間[6]。此外，瑞典亦於 1976 年開始實施部分退休制度（Delpension 或 Partial Pension），以提供 60 歲至 64 歲屆齡退休者逐漸退出勞動力市場之選擇。其方式，係以工時縮減之比例計算老年年金之給付水準，並以之與從事部分工時工作所賺取之薪資等兩部分收入，維持其老年經濟安全。其後，法國、德國、荷蘭與丹麥等國亦相繼實施此等制度[7][89]。自此，對於長期失業的中高齡勞動人口，可適用 58.3 條款，自年滿 58 歲又 3 個月開始，依序請領失業給付與失能年金，並於年滿 65 歲之後銜接足額的老年年金給付；至於正常受僱之勞動人口，得於年滿 60 歲之後請領提早退休的減額年金給付，抑或年滿 65 歲之後繼續就業，並於 65 歲至 70 歲之間退休，以領取延後退休的增額年金給付。另外，亦有部分退休之制度設計可供使用。

然而，瑞典在二次世界大戰之後的社會安全制度建構過程提升老年公共年

¹ 瑞典在 1913 年至 1976 年之間的足額老年年金給付請領年齡為 67 歲，而其提早與延後退休之退休年齡區間為 63 歲至 70 歲。自 1976 年起，足額老年年金請領年齡降為 65 歲，而其提早與延後退休分別為提前與延後五年，故退休年齡區間修正為 60 歲至 70 歲。

金制度之給付水準，甚至在 1970 年代兩次能源危機之間以失業給付與失能年金所構成的諸多提早退休相關政策，造成公共年金制度的沈重財務負擔。對此，瑞典國家社會保險委員會於 1987 年所提出之研究報告特別指出，其 ATP 制度，或無法在低經濟成長率與低總出生率的經濟與社會狀態之下維持財務之健全，以因應戰後出生世代的退休潮（約自 2010 年代開始）；甚至無法依照後續人口結構之改變，調整給付水準以及提撥緩衝基金等。另外，除上述因素，Könberg 等人 [8][9] 之研究指出，投保薪資與給付水準相關性低、勞動力市場結構的轉變以及鼓勵儲蓄的誘因不足等，亦為瑞典公共年金改革的主要考量。據此，改革的主要面向應在於：首先，以終身所得為年金給付水準計算基礎；第二，給付水準之調整應根據投保薪資的成長為主；以及第三，給付水準應納入平均餘命為調整公式的主要因子之一 [10][90]。因此，以 Bildt 擔任首相的右翼聯合政府從 1991 年開始研擬公共年金制度的改革策略。在改革過程中，由於已先充分了解國內各工會對於新的年金制度之態度與期待，故僅由執政黨召集年金改革之委員會與在野黨（以社會民主黨為主之各左派政黨）進行一系列之討論與協商。相關的改革方案於 1994 年提出，並在 1998 年正式通過並實施概念性的確定提撥制度（Notional Defined Contribution；NDC）[11]。除此之外，為有效刪減老年相關之年金給付，基礎年金制度（FP）仍維持涵蓋達到老年年金請領年齡的全體國民，並給予基礎年金之給付，但其給付水準則依其他公共年金（諸如 ATP）給付水準而相應縮減。另外，再加上以個人帳戶制度（individual account）為基礎之額外年金（Premium Pension；PP）做為補充。

三、現行制度的主要內涵

在 1998 年瑞典的年金改革之後，瑞典國民與受僱者的公共老年年金給付係由三部分組成：保障年金（Guarantee Pension；GP）、所得年金（Income Pension；IP）以及額外年金（Premium Pension；PP）制度 [12]。其中，GP 制度係依據過去的 FP 制度進行改革，並修正給付計算之方式，以使老年經濟安全程度相對不

足者，得以獲得更為充分的保障。IP 制度即為概念式確定提撥制度。其大致可對應過去的 ATP 制度，並以累積個人於未來之老年年金給付的概念，將其年資與投保金額記錄於個人的概念式帳戶之中。於請領年金時，將依據當時之人口變數與諸多因子，計算其給付水準。至於 PP 制度之建立，係以個人帳戶制度為基本的運作邏輯，為瑞典對當時年金制度私有化之趨勢的回應；即便以提撥率之角度觀之，其程度仍相對有限。²

由於瑞典於 1990 年代末期正式施行的年金制度改革大幅修正過去的政策內涵，故也意味著相關行政部門需相應調整。對此，在改革內容確立之後，即同時進行組織之調整，並於 2005 年完成。當前的 IP 與 PP 制度，係分別由瑞典年金局（Försäkringskassan，或 Swedish Pension Agency；FK）與額外年金管理局（Premiepensionsmyndigheten，或 Premium Pension Authority；PPM）負責行政管理與相關之研究與分析。有鑑於 GP 制度之給付係由稅收支應，而應由全體人民之一部分稅收作為財源之原則，IP 與 PP 制度之管理機構除為獨立機關以維持政治之中立性及其穩定度外，FK 與 PPM 兩機構之行政費用亦應提撥自個別之基金。因此，個別制度應自付其行政管理費用。換言之，當行政效率較高時，該制度則可享有較多的資源可分配予被保險人；反之，則代表能夠獲得之給付將相應減少[13]。

以下將就瑞典當前年金制度的涵蓋對象、財源、給付項目與給付資格、給付水準與給付調整，以及財務處理方式等五個面向予以討論。

（一）涵蓋對象

就涵蓋對象而言，瑞典的公共老年年金制度可分為兩大類：普遍涵蓋全體國民的保障年金制度（亦即 GP 制度），以及以受僱者、雇主與自僱者為涵蓋對象的勞動年金制度（包括 IP 與 PP 兩制度）。

² 就瑞典 NDC 制度之設計觀之，IP 與 PP 之總和提撥率為 18.5%，而 IP 與 PP 之提撥率個別為 16.0% 與 2.5%，故 PP 制度之比重就整體而言仍相對有限。

(二)財源

延續涵蓋對象之兩大分類，保障年金制度與勞動年金制度的財源亦不同。GP 制度的財源與改革之前的 FP 制度相同，係以增值稅（value-added tax）所收取之稅金編列預算，以支持保障年金之給付[88]。

至於 IP 與 PP 兩制度，由於係依據被保險人之受僱身份為基礎，故其財源來自於被保險人的部分薪資。就原則觀之，受僱者、自雇者與雇主之總和提撥率皆為 18.5%，亦即應繳交月稅前薪資的 18.5% 進入 IP 與 PP 兩制度。其中，16% 的部分進入 IP 制度，而 2.5% 的部分則進入以個人帳戶制度為基礎的 PP 制度。就受僱者而言，需負擔 7.53% 的繳費率，而雇主則支付 10.97% 的部分；自雇者與雇主，應自付薪資 10.97% 的保費提撥³。至於投保薪資級距的規定，則介於基本投保金額（income-related base amount）到 7.5 倍基本投保金額之間。基本投保金額於 2014 年的上限為 459,183 瑞典克朗，亦即 7.5 倍之基本投保金額；故基本投保金額為年薪 61,224 瑞典克朗。受僱者之薪資水準超過 7.5 倍基本投保金額的部分，則無須繳交保費，但雇主仍須依照其提撥率（10.21%）為受僱者繳交保險費。惟其繳交之金額將成為政府的稅收，而非 IP 制度的基金[14][91]。

表 3 為瑞典國家年金基金的資產、支出與結餘。其中，緩衝基金之餘額與保費收入，即為當年度的總資產。在扣除當年度的年金總支出後，2008、2009 與 2012 年等三個年份的結餘呈現虧損。即便如此，瑞典國家年金的財務狀況仍可謂健全。

³ 應特別提及者在於，以瑞典所得相關的公共年金制度提撥率觀之，繳費率可分為稅前與稅後的概念。由於稅後薪資約等於稅前薪資的 93%，故其實際上的保險費率為受僱者自付 7%，而雇主與自雇者支付 10.21%，亦即總和費率為 17.21%。據此，換算為稅後薪資，則總費率為 18.5%。而受僱者以及雇主與自雇者應負擔的繳費率，則分別為上述的 7.53% 與 10.97%。

表 3 瑞典國家年金基金之資產、支出與結餘 (2007-2012)

單位：十億瑞典克朗

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012
緩衝基金	898	707	827	895	873	958
保費收入	6,116	6,477	6,362	6,575	6,828	6,915
總資產	7,014	7,184	7,189	7,469	7,700	7,873
年金支出	6,996	7,428	7,512	7,367	7,543	7,952
結餘	18	-243	-323	103	157	-80

資料來源：Swedish Pensions Agency (2013: 10) [14]。

(三)給付項目與給付資格

瑞典年金制度之給付項目，大致亦可分為保障年金給付 (GP)，以及透過 IP 與 PP 兩制度所提供之附加公共年金給付，分別為所得年金與額外年金。GP 與 IP 之給付內涵皆為年金給付，且無阻隔期間⁴ (qualifying period) 之規定；給付請領年齡為給付資格的主要規範。其請領年齡，目前皆為 65 歲。其中，保障年金給付僅能於年滿 65 歲時請領，而 IP 與 PP 兩部分的公共年金，則可提早於 61 歲開始請領減額年金給付，或延後至 67 歲請領增額給付。另外，IP 與 PP 年金給付可單獨或一同請領，端視個人之需求[8]。

就當前的相關規範而言，年金請領年齡已從 1995 年開始逐步向後推延；預計於 2035 年與 2055 年分別延後至 68 與 69 歲[14]。就未來的趨勢觀之，將僅規範足額年金之請領年齡，以及提前退休之減額年金的請領起始年齡，而不再訂定

⁴ 阻隔期間一詞，或譯為合格期間，係指需繳費滿一定之期間後，方可獲得年金給付之規定。

法定的強制退休年齡。

(四)給付水準與給付調整

就當前的瑞典公共年金制度而言，係以所得年金（IP）做為公共年金柱的（亦即第一柱）的第一層年金給付，並以保障年金（GP）做為第二層年金給付。至於額外年金給付（PP），則為公共年金柱的第三層給付[15]。由圖 2 可知，保障年金不再如過去的國民年金（FP）一般，做為基礎年金保障的角色。反之，係根據個人所獲得的 IP 給付，以調整 GP 之給付水準，進而提升以稅收所支應之 GP 制度的資源重分配效率，以及維持退休者一定程度之經濟安全的可能。

就保障年金之基本要件而言，需年滿 65 歲方可請領此等給付。其中，若年滿 25 歲以後，在瑞典或歐盟成員國境內居住滿 40 年者，即可獲得足額給付。然而，若未能達到上述居住 40 年的條件，則將依據個人所能獲得的保障年金給付水準，按比例減少其給付。按照 2012 年的規定，該年度之物價相關基本給付金額（price-related base amount）為 44,000 瑞典克朗；換算為月給付金額則為 3,667 瑞典克朗，亦即 1.00 倍的物價相關基本給付金額。依據現行之規定，在 IP 之月給付水準不足 4,180 瑞典克朗（已婚）與 4,620 瑞典克朗（單身）之下，將透過保障年金維持其每月分別獲得合計 6,967 瑞典克朗（已婚，1.90 倍物價相關基本月給付金額）與 7,810 瑞典克朗（單身，2.13 倍物價相關基本月給付金額）之老年年金給付。之後，則隨著 IP 給付水準⁵的提高，GP 所保障的合計月給付金額依據 0.48 之斜率緩步提高。在 IP 的月給付金額不足 9,986 瑞典克朗（已婚，2.72 倍物價相關基本月給付金額）與 11,266 瑞典克朗（未婚，3.07 倍物價相關基本月給付金額）時，瑞典的公共年金制度則透過 GP 制度個別保障已婚與未婚之年金請領人每月至多 9,986 瑞典克朗與 11,266 瑞典克朗的給付水準。因此，若來自 IP 制度的年金給付超過上述的 9,986 瑞典克朗與 11,266 瑞典克朗時，則無法獲得來自 GP 制度的保障年金給付。據此，若居住於瑞典與歐盟成員國境內之資歷

⁵ IP 給付制度的斜率則為 1.00。

不足 40 年，則其獲得來自 GP 制度的年金給付，將按其比例減少給付金額。至於倍數與物價相關基本月給付金額，會依據前年之物價、財務平衡率（balance ratio）、勞動市場與人口結構等要素進行調整。

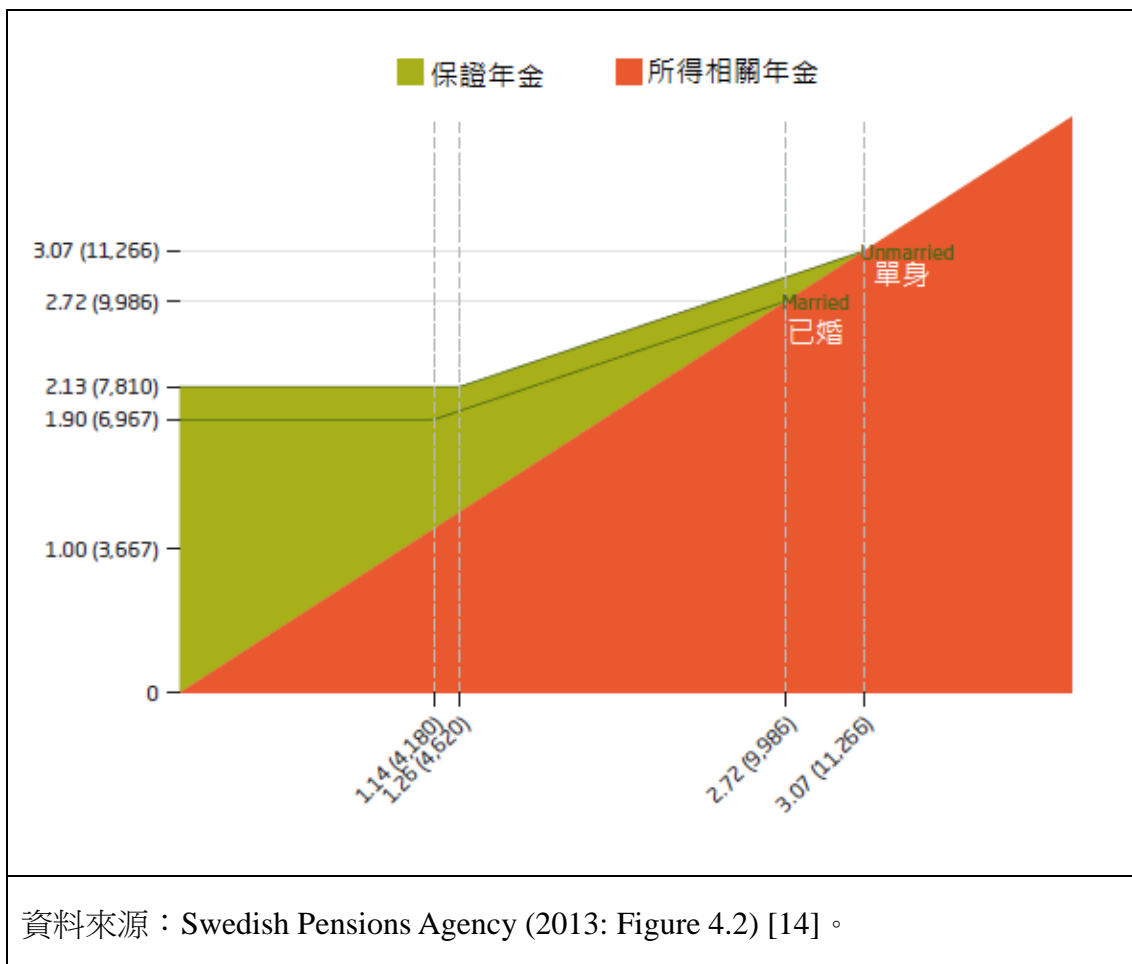


圖 2 保障年金制度與所得年金制度之給付調整機制（2012）

根據上述之原則，若有一位單身之年金請領人，自 IP 制度累積 2.26 倍的物價相關基本月給付金額，欲計算其獲得來自 GP 制度之給付水準。由於 2.26 倍介於 1.26 與 3.07 倍之間，故應以 2.13 倍減掉 1.26 倍所得之數（亦即 0.87 倍），計算 2.26 倍減掉 1.26 倍乘上斜率 0.48（亦即 0.48），得到 0.39 倍。以 0.39 倍乘上物價相關基本月給付金額得到 1,430 瑞典克朗，即為可獲得來自 GP 制度之月給付水準。因此，以 2.26 倍加上 0.39 倍（亦即 2.65 倍）並乘以物價相關基本月給付金額（亦即 3,667 瑞典克朗），得到 9,718 瑞典克朗，即為該年金請領人每月可獲得之 GP 與 IP 年金給付總額。然而，為簡化行政流程，當年金請領人同

時獲得來自 GP 制度之年金給付，且本身也可申請來自 PP 制度之額外年金給付時，則將不計算其來自 PP 制度之給付部分。其原因在於，同時計算三項給付過於複雜，故逕行假設其所繳交之稅前所得 18.5% 的保費，完全進入 IP 制度之中 [14]。

若年金請領人並未獲得來自 GP 制度的保障年金給付，則可透過 PP 制度獲得額外的年金給付。PP 制度的給付計算方式，係以帳戶餘額加上固定之平均獲利率，並扣除 0.1% 的管理費，之後再依照該請領人的平均餘命計算月給付金額。平均獲利率，係依照過去投資標的之屬性分類，計有傳統保險（conventional insurance）與基金保險（fund insurance）兩者。扣除掉管理費之後，採計之獲利率分別為 2.2% 與 3.9%。若選擇以傳統保險的方式支付，則會依照市場之利率計算每月保證支付的年金金額。但若採基金保險為方式，則將於每一期支付年金時出售所持有之股票。為維持給付額度之穩定，當股價上漲時，所出售的股份可降低；反之，當股價下跌，則需出售較多之股份。

(五) 財務處理方式

由於保障年金制度（GP）係以稅收支應，故未有相關的財務處理機制。至於所得年金制度（IP）與額外年金制度（PP），則依其社會保險與個人帳戶制度之不同屬性，而有個別的財務處理方式。

所得年金係採概念式確定提撥制度（NDC）為財務處理原則 [16]。簡言之，NDC 為一採隨收隨付制（Pay-As-You-Go；PAYG）為基礎的確定給付制度。被保險人的保費提撥率固定，並將其提撥之總額計入其個人帳戶之中。但是，NDC 制度並未如全額提存準備（fully-funded）的個人帳戶制度一般，確實將其提撥之金額做為老年年金給付之儲備。亦即，個人於 NDC 制度所累積的總額，為未來年金給付總額的現值；其僅止於顯示個人所累積的老年年金給付請求權，並將以此作為計算年金給付的基礎。然而，在計算當期的給付時，則依據經濟與人口等變數調整個人所能獲得的給付水準 [17]。據此，NDC 制度也不若全額提存準備

的個人帳戶制度，將其儲備的退休基金投入資本市場以取得投資報酬。換言之，就經濟與財金的觀點而言，NDC 制度未能如個人帳戶制度一般提升國家儲蓄。再者，其投資報酬率的觀點相近於傳統的社會保險制度，亦即以總體的經濟成長為其投資報酬率，而非資本市場獲利率的概念。因此，在提升所得與給付相關性（earnings-related）的前提下，NDC 制度並未強調所得重分配的概念，故而呈現此等制度的缺陷：生涯所得較低者，未必能夠於工作期間累積足夠的老年年金請求權，而需提供其基本的老年經濟安全保障，亦即前述的保障年金制度。

如前所述，瑞典所得年金之提撥率為稅前薪資的 16%。該提撥總額將分成四等分，分別進入國家年金基金（National Pension Funds）的第一（First Fund）、第二（Second Fund）、第三（Third Fund）以及第四基金（Fourth Fund）。據此，每月的老年年金給付，則由此四個緩衝基金（Buffer Fund）支付。另外，尚有第六緩衝基金（Sixth Fund）；其基金來自於第一到第四基金之結餘，以平衡保費收入與給付支出之間的差額[14]。此五檔由瑞典年金局以及財政、金融與經濟相關部門共同擬訂運作策略的緩衝基金，皆以股票、債券、衍生性金融商品以及其他（多以定存為主）等方式持有。因此，瑞典 NDC 制度之財務處理方式，有別於以往的社會保險隨收隨付制，亦即將社會保險基金獨立於金融市場之外的保守理財方式。即便如此，第六緩衝基金之任務，與第一至第四緩衝基金不同，故而其投資標的之內涵與其相異。第一至第四緩衝基金之目的在於提升投資報酬率，故以上市公司股票與債券之持有為主；若欲持有未上市公司股票或證券，則不應超過基金總額的 5%。第六緩衝基金之主要任務亦同，但相異處則在於其負有提供未上市公司到證券市場融資之機會，故政府僅准許其持有中小型未上市公司之證券與債券，以與其他四檔緩衝基金分散投資風險。其中，一個最常被討論的問題亦在於，瑞典的國家年金基金何以犧牲規模經濟之效益，而將保費收入分為四份，並個別進行投資。其考量，亦在於風險的分散[18]。如表 4 所示，第一至第四緩衝基金之持有成分不盡相同，但皆以持有證券為主要之投資方式；其中，投資海外公司之股票的資金約佔七成（68.8%）。債券之持有，則僅佔總基金規模

的 37.9%，而國內與海外債券則約各佔一半。其餘的持有形式，則採衍生性金融商品與其他資產，但合計僅約 6.2%，比例相對較低。

表 4 瑞典國家年金基金之五大緩衝基金之規模及其資產持有種類與比例 (2012)

單位：百萬瑞典克朗

資產種類	國家年金基金之五大緩衝基金					總計	佔總規模之比例 (%)
	第一	第二	第三	第四	第六		
證券	136,657	135,159	137,766	127,937	15,302	552,821	55.9%
瑞典國內	32,941	38,494	36,273	49,646	15,302	172,656	31.2%
海外	103,716	96,665	101,493	78,291	-	380,165	68.8%
債券	92,359	92,224	99,226	86,530	4,696	375,035	37.9%
瑞典國內發行	41,458	42,912	59,823	44,465	4,696	193,354	51.6%
海外發行	50,901	49,312	39,403	42,065	-	181,681	48.4%
衍生性金融商品	2,480	10,260	2,565	12,869	-	28,174	2.9%
其他資產	2,854	4,911	20,653	3,785	291	32,494	3.3%
總資產	234,350	242,554	260,210	231,121	20,289	988,524	100%

資料來源：Swedish Pensions Agency (2013: 81)。[14]

額外年金制度係一以全額儲備為基礎的個人帳戶制度。因此，被保險人除開立個人的額外年金帳戶，並按月提撥 2.5% 的稅前薪資進入該帳戶外，個人得選擇欲投資的私人管理退休基金。就目前的規定觀之，基金係依其風險程度之不

同，分為股票型基金（Equity Funds）、混合型基金（Mixed Funds）、世代型基金（Generation Funds）、利息型基金（Interest Funds）以及額外儲蓄基金（Premium Savings Fund 或 AP7 Såfa）等五類。其中，額外儲蓄基金為瑞典政府所運作的基金。未選擇其他類型之被保險人，或自願選擇此類基金者，其個人帳戶之總額或部分金額將匯入該基金參與投資。至於其他四類的基金，則開放由私人金融機構之基金經理人提出基金投資方案，經過瑞典年金局（Swedish Pensions Agency）與經濟與金融相關單位之審核後，成為被保險人選擇投資基金的選項之一。由表 5 的數據觀之，除了瑞典政府所運作的額外儲蓄基金外，在 2012 年，由私人金融機構經理人所操作的基金檔數共計 793 檔，而基金規模由 2008 年的兩億三千萬瑞典克朗，成長至 2012 年的四億七千萬瑞典克朗。其中，股票型基金之規模佔一億九千萬瑞典克朗為最，而瑞典政府操作的額外儲蓄基金之總額居次。

表 5 瑞典額外年金制度所規範之基金種類、檔數與基金規模（2008-2012）

基金種類	2012 年 各類基金檔數	各類型基金總額（百萬瑞典克朗）				
		2008	2009	2010	2011	2012
股票型	565	105	179	214	159	193
混合型	70	10	12	17	41	51
世代型	41	29	38	43	60	71
利息型	117	24	21	24	28	24
額外儲蓄 ¹		63	90	110	105	132
總數	793	231	340	408	393	471

註：額外儲蓄基金為瑞典政府所運作的基金，而非私人金融機構之基金經理人所登記的基金方案，故未納入 2012 年各類基金檔數的總數之中。

資料來源：Swedish Pensions Agency (2013: 23) [14]。

四、年金制度當前面臨之重大挑戰與課題

(一)NDC 制度並未完全改善確定提撥制度本身之缺陷

就確定提撥制度之缺陷觀之，除將基金投資之風險轉嫁給年金制度之參與者外，人口與勞動力市場結構之風險亦轉由個人承受，且亦未能充分達成世代公平。

首先，除了 GP 制度由稅收支應以外，IP 與 PP 制度所匯集之基金皆投入金融市場之中，以賺取較傳統社會保險財務處理方式高之投資報酬率。據此，投資報酬率之高低亦為當前瑞典公共年金基金財務自動平衡機制的變項之一。此等財務處理方式意味著，若投資報酬率高，則可望獲得較高的 IP 與 PP 年金給付；

反之，則給付水準將相應降低。就此，**Settergren** [19]進一步指出，投資風險往往為受僱者承擔，而確定提撥制較高的管理費用，則落在雇主的身上，並有可能轉嫁給受僱者。因此，對此等制度之本質，並無樂觀的條件。

第二，**NDC** 制度並未能有效解決人口結構之問題。就相關之研究發現，若欲以當代之勞動者自行負擔部分或全部之退休給付，則儲備制（**prefunding**）應為必要。其原因在於，若如 **NDC** 欲採隨收隨付制之方式解決代間分配不平等之議題，則當期之生產僅能供當期之民眾所分配的原則仍未有其解答[4]。對此，**Williamson**[20]進一步指出，為了因應人口結構之議題與維持財務平衡而朝向所得與給付緊密相關與部分私有化之改革，除顯著減少過去以基礎年金制度執行部分所得重分配之角色外（亦即 **GP** 與 **IP** 給付間的抵銷關係），能否透過此等改革有效提升國民儲蓄率則仍未知。

第三，由於後工業化社會之勞動力市場結構，大量非典型就業之採用，造成就業不安定與勞動條件降低等諸多新興社會風險[21]。就此，平均薪資降低與投保期間不足之情形，直接或間接導致個人所能獲得之年金給付水準不足。如此一來，或將加重 **GP** 制度保障年金給付之角色。然而，**IP** 與 **PP** 制度雖可提早於 61 歲請領減額年金，但傳統做為老年經濟安全基礎保障的 **GP** 制度則必須到 65 歲始可請領，故而產生給付請領的時間差問題。進而導致，現行制度無法給予面臨勞動力市場風險之被保險人完善經濟安全保障之問題。對此，**Nisticó and Bevilacqua**[22]認為應將年金請領年齡持續向後推延至 68 歲或更晚，方能有效提高起始年金給付額度以及所得替代率之水準。

(二)民眾對於制度之認知仍屬不足

相關研究指出，瑞典民眾或仍未具備充分的理財知識，以協助其選擇基金之種類與檔次，故而近三分之一的民眾仍選擇政府所操作的額外儲蓄基金。即便選擇基金，亦未能充分了解財務報表各項數據所代表的意涵[5][23]。此等狀況，亦回應 **Orszag** 與 **Stiglitz**[24]對於確定提撥制度之疑慮。換言之，應持續提供相

關的財經知識，以使其能漸具充分之能力選擇基金種類與判斷風險程度，做出適合自身之投資組合與理財決策。Sundén [92]指出，政府透過提供國家年金制度之內涵以教育大眾。然而，其資訊應力求訊息的對稱，而非一味的為提供而提供，其結果恐將適得其反。對此，Börsch-Supan [3]認為，當民眾對於其所參與的制度充分了解後，方能支持後續的改革，特別當其改革將顯著影響其給付水準與相關權益之時。雖然在此等情境之下，年金制度調整之自主程度將相對提高，但實際上仍往往難以擺脫政治力的影響，而民怨與非議往往造成相關行政機制的停擺或被操控[25]。其中，生命表的選擇、內部報酬率的計算原則與訂定最低的年金請領年齡等，皆可能受到行政體系的壓力，而影響其結果。

(三)國家年金制度對於提昇工作誘因之效果有限

當前的諸多年金改革，多以增額年金給付做為提升屆齡退休勞工之工作誘因的主要方案。就此，IP 制度提供在 65 歲以後繼續工作者，每增加一年之年資即提升足額年金給付額度的 9%；換言之，若延後至 67 歲退休，則可獲得高達 18%之增額。然而，對於薪資僅平均薪資三分之二之勞動者而言，基於保障年金制度之規範，即便立即退出勞動市場，其保障年金之給付水準不會有所減損[25]。此等制度之設計，即不利於提升低薪工作者之工作誘因。此外，James[26]的研究進一步指出，瑞典的國家年金制度認列女性於生育與養育期間的年金權、兩性年金給付精算方式不均等，以及過多的社會救助與社會津貼相關制度，將使女性更不受工作誘因之影響。換言之，對於女性相對不利的勞動力市場結構、相對容易取得的諸多社會救助與社會津貼給付，以及 GP 之保障年金給付所維持的給付水準，使得積極性勞動力市場策略愈加難以提升女性的工作誘因。

(四)國家年金基金之自動調整機制的運作未能達到預期效果

Barr 與 Diamond [27]針對瑞典自動調整機制 (Balancing) 在 2008 年開始的金融海嘯期間之成效進行研究，並發現其機制的設計有先天之缺陷。最主要的問

題，即在於退休者可能因為如金融海嘯一般的重大經濟蕭條事件，而嚴重影響其給付水準。就其效果而言，其研究指出，由於經濟因子為自動調整機制的主要部分，故而已退休者之給付水準將顯著降低。然而，對於工作人口而言，由於自動調整機制之啟動使已退休者的給付水準降低，連帶使工作人口的當期提撥率下降，降低其於當期的提撥金額。換言之，對於已退休者而言，經濟衰退之下，其需與社會上其他世代之成員共同分擔此等經濟風險，故降低其給付水準，而工作人口於當期之保費繳交負擔也因給付水準降低而降低。因此，自動調整機制啟動之過程中，或可能使領取給付者之權益受損，但工作人口在繳交保費的部分或可獲得少許的利得。

第二節 瑞典年金自動調整機制之緣起與設計理念

正如前述瑞典年金制度於 1970 年代兩次能源危機之後的發展，雖欲採提早退休制度以及擴大失能之定義範疇等措施降低失業率，並消弭其對社會可能造成之諸多問題，但卻導致因領取老年與失能年金甚或失業給付之人口大幅增加，而進一步造成社會保險財務的沉重負擔。此外，亦因放寬上述諸項給付，而降低人民的工作誘因與意願。再者，少子化與人口老化亦為 1980 年代中期檢視瑞典年金制度時所提出的主要議題。因此，瑞典於 1990 年代的年金制度改革，遂以在人口結構的調整過程中（特別在於少子化、人口老化與平均餘命延長），仍能維持長期的財務平衡與社會保險財務的永續運作外，亦應能夠隨時依據國家總體經濟狀況調整社會保險財務與給付水準等變項，以呼籲前者的財務永續性[8][10]。如此一來，就未來制度設計之理念觀之，無須反覆回應調升或調降老年年金給付年齡、給付水準、與勞動條件連動，甚或所得與給付相關性與其公平性等議題，而係以參數之設計提供一致的提撥與給付原則，並將人口與經濟等面向做為給付公式的主要參數。給付水準的下降為當前年金制度改革的主要政策目標，且難以逆轉此等趨勢。即便如此，瑞典年金制度並不會因為人口與經濟指數之變動，而

使年金請領者之給付水準面臨劇烈的變動；反之，或具有和緩此等政策發展的可能[28]。

如上所述，由於年金改革之協商過程著眼於平等議題，亦即期待新制度能夠一體適用於全民，且能夠使不同群體之間的損失與獲益得到平衡，故而針對性別議題有諸多的討論。首先，對於是否應依照兩性平均餘命之不同調整退休年齡則有相關之討論。即便因為男性之平均餘命較短，故而採用兩性平均餘命時或導致其所獲得之年金總額較女性為低，而有不公平之議題，然其結論仍以該世代之平均餘命適用於兩性，而非男性與女性分別適用性別平均餘命，以維制度之公平原則。再者，由於從事相同職業之女性平均薪資低於男性，故而提出是否設計相對應的調整機制，以縮小兩性於年金給付上的差距，進而可能減少男性年金給付之 2%。然而，政黨間對該議題之意見無法達成共識，在最終的改革版本中則未將該因子納入年金給付計算公式之中。就此，總結上述兩項因性別而可能產生之獲利與否，將相互抵銷；亦即，男性因薪資較高而獲得每期較高的年金給付，在某種程度上將抵銷其因平均餘命較女性低，而領取較低之年金總額，故而無須設計相對的因子調整其給付水準[29]。此等強調同一制度一體適用之平等原則，使瑞典在未來的年金制度發展上，與其他國家呈現不同的樣貌。

在過去隨收隨付社會保險制度的財務下，多假定在人口結構變動穩定之下，年金制度之內部投資報酬率（**internal rate of return**）大致等於人口成長率（亦等同於勞動力的成長率）與勞工生產力的總和。換言之，其隱含以 GDP 與薪資之成長率做為該制度架構的投資報酬率。然而，在衡量人口結構之改變以及經濟條件的不若以往之下，NDC 制度係將個人生涯所繳交的保費以資產的形式予以記錄，並保留於個人的概念式帳戶之中。其投資報酬率的設定，則是以同一世代甚或同年齡之所有被保險人為基礎，將其薪資之成長率以及代內死亡者所遺留下的年金資產列入計算，以延續過去隨收隨付制之下，代內與代間資源重分配之精神。對此，依據過去之經驗，瑞典年金制度將薪資成長率訂為每年 1.6%；當薪資成長率超過或低於 1.6% 時，同一世代所能夠分享的資源將隨之增減，故會進

一步提高或降低其給付水準。換言之，若當年度之經濟成長率為 2.5%，則代表在其他條件不變時，下一年度之年金給付需成長 0.89%⁶。

然而，經濟成長水準之設定亦涉及諸多之討論。在 1997 年審查年金改革法案之過程中，經過諮詢諸多團體之意見，大致上指出應介於 1.5 至 2.0% 之間，且屬意訂定於其平均值 1.75%。其中，瑞典全國退休人員協會（Sweden's Pensioners National Association；SPRF）、瑞典國家經濟研究院（National Institute of Economic Research；NIER）以及瑞典央行（Sveriges Riksbank）認為，在當時，過去二十年的平均經濟成長約為 0.5%，訂在 1.0% 即已相對樂觀，應無訂在 1.75% 的條件，故而抱持反對之立場。因此，若訂定之水準較實際為高，將可能因錯估經濟情勢而採過高的貸款利率。其結果，不只影響年金財務之穩定外，亦使年金給付水準劇烈波動。基於上述原因，該水準小幅調降至現行之 1.6%。 [29]。

因此，在結合上述之諸多討論，以及自 1981 年以來建議刪除不適用的年金給付調整因子，包含間接稅賦比率、能源價格波動比率、食物補貼比率、進口關稅因子等[30]，造就瑞典年金制度的主要自動調整機制－平衡比率公式（Balance Ratio；或有學者稱之為清償比率，即 Solvency Ratio）－藉由諸多相關因子，依照年金保險的財務狀況進行調整，以維持其財務之穩定性與永續性。就瑞典年金制度改革之概念與內涵觀之，此等平衡比率或清償比率機制之設計，可比交通工具的煞車系統。然而，其欲減緩的並非保費提撥率與給付水準的高低，抑或限制年金資產的成長，而是抑制年金請求權，或謂年金給付債務的累積速度[31]。因此，每每於財務之收支失去平衡而起動自動調整機制時，即依據所設定之參數與公式內涵，重新計算被保險人所能獲得的年金請求權。

然而，在 1994 年任命相關委員會規劃自動調整機制時，即對此等制度設計提出諸多質疑。最主要者在於，該自動調整機制是否能夠維護被保險人的年金期待保障權（vested rights）。該委員會在一開始傾向以總和指數（total index）做

⁶ 亦即 $1.025 / 1.016 = 1.0089$ 。

為自動調整機制之設計原則，並強調維持年金財務平衡應為優先考量，而代間年金請求權的平等則次之。亦即，若年金財務未能充分達成穩定性與永續性，則被保險人的年金期待保障權必蕩然無存；因此，年金財務之平衡應被列為首要目標。然而，在經過年金改革委員會一系列的相關討論後，1997 年的討論報告修正以同時兼顧代內與代間被保險人給付水準的平均指數（average index）為自動調整機制之原則，以能夠同時達成財務平衡與年金請求權之維持[32][93]。同年，依據此等原則，而有以財務平衡為基礎之係數，來調整年金給付與保費收入兩者差異的提議；此即為以所得係數做為啟動自動調整機制與否的判定原則，並以該係數進行調整的制度設計。

$$BT_{t+2} = \frac{AT_t + \overline{BF}_t}{S_t}$$

其中， AT 為當年度保費提撥之總額， BF 為當年度緩衝基金（亦即第一至第四以及第六緩衝基金當年度之市價）總額，而 S 為當年度應履行的年金給付總額（pension liability）。瑞典的年金財務體系，將年金給付總額定義為（如下述公式） t 年度未履行之年金給付（ SA_t ）與現正履行的年金給付之總和（ SP_t ）。未履行之年金給付總額，係以年金結餘之總額（ PB_t ）、當年度所累積之年金請求權的估計總額（ IPR_t ），以及 ATP 制度所累積之年金請求權的估計總額（ TP_t ）等三者之累加總和。至於現正履行的年金給付部分，則依據 61 歲以上請領年金給付之總額（ $U_{i,t}$ ；詳見下節給付周轉期間之介紹）與最近三年的年金給付經濟因子（economic annuity divisor）之平均值兩變項估計之。年金給付經濟因子，則依據 61 歲以上各年度人口結構要素與投資報酬率之設定值（1.6%）計算，以達到代內與代間年金給付之公平。⁷

⁷ 關於 S_t 、 SA_t 與 SP_t 之定義，請參照下列公式：

$$SA_t = PB_t + IPR_t + TP_t$$

$$SP_t = \sum_{i=61}^{R_i} U_{i,t} \times 12 \times \left(\frac{De_{i,t} + De_{i,t-1} + De_{i,t-2}}{3} \right)$$

$$S_t = SA_t + SP_t$$

平衡比率機制的運作邏輯在於：當 BT 小於 1，代表該年度的財務無法清償該年度的年金給付總額，故應啟動財務平衡機制。其結果，將據此降低該年度繳交保費者所累積的年金給付價值，進而反映於領取給付時的調整係數，並將此記錄於各人繳費記錄之中[33]。Palmer 與 Wadensjö [10][90]指出，就整體的年金財務機制觀之，此時的財務不平衡大致有四種因素構成。首先，由於勞動供給的減少，致使當期保費提撥之總額不足以支付當期給付支出之總額，進而使概念上的提撥與給付總額無法達成平衡。再者，平均餘命的成長速度超過預期，以致於無法取得足夠的保費提撥支付給付。第三，緩衝基金的投資報酬率低於概念資本與給付之成長幅度，進而造成社會保險資產與年金給付債務間的赤字。最後，該社會保險財務所設定的周轉期間（turnover time）不符當期所需；亦即，該社會保險制度的現金流動性不足，以致於其無法持有足夠的現金支付當期的給付。據此，除了上述公式所涵蓋的基本財務邏輯外，通貨膨脹、平均被保險所得、平均退休年齡、領取年金給付之平均期間、遺屬之人數與平均餘命、保險財務之周轉率、當期應給付之年金債務、投資報酬率等要素，皆被瑞典年金保險財務納入考量。

反之，若 BT 大於 1，則代表該年度的財務在清償該年度的年金給付後尚有剩餘，故可分配較多的年金給付價值予當年度的保費繳交者，進而提升其未來請領退休金時的給付水準[27][34]。

第三節 瑞典年金自動調整機制之運作情形及影響

一、瑞典年金自動調整機制之諸多變項設計

$$De_{i,t} = \frac{\sum_{j=i-2}^{R_t} \frac{1}{2} \times (L_{j,t}^* + L_{j+1,t}^*) \times 1.016^{i-j-1}}{L_{i,t}^*},$$

$i = 61, 62, \dots, R_t$ where $L_{R_t+1}^* = 0$

接續前一節敘述瑞典年金財務之基本公式與邏輯，較為細部的財務精算與運作模式以及各項調整因子之定義，將於以下陳述。

在平衡比率的公式中，當年度保費提撥之總額（ AT ）與當年度緩衝基金總額（ BF ）之定義內涵如下述各式。其中，當年度保費提撥總額係依據平均提撥總額（ A_t ）與平均周轉期間（ OT_t ）之乘積估算，而當年度緩衝基金則依照過去三年的緩衝基金年度結餘之平均值估算。此外，平均提撥總額（ A_t ）除以近三年之保費提撥平均數額為估計之基礎外，復以消費者物價指數之比值調整提撥總額的實際購買力。平均周轉期間，則以過去三年間的周轉期間中位數估計之。⁸

$$AT_t = \bar{A}_t \times \overline{OT}_t$$

根據財務平衡之規定觀之，當平衡比例大於 1 時，無須啟動財務平衡機制，故可採一般的所得指數（Income Index，即下述公式）。該機制係以平均所得為基礎，衡量被保險收入之數額。該被保險收入係以扣除所繳交之保費後的水準，且未限制被保險金額之上限。此外，並以消費者物價指數調整每期所得與保費提撥的價值，使其盡可能維持提撥與給付之間的連動性。其中， I_t 為當期所得指數， KPI_t 為當期六月份的消費者物價指數， k 為 u_{t-2} 與 u_{t-3} 的預估誤差值。⁹

$$I_t = \left(\frac{u_{t-1}}{u_{t-4}} \times \frac{KPI_{t-4}}{KPI_{t-1}} \right)^{\frac{1}{3}} \times \frac{KPI_{t-1}}{KPI_{t-2}} \times k \times I_{t-1}$$

⁸ 關於 AT_t 、 A_t 與 OT_t 之定義，請參照下列公式：

$$BF_t = \frac{BF_t + BF_{t-1} + BF_{t-2}}{3}$$

$$\bar{A}_t = \frac{A_t + A_{t-1} + A_{t-2}}{3} \times \left(\frac{A_t}{A_{t-3}} \times \frac{KPI_{t-3}}{KPI_t} \right)^{\frac{1}{3}}$$

$$\times \left(\frac{KPI_t}{KPI_{t-1}} \right)$$

$$\overline{OT}_t = \text{median}[OT_{t-1}, OT_{t-2}, OT_{t-3}]$$

⁹ u_t 係指具有合格被保險所得者之合格被保險所得平均數。隨著誤差值之調整，雖然與實際狀況會有三年左右的誤差，但也代表在後續幾年間會將逐年將現況反應至提撥與給付之上。其定義如下：

$$u_t = \frac{Y_t}{N_t}$$

其中， Y 為扣除保費提撥後的年齡介於 16 至 64 歲具有合格被保險所得（pension-qualifying income）之總額，以及 N 為年齡介於 16 至 64 歲且具有合格被保險所得之總人數。

所得指數之運作可分為兩大要素：一方面為過去三年合格被保險所得之平均數，並排除通貨膨脹的因素；另一方面則為過去 12 個月的通貨膨脹指數，計算自每年 7 月至隔年 6 月。然而，由於合格被保險所得於最終稅務評估（**final tax assessment**）之後才能獲得統計結果，而其時間點往往在次年年底。換言之，雖以近三年的平均合格被保險所得為計算基礎；但實際上，近兩年的數字為預測值，故採估計偏誤係數調整之。此外，在實務上或可以過去三年間的消費者物價指數為調整之基礎，但亦能採前一年度的消費者物價指數為之，惟此調整方式的變動幅度將相對劇烈。如此一來， I_{t-1} 與 I_t 之間的變化，代表年金制度在 t 年度對領取年金者的給付水準之調整； I_t 與 I_{t+1} 兩者的變化，則影響被保險人於 t 年度繳交保險費時的年金權調整。

反之，在啟動財務平衡機制時（亦即平衡比率小於 1），則將以平衡指數（**Balance Index**，即下述公式）取代前述之所得指數。其中， I_t 為前述之所得指數，而 BT_t 為平衡比率。就公式觀之， $t+1$ 年的平衡指數為 $t+1$ 年的所得指數、 t 年的平衡比率以及 $t+1$ 年的平衡比率之乘積。在實際運作上，若財務平衡機制啟動於 $t-1$ 與 t 年之間，則將以 1.016 除上該值以求得在財務平衡之下之比值。換言之，當財務平衡機制啟動時，某種程度意味著制度本身所設定的 1.6% 投資報酬率無法達成，故以 1.6% 平減之，進而獲得該年度年金給付水準的乘數，以達成財務之平衡。同樣的，在 t 年底，將納入 t 年與 $t+1$ 年的平衡指數之比值檢視當前的財務狀況（亦即公式中 $\frac{I_{t+1}}{I_t}$ 的部分）。¹⁰ 若上述兩比值的乘積大於等於 1，則代表財務已回到平衡狀態，亦即平衡指數已回到所得指數的水準，甚或以上。

$$B_t = I_t \times BT_t$$

除了上述財務平衡機制之啟動原則外，瑞典的年金保險財務尚有諸多要素

¹⁰ 在財務平衡機制啟動後，次年的財務平衡狀態則以下述公式衡量，已決定是否該平衡機制是否應中止或繼續：

$$B_{t+1} = B_t \times \left(\frac{I_{t+1}}{I_t} \right) \times BT_{t+1} = I_{t+1} \times BT_t \times BT_{t+1}$$

需考量在內。

(一)平均退休年齡：¹¹

在財務平衡機制下，平均年齡係考量同一年齡之被保險人的保險費提撥總額 ($U_{i,t}^*$)、各年齡之年金給付因子 ($D_{i,t}$)，以及該年年底的年齡 (i)，並以上述三者之乘積的總和計算。

(二)年金財務周轉期間 (Turnover Duration； OT_t)：

其目的在於瞭解當前提撥率之下所能獲得的保險費總額，是否能夠清償當期年金給付債務，故為主要財務指標之一。周轉率的評估，係由兩部分組成：提撥收入期間 (Pay-in Duration； IT) 與給付支出期間 (Pay-out Duration； UT)。提撥收入期間，係以 16 歲以上尚未死亡並具有合格投保薪資水準者的 16% 部分之提撥總額 ($PR_{i,t}$)、各年齡繳交保險費者之人數 ($N_{i,t}$)、各年齡人數佔人口結構之比例 ($L_{i,t}$)，以及人口結構比例之變動率 ($h_{i,t}$) 等四個變項之總和評估。¹²

給付支出期間之計算方式，係以 61 歲以上各年齡領取年金之人口 ($L_{i,t}^*$)、依據死亡人口數所調整之各年齡給付減少總額 ($he_{i,t}$)、結算至每年 12 月底的年金給付總額 ($U_{i,t}$)、每年 12 月的月年金給付總額 ($Ud_{i,t}$)，以及當年度獲得年金給付，但在當年度 12 月並未領取給付者之總額 ($Ud_{i,t}^*$) 等多項要素評估之。

¹¹ 瑞典年金財務平衡機制之平均退休年齡，係以下述公式計算並調整：

$$\bar{R}_t = \frac{\sum_{i=61}^{\bar{R}_t} U_{i,t}^* \times D_{i,t} \times i}{\sum_{i=61}^{\bar{R}_t} U_{i,t}^* \times D_{i,t}}$$

\bar{R}_t rounded off to nearest whole number

¹² 保險費收入之相關公式，如下所述：

$$IT_t = \frac{\sum_{i=16}^{\bar{R}_t-1} \overline{PR}_{i,t} \times L_{i,t} \times (\bar{R}_t - i - 0.5)}{\sum_{i=16}^{\bar{R}_t-1} \overline{PR}_{i,t} \times L_{i,t}}$$

$$\overline{PR}_{i,t} = \frac{\frac{PR_{i,t}}{N_{i,t}} + \frac{PR_{i+1,t}}{N_{i+1,t}}}{2}, i = 16, 17, \dots, \bar{R}_t - 2$$

$$\overline{PR}_{\bar{R}_t-1,t} = \frac{PR_{\bar{R}_t-1,t}}{N_{\bar{R}_t-1,t}}$$

$$L_{i,t} = L_{i-1,t} \times h_{i,t}$$

$$i = 17, 18, \dots, \bar{R}_t - 1 \text{ where } L_{16,t} = 1$$

$$h_{i,t} = \frac{N_{i,t}}{N_{i-1,t-1}}, i = 17, 18, \dots, \bar{R}_t - 1$$

(三)行政成本因子 (Administrative Cost Factor) : ¹⁴

行政成本因子的重要之處在於，從年金基金結餘所扣除的行政成本，係用以維持年金行政體系之運作。其對整體年金財務的意義，在於行政成本費用為每年應預先保留的成本項目，故對平衡比率機制之運作有一定程度之影響。據此，需以行政成本公式計算每年應由年金基金結餘所扣除的行政運作費用之比例，並逐年調整此等因子。由下述公式可知，該因子係由每年編列之行政預算總額 (B_t)、行政成本佔年金基金之比例 (A_t)、調整項目 (J_{t-1})，以及年金基金結餘之總額 (PB_t)。其中，調整項目之內容為依據 t 年度的行政成本總額與 $t-1$ 年度調整項目金額計算所得的年金基金餘額扣除額度，以及 t 年度實際扣除之額度兩者的差距。在實際運作上，由於每年自公式所計算出之行政成本金額與實際的行政成本金額存在差異，且近幾年之行政成本理論金額皆比實際應提存之成本高。據此，自 2021 年開始降低實際提領行政成本的比例，不再以過去的 100% 提撥之。

(四)年金給付因子 (Annuity Divisors for the Inkomstpension) : ¹⁵

係依據領取退休給付之期間長度 ($k-i$)、月數 (X) 與領取給付者 (存活者) 佔每十萬名新生兒之比例 (L_i) 等三主要變項估計，計算年金給付請領人每年與

¹³ 給付支出之相關公式，如下所述：

$$UT_t = \frac{\sum_{i=R_t}^{R_t} 1.016^{-(i-R_t+0.5)} \times L_{i,t}^* \times (i - \bar{R}_t + 0.5)}{\sum_{i=R_t}^{R_t} 1.016^{-(i-R_t+0.5)} \times L_{i,t}^*}$$

$$L_{i,t}^* = L_{i-1,t}^* \times he_{i,t} \text{ where } L_{60,t}^* = 1$$

$$he_{i,t} = \frac{U_{i,t}}{U_{i,t} + Ud_{i,t} + 2 \times Ud_{i,t}^*}, i = 61, 62, \dots, R_t$$

¹⁴ 行政成本因子之公式如下：

$$FF_t = 1 - \left(\frac{B_t \times A_t + J_{t-1}}{PB_{t-1}} \right)$$

¹⁵ 年金給付因子之公式如下：

$$D_i = \frac{1}{12L_i} \sum_{k=i}^r \sum_{X=0}^{11} \left(L_k + (L_{k+1} - L_k) \frac{X}{12} \right) (1.016)^{-(k-i)} (1.016)^{\frac{-X}{12}},$$

$i = 61, 62, \dots, r$

每月可獲得之年金給付額度。其中， L_i 係由過去五年的壽命相關統計為基礎；一般以 60 歲前五年之統計為考量，以期充分評估自 61 歲請領老年年金給付者之存活率。至於自 65 歲起請領老年年金給付者，則依據 64 歲之前五年之壽命相關統計為估計之依據。

由於各個年齡人口的平均餘命皆不同，故應於請領時計算請領者所屬之年金給付因子。隨著人口平均餘命的提升，預期後續所計算出的年金給付因子將隨時間而增大，使得每年與每月所能獲得的給付水準下降，進而維持年金財務之平衡。就目前的運作方式而言，65 歲以上即不再以該年齡相對應的壽命相關統計調整年金給付因子。換言之，對於 65 歲以上之年金給付請領人，將使用 65 歲時之壽命統計為計算基礎。另外，如前所述，瑞典未將性別平均餘命納入年金給付因子的計算公式，其目的即在於讓女性與男性獲得制度上的公平性，而無須依其性別帶入不同的因子，使一個公式得以一體適用[29]。

(五)遺贈獲益因子 (Inheritance Gain Factor for Inkomstpension)：

係指在年金請領人過世之後，其依附者依據其年金請求權所領取的遺屬年金，亦為年金財務的要素之一。在年金改革協商期間納入此一因子，係考量到代間之平等議題。換言之，若因此一世代之人們死亡率較高，往後之世代將因為該世代被保險人提撥保費但未使用而獲益，進而造成代間之不平等[29]。因此，同一世代人們所提撥的保險費，應由該世代的被保險人共享。即便被保險人死亡，扣除掉給予家屬的遺屬給付支出後，其餘的保險費應納入該世代的給付基礎方為平等。

其運作方式，係以年金基金之結餘乘以遺贈獲益因子，並依據不同年齡之要素適用不同之因子計算公式(如下列公式所述)。其中， i 為當年年底之年齡， PBd 為當年度死亡之各年齡年金請領人的年金財務結餘， PB 為當年度各年齡遺屬之年金財務結餘，以及 L 為遺屬人數於每十萬名新生兒的比例等四項要素。

對此，請領遺屬年金給付之請領人介於 18 至 60 歲之間者，其計算方式係

以當年度死亡之各年齡年金請領人的財務結餘，除以當年度該年齡遺屬之年金財務結餘，做為分配遺屬年金給付之遺贈獲益因子。2 至 17 歲之遺贈獲益因子亦依照相同方式計算。然而，由於統計資料未能於各年度結束時彙整該年度之死亡人數，故皆以前一年之數據為計算之基礎。至於遺屬年金請領者年齡達 60 歲以上時，其遺贈獲益因子則按照平均餘命之相關數據計算之。¹⁶

在 60 歲納入退休要素的考量之下，亦即同時考量遺贈獲益因子與年金給付因子時，整體遺贈獲益水準將因之升高；其原因在於整體資源由存活較短者重分配至存活較長者。換言之，在請領人到達 60 歲時，過去將之列為遺贈獲益因子的部分則納入年金給付因子之中，致使自該年齡之年金保險受益人於 61 歲可開始請領之老年年金給付之可分配資源增加。如此一來，每位年金請領人於 61 歲以後開始請領老年年金時，皆能獲得來自遺傳獲益因子與年金給付因子兩部分資源的分配。

遺屬年金應給付之債務部分，對於年金財務之影響相對有限。其原因在於，當年金給付獲益人死亡時，其所持有的年金結餘即轉換至遺屬年金給付的部分，並做為給付遺屬年金的財務基礎。據此，除了透過年金財務執行代內移轉與重分配資源之功能外，代間亦透過稅收與年金財務之分享重分配相關之資源。其方式，即在於將死亡之被保險人所累積的年金期待請求權資產給予其他被保險人使用，進而達成代間與代內之公平，以及財務之平衡等政策目標[35]。

五、瑞典年金自動調整機制之運作情形及其影響

就整體自動調整機制觀之，瑞典年金制度改革確實達成改革之初所預期的

¹⁶ 依據被保險人死亡年齡之不同，而適用不同之計算公式：

$$AF_{i,t} = 1 + \frac{\sum_{j=2}^{i-1} PBd_{j-1,t-1}}{\sum_{j=2}^{17} PB_{j-1,t-1}}, i = 2, 3, \dots, 17$$

$$AF_{i,t} = 1 + \frac{PBd_{i-1,t-1}}{PB_{i-1,t-1}}, i = 18, 19, \dots, 60$$

$$AF_{i,t} = \frac{L_{i-1,t} + L_{i,t}}{L_{i,t} + L_{i+1,t}}, i = 60, 61, \dots$$

年金財務之穩定性與永續性。Hagist 及其研究團隊[36]以代間會計原則（Generational Accounting）為瑞典政府推估瑞典年金制度改革後之成效。該研究發現，若瑞典之年金保險制度未能於 1990 年代中期改革為當前實施的 NDC 制度，則諸多指標將大不如目前的 NDC 制度（如表 6 所示）。其中，若依據改革前之制度觀之，則未履行之年金給付總額將達 2009 年 GDP 之 3.6 倍，且未來世代的財務負擔將達到每人約 121 萬瑞典克朗。此外，年金財務的獲利缺口、年金給付轉換時所損失的給付缺口與年度財務缺口，則分別達到 9.1%、8.4%與 5.2%。相較於改革前的瑞典年金制度，改革後的年金財務缺口與未來世代的財務負擔逐年下降，分別為 2009 年 GDP 的 85.2%以及 31 萬瑞典克朗。至於獲利缺口、轉換缺口與年度財務缺口，甚或下降至 2.2%、2.1%與 1.2%。由此可知，改革之成效至為顯著。

表 6 以代間會計原則推估瑞典年金制度改革之效果（2009）

指標	改革前	改革後
財務缺口（佔 2009 年 GDP 之%）	358.7	85.2
未來世代的財務負擔（1,000 瑞典克朗）	-1,205.2	-310.4
獲利缺口（Revenue Gap）	9.1	2.2
轉換缺口（Transfer Gap）	8.4	2.1
年度財務缺口（Annual Financial Gap）	5.2	1.2

註：該研究之經濟成長率與市場投資報酬率之設定係屬中等的水準，分別為 1.5%與 3.0%。

資料來源：Hagist et al. (2012: Table 5) [36]。

另外，就年金財務之穩定性與永續性而言，其是否能夠通過景氣循環之考驗應至為重要。對此，2008 年至 2010 年之間的歐洲債券危機可謂為瑞典年金制度之壓力測試。如一般所預期，瑞典年金自動調整機制於 2008 年啟動。由於估計 2008 年之年金財務將較前一年減少 3.28%，依據相關公式計算後，需減少該年度給付達 4.5%，進而延伸為政治上的討論。因此，執政黨提出年金給付之補償機制，並結合稅收減免為方式，降低各項所得於該年度所需繳交之稅賦總額。此外，執政黨亦提出年金自動調整機制之修正方案，並決議以過去三年之平均數為基礎，進而緩和景氣循環對被保險人與年金請領人之影響程度[37]。在討論的過程中，甚或提出應以更長期間的平均數值緩衝經濟因素的影響，但並未成為共識；其主要癥結在於，當緩衝的期間越長，亦代表因為該事件之衝擊將持續更久。此亦為該修正案雖於 2010 年引進並實施，但相關領域之研究人員對於此等方案不抱樂觀的主要原因。實證之研究發現，將自動調整機制修正以滑動之三年期間做為緩衝，確實將經濟景氣因素延後反應外，其後續之影響幅度更鉅於事發當時。再者，就年金基金所投資之股票市場而言，其後續的投資報酬率亦更低於歐債危機發生之初，即 2008 年。如此一來，自動調整平滑機制之修正並未能確實達到當時欲緩和經濟衝擊之政策目標[38][95][96]。即便如此，瑞典政府認為應繼續實施此等三年平滑機制，並於未來適當時機進行檢視與修正。

第四節 瑞典年金自動調整機制之評析

當前對於瑞典年金自動調整機制之評價，如前所述，除在於能維持長期年金財務之穩定性與永續性，且足以因應如 2008 至 2010 年之間的美國次級房貸與歐洲債務危機等之壓力測試外，其餘的觀察則多著眼於自動調整機制是否確實穩定財務與給付，以及代內與代間資源的分配與重分配之公平性。

Cichon [17]指出，瑞典的 NDC 制度不能被稱為附有自動調整機制的年金保險制度，其原因在於並未具有事後調整機制，亦即給付水準與指數調整機制以避

免給付不足以生存之問題。此外，其人口結構調整因子亦不足以因應日益嚴重的人口老化與少子女化等兩問題。換言之，若非未來的給付額度持續降低，則是保費提撥率需相應提升；然而，NDC 制度對此等問題並未建立自動調整機制。即便如此，NDC 制度最大的優勢應在於透過概念式的年金請求額度設定每人所能獲得的年金給付水準，並就此進行相對有限的年金給付所得重分配任務。亦即，當每位被保險人所累積之年金請求權係基於概念式的年金請求額度，則給付水準與保費提撥率可相對輕易透過公式的設定調整之。同理，瑞典年金制度依照年金請領年齡之不同，亦透過相同的概念分配每人所累積的年金請求額度，使請領提早退休年金給付者每期僅能獲得較少的給付水準。因此，瑞典年金制度僅被視為規避徹底改變確定給付制度之政治責任的政治「銷售 (selling)」藝術；NDC 制度充其量為一加入私人保險年金概念的確定提撥制度，並不斷強調其建立之調整機制。至於能夠調整多少，以致於解決財務問題，則仍有待時間考驗。

根據 Chłoń-Domińczak 及其同僚[39]之研究指出，NDC 之優點即在於充分實現年金期待保障權，並透過確定提撥制度之特性平衡給付與提撥之間的相關性，達成財務平衡與永續的可能。如此一來，即可達成該制度所設定之代內與代間公平的目標。然而，一如 Cichon 所提及的問題：由於 NDC 之本質為確定提撥制，並以概念式的個人帳戶制度累積個人的年金請求額度，則被保險人之間的資源分配與重分配性質相對有限。即便如此，仍有諸如子女養育期間之年金提撥補助，甚或以稅收做為給付基礎的保障年金制度，可達到一定程度的所得重分配。雖係以稅收的資源重分配為主，但對於低收入者及其家戶將有顯著之幫助。對此，Chłoń-Domińczak 等人歸納瑞典年金制度之特點為下述四點：首先，給予被保險人參與該制度之誘因；第二，可彈性決定退休與否；第三，重分配之過程透明；以及第四，財務平衡機制之建立。

Könberg 與其研究團隊[8]則就兩個面向分析瑞典年金自動調整機制及其內涵。首先，年金財務之穩定性與永續性為瑞典年金制度改革的重點之一，故亦為其主要考量。其指出，自動調整機制之啟動與否，並未慮及該事件或狀態對年金

財務是否有長期之影響。其中，若係因景氣循環所引起的年金財務不平衡，是否應啟動該機制；抑或，若財務之不穩定係由長期的人口結構變化所引起，則是否應啟動自動調整機制。據此，既然該制度被認定為一因應緊急狀況之機制，則是否應常態存在並運行，亦為一關鍵議題。第二，整體制度之重分配與公平性亦為一考量，特別在於瑞典年金制度係以增進保費提撥與給付水準之相關性為主要訴求的改革。如同 Cichon 所指出，瑞典年金制度在資源重分配方面或有被忽視的可能。對此，已有保障年金制度以稅收提供移轉性支付，保障低所得者最適的生活水準。然而，就另一方面之公平性而言，領取年金者在新的瑞典年金制度之下所面對的給付損失將甚於當前工作之人口。以年金領取者而言，由於其為純粹的領取者，已無法繼續依照新制度的規定累積其年金請求權，故往往在自動調整機制啟動時，面臨給付降低的議題。相對當前的工作人口而言，則仍有相對長的時間可以累積年金請求權，並提升與維持其於退休之後的給付水準。就此，依據 Boeri 與 Galasso[40]之統計模型推估觀之，全程參與瑞典年金制度之被保險人，且於 65 至 70 歲之間退休，則所得替代率將介於 48%與 74%（薪資成長率設定為 1.5%）以及 48%與 72%（薪資成長率設定為 2.0%）之間。換言之，一方面，全程參與年金制度者可獲得較為充分的給付水準之保障。另一方面，調整機制之啟動與否，某種程度上將影響給付水準；其中，調整機制啟動時，或將提升被保險人於退休時的給付水準。

Auerbach 與 Lee[31]認為平衡比率機制具有諸多政策意涵：第一，該比率必須回到 1 或以上，方能停止調整。如此一來，該比率或有數年在 1 以上或以下，反覆出現，而未必能使年金財務維持在一穩定狀態。第二，由於平衡比率機制僅於小於 1 時啟動，且在該比率大於 1 之期間未有相對應的調整機制，故為一非對稱的自動調整機制。然而，對於自動調整機制是否應採對稱調整，則有不同之意見。Settergren [41]認為，雖然採取對稱式的調整機制可隨時維持年金給付淨現值之穩定與平衡比率之一致性，但將損及純粹風險規避者的權益。亦即，對於風險規避者而言，不對稱形式的自動調整機制將顯著提升其對年金給付水準之效用

與期待。據此，對於將社會上相當比例之資源投資於此等以隨收隨付制為財務基礎的社會保險制度而言，規避風險所造成的財務與給付波動，應為主要的考量之一。因此，瑞典年金自動調整機制遂採不對稱形式的調整方式。第三，在年金制度財務自主原則下，平衡比率於年金財務赤字時可能呈現負值。如此一來，年金資產將有可能面臨懲罰性的縮減，甚或給付水準的大幅減少，而少有社會安全政策之意涵。

Barr 與 Diamond[27]對瑞典年金制度之論述大致與 Auerbach 以及 Lee 之研究發現相呼應；亦即，雖然自動調整機制之目標在於維持年金財務之長期穩定，但或將使年金制度之財務與給付面於短期更加無法預期。其中，在平衡比率機制運作的過程，就工作人口而言，被保險人在財務平衡期間將獲得年金資產累積速度及金額的增加，進而提升其可請領的年金給付水準。如此一來，對於工作期間多處於平衡比率機制未啟動狀態的被保險人而言，則相對不利。據此，某種程度上呼應上述 Boeri 與 Galasso [40]之研究，亦即在自動調整機制啟動期間的投保薪資越高、啟動期間越長且後續之薪資成長率越高，以及薪資成長率之前後差距越大時，因為自動調整機制啟動而獲益的狀況將更為顯著。另一方面，對於獲得年金給付者，或將面臨不利的狀況。根據其估算，在自動調整機制運作期間，薪資成長率將影響年金領取者每年或每月所能領得之給付水準，並造成給付總額的減少。雖其原則在於全體社會共享當時年金制度之整體資源，但在某種程度而言，往往意味著年金請領者所獲得的總給付金額之減少。對此，在領取給付期間，若自動調整機制之啟動期間越長，且在調整機制運作期間薪資成長率的差異越大，則年金請領者所遭受的損失將越大。此外，若在自動調整機制啟動期間退休者，將面臨上述兩種情況；其影響幅度，則端視個人退休的時間點為薪資下降或成長的階段，以及個人在該期間負擔保費提撥與領取年金給付兩角色的期間長度。

第五節 小結

瑞典為早期提出以累積概念式年金期待保障請領權益為改革的國家之一。其方式，係以就業期間按月繳交年金保費之金額，累計個人於請領年金之要件成熟時之年金請領權益。至於請領年金時，則會依據代內與代間之被保險人所能分配的資源，以及人口結構、平均餘命、薪資指數、總體經濟要素、物價因子等諸多變項，計算每年與每月可獲得之給付水準。根據上述之各種變項，瑞典亦於該次改革中發展其年金制度的自動調整機制，以提供瑞典年金制度之給付與財務面調整之依據，進而維持年金財務與給付長期的穩定性與永續性。

就諸多的相關研究觀之，瑞典年金制度在改革之後，最具意義之處應在於有效控制年金期待保障權的過度增加，進而有效降低給付水準，並維持年金保險保費的提撥率。對此，相關之研究指出，在年金改革之後，其制度之內涵以及自動調整機制之運作，確實使年金債務總額降低，且相關之評估指標亦能有所增進。然而，對整體制度較有疑慮的部分，應屬自動調整機制之平滑機制、代內與代間之資源分配與重分配、是否為一因應特別經濟事件而非常態性機制，以及調整機制所造成之代間不平等議題等。因此，就現正規劃建立年金自動調整機制的台灣與其他國家而言，瑞典在過去近 20 年的年金改革與相關行政執行之經驗，應屬我國主要參照的國家之一。

本章已整理瑞典年金改革後之制度架構、自動調整機制之內涵，以及近年來所面臨的諸多挑戰等內容。其中，自動調整機制之內涵係以數理模型為主。待本研究報告後續章節對該模型之分析與調整，方能提出以瑞典年金自動調整機制為基礎的評析與修正，進而發展出適合我國的模型架構。

附件：年金制度自動調整機制之變項及其意涵

符號	意涵
A	平均提撥總額
AT	當年度保費提撥總額
A_t	行政成本佔年金基金之比例
B	每年編列之行政預算總額
BF	當年度緩衝基金總額
BT	平衡比率
D	各年齡之年金給付因子
h	人口結構之變動比例
he	依據死亡人口數所調整之各年齡給付減少總額
I	所得指數
IPR	當年度累積之年金請求權的估計總額
IT	提撥收入期間
J	調整項目
KPI	六月份之消費者物價指數
k	消費者物價指數的預估誤差值
$k-i$	領取退休給付之期間長度
L	該年齡人數佔人口之比例
L^*	61 歲以上領取年金之人口數
N	該年齡繳交保險費之人數
OT	平均周轉期間
PB	年金結餘之總額
PR	16% 部分（所得相關年金）的提撥總額
S	當年度應履行的年金給付總額
SA	未履行的年金給付總額
SP	當年度履行的年金總額
TP	ATP 制度所累積之年金請求權估計總額
U	結算至每年 12 月底的年金給付總額
U^*	某一年齡人口年金保險費提撥總額
u	保險費提撥總額預估誤差值
Ud	每年 12 月的月年金給付總額
Ud^*	但在當年度 12 月並未領取給付者之總額
UT	給付支出期間
X	月數

第三章 德國的年金自動調整機制

德國為世界第一個建立社會保險的國家，雖經歷二戰後東西德分裂，但是整體的社會政策發展卻有歷史延續性；在社會福利支出佔整體 GDP 的比例上，東西德由 1871 年的 0.8% 逐步上升到 1997 年的 34.4% (Lampert 1998: 293)。德國為聯邦制國家分為中央政府 (Bund)、邦政府 (Länder)，以及地方政府 (Kommune)，各層級都有各自的社會政策；主要的社會保險制度則是全國統一的制度，由公法人團體組織自我管理，受中央政府的勞動社會保障部監督。德國社會福利政策的發展脈絡與政策文化有密切關係，共識與妥協為德國最重要的政治文化。因此，不管是基督教民主黨 (Christdemokratische Union; CDU) 或是社會民主黨 (Sozialdemokratische Partei Deutschland; SPD) 等立場相異的兩大政黨，都同等重視社會福利發展。許多小黨例如自由民主黨 (Freie Demokratische Partei; FDP) 雖對於社會福利持懷疑態度，但在政治實務運作上亦是與社民黨、基民黨等在社會福利政策議題上達成共識。此外，近年來逐漸取得政治實力的綠黨 (Bündnis 90/Grüne)，更是在福利光譜上傾向公民權為基礎的福利供給，過去與社民黨共同執政時即推動許多社會政策。在這個背景下，儘管德國社會福利強調社會安全保障重於平等，福利供給仍然堪稱平等。例如在健康保險方面，德國並不是在病患與非病患間重新分配，而是在窮人與富人間進行，對於人口各年齡層也沒有明顯的差別待遇。

德國社會國整體建構原則區分為以下幾種，整理於下表：

一、一般性 (國民恩給制；一般〔普及全體國民〕或分級〔以人口群體分別〕給付)：

具一般性質的社會保障形式，稅收為財務來源，對象為全體國民或某些特定族群 (例如家庭、老年人)，沒有收入多寡或是否就業之限制，所以不只貧窮家庭可獲得保障，較高收入者也可獲得此類給付。依照等級獲得不同給付，可針

對特殊情況使一些人或家庭不因突發狀況而陷入貧窮。

二、社會保險原則（**Sozialversicherung**）：

屬於就業者及繳納保險費的保險形式，給付高低與被保險人繳納保險費的多寡及保險期長短有關；對於某些沒有固定參與勞動市場的群體則無法提供足夠的保障，例如家庭主婦及工作年資短的人。社會民主黨及綠黨在過去一直想要推行全民保險（**Bürgerversicherung**），使社會保險覆蓋率全體國民，這點並未在德國實現。社會保險給付的目標為經濟階層保障而不是消除貧窮，但在近年來的改革開始納入最低保障要素，使有需求的人不會陷入貧窮之中。這點於下面分析的年金改革再細論。

三、公職人員恩給制（**Versorgungsleistungen**）：

公職人員恩給，對象為對國家有特殊貢獻者，如軍人及公務人員，與貧窮議題無關，屬於專為特權階級的退休年金。

四、資產調查、選擇性的給付（**Fürsorge**）：

「資產調查救助計畫」提供由稅收支付給低收入者給付，低收入的標準依據收入調查及貧窮調查（**Bedarfsprüfung**）二項結果決定。

表 7 德國社會國的制度建構原則

	Staatsbürgerversorgung 國民照顧	Sozialversicherung 社會保險	Versorgung 公職人員恩給	Fürsorge 救濟
分級	一般/分級	分級	分級	資產調查分類
例子	兒童津貼	社會保險	戰爭受難者恩給 公職人員恩給	社會救助 失業津貼 II 住房津貼 助學貸款
條件	具本國國籍公民	勞動付出或貢獻 〔就業/繳納社會 保險費；結婚； 成立家庭〕	功績	有需求者
給付 標準	平等〔依等級分別〕	等價	等價	依需求
財務 來源	稅收	保險費	稅收	稅收（地方政府、聯邦）
負責 單位	國家	有共同利益的團 體	國家	地方政府、聯 邦、福利團體

資料來源：Leisering (2001); Bäcker et al. (2008)

在德國的福利體系中，社會保險仍是最主要的骨幹制度，涵蓋最多勞動人口群體。這些社會保險包含年金保險、健康保險、失業保險、職業意外保險與長期照護保險。其中年金保險佔整體社會預算的 30%，其次為健康保險為 20%；在雇主與勞工支付的社會保險費中，占最多比例的支出項目為繳交給年金保險的保費，由此可知公共年金保險在德國福利制度中的重要性。

第一節 德國的公共年金制度發展沿革

德國是全世界第一個實施勞工社會保險的福利國家，老年經濟安全保障的制度設計也有悠久的歷史。1881 年 11 月由帝國皇帝宣告的俾斯麥社會改革，包括醫療保險（1883 年）、職業意外保險（1884 年）及老年失能保險（1889 年）。1889 年的老年失能保險就是今日法定年金保險的制度前身。1911 年針對當時還

被稱為「私人公務員」(Privatbeamte)的一般雇員，設立一個「帝國一般雇員保險署」(Reichsversicherungsanstalt für Angestellte)，收取較勞工保險高的保費，給付也比較多。這些當時稱作「勞工保險」(Arbeiterversicherung)的主要共同特徵為依據不同職業類別義務(強制)性保險、財務上由雇主和勞工的保費支付，原則上沒有國家的補助。¹⁷1889年的老年失能保險就是今日法定年金保險的制度前身，俾斯麥於1889年首度實施老年失能保險時，便曾經就財務方式與德意志帝國的政界有一番爭論(Hockerts, 1985; Manow, 2000)。與今日的看法相當不同的一點，在於19世紀晚期的德國學界與政界普遍認為隨收隨付制是一種不嚴謹的財務制度，當時的德國甫成為新興統一的民族國家，人民還很難想像國家應該扮演社會保險的組織者角色。當時的財務制度設計是以10年為期，仿照私人商業保險設計成由企業及勞工共同繳費的資金積累帳戶制度。這種對於個人帳戶制的堅定信念，卻在後來經歷了20世紀30年代的大蕭條與巨幅通貨膨脹後完全消失；再加上二次大戰期間納粹政權將年金帳戶積累的資金轉為軍費支用，使得勞工年金保險的積累基金蕩然無存，許多民眾的養老金化為烏有。經歷了這些大時代動盪後，人們才警覺到個人帳戶制度面臨的政治經濟風險，以及國家集體社會保障的重要性，從而奠定戰後德國年金改革轉向隨收隨付制的契機。

一、公共年金發展沿革

二次大戰後的德國年金體系在1957年改革中奠定基礎，確定保障就業者在退休離開職場後的生活水準(Ganßmann 2000)。這個年金大改革是奠基德國現在法定年金保險的重要一步，是當時總理Konrad Adenauer於1953年宣布的「廣泛社會改革」中唯一真正實行的部份。這個改革一方面統一針對勞工、一般雇員和礦工的老年及失能保險原則，另一方面則經由轉換到「動態年金」(dynamische Rente)的原則，大幅提高當時的年金請求權。二次大戰後迄今的法定年金保險

¹⁷職業意外保險只由雇主保費支付，其他社會保險中則由雇主和勞工則各負擔50%的費用。

(Gesetzliche Rentenversicherung; GRV) 是一個強制性社會保險，財政主要為隨收隨付制度，由雇主與勞工承擔，而聯邦政府負擔部分與保險原則無關的給付 (versicherungsfremde Leistungen；例如父母親生育小孩獲得的年金權)。繳費率由總收入的百分比計算 (雇主與勞工各半)。公共年金與個人職業和所得密切掛勾，目標為老年退休時能維持一定的收入水準。五年為最起碼的參保期，如此才能在到達退休年齡時申領年金；若是由於失業等因素退出勞動市場，失業保險也會支付失業期間的年金保險保費，讓該段年限亦算入繳費期。

1957 年的年金改革，確立德國老年經濟安全制度以所得保障為核心理念，並依據經濟發展與工資成長調整年金給付，讓退休人口得以參與經濟成長的果實，降低老年貧窮的風險。法定年金以繳納的保費為主要經濟來源，保費為被保險人收入金額的統一百分比，這種年金制度背後的規範基礎為「世代契約制」，也就是透過隨收隨付的財務方式讓當下的工作世代扶養退休世代。公共年金保險中的老人年金額度預定為就業時薪資的 70%，並被視為收入也需繳稅 (繳納的保費則免稅)。個別年金的多寡根據繳納保費的多寡 (依工作收入高低而定) 及繳納年資，所領的年金與繳納的保費成正比。針對有些人因特殊情形只付過短期或無能力繳納年金保費，如戰爭、入監服刑、失業、疾病及職業訓練；若就業者因照顧幼童或照護家屬、領取替代薪資給付 (失業津貼或疾病津貼)，國家或專責的社會保險機構會負責繳納保費。

1957 年的改革在組織形式上仍維持職業區隔、非全面性的涵蓋以及工會在年金方案的管理角色；同時透過給付調整，公共年金保險制度實現所得替代的功能，保障年金制度維持一定程度之退休前的經濟水準。可以說 1957 年制度改革後，德國公共年金保險才真正具有保守型福利國家體制的典型特徵 (Hinrichs, 2005: 52-53)。這些特徵主要表現在老人年金為替代薪資，只要就業的投保年資夠久，在老年時就有足以維持自己高於貧窮標準的年金請求權，法定年金金額的多寡與就業時的收入及保險年資有關。這種透過繳納年金保險保費取得的年金請求權，受到憲法保障為個人財產，不能被任意剝奪。由於公共年金這種私人財產

權的特性，以及就業薪資決定年金保險的結構性因素，德國年金保險的制度強調的是保險中常見繳交保費與年金請求權之間的「對等原則」(Äquivalenzprinzip)，而非社會政策所重視財富重新分配的「團結原則」(Solidarprinzip)。這點是公共年金保險與醫療保險制度之間的最大不同，後者比較含有財富重新分配的機制，因為醫療保險中隨被保險人的收入徵收不同的保費，所有被保險人的就醫權益卻完全相等。

強制性公共年金保險制度提供被保險人退休後平均 70%的淨所得替代率；具有高所得替代率之公共年金保險制度的擴張，排擠掉補充性職業年金的發展空間，成為俾斯麥式年金保險的主要特徵。由於這種制度選擇，私部門的職業年金方案通常是志願性的，方案的設計與內容有高度歧異性，涵蓋約一半左右的受雇者，但在不同規模的公司（工廠）以及不同產業之間涵蓋率差異很大；私部門的職業年金方案多半採用確定給付制，且由雇主獨立負擔財務。在 2001 年的年金改革前，德國已存在 4 種不同型式的職業年金方案，包括直接的年金承諾（Direktzusage）、年金保險基金（Pensionskassen）、支持基金（Unterstützungskassen）以及直接保險（Direktversicherung）。針對公部門受雇者的補充性職業年金方案主要來自集體協商，主要由公部門的雇主負擔、以隨收隨付的方式運作，並與前述公共年金保險制度有高度連帶關係。首先，在集體協商內容沒有改變的情況下，當公共年金保險給付降低時，補充性職業年金方案給付會提高以補償前述制度的給付緊縮。其次，公部門受雇者不管藍領或白領階級，在退休時領取來自公共年金保險以及補充性職業年金方案的兩份年金給付，總給付水準比照公務人員的年金給付標準。

德國這種公共年金為主幹、職業及私人年金為輔的俾斯麥型年金制度，直到 2001 年的年金改革後有根本的轉變。後續將更深入討論相關的政策措施，此處僅勾勒主要的變革方向。當時的勞動社會保障部部長李斯特推動這個大改革，因此該年金計畫被簡稱為李斯特年金（Riesterrente）。這個變革的主要內涵是政府為自願加入第二層附加年金保險的民眾提供補助，只要是符合李斯特年金保險

規定的補助資格者，皆有權獲得補助款，以鼓勵民眾加保私人年金，維持退休後的所得水準。其他的改革內容包含調整年金給付公式、實施社會救助式年金。由於調整年金給付公式的目的即在逐年降低年金給付水準，預計年金給付的所得替代率在 2030 年將從 70% 降至 64% (此指擁有 45 個年金保險點數的標準退休者)。¹⁸ 此種給付公式的調整將確定給付政策轉向為確定保費策，直接造成給付水準下降。為了避免部分民眾的年金替代率落於社會救助的給付水準之下，為此在年金改革中增加社會救助型的基礎年金 (Grundrente)，亦即將社會救助中的老年保障救助項目與法定年金保險體系相整合。這種制度的轉變也和本計畫討論的年金自動調整機制息息相關，將在後面詳盡說明。

二、現行制度主要內涵

以上說明德國公共年金的發展沿革後，有必要在此先介紹德國公共年金體系的概況，以從幾個方面瞭解其具體運作方式。依照其特徵簡介如下 (Bäcker et al., 2008: 404-423)：

(一) 涵蓋對象

德國年金體系為強制義務性年金體系，提供給藍領與白領雇員 (Arbeiter und Angestelltenversicherung)、農業部門 (Altershilfe für Landwirte)、公務員與法官恩給 (Beamtenversorgung) 以及其他職業類別。所有私部門的員工也都需參加法定年金保險，保險費則與薪資掛勾；自營業者則可以自願參加第一支柱的國家年金體系。其他的自由專業者如有參加職業工會則可被覆蓋在職業年金體系中，但是職業年金與私人年金並非強制保險體制。2011 年全德國共有超過 5,242 萬人加入法定年金保險 (總人口數約 8,000 萬)。法定年金保險的對象為所有的就業者，包括服兵役及替代役者 (由國家負擔保費)、自勞工局領替代薪資給付

¹⁸ 後來的估算則悲觀許多，預計年金給付的所得替代率甚至將降至 43%。詳見德國年金諮詢網頁資料：<http://www.deutsche-altersvorsorgeberatung.de/rentenniveau.html>。

者、疾病津貼申請者、因照顧幼童申請家庭照顧假者（法定家庭照顧期間），及私人照護家屬；另外，特定的自由職業者群體如藝術家、出版業者、在家工作者、手工業者、及自營業者；但還是有例外，例如公務人員或退休後可領公務人員恩給者，及薪資過低者，不強制，可自行決定是否參加投保。法定年金保險對一些人具有強制性，如：一般職員、學徒、服兵役、替代役以及在有認證的庇護工場裡工作的身心障礙者。只有少數的特定職業的自僱者（例如企業老闆）不一定需要加入法定年金保險，而且此處有參保最高工資的限定（Beitragsbemessungsgrenze）：例如在 2014 年的封頂線是月收入超過 5,950 歐元（德西地區；德東地區為月入超過 5,000 歐元者）以上的高所得者，應當自己參加私人商業保險而非法定年金保險（BMAS, 2013）。

（二）給付項目與申請資格

1. 喪失工作能力年金

因喪失工作能力申請（Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit）：此類年金替代就業薪資，保障就業者在達到退休年齡前，因遭遇傷害，造成工作能力降低或喪失，職業失能須經專業醫師檢驗，最後經由保險機構認定，因職業類別不同有不同標準，可領取的職業失能年金金額也不同。若是因健康因素不良且無法預期復元時間，每天只能工作少於 3 小時的情況下，應給付全額失能年金為退休年金；若是每天可工作 3 至 6 小時，則可領半額職業失能年金；而每天仍可工作 6 小時以上者則不被認定為職業失能，無法申請職業失能年金。若就業市場無法提供職業受損者適合職務，被保險人仍可申請全額年金。

2. 退休年金

退休年金給付與被保險人的工作能力無關，只要達到一定的法定年齡就可申請，但並無強制性，達到可申請年金的法定年齡之後還持續工作，並在 65 至 67 歲之間才申請退休年金，每月還可多領 0.6% 的額外年金。1997 年起為了減少就業者提早退休，如未達法定年金申請年齡則須扣減年金。2005 年起須滿 65 歲

才能領取全額退休年金；重度身障者年滿 63 歲可領全額年金。2012 年起全額退休年金的年齡逐漸提高至 67 歲，不滿 67 歲的年金申請人都會被扣減一定百分比的年金，每提前一個月退休，每月的年金將減少 0.3%。這項措施使得部份仍有工作能力的人選擇繼續工作，才能領取全額年金；但對失業者、健康不佳無法在就業市場工作者非常不利。2005 年這一年約有 1/2 的首次年金申請人無法領取全額年金，在德國新聯邦地區約為 3/4，平均約減少 10% 至 15%。

(三) 退休年金給付的計算方式

退休年金高低與下列兩項因素成正比：就業時投保的薪資高低以及就業投保年資。原則上，就業時的投保薪資愈高，投保年資愈久，可領取的年金也會愈多；但基於（團結原則）仍有例外，有些無正職或不曾繳納年金保險保費者，及低薪收入的投保者仍可領取較高年金給付。年金計算的公式如下：

最新年金保險給付的計算公式如下

Monatliche Rentenhöhe = persönliche Entgeltpunkte x Zugangsfaktor x Aktueller Rentenwert x Rentenartfaktor

每月可領取的年金金額=個人年金點數 x 年金條件申請要素 x 該年度年金係數值 x 年金種類要素

年金計算公式中的個人年金點數（Entgeltpunkte）為每年被保險人薪資相對於平均薪資的比值加總，例如某年度被保險人月薪資額為 2,500 歐元，而德國的月平均薪資恰好為 2,500 歐元，則被保險人該年度的年金點數便是 1。自從 1992 年的改革後，養育小孩或是照顧老人的家人還可以獲得額外的年金點數：例如每生育一個小孩，父母的一方可以獲得聯邦政府補助的三年年金點數（也就是 3 點）。年金種類要素（Rentenartenfaktor）則端視申請人申請的是一般年金、遺孀年金、或是身心障礙者年金而定。該年度年金係數值（aktueller Rentenwert）則由聯邦政府考量工資或物價膨脹（現多以後者為準），每年機動調高係數值，從而幫助所有領取者的老年經濟安全能跟上經濟成長的腳步。2012 年 7 月開始

調整的年金係數值為 24.92 歐元，所以一位參保 45 年的被保險人在滿 65 歲時可領取的月年金額度為 1,121.40 歐元。¹⁹決定個人點數的因素：

1. 被保險人在法定年金投保期間的薪資標準與全部被保險人平均薪資的相對關係（相對平均收入位置）
2. 可被計入法定年金的保險年資（繳納保費的年資及免繳納保費年資）
3. 提前開始領取年金須被扣除部份百分比年金；延後領取則能增加年金。

強制繳納保費的投保年資為就業時及就業前接受的職業訓練時繳納保險費的時間（或自願加入保險並繳納保費的時間）；領取替代薪資（疾病津貼、失業津貼，及失業津貼 II），照顧幼童（由國家負擔保險費）或照護老病家屬（由長期照護基金會 *Pflegekasse* 負擔保險費）的家庭照顧假時所繳納的保險費。強制保費的年資依被保險人個人收入的相對位置而訂（與所有被保險人須繳納保險費的平均總收入比較），年資為每年所得點數的總和，取得一個點數的條件為被保險人在當年度的薪資必須達到所有被保險人的平均薪資，如果點數少於 1，表示該被保險人的薪資低於所有被保險人平均薪資；若點數大於 1，則反之。年金的年資點數除了經由工作年資獲得之外，還有其他管道，例如照顧幼童、非全職型態工作、職業訓練、最低收入年金、身心障礙者年金權，及照護老病家屬的時間都可計入為年金的年資點數。

1. 照顧幼童：1992 年改革規定若家長的其中一方因照顧幼童而必須減少工作時間或放棄工作，其照顧每一個幼童的時間可獲得相當於所有被保險人平均薪資計算三年的年金年資點數。國家直接替需照顧幼童的家長繳納保費給法定年金，一般撫養一個幼童可增加約 78 / 69 歐元，撫養二個小孩可領取的年金勉強足夠老年的退休生活。非正職工作可增加年

¹⁹ 資料來源：Aktuelle Daten 2013 der Deutschen Rentenversicherung. Berlin, 23. November 2012。

金給付：幼童的家長在負起照顧的責任後，2011 年起在小孩 10 歲以前都可獲得較高的年金權。

2. 職前/學徒訓練：只要完成職前/學徒訓練，獲得認證，可免除法定年金保險的保費三年，自 1997 年起接受職前/學徒訓練的時間可換算為年金點數，每月最高為 0.0625 點。
3. 身心障礙者的年金權：受雇於獲認證庇護工場或機構的身心障礙者，薪資相當於一般被保險人平均薪資的五分之一，就可以獲得年金點數每年 0.75 點，以避免老年陷入貧窮。
4. 照護老病家屬的時間：1995 年實施長期照護保險後，對必須在家庭長期照護親人的家屬提供年金權。

(四)年金給付水準與給付調整

如果退休年金的作用相當於就業時薪資，年金金額的高低就與薪資的高低成一定比例的成正比，「標準年金」的計算方式是以被保險人 45 年的工作年資（薪資需符合所有被保險人薪資平均水準）。但標準年金並不表示金額為所有被保險人可領年金的平均值，2006 年時「標準毛年金」為每月 1,176 歐元；標準淨年金為每月 1,073 歐元。2005 年底的資料顯示，德西地區的平均保險年資為男性 40.3 年，女性 26.1 年；德東地區的平均保險年資較高，男性 45.1 年，女性 37 年。同時期的資料也顯示，德西地區 59.2% 的男性被保險人及 96.2% 的女性被保險人領到的年金低於標準年金；德東地區的被保險人情況則較佳，39.9% 的男性被保險人及 88.5% 的女性被保險人年金低於標準年金。1980 及 1990 時期被保險人平均可領到的淨年金金額約為法定標準年金的 70%，至 2005 年的淨年金金額則演變為法定標準年金的 67.6%。

這些給付的計算主要依據兩個基準數值：一種是**年金條件申請要素**（Zugangsfaktor）代表被保險人申請年金時屬於「提早領」或「延後領」，而這

兩種情形都會影響年金點數，在標準情形下申請年金時，年金點數以 1.0 計，但每提前退休一個月，年金點數就必須被扣除 0.003，相當於原年金的 0.3%；相反的，滿 65 歲後每延後一個月退休年金點數則可增加 0.005，相當於每月年金可增加 0.5%，但最高只可延後退休至六十七歲。另一種是**年金種類要素 RF**（**Rentenartfaktor**）則代表被保險人申請年金的原因（職業失能、達退休年齡，或部份年金），也顯示年金達成的不同目標（除了正式年金外也還有部份年金的形式，如遺族年金）。

- 達到退休年齡 1,0
- 部份年金 0.33,0.66,或 0.5
- 失能年金 0.6667
- 完整年金 1.0
- 小額年金 0.25

該年度年金係數值（**aktueller Rentenwert**）代表每個年金點數每個月代表的歐元金額，依當時的薪資變化在每年七月一日機動性調整年金，這便成為德國年金制度中調整給付水平的機制。舉例而言，2006 年 7 月至隔年 6 月的年金係數值，在德西地區為 26.13 歐元，在德東地區為 22.97 歐元。如果有 38 年年金保險年資的被保險人（工作 36 年加上 2 年失業津貼），在 2005 年滿 60 歲時因失業提早申請退休年金，在就業的三十六年期間的平均相對收入高於所有被保險人的平均收入，為 110%，計算後得點數 $38 \times 1.1 = 41.8$ （年金點數），但該被保險人在年滿六十歲時申請退休，提早了 5 年，等於為 60 個月，所以必須扣除 $0.003 \times 60 = 0.18$ ， $1 - 0.18 = 0.82$ ；點數的總和為 $34.83 \times 0.82 = 34.28$ ，可得毛年金為 $34.28 \times 25.12 \text{ €} = 895.74 \text{ €}$ （德西地區）或 $34.38 \times 22 \text{ €} = 756.36 \text{ €}$ （德東地區）。

(五)財務處理方式

德國年金體系為隨收隨付（**PAYG**）原則，當年度保費收入幾乎都用於該年度的年金支出。為了避免財務調度的困難，年金保險制度有一個財政永續儲備

([Nachhaltigkeitsrücklage](#))，儲備數額介於每月開支的 0.2 倍到 1.7 倍之間，以靈活支應年金開銷。聯邦議會授權勞動與社會事務部，可以每年透過法令更改繳費率。年金保險的財務雇主與雇員共同承擔繳費，唯有當雇員薪資低於 400€/月或仍為學徒時，雇主才必須承擔所有保費。德國的年金體系的一部分係由稅收支持，也就是聯邦政府透過補助款資助年金體系 ([Bundeszuschuss](#))；自從 1998 年 4 月 1 日起，還有一個補充性的聯邦津貼，以支付非繳費福利。為確保年金體系收支平衡，當支出增加時，繳費率便隨之調漲。公務員的年金則由國家財政稅收支付，職業年金與私人年金普遍為資金積累的方式，透過不同形式的資本投入積累未來的給付額。為保障員工職業年金待遇，在其雇主無力償債的情況下，所有的職業年金計劃成員都為養老保障協會成員 ([Pensions- Sicherungs- Verein, PSVG](#))。

在 2001 年的年金改革後，由於採取一系列縮減給付與提高退休年齡等措施，德國年金體系的財務狀況已趨平穩。目前每年的營運都有保費的盈餘，再加上法定的年金儲備金，預計中期而言（5 年）發展安全無虞。例如截至 2011 年底，法定的年金儲備金尚餘 226 億€，是從 2005 年以來逐年成長中最高者 ([Genzke, 2011: 267](#))。再加上在歐元危機之後，德國出口經濟逐漸復甦並帶動就業機會增加，有利的條件讓德國聯邦政府可以在近年降低保費水準，目前已從 2007 年的 19.9% 降至 2014 年的 18.9%（法定醫療保險費率為 15.5%）。就長期(15 年)而言，由於必須面臨人口老化帶來的財務負擔，並且得保持保費費率平穩，年金保險的財務仍需繼續動態調整，這點將在下面介紹。

三、年金制度當前面臨之重大挑戰與課題

二次大戰後建立起的德國年金體系，在過去數十年中大致運作平順。但是如同西方其他福利國家，德國年金制度在 1990 年代前後開始面臨挑戰，這些問題可溯及 1970 年代的若干發展。首先，1970 年代首次出現石油危機導致的經濟

停滯與財政危機，以及失業問題的出現。為了解決勞動人口過剩的問題，包括德國在內的歐陸國家多半採取提前退休的政策回應。1972 年的年金改革是典型的例子，當時除了擴張年金給付額度之外，最主要方針是彈性退休年齡的實施：法定退休年齡在男性部分由 65 歲降至 63 歲，女性則由 63 歲降至 60 歲。此外，失業的勞工可以從 60 歲開始就退出勞動市場，請領年金給付。1974 年通過職業老年保障法（Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung, BetrAVG），雇主透過提前退休重新結構企業或工廠內部的勞動力，解雇較無生產力的勞工，平均退休年齡因此逐漸下降，再加上逐漸老化的人口結構，使得勞動市場的問題轉移至公共年金制度中（Schulze and Jochem, 2007: 672; Ebbinghaus, 2006）。就時間點而言，1972 年的年金改革是一個昧於形勢的政策，因為當時在石油危機及經濟蕭條的威脅下，德國福利國家發展已然出現疲態。

但是這種提前退休的政策很快遇到現實情況發展的瓶頸，人口老化導致公共年金制度的負擔高漲，必須降低年金支出及分配（Hermann, 1988）。在隨收隨付的年金保險制度中，在不降低年金給付水準的條件下，因應年金支出增加的主要方式為保險費率的調高。然而，費率調高不但增加非勞動成本，某種程度也代表所得稅的增加，因此阻礙受雇者實質的薪資成長，造成退休世代與工作世代所得差距的擴大，引發世代平等的爭議。（Schmähl, 2004: 164）。1957 年以及 1970 年代初期的改革為制度的擴張，之後的改革皆因財務問題，必須緊縮制度與重新結構。1990 年代以來，制度改革最主要的原因來自人口結構老化以及經濟發展遲緩對於公共年金制度財務的衝擊：經費支出的巨幅增加、保險費率以及稅率的提高、非薪資單位勞動成本的增加等。保險費率的控制通常透過年金給付降低的措施來達成，但不是直接給付水準的降低，而是透過間接微調的方式在這個背景下，1980 年代的德國年金體系開始進入實質改革。

除了內部結構缺陷與制度回應失當之外，我們還應該留意包括德國在內的歐陸福利國家面臨的外部情勢制約。首先，德國有特殊的東德發展問題：1990 年兩德統一是在因緣際會的巧合下發生，事實上當時的西德政府完全沒有料想到

這個情勢的發展。在東西德地區經濟發展水平的巨大差異下，為了爭取東德民眾的支持，當時的基民黨與自民黨聯合政府以大量的西德財政資源扶持孱弱的東德經濟體，包括年金在內的社會保險也因此扛起沉重的負擔。在這個特殊背景下，德國五大社會保險的總保險費率從 1990 年的 35.1% 至 1997 年達到 42.1%，超過德國普遍接受之 40% 的門檻。此外，1990 年代的歐洲正處於多事之秋，同時隨著 1992 年歐洲聯盟會員國簽訂馬斯垂特（Maastricht）條約，確定實施歐洲經濟貨幣聯盟以及相對應的穩定與成長協議（Stability and Growth Pact），限縮歐盟會員國公共預算的主權，使得會員國無法透過預算補貼來調降公共年金的保險費率，進而增加年金制度財政緊縮的壓力（Schmähl, 2000; Eckardt, 2005）。²⁰對於未來的退休者而言，如果人口老化的發展持續即使獲得足夠的年金點數，都無法保證一定能領取達到預期替代水準的年金給付金額；而生產條件轉變以及經濟全球化的影響，使得標準的就業歷程越來越非常規，在此情形下，未來世代的退休者可能面臨領取的年金給付標準趨近社會救助水準的情況。

正是在這種內外交迫的情況下，1990 年代以後的德國年金制度經歷數次改革，重點都放在確立財務穩定的自我管治機制（Selbstregulierung），並且因應社會結構變遷擴大輔助新的弱勢群體，例如失業者以及撫育小孩的雙親或是提供照護的家庭成員。這些改革的主要課題是如何在上述的內外挑戰下，達到兩個方面的永續性：財務面永續及社會面永續（Finanzielle und soziale Nachhaltigkeit）。前者主要指的是公共年金制度的財務平衡，盡力使年金保險的保費水平保持穩定，不致造成現行繳費的雇主與勞工太大經濟負擔；同時也能確保在公共年金給付水平必須調低的情形下，社會成員仍然都能享有一定程度的老年經濟安全。因此，在試圖瞭解德國年金制度自動調整機制的設計時，我們應該保持視野的高度，瞭解達成財務平衡的制度改革背後，更重要的還有維持一定的社會安全保

²⁰ 《成長與穩定協定》是當時的德國財政部長 Theo Waigel 在 1996 年都柏林高峰會中堅持提出，後來在九七年的阿姆斯特丹高峰會中通過，意在確保加入貨幣聯盟的會員國政府（當時著眼的是南歐國家）遵守財政紀律，以維持歐元的貨幣信用。主要規定為各國政府每年的預算赤字不得超過該國國民生產毛額的 3% 門檻，並維持中長期的預算平衡或盈餘。2009 年歐元危機的爆發，很大程度跟希臘等南歐國家違反這個規定有關，導致自身政府赤字過高。

障。在當今的環境下，這兩者目標並不容易一起達成，所以當前德國學界及實務界也開始關心勞動市場邊緣群體的老年保障議題，以及逐漸上升的老年貧窮問題。

第二節 德國年金自動調整機制之緣起與設計理念

德國年金制度自動調整機制的想法及做法，並非一步到位，而是經過近 20 年的討論及政策嘗試，才逐漸浮現今日的政策樣貌。德國的做法屬於漸進式，在 1980 年代開始注意到年金保險財務將逐步出現狀況時，僅嘗試先緊縮過去過於寬鬆的退休規定以及退休金計算方式，包括減少提前退休的制度誘因。後來為因應日益明顯的人口老化、勞動市場變遷、以及年金保險保費日益上升等問題，迫使政府不得不在歷年推動數次的年金改革，開始一連串試圖控制年金財務的改革措施，跟本研究主題比較相關的措施多出現於 1990 年後，有必要瞭解比較重要的改革歷程（見下表）。

表 8 德國公共年金保險制度的重大改革及其內涵

1989	<p>年金改革法（Rentenreformgesetz），1992 實施</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 根據前一年的淨工資連動調整年金給付 ➤ 聯邦政府增加 20% 年金方案支出的補貼 ➤ 2012 年前逐步削減所有提前在 65 歲退休者的給付（除了重度身心障礙的工作者）：固定每月扣除 0.3% 的給付 ➤ 減少就學和受高等教育期間的年金保險點數贈送：上限由 13 年減少為 7 年，最高給付為平均薪資 75% ➤ 降低就業初期加重年金給付計算基礎的期間（由工作前 5 年降低為工作前 4 年，給付計算基礎為平均薪資 90%） ➤ 增加 1991 年起出生小孩的育兒年金保險點數，從 1 年增加到 3 年，給付計算基礎為平均薪資的 75%。
------	---

1996	<p>年成長與就業促進法（Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz） 1997 年實施</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 加速提前退休減額年金的實施（預計完成時間由 2012 年 12 月提前至 2004 年 12 月） ➤ 減少 17 歲以後就學和受高等教育期間的年金保險點數贈送：由 7 年減少為 3 年 ➤ 降低就業初期加重年金給付計算基礎的期間（由工作前 4 年降低為工作前 3 年，給付計算基礎為平均薪資 75%） ➤ 如果未獲得各社會保險方案的給付，失業和生病期間不再計算年金保險點數：降低領取失業救助者的年金保險點數
1997	<p>年金改革法（Rentenreformgesetz），1999 實施</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 嚴重身心障礙者退休年齡從 60 歲提高到 63 歲，60 至 63 歲間請領給付的情形下，將降低給付水準 ➤ 身障年金的給付計算不利於給付請求者，緊縮身障年金給付請求的資格條件 ➤ 年金給付初次請領以及後續給付調整，將納入 65 歲後的預期壽命（稱之「人口因素」(demographic factor)） ➤ 育兒期間的年金點數贈送列入工作的年金點數，計算標準由平均薪資 75% 提高到 100%
2001	<p>年金改革法（Rentenreformgesetz），2002 年後實施</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 給付調整公式整合公共年金方案與合格之私人年金保險費率的改變（效果：降低給付替代率） ➤ 遺屬年金：全面性的適用所得調查；提供婦女補充年金 ➤ 重新評估家中有 3-10 歲子女的低薪家庭，或提供育有兩名以上 10 歲以下子女之非就業家庭額外年金保險點數 ➤ 針對某些老年與身障年金領取者，提供稅收支付、需資產調查之基本安全保障，無須子女後續歸還所得 ➤ 針對補充性的年金給付措施給予保費之稅收補助（2002 年實施，至 2008 年最高補助至保險薪資的 4%）：李斯特年金（Riester-Rente）

	<p>➤ 在以下情況將主動採取政治行動：保費費率在 2020 年前超過 20% 或 2030 年前超過 22%，給付目標替代率降至 67%</p>
--	---

資料來源：傅從喜等人（2011: 71）

保險費率的控制通常透過年金給付降低的措施來達成，但不是直接給付水準的降低，而是透過間接微調的方式。在這個背景下，1980 年代的德國年金體系開始進入實質改革。首先，1989 年的年金改革（1992 年實施）確立財務制度的自我規範機制（self-regulating mechanism），提出的主要做法如下（Stolleis, 1989; Leisering, 1992）：

- 一、逐漸增加聯邦政府對公共年金保險制度的經費補助（至總年金支出的 20%），以降低年金保險費率，控制非薪資相關的勞動成本；
- 二、對於提前退休者（未滿 65 歲即退休）減額年金的實施；提前退休減額年金的實施將從 2001 年開始，在 10 年內逐步落實。65 歲以前退休，每提前一年將減少 3.6% 的年金給付；未來不論男性或女性，提前退休的年齡最早僅能從 62 歲開始；
- 三、育兒期間贈送年金點數由 1 年提高至 3 年；
- 四、年金給付的調整：自 1977 年開始，年金給付的計算方式由根據稅前毛薪資成長改為依據稅後實質的薪資成長率來調整，藉此降低年金給付的漲幅。

一如前述，1992 年實施的年金制度改革，確立逐漸廢除提前退休的時程表，等於修正 1972 年改革的錯誤；同時在改革過程的討論中，也觸及年金體系的財務方式，例如是否將年金保險轉型為稅收制度或者提撥式的個人帳戶制度等，都曾經在檯面上討論，使得改革的共識較容易形成，也較容易為所有相關的行動者所接受，可說是這個改革的主要成就（Hinrichs, 2005: 53-54）。另一方面，上述做法的第四點被視為減緩年金給付增加的重要方式，藉由改變計算基準的方法達成減少年金的總支出，這是德國年金改革歷程中第一次出現的財務自動調整機

制。一般咸認這樣可以讓年金總額的計算更加緊密扣聯於一個基準值，不但可以減少政治力不當的干預年金成長幅度，同時也能保持退休者一定的經濟保障（Leisering, 1992）。

儘管 1992 年的年金改革看似大刀闊斧，方向上仍舊是在既有俾斯麥年金體系邏輯內運作，做法上只是想辦法在到處能省則省，盡量不要傷到體系的筋骨。隨後而來的兩德統一以及經濟停滯所帶來的財務沉重負擔，卻迫使德國聯邦政府必須另謀良策。這些背景帶來了 1990 年代晚期的改革計畫，在 1997 年立法並於 1999 年實施，決定維持保費支付的確定給付制年金體系。這個方案的幾個主要的改革方向為身心障礙年金的部分，將其法定退休年齡調為 65 歲，不論男性或是女性，每提早一年將會扣除 3.6% 的給付，因此在 62 歲退休（僅限於繳納 35 年以上保費的被保險人）時將會減少 10.8%。此外，嚴重身心障礙年金的請領年齡從 60 歲提高到 63 歲，因此在 63 歲以前退休的身心障礙者領取的給付將會減少。其次是對女性撫養小孩而工作中斷的補償，讓女性能夠中斷工作以撫養小孩，但是其年金保險的資格能夠繼續累積。

在 1997 年的改革中，與本計畫最重要的改革措施是將影響年金支出水準的「人口要素」（demographischer Faktor）考量進年金的公式的調整計算當中，使得年金給付水準由 70% 降到 64%。由於人口老化因素，使得未來年金保險如果不增加保費的話，那麼就必須減少年金給付的水準。而最後的方案是考量預期壽命的因素，連動年金給付的水準，這意味著年金給付的水準將會與人口因素和平均淨薪資的發展連動。「人口要素」的理念其實學習自瑞典 1994 年的年金改革成功經驗（詳見第二章），試圖以保險精算為基礎，將人口老化的發展趨勢自動納入年金給付水平的計算，逐步降低未來每年公共年金的給付額度。讓這些改革措施很大程度可以適當解決當時德國年金制度發展遇到的困境，而且引進人口要素的考量，也能適當調整年金給付成長的速度。

但是，1990 年代晚期的改革是在政黨鬥爭的環境下進行：當時的基督教民主黨總理 Kohl 領導的聯合政府在工會與社會民主黨的反對下，強行通過上述的

1997 年金改革立法，埋下了衝突的陰影。隨著社民黨在 1998 年的大選中獲得勝利，並與綠黨共同組成紅綠聯盟的聯合政府後，很快便通過「糾正社會保險暨保障勞工權益法案（Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte）」，全盤推翻 1997 年的年金改革內容，移除其中年金給付計算公式中的「人口要素」，並且恢復身心障礙年金的給付率。社民黨與綠黨並非不瞭解年金財務有問題，但是在 1990 年代時期，這些問題還沒有嚴重到必須進行大刀闊斧的改革程度，而「人口要素」的實施勢將影響相當多勞工未來的年金權益，自然成為勞工代言者的社民黨反對。綠黨在福利光譜上傾向公民權為基礎的福利供給，長久以來在與社民黨共同執政時，推動許多社會政策。在年金政策上，綠黨在 1990 年代一直主張實施普惠公民權的基礎年金，屬於較為基進的想法，所以自然對於大幅削減年金的作法抱持存疑。

不過，推翻一個改革方案便意味著必須重新提出對策，因為年金保險依然面臨給付水準高居不下，而且要維持甚至降低非薪資勞動成本的困境。當時社民黨總理 Gerhard Schröder 領導的政府以一連串的方式來抑制非薪資勞動成本的上揚，其中最重要的是引進「生態稅（Ökosteuern）」來支應年金保險支出，其次是將年金給付水準的調整與消費者物價連動掛鉤，而不是與淨薪資的連動（Streeck and Trampusch, 2005）。這些措施有效的讓保費微幅下降，卻讓聯邦政府的預算達到極限，因而出現另外一波改革的聲浪，認為唯有抑制保費費率的成長，才有可能維持法定年金保險的制度穩定。在這種認知背景下，德國年金改革在 2000 年後有本質上的轉變；比較弔詭的變化是這種轉變卻出自傳統上屬於中間偏左的社民黨與綠黨聯合政府之手。

雖然 1997 年的年金改革壽命不長，它卻代表當時德國學政界已經開始思考體制的根本改革，在黨派鬥爭廢止 1997 年通過的年金改革法案時，其中的一些想法與做法還是受到肯定，例如上述的「人口要素」。1999 年時，當時的勞動部長 Walter Riester 提出可以建立強制性的私人年金體系，藉此降低公共年金體系的重要性，並且抑制非薪資勞動成本的上揚。但是這個想法受到包括工會在內

的各方反對，認為這將加重勞工的負擔，最後的改革則是以稅收補貼的方式鼓勵勞工自願加入私人年金體系（Hinrichs and Kangas, 2003; Schmähl, 2004; Hinrichs, 2005; Berner, 2005; 2007）。此年金改革在 2001 年通過並在次年開始實施，即前述提及的李斯特年金計畫：德國政府為自願加入第二層附加年金保險的民眾提供補助，只要是符合李斯特年金保險規定的補助資格者，皆有權獲得補助款，以鼓勵民眾加保私人年金，維持退休後的所得水準。其他的改革內容包含調整年金給付公式、實施社會救助式年金。由於調整年金給付公式的目的即在逐年降低年金給付水準，預計年金給付的所得替代率在 2030 年將從 70% 降至 64%（此指擁有 45 個年金保險點數的標準退休者）。²¹ 此種給付公式的調整將確定給付政策轉向為確定保費策，直接造成給付水準下降。為了避免部分民眾的年金替代率落於社會救助的給付水準之下，為此在年金改革中增加社會救助型的基礎年金（Grundrente），亦即將社會救助中的老年保障救助項目與法定年金保險體系相整合。2002 年後實施的年金改革法（Rentenreformgesetz）主要措施如下（Döring, 2002）：

1. 給付調整公式整合公共年金方案與合格之私人年金保險費率的改變（效果：降低給付替代率）
2. 遺屬年金：全面適用所得調查；提供婦女補充年金
3. 重新評估家中有 3-10 歲子女的低薪家庭，或提供育有兩名以上 10 歲以下子女之非就業家庭額外年金保險點數
4. 針對某些老年與身障年金領取者，提供稅收支付、需資產調查之基本安全保障，無須後續子女所得的歸還
5. 針對補充性的年金給付措施給予保費之稅收補助（2002 年實施，至 2008 年最高補助至保險薪資的 4%）：李斯特年金（Riester-Rente）

²¹ 後來的估算則悲觀許多，預計年金給付的所得替代率甚至將降至 43%。詳見德國年金諮詢網頁資料：<http://www.deutsche-altersvorsorgeberatung.de/rentenniveau.html>。

6. 在以下情況將主動採取政治行動：保費費率在 2020 年前超過 20% 或 2030 年前超過 22%，給付目標替代率降至 67%。

補助鼓勵私人年金的具體做法為自 2002 年開始，工作人口群應該要繳納毛所得的 1%，而且之後每兩年增加 1%，預計在 2008 年將提昇到 4%。因此修正毛所得將會隨著國家貼補私人年金的費率增加逐漸減少，而連動的年金給付也會隨之減少。既有的私人年金體系必須符合一定的條件，才能獲得國家的補貼。除了國家的補貼之外，繳交的私人年金保費也可以同時在申報所得稅時扣除，可申請抵免的額度由 2002 年的 525 歐元逐步上升到 2008 年的 2,100 歐元。此外，德國政府積極補助企業年金的發展，其補助方式十分類似上述的私人年金補助模式（Bruno-Latocha and Tippelmann, 2004；Reimann, 2004）。經過 2001 年的年金改革，德國企業年金確立有五種形式：企業直接給付年金（Direktzusage）、企業直接為員工加入保險（Direktversicherung）、企業間協同基金（Pensionkasse 或 Unterstützungskasse）、企業年金（Pensionsfonds）。²²凡是勞工自願從稅前薪資扣除一定比例的額度（2008 年最高額為 2,544 歐元）繳入雇主選擇的企業年金形式，其繳納的部份可以申報免稅（Entgeltumwandlung）。重要的是 2001 年年金改革賦予勞工這項權利，可以在勞資談判工資時直接向雇主爭取企業年金的設立。同時企業雇主必須確保員工在退休時請領企業年金時，額度至少與過去繳交的保費總額相符。

根據德國學者 Schmähl（2004: 173）的意見，2001 年的年金改革以前的公共年金保險制度的核心目標與特徵如下：

- 一、 具有清楚的分配性目標：年金的給付水準為平均稅後薪資的固定比率（該比率的高低視個人累計獲得的年金點數而定）；
- 二、 為確定給付的制度；

²² 限於篇幅，此處不擬深入介紹這五種企業年金形式的差異處。值得一提的是企業直接給付年金與企業間協同基金為行之有年的制度，企業年金（Pensionsfonds）才是 2001 年年金改革後新出現且受到政府補助的企業年金形式，主要以資本投資積累其本金總額，同時必須透過基金保障措施，確保員工退休權益不會因為企業倒閉而受影響。較詳盡的討論請參考：傅從喜等人（2011）。

- 三、 年金給付隨平均稅後薪資發展而調整，保持年金水準的穩定性；
- 四、 年金制度的財務（包含保險費的收入以及聯邦政府的補助）是「依變項」，制度採行「以支出定位的收入政策」；
- 五、 職業年金方案是公共年金保險的補充，財務主要由雇主負擔，採取確定給付的方式，私部門的職業年金方案則為志願性的措施；
- 六、 個人為老年經濟安全所做的準備（例如人壽保險的購買），屬於附加的、志願性的老年經濟保障措施。

在 2001 年之後的年金制度改革，轉變上述許多重要的制度目標與特徵（同上）：

- 一、 透過確立保險費率的發展為主要目標，建立「收入取向的支出政策」（*einnahmenorientierte Ausgabe*），年金給付的水準成為依變項；
- 二、 新的職業年金方案將變成準強制性，並鼓勵以集體協商的方式進行，財務的負擔將轉至受雇者。
- 三、 透過將稅收優惠之私人年金保險保險費率與公共年金保險給付降低之間建立直接的連結，政府補助的私人儲蓄將成為公共年金的部份替代；提存準備式的年金制度將取代隨收隨付的財務處理方式。

在這些 2001 年年金改革的做法中，不難看出給付調整公式其實類似於先前夭折後又復活的「人口要素」，將勞動人口與退休人口之間的比例發展，動態映現於公共年金給付水平的調整。但是相較於 1997 年的改革，2001 年的改革思維近乎革命性，確認降低公共年金在老年經濟安全中的重要性，並要求個人必須增加補充保障以彌補不足，可說是與傳統上俾斯麥年金保險精神的清楚告別（葉崇揚、施世駿，2009；Palier, 2010）。2001 年的改革真正開啟德國年金自動調整機制的制度化過程，並且首次確立公共年金將不再扮演唯一的老年經濟安全支柱，是瞭解德國年金政策變革的一次關鍵轉變。

第三節 德國年金自動調整機制之運作情形及影響

1957 年制定德國法定年金時，其制度設計為退休者也應共享經濟發展的成果，所以會依經濟發展及通貨膨脹因素調升退休者的年金，以期能確保退休者退休後可維持就業時的生活水準。隨著財務問題的浮現，2000 年之後的年金改革不再強調調升退休年金，而是強調年金保險費率的穩定性，只有在財務良好的情況下才會調升年金給付。以年金的基本計算公式算出的年金金額，再計入年金調整公式(Rentenanpassungsformel)之後，所得金額為退休者的實得年金。

然而，為了穩定年金保險費率，自 2003 年起政府實施二項控管年金給付的新措施 (Dämpfungsfaktoren)：李斯特附加年金及年金保險永續要素 (Nachhaltigkeitsfaktor)，一直至 2013 年年金調漲的幅度都會維持低於就業者的薪資漲幅 5% 以上。至 2030 年年金給付還會再降約 15%，預計將來年金給付金額為就業時薪資水準的 43%，屆時年金的調漲幅度將落後薪資成長 20%。2004 年進行另一波年金改革，主要為兩部份：第一是依據年金保險永續法 (Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz) 縮減年金給付；第二是依據老年收入法，將退休者的年金也視為收入及所得，也需繳稅。年金保險永續法之用意為保障年金保險的財務能力，使加入年金保險者都能獲得應有的保障。為了使年金保險能世代代永續經營，2005 年開始實施年金自動調整機制，稱為「年金保險永續要素」(Nachhaltigkeitsfaktor)，與已實施的李斯特年金改革的共同點是包含不利退休者的年金刪減措施，直至 2011 年，這二項措施對於年金給付的影響範圍極大。自 2003 到 2011 年，因李斯特年金獲得稅收補助增加，再加上計入年金保險永續因素，使得年金保險給付調漲幅度逐漸趨緩。

「年金保險永續要素」做為德國年金保險的財務自動調整機制，影響未來年金給付的調整幅度，主要調整公式說明如下：

年金調整公式

$$aRW_{(t)} = aRW_{(t-1)} \times (\text{Lohnfaktor}) \times (\text{Riesterfaktor}) \times (\text{Nachhaltigkeitsfaktor})$$

t 年度年金係數現值= t-1 年金係數值 x 薪資要素 x 李斯特年金要素 x 年金保險永續要素

目前 t 年度的年金係數值($aRW_{(t)}$) 的計算方式為，以 t 年度的上一年年金值($aRW_{(t-1)}$)為基礎，乘以薪資要素(LF)、李斯特年金要素(RF)及年金保險永續要素(NHF)。LF 代表薪資要素(Lohnfaktor)，RF 為李斯特年金要素(Riesterfaktor)，NHF 代表年金保險永續要素(Nachhaltigkeitsfaktor)。

1. t-1 年度年金值(Aktueller Rentenwert, aRW)

aRW 代表年金係數值: $aRW_{(t)}$ 為當年度的年金係數值， $aRW_{(t-1)}$ 則為 t 的上一年度的年金值，t 年度的年金值計算基準為前一年的年金值。

2. 薪資要素(Lohnfaktor, LF)

$$LF = \frac{(t-1)\text{薪資毛額}}{\frac{(t-2)\text{薪資毛額}}{\frac{(t-2)\text{薪資毛額} * \frac{(t-2)\text{需計算年金保險費的薪資毛額}}{(t-3)\text{需計算年金保險費的薪資毛額}}}}}$$

基本上，薪資要素(LF)實際反應當年度就業勞動者的毛工資或所得的變化，所以可由 t 年度的上一年薪資毛額成長金額與剛結束這一年須繳納年金保險的薪資所得改變進行比較後，再加以調整。根據國民經濟核算(VGR)的「薪資異動指標」顯示，年金與薪資呈現密切的關聯性。依據需繳納年金的所得收入可確定，就中期來說，年金與被保險人的收入呈現正向關係。

- BE 代表尚未繳納社會保險費用及所得稅薪資毛額
- t 代表 t 的當年度，(t-1)則表示 t 年的去年年度；(t-2)代表 t 年的前年年度；(t-3)以此類推
- bBE 代表需繳納年金保險的薪資毛額(依照德國年金保險統計，剔除公務人員及向前推的第二年年度所支出的失業保險保費)

3. 李斯特要素(Riesterfaktor, RF)

李斯特要素計算公式

$$RF = \frac{100 - (t-1)\text{年度老年保障部份所占支出比例} - (t-1)\text{年金保險保費費率}}{100 - (t-2)\text{年度老年保障部份所占支出比例} - (t-2)\text{年金保險保費費率}}$$

李斯特要素包含二項要點，李斯特階梯(Der Riester-Treppe)及保險費率要素(Beitragssatzfaktor)。李斯特階梯/老年保障部份(Altersvorsorgeanteil)造成年金的所得替代率逐漸下降，至今已降約 5%，自 2013 年後維持穩定。

AVA 代表「老年保障部份所占支出比例」(Altersvorsorgeanteil)，以 t 表示年度， $AVA_{(t-1)}$ / $AVA_{(t-2)}$ 分別表示去年度及前年度的老年保障部份所占支出比例，AVA 會固定成長(李斯特階梯)，2002 年時為 0.5，而 2012 年時為 4.0，未來預估能穩定維持在 4.0。

RVB (Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung)代表年金保險保費費率，2013 年時為 18.9%。保險費率要素將年金保險保費費率的變化考慮在內，提高年金保險費率也表示年金給付的調幅趨緩；當調低保險費率時，就表示年金保險可調漲的幅度較高。與其他要素不同的是，保險費率要素為穩定年金給付金額的影響要素，但調整就業者應繳納的保險費率還是會影響退休者的年金給付。直至 2030 年，年金保險的費率將逐年調整為收入的 22%，每當保費費率提高時，接下來一年的年金漲幅就需減緩。

4. 年金保險永續要素 (Nachhaltigkeitsfaktor, NHF)

年金保險永續要素 **NHF**

$$NHF = \left(\left(1 - \frac{t-1 \text{ 年度退休者人數與繳納保費的就業者人數比例}}{t-2 \text{ 年度退休者人數與繳納保費的就業者人數比例}} \right) \right)$$

* 控制因素調幅 $\alpha + 1$)

- RQ (Rentnerquotient) 退休者人數與繳納保費的就業者人數比例， $\ddot{A}qR$ 代表退休者人數， $\ddot{A}qB$ 代表就業者人數。

$$RQ_t = \frac{t \text{ 年度退休者人數}}{t \text{ 年度繳納保費的就業者人數}}$$

- $\ddot{A}qB$ (\ddot{A} quivalenzbeitragszahler) 收入在總平均工資以上的就業者人數

$$\ddot{A}qB_t = \frac{t \text{ 年度全部的年金保費收入}}{t \text{ 年度平均工資所需繳納的保費}}$$

- $\ddot{A}qZ$ (\ddot{A} quivalenzrentner) 可領取標準年金的退休人數

$$\ddot{A}qZ_t = \frac{t \text{ 年度年金給付金額}}{t \text{ 年度標準年金給付金額}}$$

- 控制調幅要素 α ，目前 α 要素為 0.25，表示年金保險永續因素的控制調幅要素為 25%，由於就業的被保險人數與退休人數無法在短時間之內改變，但政府卻可以利用此控制調幅要素 α 影響年金係數值的高低，這個數值由政府經立法程序決定。換句話說，政府可決定的控制調幅要素 α 在政治上占有舉足輕重的地位，也成為政治角力的一部份，因而這個要素將決定年金給付的高低。

年金保險永續因素包含範圍廣泛，其一是退休者與繳交年金保費的就業者人數比例：當繳交年金保費的就業者須負擔的退休者人數增加時，年金調漲的幅度較小；反之，如果就業者須負擔的退休者人數下降時，年金的調漲幅度較大。由此可看出影響年金保險永續因素的重要因素之一為就業人口勞動力。當年(t)可領取的退休金依據前二年(t-2)到前一年(t-1)間領退休金總人口與繳納退休保險費總人口的比例變化，每年都會調整，避免在老化的社會中繳納保費的就業人口負擔過大。新的計算年金公式中加入「年金永續調整要素」，未來計算年金仍會依未稅前收入的變化修正，而影響未稅前收入有二個：法定年金保險保費費率及儲蓄型老年保障。加入年金永續調整要素之後，使年金金額不再逐年攀升，為穩定年金保險制度的重要關鍵。

年金永續調整要素考慮人口成長因素、未來就業市場因素，以及繳納年金保費的就業者及退休者的人數消長情形。這二者的人數比值稱為「體系依賴比」

(system dependency ratio)，是年金財務計畫的重要因素之一。德國聯邦政府須定期向聯邦議會報告，提出防止年金所得替代率低於 46%的措施，然而年金永續調整要素實施之後，使得年金所得替代率 (Rentenniveau)下降的比例及速度都遠比 2001 年年金改革預期的快：年金所得替代率至 2020 年時將降至薪資所得的 46%；2030 年時將降至薪資所得的 43%。

第四節 德國年金自動調整機制之評析

年金保險體系在 2004 年實施的年金保險永續法 (Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetzes)，目的是要在 2030 年前使年金保險費率能穩定維持在毛工資的 22%，之後又將年金與退休人口比例因素也列入為年金計算公式中。自 2007 年起加入年齡調整法案 (Altersgrenzenanpassungsgesetz, Rente 67)，再將領取年金的年齡門檻逐年提高至 67 歲，以期減少年金支出，增加保費收入，並壓制年金漲幅。年金調整公式 (Rentenanpassungsformel) 是由聯邦政府制定並規範，在社會法中明列其計算公式，基本上以德國的毛薪資為調整的依據。2014 年的年金調整率在德西地區為 1.67%，由去年的 28.14 歐元調至 28.61 歐元；德東地區的年金調整率則為 2.53%，由去年的 25.74 歐元調至 26.39 歐元。

23

表 9 法定年金保險各種改革方案中的年金毛額推算

改革方案	2020	2035	2050
Riester 改革前	1,402	1,657	2,038
Riester 改革後加入 永續要素	1,359 1,317	1,606 1,473	1,974 1,791
提高退休年齡至 67 歲	1,286	1,371	1,662

²³ 參考德國年金協會網頁

http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/01_werte_der_rentenversicherung/werte_der_rentenversicherung.html。

預期年金與工作薪資的差額	-116	-286	-376
--------------	------	------	------

此處可看出，年金給付逐年減少。至 2020 年，在尚未計入李斯特年金方案的情形下，退休者平均每月可領 1,402 歐元，計算公式加入永續因素後，年金減少成為每月 1,317 歐元。更甚者，實施 67 歲領取年金的新法後，每月只能領到 1,286 歐元，整整減少了 116 歐元。依目前規劃的年金計算方式，至 2035 年退休者將會少領 286 歐元；至 2050 年將會減減少約 376 歐元。表 9 表示在實施不同改革政策後，法定年金中的永續性差異值(Nachhaltigkeitslücke)占國內生產總毛額百分比的改變，這是一項具有代表性的重要指標，可精確反應每個基準年的政府負債(Staatsverschuldung des Basisjahres)，提供完整的政府負債情形，包括統計上隱藏的政府負債。除了實際支出之外，這些負債還包括許多政府提供社會保險項目免繳保費的隱形支出（例如政府補助養兒育女的父母年金保險權）。

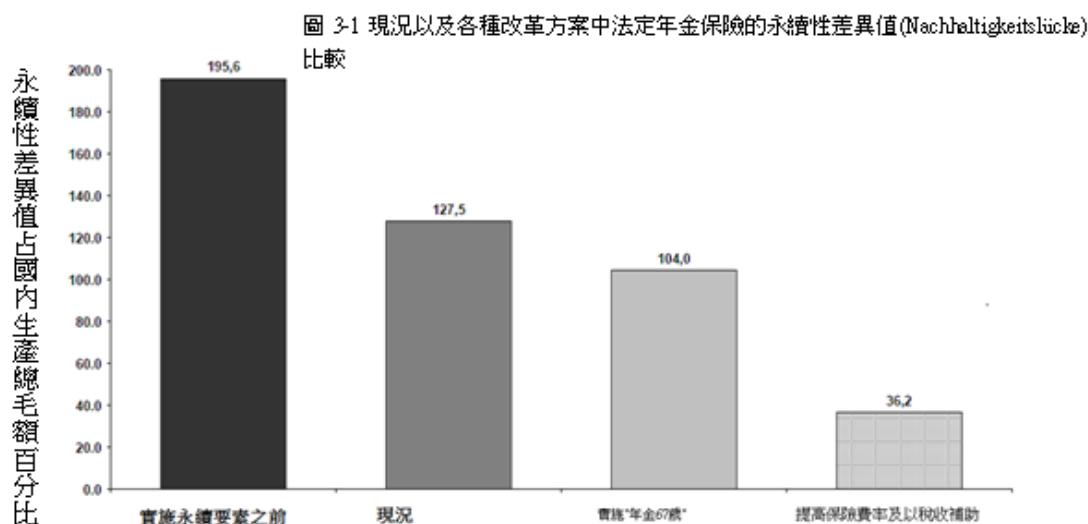


圖 3 現況以及各種改革方案中法定年金保險的永續性差異值比較

由圖 3 可看出，在實施保險永續要素之前此差異值高達國內生產總毛額

195.6%，實施之後降至 127.5%。如此明顯的改善，就是因為年金給付降低，年金保險減少支出。整體來說，評估年金保險歷年來的發展情形，已可認定實施年金保險永續措施可有效穩定年金財務平衡。另外，實施提高退休年齡門檻至 67 歲的措施之後(Rente mit 67)，也使永續差異值下降 23.5%，成為國內生產總毛額 104.0%。預估至 2030 年，在保險費率最高可提高至薪資 22%的情況下，此一永續差異值應可維持在國內生產總毛額的 36%比例。

在 2014 年德國公共電視台 ZDF 的談話節目中，律師 Kai Dietrich 探討「年金改革的贏家及輸家」的單元，他指出目前的法定年金版本最大贏家為繳納保費滿 45 年，且在 1950 年至 1963 年間出生的勞工，其中又以男性的專業技術勞工(Facharbeiter)為主要受惠者。²⁴其次是在 1992 年前生育子女的女性，這些人也受惠於新版本年金制：新制的計算方式有利於居住德西地區、且在 1992 年前生育子女的女性，退休後每月可多領 28 歐元的媽媽年金(Mütterrente)；在德東地區則可較舊制多領 25 歐元。另外，依年金新制規定，以前不需繳納保費的非專任教師及醫師，也屬於實質受益的一群人。

然而，為了維持財務平衡及永續性，在改革的過程中必定有贏家與輸家。例如未來的年輕世代必須負擔比以前更多的保費，但未來可領到的年金卻比年金改革前少。另一大輸家則為受大學教育的被保險人，2014 年通過開始實施新措施，也就是說滿 63 歲才能申請領取年金，就現行的大學學制而言，大學畢業生在滿 63 歲前幾乎不可能工作 45 年，所以年金新制對受高等教育者並非好事。目前德國接受大學教育的人口比約占總人口 20%至 30%，而年金新制可能會使一些人不願意接受高等教育，以便提早進入職場。護士及幼兒教保員在新的年金體制中也得不到好處，因為她們的職業訓練年限並不計入年金年資。至於雇主方面，最新的年金制反而使他們成為輸家，因為他們並沒有如預期的減輕負擔，反而許多年齡已達 63 歲的勞工，因其繳納保費的年資已達 45 年，新制又規定這些勞工即使提前二年退休，也不影響年金給付的金額，這樣一來會造成許多專業技術勞工

²⁴ 參考 <http://www.zdf.de/wiso/rentenreform-gewinner-und-verlierer-33293664.html>。

因此提前退休，直接影響經濟產值。舉例來說，1959 年出生的男性，已繳納 45 年的年金保險，依照舊制 65 歲時可領取 100% 的年金給付，依照新制，則可提前 10 個月退休，並且仍舊領取 100% 的年金而不會被扣任何費用。但如果此男性的工作年資少於 45 年，那麼他就必須工作至 66 歲二個月才能退休，否則就會因提前退休，將其年金給付按月扣除一定比例金額。假設他 63 歲退休，將會被扣除年金給付的 11.4% (38 個月*0.3%)，以 100% 的年金金額為 1300 歐元計算，每個月的年金將減少 148 歐元。除了保費收入及年金給付支出之外，人口因素也是影響年金保險是否得以永續的重要因素之一，可以使全體的年金漲幅減緩。

為了能穩定年金保險永續因素，減緩年金給付的負擔，長遠而言仍舊必須致力提高出生率，並且增加對有子女家庭的補助，才能有效提高家庭生育意願。另外，德國年金保險制度的設計並不利於就業者，他們不但必須負擔已退休者的年金保險給付，更要負擔子女的各项支出。他們的子女長大成人開始就業後，成為未來負擔各項法定保險的一代，卻要共同負擔那些沒有生養下一代的人群退休生活(Sinn/Werding 2000; Werding 2006)。目前德國已實施的家庭政策將托兒支出列為所得稅扣抵項目，包括托兒所及聘請家庭保姆的費用。並且為了鼓勵生育，自 2010 年起提高子女津貼金額（Kindergeld）」，前兩個孩子每人每月 184 歐元，第三個孩子為 190 歐元，第四個孩子起為 215 歐元，以及延長領取年限，一般可領至子女滿 18 歲，繼續就學者可領至 25 歲。低收入家庭可領取子女加給（Kinderzuschlag）；將單親家庭的扶養子女特別扣除額提高到 1308 歐元。

有鑒於此，ifo Institute (Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich) 建議年金政策中加強家庭對因養育子女所付出時間與經濟的補助，應當將生育子女數與年金設計連動關係。²⁵又針對至 2050 年保費費率提出建議，認為應凍結對儲蓄型年金產品的補助，因為其主要受惠對象大多為無子女的年金被保險人，若將補助款投入有子女的家庭，預估可使其年金保費下降

²⁵http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2013/Q4/pres-s-20131105_sd_21_2013.html。

4%，且至 2050 年時年金保險給付可提高 1.7%。另外該機構也提出其他改革方案，例如根據子女數給予年金保費優惠，此項方案的優點在於對經濟條件不寬裕的家庭有子女出生後，可直接獲得經濟上的實質補助。該機構也建議降低未來年金被保險人及退休者的年金保費的負擔，降低退休年金財務結構對稅收補助的依賴性。

該機構也認為並非每項家庭政策措施都會增加納稅人的經濟負擔，除了年金保險之外，還可透過家庭政策促進措施，其中最具影響力的是規劃有利家庭的彈性工時及工作地點的部份工作模式，以便女性能夠同時兼顧養育子女及就業。倘若父母雙方接受高等教育後都能在各自的職場上表現優異，也願意養育下一代，也提升勞動力的質量，使下一代的就業者(年金被保險人)的繳費能力提高，進一步穩定年金的財務，使未來的退休者能獲得較高的年金給付。提供有利家庭的政策措施包括，提供足夠的全日型幼兒照護機構，擴及至三歲以下，使家庭成員不會因家中有學齡前幼兒而中斷或放棄就業。這個道理很簡單：棄而不用的女性勞動力不但造成個人經濟收入損失，也造成政府的損失：一方面損失培育人才的成本，另一方面也損失就業者繳納的稅收及各項社會福利收入。

第五節 小結

年金保險歷年來不斷改革的原因，在於過去的改革只注重短期及中期成效，而非追根究底找出引發年金制度危機的原因。上述的分析指出，新制的年金給付計算方式預計將影響下個世代的老年經濟安全。年金計算公式中實施年金保險永續因素後，的確造成整體年金的實際購買力下滑。而且依據年金繳費人口與領退休年金的人口關係來微調年金調整值，也使得 1960 及 70 年代的嬰兒潮世代成為年金給付金額最受年金保險改革影響的族群。因為當這些嬰兒潮世代人退休時，將會面臨年金保險繳納人數不足的情形，屆時他們的法定年金保險將不足以維持退休生活，部份收入必須依賴私人保險，也使得上述以稅收補助的李斯特年金及

Rürup 年金備受青睞。

儘管年金改革已致力於改善保費收入及給付的平衡，但隨著人口結構的問題浮現，要達到年金永續的目標，顯然不再只是財務及經濟的數字問題，而是需要有全方位的政策配套，才能真正達到年金保險永續的目標。未來世代須負擔較多的年金保費，卻已無法再享受上個退休世代有優渥的退休年金給付，而大多數的年輕人早已不再認為他們在退休後領取的年金足以維持基本生活水準。許多年金專家期盼未來計算年金的金額時能更加重特殊因素，例如生育子女數(未來繳納保費的人數)；而單身者應該負擔較多的保費，並且領取較少的年金。對單身及無子女者而言，私人年金保險對維持退休生活更為重要，因為法定年金保險的給付必定不夠支付老年生活所需，每個人應從開始就業後就開始為退休後的財務規劃理財，才能確保退休後能有尊嚴的老年生活。

此外，大約自 15 年前開始，因通貨膨脹因素影響，退休者可支配的年金實際購買力下滑約 10%，使得領有平均年金標準的退休者面臨老年貧窮的困境。也就是說過去十幾年來的年金改革一直注意收支平衡與財務永續，陸續推出各項平衡機制，造成的後果卻是老年經濟保障降低與不平等的問題。當所有的眼光集中於財務永續的議題時，人們卻忽略了年金體系中社會永續(social sustainability)的重要性。雖然年金保險永續因素使法定老年年金財務趨於健全，但卻造成許多退休者的年金減少，退休後要能維持原來的生活水準或避免貧窮，便必須更仰賴私人年金保險。訴諸補充性私人年金卻不代表國民的老年經濟安全無虞，反而可能造成更多弱勢群體陷入保障不足或是貧窮陷阱，這些同樣是瞭解近年德國年金改革一個重要的議題。

第四章 日本的年金自動調整機制

第一節 日本的年金制度

日本現行(2014年)公共年金制度基本上為1986年所建立的一柱二階層的架構(圖4)。第一階為基礎年金之國民年金。第二階為附加年金，包含民間受僱者加入的厚生年金，以及公務員與私校教師各自加入的共濟年金。為保留1986年前各年金分立的財政管理，一柱二階改革時將被保險人區分為三類，不但可以了解各類被保險人保費繳納情形，也可以清楚各號被保險人，因制度革新須解決的諸項權益問題。

		厚生年金 (3,472萬人)	共濟年金 (440萬人)		
		勞資各付 50%保費/ 保險費率 17.474%(2014/9/1~2015/8/31) ¹⁾	國家公務員共濟組合 勞資各付 50%保費/ 保險費率 16.924%(2014/9/1~2015/8/31)	地方公務員共濟組合 勞資各付 50%保費/ 保險費率 16.924%(2014/9/1~2015/8/31)	私校共濟組合 勞資各付 50%保費/ 保險費率 14%(2014/9/1~2015/8/31)
第二階		基礎年金(國民年金、全民義務加入)			
第一階		第一號 (1,864萬人) 月繳 15,250 日圓 (2014/4/1~2015/3/31)	第三號 (960萬人) 無須繳錢	第二號 (3,912萬人)	
被保險人					

圖4 日本一柱二階年金制度保費(2014年12月時點)

與加保人數(2013年3月時點)

資料來源：張秋蘭整理厚生労働省(2014)，年金制度のポイント平成26年度，
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/seido-h26-point.pdf>

圖 4 中，基礎年金被保險對象中第一號被保險人，原隸屬 1960 年實施的國民年金保險適用對象，為 20 歲以上未滿 60 歲之自營業者、農作、學生、無工作者、部份工時者，根據日本年金機構發佈的統計，2013 年 3 月合計有 1,864 萬人。第二號被保險人為民間企業的受僱員工、公務員與私校教職員等。第二號被保險人原隸屬在 1942 年實施的厚生年金保險系統，與 1950~60 年代實施的私校教職員共濟組合以及國家與地方公務員共濟年金等，第二號被保險人計有 3,912 萬人。第三號被保險人為第二號被保險人扶養之 20 歲以上 60 歲未滿的配偶年收入未滿 130 萬日圓者，有 960 萬人。根據日本年金機構發佈的統計，2013 年 3 月，所有公共年金被保險人總計有 6,736 萬人。

一、各號被保險人保險費水準

(一)第一號被保險人保費

第一號被保險人保費採月繳固定額制。2014 年度月繳 15,250 日圓(每年度固定調漲 280 日圓，直至 2017 年調高到每月 16,900 日圓為止)。學生身分者若個人所得低於一定標準以下者(以 2014 年度為例：該標準=118 萬日圓+扶養家族人數 x38 萬日圓+社會保險費扣除額)，在學期間暫緩繳費，10 年內可以補繳該繳的累計總月額。未滿 30 歲的青年家庭所得低於一定標準以下者(以 2014 年度為例：該標準=(扶養家族人數+1)x35 萬日圓+22 萬日圓)，在學期間暫緩繳費，10 年內可以補繳該繳的累計總月額。

(二)第二號被保險人保費

1.厚生年金被保險人保費

第二號被保險人加入厚生年金保險者，保險費計算依每年度公布的標準薪資分級表，再乘上每年度調升的保險費率，最後由勞資各負責 50%，由雇主統一按月扣繳。標準薪資分級表原則上厚生勞動省以每年 4~6 月間的薪資為基礎，決定下年度(9 月到隔年 8 月)的標準薪資月額。標準薪資分級表設有 30 級，目前

最低一級為 98,000 日圓；最高一級為 62 萬日圓。2012 年 9 月到 2013 年 8 月間，保險費率為 16.766%。2014 年 9 月到 2015 年 8 月間，保險費率為 17.120%（每年 9 月皆要調高 0.354%，至 2017 年 9 月以後，固定在 18.3%）。厚生年金保險費的一部分會自動地轉入國民年金。厚生年金被保險人也受領國民年金給付。

2. 共濟年金被保險人保費

第二號被保險人加入共濟年金保險者，國家與地方公務員保險費率 16.216%，2014 年為 16.570%，保費勞資各負責 50%。而私校教師保險費率 2013 年度為 13.292%，2014 年為 13.646%，保險費亦由勞資各負擔 50%。保險費計算依公式計算月平均薪資額，再乘上每年度調升的保險費率，最後由勞資各負責 50%。2003 年 4 月 1 日起，夏季津貼或年終津貼也列入計算基礎；2003 年 3 月 31 日前平均薪資月額的計算，則依 1986 年 4 月 1 日後加入共濟組合為組合員，或者 1986 年 3 月 31 日前已加入共濟組合為組合員，而有不同的計算平均薪資月額公式。

(三) 第三號被保險人保費

第三號保險人無須繳交保費，其保費負擔主要由第二號被保險人配偶所負擔的 50% 費用支出。

二、 各號被保險人年金給付水準

圖 4 日本一柱二階公共年金架構下，日本國民老後皆可申請年金月額給付，有加入厚生年金者可以多申請老年厚生年金月額。具體言之夫妻老年年金給付額組成如圖 5 所示。圖 5 中國民年金之夫妻甲家庭僅參加基礎年金的一號與三號被保險人，當夫妻甲家庭符合年金給付條件時，可申請老年基礎年金。而厚生年金與國民年金之夫妻乙家庭，因乙家庭之夫為二號被保險人，參加附加年金，所以符合年金給付條件時，二號被保險人會有附加的給付，亦即參加厚生年金保險 40 年後（標準型），二號被保險人可請領老年基礎年金與老年厚生年金。

	國民年金之夫妻 甲家庭		厚生年金與國民年金之夫妻 乙家庭	
附加年金			老年厚生年金 月額	
基礎年金	老年基礎年 金月額	老年基礎年金 月額	老年基礎年 金月額	老年基礎年 金月額
被保險人	夫	妻	夫	妻

資料來源：張秋蘭整理厚生労働省(2014)，年金制度のポイント平成 26 年度，
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/seido-h26-point.pdf>

圖 5 一柱二階年金給付組成結構

目前圖 5 年金給付水準，以過去平均物價與薪資水準變動率為參數，自動調整年度給付額，但因為 2004 年修法規定須填補過去 3 年超額給付的財務負債(後詳述運作機制與原因)，所以會將計算出的物價與薪資水準變動率，依行政命令再行調整，於每年 1 月底左右，公布新年度的年金額(厚生労働省，2014a)。因此，這幾年每年度滿額年金會有所差異。例如 2014 年 1 月厚生労働省年金局年金課，公布 2014 年度(2014.4.1~2015.8.31)老年基礎年金月額為 64,400 日圓(保險年資達 40 年且全期繳交保費的滿額年金)；夫妻雙方合計的老年厚生年金月額與老年基礎年金月額，共為 226,925 日圓。

基本上每年各項給付之資格與給付水準(厚生労働省，2013b)，會依據公式計算公告各種情況的給付水準(滿額、增額、減額)。滿額年金額依過去物價與薪資變動的情況，以及 2004 年起實施的各年度改定率等，這些變動率作為依據裁定每一年滿額年金額，例如 2013 年度滿額為 786,500 日圓，2014 年度為 772,800 日圓，除此變動滿額年金額幅度外，過去各年度因年金改革時空背景的關係，各年度各號被保險人給付公式也會有差異。以下為 2013 年度的給付公式。

(一)老年基礎年金

1. 年金額=滿額(786,500 日圓)x(A/B)

$$A = \text{保費繳納月數} + (\text{保費全額免繳月數} \times 1/3) + (\text{保費} 3/4 \text{ 免繳月數} \times 1/2) + (\text{保}$$

費半額免繳月數 $\times 2/3$) + (保費 $1/4$ 免繳月數 $\times 5/6$)

$B=40$ (或加保年數) $\times 12$

2. 減額年金額

減額率= 0.5% \times (提早請領當月到滿 65 歲前一個月為止的月數)

3. 增額年金額

增額率= 0.7% \times (滿 65 歲當月到開始請領的前一個當月延期的月數)

(二)老年厚生年金保險

1. 60~64 歲申請給付者 年金額=(1)+(2)+(3)

2. 65 歲以上申請給付者 年金額= (2)+(3)

註:(1)定額部分

(1,676~3,143 日圓) \times (保險期間月數) $\times 0.978$

(2)報酬比率部分²⁶

【(平均標準報酬月額) \times (10/1000~7.5/1000) \times (2003 年 3 月為止累積投保月數)+(平均標準報酬月額) \times (7.692/1000~5.769/1000) \times (2003 年 4 月起累積投保月數)】 $\times 1.031 \times 0.978$

(3)追加年金(符合條件時)

配偶 226,300 日圓

第一與第二子女 226,300 日圓

第三子女以後各別追加 75,400 日圓

(三)退職共濟年金

退職共濟年金給付的計算是透過下列三個部分(1+2+3)合計而成(全國市町

²⁶厚生年金報酬比例給付水準，通常以 5%作為合理化的調整，又裁定後年金額，就不再進行薪資再評價，而是依物價指數維持購買力（也就是保證給付的水準是薪資再評價時的 8 成水準）。另外，男性開始請領厚生年金報酬比例部分，從 2013 年度到 2025 年度 65 歲才開始可請領，相對地於此女性會比男性延緩 5 年。另外，目前制度導入月薪和獎金都要納入保險費率計算的標的，別於以往目前已採月薪總報酬，以及免除雇主負擔員工育兒留職停薪期間應負擔的費用。

村職員共濟組合連合會，2013a)。說明如下。

1. 薪俸比例部分，計算方式又分 A 與 B 二種情形。

A 假設條件:2003 年 3 月 31 日為止累積加入共濟組合的組合員年資甲

【厚生年金相當部分】+【職域年金相當部分】

【平均薪資月額 x(7.125/1000)x 甲累積月數】+【平均薪資月額
x(1.425/1000)^{**} x 甲累積月數】

註:**未達組合員年資 20 年者比重為(0.713/1000)

B 假設條件:2003 年 4 月 1 日起累積加入共濟組合組合員的年資乙

【厚生年金相當部分】+【職域年金相當部分】

【平均薪資月額 x(5.481/1000)x 乙累積月數】+【平均薪資月額
x(1.096/1000)^{**} x 乙累積月數】

註:**未達組合員年資 20 年者比重為(0.548/1000)

2. 追加年金

依特例組合員年資達 20 年以上的退職共濟年金給付權人，再定額給付部分已達開始支領年齡時，有賴其撫養的配偶未滿 65 歲、其撫養子女也未滿 18 歲、或者撫養的子女未滿 20 歲但是身心障礙礙符合失能等級一級或二級時，追加年金給付額。

3. 定額部分

定額部分的基本公式為 C-D。

C=1,599 日圓 x 特別規定比率 x 組合員年資累積月數(以 480 月為上限)

D=766,800 日圓 x(1961 年 4 月 1 日，20~60 歲間加入共濟組合的年資^{**})/(國民年金加入的年資)

註:**1961 年 4 月 1 日起 20~60 歲間加入共濟組合的年資，不能超過國民年金加入的年資。

第二節 日本年金自動調整機制之緣起與設計理念

一、「永久均衡方式」與「有限均衡方式」改革背景

公共年金制度是透過全體國民的世代間互助，確保終身所得保障，且此保障在國民老年或發生障害時，可作為生活的支助。日本年金制度對老年人支付需要的年金，以現在工作世代所負擔的保費作為給付費用供給來源，基於「賦課方式」(提存準備方式)的財政營運原理，確保將來年金領取的世代，有一定水準的年金給付。為長期地持續運作年金制度，在人口減少的社會變遷下，公共年金財務檢視就得隨人口增減等確切的改革。

根據日本人口動態統計，1971 年至 1974 年是第二波嬰兒潮，當時每年有超過 200 萬的新生兒出生，但是自 1974 年以後，出生總人數與出生率就開始持續下滑。在 2005 年日本首度總人口數負成長，2010 年降幅加劇。日本政府推估至 2060 年日本高齡化率將達 40%，亦即 5 個人中有 2 人是 65 歲以上的高齡者。為減緩老化與低出生率對年金財務收支不平衡的問題，2004 年年金改革不得不從長期財務收支平衡的觀點，對保險費與年金給付等水準進行必要的改革。

2004 年前，日本政府對年金財政重計算採「永久均衡方式」。亦即，將未來全部的期間納入考量來推估財政平衡。然而採用永久均衡方式需要預估到極遠的將來發生的變化，在推估的精準度上顯然困難度極高，特別是在高齡化下，必須維持一定巨額的公積金。同時在「賦課」方式的設計下，若後來人口結構老化或少子女化的發展比當初的推估還嚴重的話，在請領老年年金給付的人數迅速地增加，年金財政就很難維持在給付和負擔的收支均衡。這種永久均衡的推估方式，不斷地被各界議論。因此，在 2004 年年金制度改革中，日本放棄過去永久均衡的財政管理方法(財政投融资制)，除改革公積金運作與管理模式外，在高齡少子女化下，對於保險給付和負擔的關係改採「有限均衡方式」。

2004 年修法推動的「有限均衡方式」，其運作方式乃先設定預估一定財政

均衡期間，在這財政均衡期間內，謀求年金財政的有限均衡原則下，進行財政營運。所謂財政均衡期間，是指當時(2004年)出生的世代，到其領取完年金需要的時間，預估大概100年，也就是100年後的公積金至少能支付1年分的年金給付。因此，2004年起每五年一次的財政檢證會持續到2105(平成117年)年度為止，這期間稱為財政均衡期間。基本的財政均衡期間會隨著每五年一次的財政檢證而移動。另外，2004年在日本年金相關法改革的藍圖中，也明定未來某個時點固定保險費的水準之後，100年內年金財政仍能維持均衡的設計外，並導入年金給付自動調整機制，以及基礎年金給付由國庫負擔比例提高到二分之一的規定。

二、財政重計算與財政檢證的差異

2004年起實施的財政檢證與2004年前財政重計算是完全不同的概念。厚生年金自1954年而國民年金則是自1961年起到2004年制度改革前，至少每5年進行年金財政再計算。年金財政重計算時考量人口結構變化、產業與勞動市場結構變化、薪資、物價、利率等社會經濟狀況，重新推估被保險人數、年金請領人數以及年金給付。為維持一定的年金給付水準，又為了讓給付與負擔維持均衡，就必須決定未來保險費率要提高到多少。年金財政「再計算」，簡而言之乃是為了能維持給付水準，重新估計(「再計算」)未來保險費率要調到何種程度，這個五年一次重計算的設計原理，主要是擔憂少子高齡化嚴峻的程度，超過當時預估的情況，所以至少五年內要進行一次估算貼近事實。

相對地，2004年的修法，依總體經濟調整制，將未來的保險費(率)水準非透過財政檢證的結果議定保險費率，而是先由法律訂定固定水準。當初依調整的方式所推估的財政是不是能維持均衡，會受到推估當時與未來人口和經濟的變動所左右，為了定期地確認狀況的發展，至少每5年需要檢視，維持100年內長期的財政收支的推估，同時在總體經濟調整制的年度開始與結束，須提出年度年金財務推算，驗證財政的健全性。這一連串財政推估稱為「財政檢證」。進一步而言，

財政檢證相當於公共年金財政的定期健康檢查，檢查結果作為未來 5 年期間保險給付與負擔調整的依據。例如 2009 年制度修改後第一期總體經濟調整制度的財政檢視結果，變成是 2014 年度年金給付與負擔的調整依據。目前，日本公共年金制度是以保險費階段式調高後，再固定保險費水準，依公式自動調整保險給付。這種財務設計是 2004 年改革後，日本年金財政收支均衡的主要機制，依五年一次財政檢驗的結果，估算將來的保險給付水準被調整的程度。

為何日本推估 100 年內(2004~2105)還能維持財務均衡？官方理由是，厚生年金、國民年金的制度從公積金的觀點來看，較屬於賦課方式。2004 年年金制度改革，將 2017 年度以後，保險費水準固定在一定水準下，2004-2009 的財政檢證後，雖預估年金給付水準在未來 30 年左右，會結束自動調整，但不過結束調整後，估計今後高齡少子化儘管未獲改善，即使人口結構呈持續變化，也能維持一定的年金給付水準。為能達到這樣，更需要活用公積金，如果當初一開始完全不採用公積金的方式，而是採用完全賦課的方式，就無法維持讓年金給付維持在一定的水準。厚生年金與國民年金的財務制度，以公積金制度來看，是一種類似賦課制，但又具有公積金特色的機制，可降低公積金運用風險外，因為可保有一定公積金加以活用，即使將來的保險費和給付水準的同時維持水平化，可避免在賦課方式下，因少子高齡化的關係，使保費負擔的急劇上升和給付降低的困境。

三、自動調整機制內涵

(一)基本考量

總體經濟自動調整機制(Macroeconomic slide)是配合著日本社會人口減少與平均壽命延長的發展狀況，為減輕工作世代保險費的重負擔，在收入面能給付的範圍內，自動地調整年金給付水準。基本上，給付額調整作法在 2004 年度前與後有不同的做法。

在 2004 年的年金改革之前，給付的調整方式是依勞動者可支配所得成長率

來調整未滿 65 歲之年金領取者給付水準，以消費者物價指數來調整 65 歲以上的年金請領者的年金給付水準。2004 年改革後，以總體經濟調整機制，設定保險費率最高比重外，依據被保險人減少人數和平均壽命延長等社會狀況等計算出調整率，抑制年金給付額的增長（國民年金法第 16 條 2 第 1 項等）。

(四)調整率

調整機制因 2004 年修法改採按照薪資和物價變動而調整給付下，自 2005 年 4 月 1 日起正式採行。調整機制在法條上以「調整率」稱之，調整率是以 3 年度間(前 5 年開始到前 2 年的年度為止)的變動為估計範圍，算出各年度的公共年金被保險人總數減低的平均率（估計前 3 年成長率的平均數，大約為 0.6%），以及平均壽命延長（估計 65 歲時平均餘命的成長率，大約為 0.3%），將二個比率的絕對值相加所得到的數值視為調整率。其公式如下(厚生労働省，いつしよに検証！公の年金～)。

$$\text{調整率} = \text{被保險人減少率（取絕對值）} + \text{平均壽命延長率（公式 1）}$$

厚生労働省預測此調整率數值，整體大概為 0.991，表 10 為厚生労働省以育齡婦女平均生育率、死亡率以及經濟成長中位數作為推估條件，計算出各年度自動調整率。總體經濟自動調整機制所決定的年金給付水準，依據表 10 各年度調整率為參考指標，進行調整。但是這個制度需要以薪資成長與物價持續上漲的社會發展趨勢為前提，才能啟動自動調整機制。

表 10 總體經濟自動調整機制下自動調整率推估

年度	調整率	年度	調整率	年度	調整率	年度	調整率
2010	-0.6	2021	-0.9	2031	-1.3	2041	-2
2011	-0.1						
2012	-1.3	2022	-0.9	2032	-1.4	2042	-1.9
2013	-1.4	2023	-0.8	2033	-1.5	2043	-1.9
2014	-1.3	2024	-0.8	2034	-1.7	2044	-1.9
2015	-1.2	2025	-0.9	2035	-1.8	2045	-1.9
2016	-1.1	2026	-0.9	2036	-1.9	2046	-1.9
2017	-1.1	2027	-1	2037	-2	2047	-1.9
2018	-1	2028	-1	2038	-2	2048	-1.8
2019	-0.9	2029	-1.1	2039	-2	2049	-1.8
2020	-0.9	2030	-1.2	2040	-2	2050	-1.8

註 1:本表推估時納入某特定比率 0.3%(亦即公共年金被保險人數降低率與壽命延長等情況計算出的特定比率;所謂降低率的估計乃以 4 年度前累積到該年度為止所減少的人數 > 佔 < 去年度減少人數 > 的平均數)

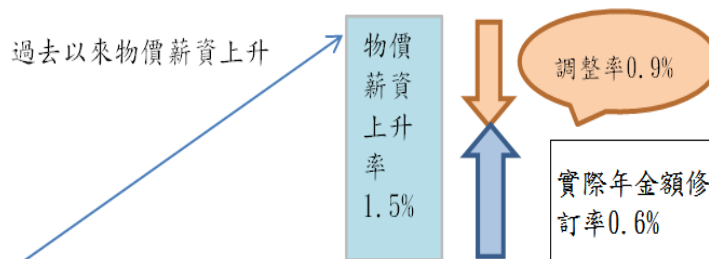
資料來源:厚生労働省(----)マクロ経済スライドのスライド調整率の見通し, <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000010bzc-att/2r98520000010cy1.pdf#search=%E3%83%9E%E3%82%AF%E3%83%AD%E7%B5%8C%E6%B8%88%E3%82%B9%E3%83%A9%E3%82%A4%E3%83%89++++%E8%AA%BF%E6%95%B4%E7%8E%87+%E5%85%AC%E5%BC%8F>

(五)調整率與改定率

在總體經濟調整機制運作期間,年金額的核定須經過數個步驟,裁定新年度年金額。第一步為依據物價與薪資變動計算繼續受領年金者與首次受領年金者個別的年金額。第二步為根據第一步驟所算出的數值,再根據各年度自動調整率來修訂第一步驟的年金給付水準。第三步驟為經由一與二步驟最後實際修訂的年金修改率稱為改定率,第四步為改定率與 2004 年度當時的年金額(804,200 日元)相乘後,即為新年度年金額。因此在總體經濟調整機制運作期間,調整率與改定率的關係如下列公式所示。

首次受領年金者的情況		
	改定率 = 薪資上升率-調整率	(公式 2)
繼續受領年金者的情況		
	改定率 = 物價上升率-調整率	(公式 3)

上面公式，若實質薪資變動率與物價指數變動率經計算後皆低於 1%時，又發生實質薪資變動率低於物價指數變動率，物價指數變動率會取代實質薪資變動率，所以首次受領年金者的情況的改定率(公式 2)，會變成與繼續受領年金者相同的改定率(公式 3)。又物價指數變動率大於 1 時，則以 1 為準(國民年金法第 27-2 條與第 27-3 條)。調整率與改定率的關係以圖 6 為例說明，若前年物價與薪資水準持續上升，假設二者上升率為 1.5%，而自動調整率為 0.9%，則核定年度實際給付額需降低至 0.6%(改定率)。



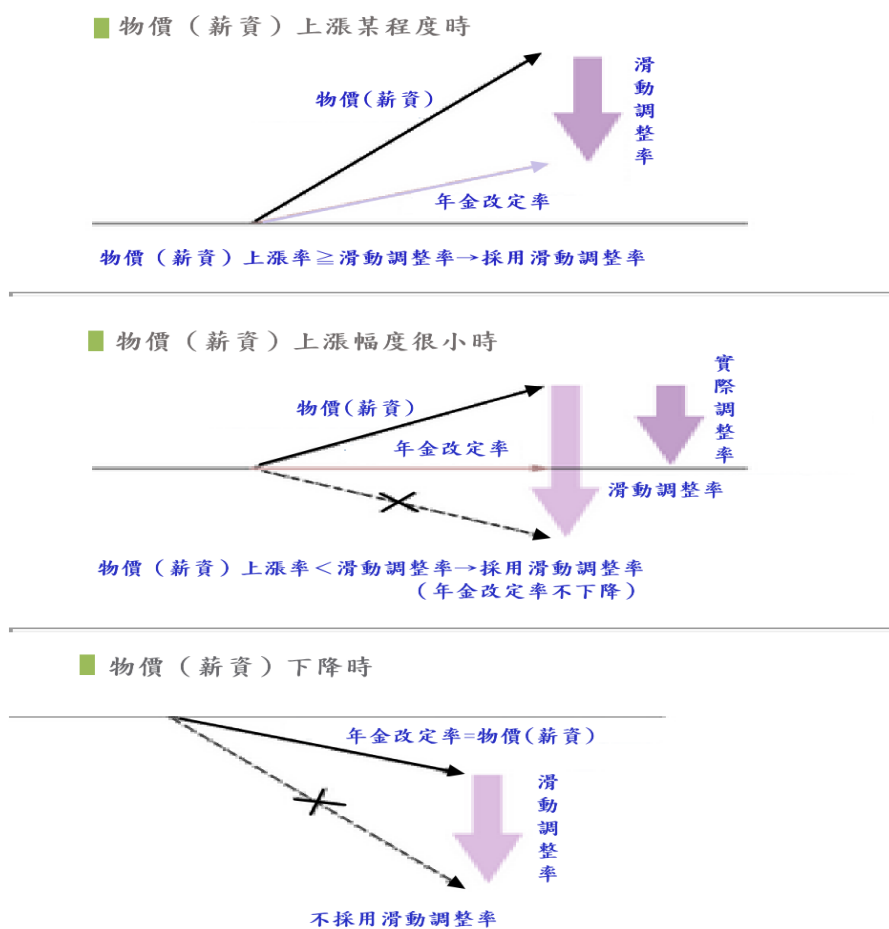
資料來源:厚生勞動省(----)，いっしょに検証！公的年金～，
<http://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/finance/popup1.html>

圖 6 總體經濟自動調整機制示意圖

(六)自動調整率下三種給付情況

原則上總體經濟調整機制的結構裡，年金給付調整與否預設有三種情況(圖 4-4)。第一，如果薪資和物價某種程度上升，超過調整率(例如 0.991 時)，就使用調整率。第二，如果薪資和物價的增幅很小且低於調整率，起動調整率會使名

目所得額下降的情況，則讓年金改定率經計算後不要變成負數，讓年金額的增幅變成零成長，沒有下降的事態發生（國民年金法的 27-4 條第 1 項但書，第 27-5 條第 1 項但書）。第三，若薪資和物價變動幅度下降的情況，因為薪資和物價下跌水準會相當於年金額下降，因此不能維持年金財政的均衡，基於年金財政的均衡的理由，就不考慮起動調整率，以年金改定率為依據（國民年金法第 27-4 條第 2 項 2 號及 4 號，27-5 條第 2 項 1 號，5 號 6 號）。



資料來源:全國市町村職員共濟組合連合會(2007)年金給付事業，
http://www.shichousonren.or.jp/pensioner/benefit/pop/pop_03.html

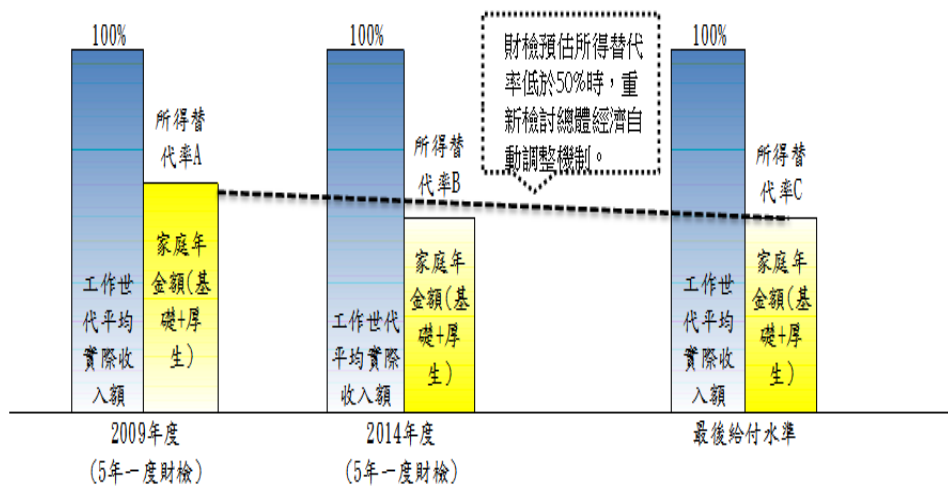
圖 7 總體經濟自動調整制度

另外，自 2004 年實施總體經濟自動調整機制後，物價指數與薪資變動都未達自動調整機制啟動的條件，依上述公式 2 與公式 3 中的調整率無法啟動變成為 0，所以導致目前改定率的變動與實質薪資變動率與物價指數變動率因果關係密

切，直接關係到歷年首次受領年金與繼續受領年金者的年金額度裁定結果。

四、自動調整機制下所得替代率的最低容忍水準

雖然 2004 年修法導入上述給付水準的自動調整的機制，但是從公共年金的定位來考量時，年金給付水準沒有止境地下降會是個問題，為確保一定的年金給付水準，修法時將厚生年金標準年金額所得代替率的下限訂為 50%(圖 8)。



資料來源: 厚生労働省年金局数理課(2011), 平成 21 年財政検証結果レポート「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版), http://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/report_h21/pdf/all.pdf(P9)。

圖 8 總體經濟調整制檢視與財務檢視的關係示意圖

所謂「厚生年金標準年金額」是指，丈夫工作 40 年間受僱的平均工資，以及其配偶為專職家庭主婦 40 年的情況，合計的家庭年金額；所謂「所得替代率」，開始受領年金的時點(65 歲)時，厚生年金標準年金額相對於現在的工作世代的平均實收額（包含獎金）的比率稱之。以 2014 年時點的所得替代率經計算後為 62.7%(厚生労働省，年金分野の改革の進捗状況について:P11)。計算式為下列公式 4 所示：

所得替代率 = (夫婦二人之基礎年金額+ 夫之厚生年金額)/工作世代平均
實際收入額

(公式 4)

2014 年度所得替代率，依公式 4 如下的關係式。

$$62.7\% = (12.8 \text{ 萬日元} + 9.0 \text{ 萬日元}) / 34.8 \text{ 萬日元}$$

所得替代率在總體經濟自動調整機制運作下，今後會持續下降。日本推估以 2004-2009 年的五年一期財政檢證的基本模型觀之，推估到 2038 年度，所得替代率會降成 50.1%而結束自動調整，之後到 2105 年度為止，要確保所得替代率維持 50%，維持 100 年間的財政能均衡。

然而，若少子化更進一步持續惡化，或者社會經濟發展狀況比估計還惡化的情況，為維持年金財政的均衡，繼續進行給付水準調整的話，預計所得替代率也可能有低於 50%的情況。有這樣的情況時，會在預計 5 年後的所得替代率低於 50%時間點，進行討論是否結束總體經濟自動調整給付水準，再根據討論結果，研議結束調整期間及其他配套措施，同時一併討論給付和負擔應有的水準與需要的措施。由於給付水準的調整使所得替代率接近 50%的情況會在 20 年以後發生，假設未來社會經濟狀況更惡化，導致所預估計的時點比現在推出的情況更嚴峻，也會早早地採取上述的配套措施(厚生労働省平成 21 年財政檢証結果レポート，p17)。

五、自動調整機制與年金額裁定原則

(一)年金額裁定原則

2004 年修法，原本設計年金額(以下「本來水準的年金額」)的修訂規則，是與工作世代薪資水準變動產生連動的關係，亦即開始領取年金時(首次受領年金者之新規裁定年金)依據名義實收薪資變動率來修定年金額度，繼續領取年金

者（稱既裁年金）則從維持購買力的觀點，故其年金額裁定依據物價變動修定額
度(厚生労働省，年金制度のポイント平成 26 年度：P38)。

在總體經濟自動調整機制設計下，按照薪資和物價變動而調整給付的裁定年
金額度稱為原本年金額。亦即每年度裁定年金額，須先計算出名義實質薪資(原
文:名目手取り賃金)與物價變動。原則上，首度受領年金者依據名義實質薪資變
動率，繼續受領年金者依物價變動率來裁定年金給付。但是，名義實質薪資變動
率與物價變動率同時低於 1 時，且物價變動率高於名義實質薪資變動率的情況，
首度受領年金者裁定年金給付基準，改為物價變動率來裁定。每年度計算年金額
改定，須分別計算首度受領年金者與繼續受領年金者的年金額。以下說明名義薪
資變動率、名義實質薪資計算方式。

1. 名義實質薪資(原文:名目手取り賃金)

名義實質薪資是指被保險人滿 68 歲的年度前(亦即首次受領年金給付者)，
所適用的年金裁定額。其計算公式如下：

$$\text{名義實質薪資變動率} = 3 \text{ 年前實質薪資變動率(即 2 年前到 4 年前間} \\ \text{3 年的平均)} * 3 \text{ 年前可處分所得比重變動率} * \text{前年度物價變動率。} \\ \text{(公式 5)}$$

註:1.可處分所得變動率是由厚生年金保險費率上升所計算的數值，亦即反
映厚生保險費率上升可處分所得減少的情況。

註: 2.物價變動率是依據日本總務省公布全國消費者物價指數在去年的變
動率。

以 2014 年 4 月以後為例，依據公式 5 實際計算方式如下(小山智彦，2014)。

$$\text{名義實質薪資變動率} = \text{實質薪資變動率} * \text{可處份所得變動率} * \text{物} \\ \text{價變動率} \\ \text{(2014 年度改定率)} = \text{(2010~2012 平均)} * \text{(2013 年的變化率)} * \text{(2013 年度} \\ \text{數值)} \\ 1.003 = 1.001 * 0.988 * 1.004$$

因此，2014 年度名義實質薪資上升率為+0.3%，2014 年度首次受領年金給付者可獲得加給 0.3%的額度。

2. 物價指數變動率

繼續受領年金者依物價指數變動率來裁定年金給付，而物價指數變動率是依據日本總務省公布全國消費者物價指數在前年的變動率。2014 年 4 月起年金額的改定，依據 2013 年 1 月至 12 月全國消費者物價指數來修訂。總務省公布 2013 年度全國消費者物價指數為 1.004，依此，繼續受領年金者可調升年金額度 0.4%。

(二)實際年金額計算

厚生勞動省每年度進行滿額年金水準新裁定時，是以 2004 年通過的年金關係法的規定計算年金額度(804,200 日元)為基準外，配合依據薪資與物價變動所產生的改定率為參考依據，公告表 11 中各年度年金水準。從表 11 得知，調整率雖尚未實施，但是改定率在幾年也發揮抑制年金給付的增加效果。2007 年與 2008 年的改定率皆為 0.997，2011 年為 0.985，2012 年改定率為 0.981，2014 年為 0.961。

表 11 改定率與各年度公布之年金額

西元年度(平成年度)	年金月額(日元)	年金額(日元)
2004(H16)	66,208	794,500
2005(H17)	66,208	794,500
2006(H18)	66,008	792,100
2007(H19)	66,008	792,100
2008(H20)	66,008	792,100
2009(H21)	67,017	804,200
2010(H22)	66,008	792,100
2011(H23)	65,741	788,900
2012(H24)	66,541	788,600
2013(H25)	65,542	786,500
2014(H26)	64,400	772,800

註:2013 年~2015 年需要額外負擔過去債務 2.5%。

資料來源:張秋蘭整理自

- (1) 日本年金機構(2014) 平成 26 年 4 月からの年金額の改定にかかる Q&A
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/a0602.pdf>
- (2) 橋本将詞社会保険労務士事務所 (2010) , 老齡基礎年金額の計算
<http://www.h3.dion.ne.jp/~nan-nen/rourei/rou-kisogaku.htm>

(3) すまい研究所(2011)，平成 23 年度の満額の老齡基礎年金は，
<http://suumo.jp/edit/money/hissi/110216/index.html?vos=dsuurecs20100216002>\

(三)2013~2015 年間裁定年金額暫行措施

自動調整制度改革前，過去年金給付額會依據物價變動裁定年金額度，然而日本在 1999 年度物價指數呈現下跌，理應在 2000 年度裁定的年金額需要反映物價下降而減額，但是日本政府考量到當時社會經濟情勢，頒布特例(簡稱特別措置年金額)，擱置原有物價調整機制不讓年金額度，因物價下降而使年金額降低的事態發生，結果 2000 年度~2002 年度的 3 年間給付的特別措置年金額，皆高餘當時須依據物價調整機制裁定年金額度(簡稱原本年金額)，導致年金財務債務的增加。

為解決前述 2000~2002 年累積的物價變動下降率(3 年物價下降率共累計 1.7%，到 2012 年變成 2.5%)，多支出的年金額(特例水準)，2012 年 11 月法律修改，逐年階段性地填補這個積欠的債務。具體作法為年金額依照物價與薪資變動每度修改外，修法規定計算出的額度<前述首次受領與繼續受領等個別年金額修訂>，在 2013 年 10 月要調降 1.0%，2014 年 4 月再降 1.0%，2015 年 4 月最後再降 0.5%，分 3 年時間把負擔 2.5% 多給付的債務攤平。

因此，在 2014 年度首次受領與繼續受領的年金額改定，依前面公式與物價變動率分別計算，最後得出為+0.3%，再依據 2012 年修法規定，2014 年 4 月分支付的年金額，須合計 2014 年度的改定率(+0.3%)和負擔債務比重(-1.0%)，所以 2014 年 4 月會比 2014 年 3 月為止的年金額，減少 0.7%(日本年金機構，2014)。2014 年度 4 月起老年基礎年金滿額年金額的計算為例，計算式如下。

2004 年修法前規定的金額	*	改定 率	≒	年金額
804,200	*	0.96 1	≒	772,800

資料來源:日本年金機構(2014), 日本年金機構(2014), 平成 26 年 4 月からの年金額の改定にかかる Q&A

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/a0602.pdf>

第三節 財政檢視與自動調整機制

整體而言，日本年金制度進入 2000 年代後，清楚得知過去年金改革已不符財務健全的維持，所以修正過去提存準備方式極為重要，修正內涵確定包括 1. 五年期間財務重新計算、2. 講求再算期間收支平衡、3. 實施階梯式費率、4. 年金給付調整採總體經濟自動調整制(隨同薪資及物價連動調整，但增設減項，含<被保險人數減少因素>與<平均餘命增長因素>)、5. 依財政檢證結果重新裁定年金給付額，低於當時實質平均薪資 50%時，給付與保費負擔一併檢討調整。五年一期的財政驗證包含將來的人口和經濟的狀況的預測，所以有關人口和經濟等以現在能得到的數據，投影(projection)將來的年金財政可能的情況。推估當時所使用的人口結構和經濟發展的實質現況是否準確，極為重要。這樣的改革自 2004 年以來，已經進行過二次財政檢視(2009 與 2014)，體檢新制度是否能可行或者須要進一步改革年金制度。以下說明這二次檢視過程中的參考要素。

一、2009 年總體經濟自動調整機制第一次年金財政檢視報告

2009 年 2 月 23 日厚生勞動省公布總體經濟自動調整機制第一次年金財政檢視報告(厚生勞動省，2009)，第一次年金財政檢視報告檢視的數項參考要素說明如下。

(一)未來人口推估(少子與高齡化惡化)的情況

使用日本國立社會保障與人口問題研究所 2006 年 12 月推算之「日本的將來推算人口」，推算 2005 年育齡婦女平均生育為 1.26 及男性平均壽命為 78.53 歲

女性為 85.49 歲，進一步推算 2055 年育齡婦女生育率與男女平均壽命等高中低位數。2055 年育齡婦女平均生育出生高位為 1.55，出生中位為 1.25，出生低位為 1.06，平均壽命高位為男性 82.41，女性 89.17，中位為男性 84.67，女性 90.34，死亡低位為男性 84.93，女性 91.51 歲。以 2005 年為基準，65 歲以上的人口占總人口的比重，在 2005 年為 20.2%，2055 年會上升到 40.5%，足足增加 2 倍。

(二)勞動力參與率

勞動力參與率根據 2008 年 4 月彙整的「新僱傭戰略」和此後就業促進政策推進績效預設狀況外，在參考獨立行政法人勞動政策研究與進修機構 2008 年 3 月推算的「勞動力供需估計」等作為的勞動市場參與的情況的設定依據。

(三)經濟發展

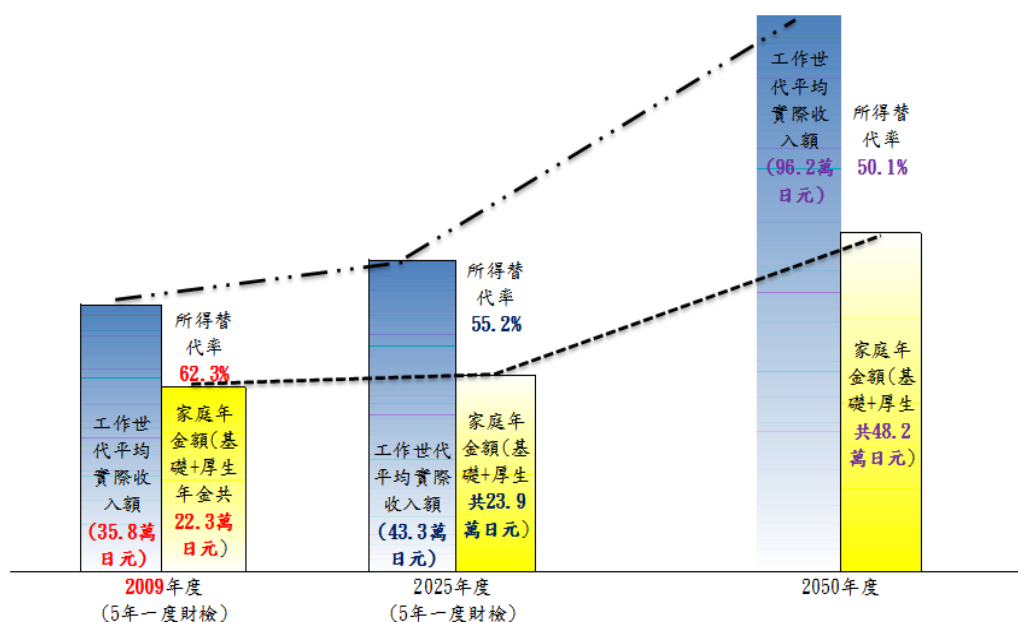
根據日本社會保障審議會年金部經濟前提專門委員會彙總「平成 21 年財政檢證中經濟前提推估範圍檢討報告」，以及 2009 年 1 月日本內閣府公佈的「經濟財政中長期方針和 10 年展望比較估算」為依據，將經濟發展分為高中低位 3 種情況，並以中位作為基本模組，進行年金的財政計算。

以長期觀點推估未來經濟發展，其主要參考的指標是基於過去實質的發展、日本經濟成長潛力、勞動參與率、物價上升率、薪資水準調漲率以及基金運用所生收益率為參數，由金融和經濟等領域的專家組成「社會保障審議會年金部會經濟前提專業委員會」，進行專業與技術性事項的討論，而提出的結果報告(厚生労働省年金局数理課，2011)。

(四)其他相關要素

上述要素外，其他與年金制度營運業績有關的因素（如障礙年發生率等）也納入採用。這些要素與被保險人及年金受領人數有直接關係的實質數據。另外國庫承擔基礎年金 2 分之一也納入計算。

自動調整機制基於上述參數若以出生率、平均壽命、經濟成長皆為中位數的條件下，第一期所估算的未來所得替代率如圖 9，2009 年度所得替代率為 62.3%，次期財政檢視報告年度 2014 年會降到 60.1%，2050 年會降到 50.1%。該報告也指出此中位數基模推估，2012 年度可能會開始實施調整率。若出生率與平均壽命皆為中位數而經濟成長為低位數的條件下，或者出生率與經濟成長皆為高位數而平均壽為中位數的條件下，則 2014 年度可能會開始實施調整率。



資料

來源:厚生労働省(2009), 国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し-平成 21 年財政検証結-,

<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0223-9g.pdf>

圖 9 總體經濟自動調整機制第一期估算的未來所得替代率示意圖

二、2014 年總體經濟自動調整機制第二次年金財政檢視報告

第二次財政檢視的特徵主要有二點，第一、以 8 種經濟發展狀況作為模擬條件，第二、選三個因素計算。而 2009 年第一次財政檢視時模擬 3 種經濟發展條件，且以經濟發展屬中位數的情境作為基本推估模式，進行討論與分析。第二次財檢報告並沒有用 8 種經濟發展情況中，選擇某一情況作為基模。而是為了今後在年金制度改革之討論上能發揮用處，乃基於社會保障制度改革國民會議報告書

(2013年8月6日)，以及持續確保社會保障制度相關法(2013年立法)的規範，選擇以(1)修訂總體經濟自動調整機制，(2)擴大被保險人適用範圍²⁷，(3)保險費確實繳納期間與選擇開始受領年金的年齡等三個因素設計出算式。整體而言，此次的財政驗證的結果顯示，經濟的活性化以及促進勞動參與有助於年金的持續性且二者為重要的要素。如果能滿足這二個前提，將來年金給付水準就能被確保。另一方面，基於長期地實施總體經濟調整，基礎年金給付水準明顯地大幅度降低。還有，關於3個選項估算，顯示都會使年金給付水準有正向效果。所以從現在開始日本政府會利用社會保障審議會年金部會等會議，根據財政驗證及選項估算的結果，推動下一波修改年老制度的討論會議(松野晴菜，2014)。2014年第二次年金財政檢視的數項條件說明如下。

(一)年金制度

2014年年金財政檢視考量(1)自2009年起基礎年金國庫負擔比重1/2、(2)年金額特別措施2015年取消、(3)2015年10月起附加年金單一化(厚生年金+共濟年金)，以及(4)短時間勞動者亦強制納入厚生年金保險(預估有25萬人)等年金改革。例如大體上共濟年金的適用對象中薪資所得較高者，其薪資所得原本就比厚生年金被保險人高，2015年附加年金單一化後，預估厚生年金工作世代平均收入會增加1.3萬日元，這容易降低所得替代率，所以第二次財檢時必須將為發生的事實納入計算。

(二)未來人口推估

使用日本國立社會保障與人口問題研究所2012年1月推算之「日本的將來推算人口」，並設定以育齡婦女平均生育及死亡率，3種高中低參數。育齡婦女平均生育出生高位為1.60，出生中位為1.35，出生低位為1.12，死亡率(平均壽命)高位為男性83.22歲，女性89.96歲，死亡中位為男性84.19歲，女性90.93

²⁷過去僅依厚生年金被保險人人數為參數，本次因2015年10月起附加年金單一化，以及短時間勞動者亦強制納入厚生年金保險(預估有25萬人)等等因素，因此須擴大被保險人的估計。

歲，死亡低位為男性 85.14 歲，女性 91.90 歲。

(三)勞動力參與率

以勞動政策研究與進修機構在 2014 年 2 月公布的「勞動力供需推估」作為設定條件，並對應將來的經濟狀況的假定及以「勞動市場的促進參與情況」，「勞動市場參與不佳的情況」等等情境試算。預估勞動市場促進參與下，到 2030 年為止會維持 6,000 萬人前後的勞動力人口；不過，若是勞動市場參與不佳的情況，到 2030 年勞動力人口下降到 5,300 萬人左右，預料勞動力人口迅速地持續減少。

(四)經濟發展

日本社會保障審議會年金部會年金財政的經濟前提和公積金運用設有專門委員會，該委員會在 2014 年 3 月 10 日彙總報告，同月 12 日公布「年金財政的經濟前提和公積金的運用作法」。根據該報告書，根據物價、薪資與資金利息等因素設定下，2023 年經濟成長最好的表現為成長率為 1.8%，最差表現為 0.5%。

2009 年財政驗證時，曾將經濟發展分為高中低位 3 種情況，並以中位作為基本模組，但受到議論。此次不設定基本模組，迴避混亂。另外，此次在公積金的運用收益率方面，回應前次財政驗證時候，對運用收益以偏向名義運用收益率估算有異議，本此從名義運用收益率扣除名義薪資上升率後之數值，來設定運用收益率。

(五)其他相關要素

其他相關要素包括遺族率、障礙年金發生率與繳納率等，作為被保險人及年金受領者等實際業務績效數據。再者，國民年金保險費的繳納率，今後努力強化繳納機制(要求 2018 年度要提高到 65%)，如果以 2014 年現在繳納率約為 60%，

國民年金保險費的繳納率納入估計。

2004 年在財政重計算時所估計的調整率，大致上在是調整期間平均值為 0.9%。但 2014 年在財政驗時重新估算調整率，2015～2040 年度年間的平均數，以促進勞動市場參與的情況平均調整率為 1.2%(表 12)，勞動市場參與不佳的情況則為 1.3%(表 13)。

表 12 育齡婦女平均生育及死亡率中位數且促進勞動市場參與的情況

年度	公共年金被保險人合計 (百萬人)	第一號被保險人(百萬人)	第二號被保險人(百萬人)	第三號被保險人(百萬人)	公共年金被保險人 3 年平均減少率 (%)	調整率(%)
2015	65.9	17.4	39.2	9.3	-0.8	-1.1
2016	65.6	17.1	39.4	9.1	-0.8	-1.1
2017	65.2	16.7	39.6	8.9	-0.8	-1.1
2018	64.8	16.5	39.6	8.7	-0.7	-1.0
2019	64.4	16.2	39.7	8.6	-0.6	-0.9
2020	64.1	16.0	39.7	8.4	-0.6	-0.9
2025	62.0	14.8	39.6	7.6	-0.6	-0.9
2030	59.4	13.5	39.0	6.8	-0.8	-1.1
2040	51.1	11.1	34.3	5.7	-1.6	-1.9
2050	44.3	9.6	29.6	5.0	-1.4	-1.7
2060	39.0	8.5	26.1	4.3	-1.3	-1.6
2070	33.7	7.3	22.6	3.7	-1.5	-1.8
2080	28.9	6.3	19.4	3.2	-1.5	-1.8
2090	25.2	5.5	16.9	2.8	-1.3	-1.6
2100	21.8	4.7	14.7	2.4	-1.4	-1.7
2110	18.8	4.1	12.6	2.1	-1.5	-1.8

資料來源:松野晴菜(2014) , 平成 26 年公的年金財政検証と今後の年金制度改正の行方 , 立法と調査 , No.358 , http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20141104026.pdf

表 13 育齡婦女平均生育及死亡率中位數且勞動市場參與不佳的情況

年度	公共年金被保險人合計 (百萬人)	第一號被保險人 (百萬人)	第二號被保險人 (百萬人)	第三號被保險人 (百萬人)	公共年金被保險人 3 年平均減少率 (%)	調整率 (%)
2015	65.7	17.8	38.5	9.4	-0.8	-1.1
2016	65.3	17.6	38.4	9.3	-0.9	-1.2
2017	64.9	17.5	38.3	9.1	-0.9	-1.2
2018	64.4	17.4	38.1	9.0	-0.8	-1.1
2019	64.0	17.2	37.9	8.9	-0.7	-1.0
2020	63.6	17.1	37.7	8.8	-0.7	-1.0
2025	61.3	16.6	36.5	8.2	-0.7	-1.0
2030	58.3	15.9	34.9	7.5	-0.9	-1.2
2040	50.0	13.1	30.5	6.3	-1.6	-1.9
2050	43.4	11.4	26.5	5.6	-1.3	-1.6
2060	38.2	10.1	23.3	4.8	-1.3	-1.6
2070	33.0	8.7	20.2	4.1	-1.5	-1.8
2080	28.3	7.4	17.3	3.6	-1.5	-1.8
2090	24.7	6.5	15.1	3.1	-1.3	-1.6
2100	21.4	5.6	13.1	2.7	-1.5	-1.8
2110	18.4	4.8	11.2	2.3	-1.5	-1.8

資料來源:松野晴菜(2014),平成 26 年公的年金財政検証と今後の年金制度改革の行方,立法と調査, No.358, http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20141104026.pdf

第四節 日本年金自動調整機制之問題與啟示

迄今日本年金自動調整機制尚未啟動,最主要的原因是日本長期處在經濟緊縮之因頓中(2004 年以來經過 10 年的景氣低迷),即使沒啟動自動調整機制,每

年核定之年金額都因物價指數與實質薪資下降而產生給付水準下降的態勢。以下分析調整率未啟動的因素。

一、日本年金自動調整機制未啟動之因

(一)處理超額年金給付-暫行性的物價調整特別措施

2004 年前年金給付會因過去物價調漲而給付增加，但時至 2000~2002 年 3 年間日本消費物價連續下降，累積物價下降有 1.7%，當時日本政府考量到若年金額給付下降會形成社會官感不佳以及財政考量，於是這 3 年年金給付額未反應下降，將超額給付擱置不管。2004 年 10 月修法，總體經濟調整機制下開始使用年金給付自動調整額，以反應過去被擱置未處理的超額年金給付。亦即規定 2004 年 10 月起物價若上漲，暫時不跟著調高給付額，直到把 1.7% 所形成的超額給付追到平衡為止。但是到 2012 年都無法實現，所以到 2012 年累計額增加到 2.5%。

因此，讓總體經濟自動調整機制無法啟動的原因之一為，2004 年修法後須應急處理的這筆超額給付，為處理此債務當時以 2005 年的物價指數為基準(若物價指數下滑，則以下滑的年度為基準)，物價上升到 1.7% 為止的這段期間，給付水準須適用特別的物價調整改定率，一旦物價有超過 1.7% 水準，就開始適用總體經濟調整機制，但是 2005 年以來，日本尚未發生物價有超過 1.7% 的水準，無法啟動總體經濟調整機制。是故，物價調整特別措施尚未追平過去的債務。

又以 2012 年度為例，當時物價上升率徘徊在低迷狀態，若依總體經濟調整機制的年金額（780,900 日圓×改定率），會比依據物價調整特別措施所定的額度（786,500 日圓）還低，因此在 2012 年度的實際年金給付金額，還是依據物價調整特別措施的額度。結果，自從 2005 年導入總體經濟調整機制以來，到 2014 年 11 月現在，總體經濟調整機制一次也沒被實施。基於這個緣故，現在需準備給付的年金額遠高過當初總體經濟調整機制開始時估計的 7 兆日圓，累欠的速度超過厚生勞動省的估計，公積金逐漸地走入不足支應的命運。

(二)通貨緊縮抑制自動調整機制的實施

如前述年金因過去物價下跌未跟著降低給付，且給付的額度比本來的水準高出 1.5%的水準(特例水準)，因此 2012 年修法，預估需花 3 年時間階段性地填補，然後取消這個暫行性的調整特別措施。這個緣故，2014 年 4 月起給付的年金額，需將 2014 年度的改定率(正 0.3%)和特例水準(負 1.0%)抵銷計算後，相較於 2014 年 3 月的年金給付額，降低 0.7%。2012 年修法對填補累欠超額給付的策略，議定從 2013 年 10 月以來連續 3 度年金給付被降低額度，預計到 2015 年 4 月才能完全取消這個特別措施。

2004 年改革推出總體經濟自動調整機制，是建立在通貨膨脹、少子女高齡化、物價與薪資變動的參數間相互變動下，推估調整率以抑制年金給付額的成長。但是之後卻很少發生通膨，日本礙於近年常處在通貨緊縮經濟景氣下，薪資與物價都一直未上升(如表 14 所示)，遲遲未達總體經濟自動調整機制的條件，導致自動調整機制無法被實施。因此，如果再這樣薪資與物價持續下滑，少子與高齡化又持續惡化的情況，自動調整率就無法被實施。2014 年公布總體經濟自動調整機制第二次年金財政檢視報告，以總務省統計局人口推算(2014 年 10 月為概算值)，工作年齡人口(15-64 歲)有 7,784 萬人，自 1995 年達最高點後，工作年齡人口數持續下降，65 歲以上人口佔總人口 26.0%也是刷新紀錄，少子高齡化的進展對公共年金持續的可能性有著重要的地位。不抑制年金額支出與刺激勞動參與將會對年金財務有重大影響。何時才會實施調整率，第二次年金財政檢視報告中估計，到 2015 年 4 月廢除特例水準後，預估物價會上升屆時總體經濟自動調整機制將會正式起動(松野晴菜，2014)。是否如期推動有待後續觀察。

表 14 2007~2013 年度間物價與薪資變動下年金給額

西元年度 (平成)	物價指數變動率 (與前年比)	實質薪資變動率 (與 3 年前平均比)	年金月額 (日元)	年金額 (日元)
2007(H19)	-0.30%	0.0%	66,008	792,100
2008(H20)	0.30%	-0.10%	66,008	792,100
2009(H21)	0.00%	-0.20%	67,017	804,200
2010(H22)	1.40%	-0.3%	66,008	792,100
2011(H23)	-1.40%	-1.00%	65,741	788,900
2012(H24)	-0.70%	-1.30%	66,541	788,600
2013(H25)	-0.30%	0.10%	65,542	786,500

資料來源:張秋蘭整理自

1.厚生勞動省 2006~2013 各年度發布資料

2.厚生労働省(2007)，平成 19 年度の年金額について，
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/01/h0126-4.html>

3.----，将来の国民年金保険料額の決め方
[https://www.nenkin.go.jp/n/open_imgs/service/00000126112q7VEKdudJ.pdf#search=%E5%B9%B3%E6%88%9018%E5%B9%B4+%E5%9B%BD%E6%B0%91%E5%B9%B4%E9%87%91%E3%81%AE%E6%94%B9%E5%AE%9A%E7%8E%87'](https://www.nenkin.go.jp/n/open_imgs/service/00000126112q7VEKdudJ.pdf#search=%E5%B9%B3%E6%88%9018%E5%B9%B4+%E5%9B%BD%E6%B0%91%E5%B9%B4%E9%87%91%E3%81%AE%E6%94%B9%E5%AE%9A%E7%8E%87)

五、自動調整機制對勞工保險的啟示

雖然日本尚未實施調整率，但從其制度設計精神可以理解年金制度越成熟，越會課徵高保險費率與降低年金給付水準，以因應年金成熟化的財務收支平衡。課徵高保險費率或降低年金給付水準皆非被保險人所能接受，但為維持年金長期經營的可能性，日本社會不得不接受陸續推出的改善措施。而目前我國勞工保險保險費率也漸進式地調升，增加保險財務的收入，但是在支出面的增幅抑制上，較少設有壓抑年金額隨高齡化而遞增的機制，若無其他財源的注溢，從日本的經驗，可以推測勞工保險財務的困境會越形吃緊。若勞工保險也研擬自動調整機制，或許對勞保財務有所幫助，但是如何在實施前先讓被保險人認清降低給付的必要性，可能是引入自動調整機制成功的關鍵因素，因此，積極建立社會共識，乃當務之急。

第五節 小結

從本章分析清楚得知在高齡少子女化嚴峻的發展下，日本年金改革為永續經營，不惜自 2004 年起以階段式提高保費、延長滿額年金給付開始年齡，以及抑制年金給付水準因物價水準或薪資所得上漲而自動調降年金額等改革做法。雖然 2004 年新設的調整率，因為經濟緊縮之故，截至目前 2014 年，歷經 10 年皆未達起動調整率的機制，但日本政府依舊每隔五年，依據年金財務推估未來的調整率，隨時依社會經濟發展情勢，來啟動調整率，抑制年金額的成長。例如根據今年發佈的五年一期財政檢視報告，日本推估 1~2 年內很有可能達到啟動調整率的條件，可以在通膨下抑制年金額增加、減輕年金財務壓力。

從上述日本年金改革中自動調整機制所扮演的角色，在於有效控制年金額度過度增加，以公式計算有效地降低給付水準。目前我國勞工保險年金給付制度實施不久，年金額水準雖設有物價指數五年持續上升而調高水準的措施，但是少有給付額減少的機制，而我國人口老化的速度與日本相同，本章整理日本年金改革後之制度架構、自動調整機制之內涵，以及近年來所面臨問題等，可做為我國未來制度改革之參考，如我國勞工保險自動調整之機制。本研究後續章節將日本年金自動調整機制納入考量，模擬適合我國勞工保險的自動調整架構，以供各界討論其可行性。

第五章 年金自動調整機制之比較

根據本研究之瑞典、德國與日本等三國年金自動調整機制之專章討論後，本章綜合比較三國年金調整機制之背景、理念與運作，並於最後嘗試總和評論與分析三國之調整機制。

第一節 年金自動調整機制之背景

瑞典、德國與日本等三國，相繼於 1990 年代末期與 2000 年代初期發展各自之年金自動調整機制。雖然三國之年金制度對於 1970 年代以來諸多經濟危機所採的因應方式不同，進而對 1990 年代以來之政策思考、改革方向與步調或有些許不同，但因生育率逐年下降與老年人口比例不斷提高所造成之年金財務負擔為共同面對之議題。

同處於歐洲之瑞典與德國兩國，在 1970 年代的兩次能源危機中相繼實施提早退休制度以解決當時中高齡勞動者的失業議題。亦即，以放寬請領年金給付之年齡，使重回就業可能性相對較低的中高齡勞動者得以提前請領老年年金給付。其成效，除有助於舒緩失業率與請領失業給付之人數外，亦可提供中高齡失業者較為長期的經濟安全保障。然而，提早退休方案導致年金制度內之人口結構加速失衡，而導致年金財務之負擔日益加重。即便德國於 1965 年的失業保險制度改革後正式將實施已久的短工津貼（Kurzarbeitergeld）與部分失業制度納為經常性實施之政策方案[97]，以及瑞典於 1976 年實施之部分退休制度，皆有不同於直接請領老年年金給付的政策發展[89]。其中，願意繼續工作並由失業保險或年金保險制度作為部分薪資來源者相對有限，故此等政策之誘因顯然不及提早退休方案。其結果，多決議以提高年金保險費之費率為方式支付日益龐大的年金給付總額。但由於逐步提高的年金保險費率勢必影響繳費者繼續參與年金制度之誘因，故年金保險費率之調整多面臨瓶頸，使得改革的必要性日益明顯，並在 1980 年

代中期之後提出諸多改革之建議。其內容，除了逐步修正與停止提早退休方案之使用外[6]，則針對年金保費費率、年金財務處理方式、年金給付水準、年金制度自動調整等面向與機制進行討論，並分別於 1990 年代末期與 2000 年代初期之間通過大幅度的制度改革。

日本為東亞各國之中較早進行工業化之國家。雖然戰後嬰兒潮與總生育率之下降為其帶來因人口紅利而大幅提升的經濟成長率以及家戶之資本累積，並為包含台灣在內的亞洲四小龍所共同享有的發展經驗[82]；生育率降低，亦同為當前人口結構失衡的主要因素。在未能有效扭轉低生育率的情況下，將進一步導致年金制度之財務壓力，而有改革的必要。日本根據其人口動態統計發現，1974 年之後逐步下滑的總生育率，為造成其 2005 年人口負成長的主因；其程度，在 2010 年以後將更為險峻。根據相關之推估，65 歲以上人口在 2060 年將佔人口數 40% 之多。對此，與瑞典以及德國有相似之發展，日本就年金財務處理方式、年金給付水準、年金保費費率與年金制度自動調整機制等內涵進行討論，並於 2004 年通過年金制度的自動調整機制。

第二節 年金自動調整機制之理念

瑞典、德國與日本三國根據共同面臨的人口結構轉變，及其直接所導致的年金制度財務永續議題做出回應，進而建立年金自動調整機制。其建構年金制度自動調整機制之理念，大致可歸類為保險費率、保險給付、財務、年金保險制度之社會性以及政策控制機制等五大面向（詳見表 15），並於本節中依照個別國家之內涵概要敘述。

表 15 各國年金自動調整機制建立之理念之比較

	瑞典	德國	日本
保險費率方面之理念	將保險費率固定於 18.5%。	保險費率最高為 22%。	保險費率成長空間有限，故當財務無法平衡時方有限度之調漲。
保險給付方面之理念	透過人口結構、物價、薪資、平均餘命、經濟成長等要素常態性調整給付水準。但當基金無法支應給付時，啟動機制調整年金請求權之價值。	透過人口結構、物價、薪資、年金係數、李斯特要素與年金永續要素等，常態性調整給付。	透過人口結構、物價、薪資、經濟成長等因素常態性調整給付。
財務方面之理念	前期基金餘額與當期保險費收入之總額應能支付當期的給付總額。若否，則代表財務無法平衡，而應啟動該機制調整該期間年金請求權之價值。另外，引進個人帳戶制度補充所得相關年金之不足，以分攤財務風險。	由於保險費率之成長相對有限，故以「量入為出」取代過去「量出為人」的年金財務理念，並逐年檢視財務之平衡。另外，鼓勵私人年金方案之參與，以分攤年金保險制度之財務風險。	以有限期間之財務平衡取代過去永續平衡之理念，並採 100 年內之財務平衡為原則，五年檢視一次並提出政策建議報告。另外，提高年金基金儲備比率，以同時協助經濟成長與預先準備支付給付之成本。
年金保險制度之社會性理念	維持以稅收支應的基本老年年金給付。除以居住瑞典境內之年資為基礎，40 年可取得該部分的滿額年金外，另依照所得相關年金給付之水準調整基本老年年金之給付額度，以使普遍人民於退休時能夠獲得適度的老年經濟安全保障。	由於年金給付水準將依照常態性之自動調整機制逐年調降，除了鼓勵參與私人年金方案以補充年金給付之不足外，尚建立以所得審查為基礎的老年基本所得保障制度。	由於年金給付水準將依照常態性之自動調整機制逐年調降，故思考設定 50% 之所得替代率為給付調整之底線。換言之，退休者應至少維持 50% 的所得替代率。
政策面操作理念	依照政策討論，將經濟成長水準訂於 1.6%，並以此作為調整給付水準的要素之一。	依照政策討論，訂定控制調幅要素 (α) 為 0.25，以控制給付水準調整之幅度。	依照政策討論，訂定「行政命令規定比率」為 0.961，以控制給付水準調整之服務。
資料來源：作者自製			

一、瑞典年金制度自動調整機制之理念

瑞典的年金制度在 1998 年改革之後，仍以隨收隨付機制為主要之財務原則，並依據總體人口結構、制度內人口結構、年金基金周轉率（保費收入與給付支出）、平均退休年齡、平均餘命、經濟波動、物價變動、薪資變動、代內人口可分享的年金資源（即遺贈獲益因子）等，調整每期之給付水準。然而，由於瑞典年金制度的保險費率應維持在 18.5%，故當期基金餘額與保費收入之總額不足以支付當期的給付支出時，年金制度除以前述方式調整當期領取年金者之給付水準外，另將調整被保險人當年度的年金價值降低未來的給付水準。換言之，在自動調整制度建立後，該機制之啟動原則主要著眼於當期的財務平衡。若基金與保費收入之總額仍足以支應給付，則不啟動該機制，而僅依照前述提及之物價指數、總體與制度內之人口結構、平均餘命與平均年齡等係數調整給付水準；若不足以支付給付總額，則將調整每年所累積的年金請求權價值。由此可知，瑞典自動調整機制隱含單向調整機制。亦即，自動調整機制僅在基金餘額與保費總額不足給付總額時啟動，除調整被保險人之（大部分為降低）年金請求權價值外，也同時調整（大致上亦為降低）獲給付者的給付水準。然而，當年金財務處於平衡狀態時，則僅依照前述之諸多係數調整給付水準（視情形，或升或降）。如前所述，此等單向調整機制或為當前制度之下代間不平等的主要來源。即便如此，瑞典年金制度自動調整機制具備如下之重要理念。

首先，設定年金保險保費上限，即為概念式確定提撥制度中確定提撥制度之主要特徵。如前所述，由於年金保險費率的調漲有其極限，並可能降低被保險人繼續遵守相關規範之誘因，故對保險費率之共識皆在於維持現有之費率，或設定保險費率之調整上限。以瑞典而言，在政策討論之過程中，認為原制度所訂之 18.5% 保險費率已接近被保險人與雇主保費負擔之上限，故在 1990 年代初期的政策討論中維持原有之保險費率。然而，在設定保險費率之先決要件下，瑞典年金制度能用以調整給付與維持財務平衡的工具則有所限制，如前所述之諸多要

素。但就另一方面而言，在確定被保險人在強制性年金制度之保費負擔之同時，亦納入個人帳戶制度之元素，亦即非所得重分配形式的年金給付制度。如此一來，當年金保險給付的部分因經濟成長、人口結構、平均薪資水準、平均餘命等因素而降低給付水準時，或可因個人帳戶制度的獲益而部分抵銷其年金保險給付之下降。

第二，極小化政府在所得相關年金保險制度之角色。就瑞典之自動調整機制觀之，除了設定保險費率上限，並按照經濟成長率、物價指數、人口結構要素、薪資要素、年金財務平衡等變數與思考調整給付之水準與年金請求權的價值外，整體所得相關年金保險制度之運作成本亦由被保險人所繳交之保費中提撥，以完全落實年金制度財務之自給自足原則。就此，除了年金之運作得以永續外，政府亦無須擔負年金保險制度未能充分估算之成本，以及後續需要投入預算。因此，以往的隨收隨付式年金給付制度，當無法支付當期之年金給付時，若非以提高保險費率之方式提高保費之總額，則需由政府透過財政撥補，維持社會保險制度之運作。在 1998 年開始實施的概念式確定提撥制度，即訂定一恆定之提撥率，佐以代內風險分攤原則以及財務自主原則所建構之年金體系。

第三，調整機制為常態性實施，但僅於年金財務無法維持平衡時調整年金請求權之價值。如前所述，瑞典年金制度之自動調整機制雖有一啟動機制平衡其財務，並以該平衡係數作為調整年金請求權價值之基礎。然而，亦如前所描述之內容，無論財務平衡機制啟動與否，年金給付水準皆會每年依據物價指數、人口結構、代內可分配資源、平均餘命、薪資要素、平均薪資水準、經濟成長、年金行政成本等係數調整。據此，年金制度之自動調整機制應為一常態性機制。若自動調整機制著眼於因應較大規模之財務危機或經濟困境所為之調整，其單次之影響程度可能較大；但若欲採平滑機制，將該影響分散至數年吸收，則意味著其影響期間將相應延長。

第四，在改革第二層年金保險給付制度並建立自動調整機制之同時，維持以稅收為支應的基礎老年給付制度，保障老年年金請領人之老年經濟安全。瑞典主

要係以貨品加值稅支應基礎老年給付制度，並依照國民資格之審查與居住於瑞典國境之年資，審核個人能否獲得基礎老年年金制度之給付水準。與此同時，在 1998 年的改革後，基礎老年給付制度除依照請領人之要件審查外，亦按照請領人由所得相關年金給付制度所獲得之給付水準調整所得。如此一來，當所得相關年金給付水準超過一定之金額後，將依照一定之公式調整基礎老年給付之水準；若所獲得之所得相關年金給付超過一定金額後，基礎老年年金給付甚或為零。換言之，瑞典的基礎老年年金由過去普遍認定達法定年齡以上之老年人口皆有因維持老年生活之需求，而給予基礎老年年金保障的普遍式給付原則，部分轉變為以老年年金給付水準衡量其所得維持之需求的社會救助形式。即便基礎老年年金保障之理念有所改變，其結果仍維持以全體老年國民皆享有一定水準的老年經濟安全保障為原則。

六、德國年金制度自動調整機制之理念

德國於年金制度之改革，亦起因於 1970 年代兩次能源危機所導致之失業率提高、請領老年年金給付之年齡調降、就業人口結構改變、年金制度保險費率調漲，以及人口老化等面向所導致的年金財務永續性之探討。換言之，在面臨能源危機所導致之中高齡失業議題，德國以降低老年年金請領年齡使失業者得以提前獲得給付，但卻造成老年年金給付期間過長、制度內依附比之變化以及年金保險費率之提高，以因應後續之財務問題。由於德國五大社會保險制度之總和保險費率於 1990 年代大幅提升，超過德國國民普遍接受的 40% 門檻，但在加入歐洲經濟貨幣聯盟後，透過編列預算補貼年金制度保費之方式有其限制，故逐漸思考維持一可接受之年金保險費率，佐以其他係數調整年金給付水準，據此，德國在建立年金制度自動調整機制之過程中並非一次到位，而是經過一段時間之檢驗與實施，諸如 1989 年年金改革法引進以淨工資連動調整年金給付、提早退休與自我規範機制等設計，1996 年年成長與就業促進法加大提前退休減額年金給付之幅

度，1997 年年金改革法引進以 65 歲平均餘命調整年金給付額度之人口因素，以及 2001 年年金改革法著重私人年金方案在年金給付上之角色與設定保費上限並採取相應之政策討論與修正機制等。

其中，1989 年通過之自我規範機制與本研究所探討之年金制度自動調整機制密切相關，分成財務面與社會面之永續性意涵，並成為當前德國年金制度自動調整機制之主要精神所在。在財務面之永續意涵，除提出應有效限制保險費率之上限外，並認為應建立一套自動微調機制以能透過諸多係數持續並常態性調整給付，而非單純透過給付之降低以抑制保險費率之調漲。2001 年之改革除據以建構「收入取向的支出政策」外，亦加重私人年金方案以為公共年金制度補充之性質。換言之，延續 1989 年改革之精神，將限制年金保險費率之上升幅度，並以自我規範機制針對給付水準進行調整，另透過稅收優惠支持私人年金方案之實施，減輕公共年金制度之財務壓力。如此一來，可達成 1989 年所主張的社會面永續意涵，亦即在預期社會全體成員年金給付水準將向下調整的同時，仍能維持一定程度的老年經濟安全。就德國社會安全體系而言，2001 年的改革亦標示自 1880 年代以來俾斯麥傳統的典範轉移[11]。其後，2004 年的改革接續確立年金給付向下修正之原則，亦即依照「年金保險永續要素」調整給付。該要素包含薪資要素（薪資毛額）、物價指數、年金係數、李斯特年金要素、年金保險永續要素等。其中，李斯特年金要素包括老年年金給付總額佔整體年金給付之比例以及保險費率之調整，而年金保險永續要素則涵蓋制度內人口結構（亦即領取年金者與繳交保費者之人數比例）、收入在總平均工資以上的就業人數、可領取標準年金給付之人數以及控制調幅要素（ α ）等。控制調幅要素基本上反應其政治力在年金制度調整機制中所佔的重要性，並以此決定年金給付水準下降之速度。

根據上述德國年金制度自動調整機制之規劃理念，可大致整理為如下重點。首先，係以建立財務穩定的自我規範機制為主要，並同時兼顧財務面與社會面之永續性。承前所述，德國年金制度之財務永續性，係建立在以有限度提高年金以及建立常態性之自我規範機制的基礎之上，緩步調整給付水準，並朝向國際勞工

組織（International Labour Organisation；ILO）第 102 號與第 128 號公約所建議之 40% 至 45% 的所得替代率為目標。在社會面永續性的實踐，在 2001 年年金改革之後，則是擴大透過私人年金制度作為公共年金給付之補充，以使社會成員能夠於老年時期普遍獲得一定水準之老年經濟安全保障。除此之外，德國於年金改革之後亦建立以社會救助資產審查形式為基礎的老年基本所得保障制度，以確保退休者獲得一定水準的生活資源。

第二，為避免過於激烈的年金給付或保險費率之調整，以及使年金給付水準能夠依照工資或物價之一定比例成長，常態性實施之年金自動調整機制應為必要之思維。如前所述，德國當前之自動調整機制，係依照稅後薪資、物價指數、年金數值、年金給付佔總給付之比例、人口結構、平均工資以上之就業人數、領取標準年金給付人數之比例等，常態性調整給付水準。但與瑞典年金制度的自動調整機制相較，德國的制度則未涉及調整年金請求權價值的層面，故亦規劃年金保險費率可緩步調升至 22%。

第三，政治力為年金給付水準調整的主要考量之一。就德國年金自動調整機制之內涵觀之，除了控制調幅要素（ α ）係人為決定外，其餘要素則反映來自於物價、薪資、人口結構等面向之改變，進而調整當期之給付水準。控制調幅要素為一透過政治討論所訂定之數值，代表給付水準之調整應反應何種程度的實質物價、薪資、人口結構轉變等因素的改變。以當前訂 α 為 0.25 而言，代表年金給付水準之調整僅反應前述因子確切變動數值的 25%，亦即四分之一。換言之，若在政策討論過程中決議讓給付水準加速反映當前物價、薪資、人口結構等因素之變化，則可適時提高 α 的數值。

七、日本年金制度自動調整機制之理念

日本年金制度之改革如瑞典與德國之經驗，亦著眼於人口結構、物價水準、薪資水準與財務平衡等面向。其中，日本的人口老化速度為本研究所參考的三個

國家中最快；在 2060 年的老年人口預計佔總人數的 40% 之多，而有改革之急迫性。此外，日本之經濟長期處於通貨緊縮的情形，且經濟之成長與其伴隨的薪資水準隨之下降，故而年金給付之水準有相應調整之必要。因此，在 2004 年修法過程中，係以年金給付水準如何依照人口結構（調整率）、薪資水準、物價水準（改定率）、有限調整年金保險費率、經濟成長與財務穩定等要素調整，又能同時兼顧年金保險制度的社會性，亦即維持老年經濟安全之本質。據此，2004 年之年金改革建立年金制度之自動調整機制，並按照上述各面向擬訂相關之公式，以作為後續調整之依據。日本年金制度自動調整之規劃理念，大致可歸納為五個面向：

- (一) 2004 年通過之年金改革，其內涵大致包括一定期間之年金財務平衡原則，以每五年提出一次年金財務精算報告，並對相關之調整提出政策建議。其內涵，主要在於再計算保險費率之調整幅度，以實現 100 年財務平衡之原則。其中，對於以 100 年作為財務平衡之期間，係著眼於日本一個世代之平均餘命在未來將朝 100 歲邁進，故代內之年金財務應維持自身之平衡。其財務處理方式，在 2004 年改革後，則改變以往偏向隨收隨付制度為主的財務處理模式，轉為較高儲備水準的隨收隨付制度，以能同時協助經濟成長之相關政策，並因應臨時性的給付支出。
- (二) 由於日本年金制度之改革係著眼於人口結構之快速變動，且總體人口結構之轉變將直接影響勞動人口以及年金制度內人口結構之變化，故有根據人口結構之變化調整給付水準之必要，以維持代內與代間負擔與給付之公平性、財務之獨立與永續，以及保險費率之穩定。據此，於年金改革之後納入以被保險人之人口變動率與平均壽命變動率兩項因素為主要內涵的調整率，並計算出隨後每年給付水準應調整之幅度。其中，由於人口老化之程度持續與加快，其給付之減

少幅度由一開始的貼近 1% 逐漸增加為 2%，並於 2050 年稍微降至 1.8%。

- (三) 日本與本研究所參考之瑞典以及德國皆有年金保險費率調整之壓力，²⁸故而多思考以現有之資源做有效之使用與分配。因此，其改革方向多以調整給付為主要；當為維持適度給付水準卻無法達成財務平衡之目標時，方有限度調整給付。換言之，其財務平衡之原則大致依據前述之物價變動、薪資要素、人口結構等因素調整。其中，經濟之成長或緊縮會影響薪資與物價之變動，並進一步提高或減少保險費之收入以及增加或降低年金給付水準。但就人口結構而言，如前述著眼於代內與代間資源共享之平等理念，將成為給付逐年調降的主要因素。據此，在給付水準調降幅度較保費調漲壓力顯著的狀態下，保險費率可謂相當穩定。
- (四) 由整體自動調整機制之內涵觀之，其給付水準將以調降為主。然而，就社會保險制度之社會性觀之，應在於確保被保險人一定水準的老年經濟安全。據此，在建立自動調整機制之過程中，雖然納入諸多的要素以向下調整給付水準，但亦同時思考最適度的老年所得安全水準。以當前的政策討論而言，係以所得替代率 50% 作為給付水準向下修正之底線；換言之，若給付水準下降至 50% 之所得替代率，則將停止自動調整機制之運作。但若屆時之財務狀況無法達到一定期間內之平衡（當前制度訂為 100 年），且保險費率已無調漲空間時，才有可能討論下修所得替代率水準的方案。
- (五) 與德國的自動調整機制相類似，日本的年金制度自動調整機制亦預留政策控制的空間，以加速或減緩給付水準的調整速度。在日本，該政策性調控值稱為「行政命令規定的比率」，係由政府以行政命令訂定，

²⁸ 就日本之第二層年金制度保險費率觀之，大致介於 14% 至 17.474% 之間，故國民年金保險費率的調漲空間有限。

並以此數值乘上滿額年金年給付額度，以計算出年金請領人當年度的給付總額與每月的給付額度。如此一來，年金給付水準之調整亦能在某種程度上反應政策目標；一方面達成代內與代間之公平性、年金制度之社會性意涵以及財務平衡。

第三節 年金自動調整機制之運作

隨著人口老化與年金體系財務壓力日益沉重，各國不斷進行年金改革的結果，已然逐步改變年金體系的風貌。如同目前全世界的年金趨勢一樣，逐步降低公共年金的替代率、增加年金準備金、提倡私人年金等，其中明顯可見各國皆在公共年金自動調整的政策上積極作為。本計畫探討的三個主要國家年金改革經驗，在近年來都陸續引進財務自動調整機制，藉此調整其公共年金體系的給付水平，平衡整體財務發展。就時間點而言，瑞典可謂是西歐年金改革在這方面的先驅者，在 1990 年代初期就開始數年的討論，進而在 1994 年畢其功於一役，確立瑞典年金體系可長可久的基礎。相較之下，德國同樣在 1990 年代晚期打算實施所謂的「人口要素」，藉以調整年金財務，後來因為政爭而未竟全功；一直到 2001 年的改革另起爐灶，減低公共年金的責任，並在後續的措施中置入類似於瑞典的自動平衡機制，以維持公共年金體系的財務健全。日本的年金改革也是經過幾次嘗試後，才在 2000 年以後找到比較確定的方向，進而開始穩定公共年金財務體系的努力。

年金改革這種根本性的制度變遷，除了制度環境改變使然之外，也有很大原因可追溯到政治改革本質的變化，使得傳統政黨政治依循的利益團體或行動者組成出現微妙的轉變。這點在勞資共治的國家特別明顯，例如德國及瑞典便是實例。兩國的勞動市場結構變遷造成雙元化：知識經濟發展下的白領專業勞工得到最大的利益，不但有穩定就業，也可以獲得社會保險的保障。相反的，低技術性勞工常常成為不穩定就業的群體，勞動條件較差，也往往難以累積足夠的保險年

資。在這種情形下，工會團體的會員以及相關勞工政黨的群眾基礎也發生變化，成為各自追求特定群體利益的團體，從而影響了各國年金政治的運作邏輯。日本則於 1970 年代便已計畫提高退休年齡，當時因為牽涉到企業年金的相關規定而未竟全功。1986 與 2004 年分別有重大的改革，除了常見的提高退休年齡與設定保費上漲限額外，重要的是解除過去對年金基金投資管理的限制，希冀提高其投資效益。1994 年自民黨首次失去政權，日本政治進入多黨聯盟與競爭的狀態，使得日本內閣政治偏向英國模式，成為自民黨與民主黨的競逐。另一方面，由於日本企業年金佔有一席之地，雇主及勞工對於年金改革的偏好也是年金政治的重要因素。

綜觀三個國家的年金改革經驗，不難看出一些共同的思維，整理如下表 16 所示。首先，各國都參考過去的物價及工資水準變動，藉此反映年金與工資發展的連動。在日本的情形中，每年各項給付之資格與給付水準，會依據公式計算公告各種情況的給付水準(滿額、增額、減額)。滿額年金額依過去物價與薪資變動的情況，以及 2004 年起實施的各年度改定率等，這些變動率作為依據裁定每一年滿額年金額的基準(厚生勞働省，2013b)。德國的情形則以薪資變動為基準作為調整年金升降的參考，表現在所謂的薪資因子，反應當年度就業勞動者的毛工資或所得的變化，所以可由上一年薪資毛額成長金額與剛結束這一年須繳納年金保險的薪資所得改變進行比較後，再加以調整。根據國民經濟核算(VGR)的「薪資異動指標」顯示，年金與薪資呈現密切的關聯性。依據需繳納年金的所得收入可確定，就中期來說，因為薪資會持續上漲，年金與被保險人的收入將呈現正向的連動關係。瑞典的平衡機制比較特別，主要因為所得年金制度(IP)採概念式確定提撥制度(NDC)為財務處理原則[16]。NDC 固定被保險人的保費提撥率，並將其提撥總額計入其個人帳戶之中。但是，NDC 制度並未如全額提存準備(fully-funded)的個人帳戶制度一般，確實將其提撥之金額做為老年年金給付之儲備。亦即，個人於 NDC 制度所累積的總額，為未來年金給付總額的現值；其僅止於顯示個人所累積的老年年金給付請求權，並將以此作為計算年金給付的基

礎。然而，在計算當期的給付時，則依據經濟與人口等變數調整個人所能獲得的給付水準[17]。NDC 制度係將個人生涯所繳交的保費以資產的形式加以記錄，並保留於個人的概念式帳戶之中。其投資報酬率的設定，則是以同一世代甚或同年齡之所有被保險人為基礎，將其薪資之成長率以及代內死亡者所遺留下的年金資產列入計算，以延續過去隨收隨付制之下，代內與代間資源重分配之精神。

表 16 各國年金自動調整機制運作情形之比較

	瑞典	德國	日本
制度通過之時間點	1998 年	2004 年	2004 年
自動調整機制啟動之時間點	常態性調整給付水準，年金價值調整啟動於 2008 年。	常態性機制	從未啟動
應用之年金對象	所得年金 NDC	法定勞工與職員年金保險	僅國民年金
自動調整的主要機制	通貨膨脹、平均被保險所得、平均退休年齡、領取年金給付之平均期間、遺屬之人數與平均餘命、保險財務之周轉率、當期應給付之年金債務、投資報酬率	薪資成長、勞動人口與退休人口消長、年金保險財務	物價指數連動、有限均衡方式
自動調整機制的財政效果檢驗	以過去三年之平均數為基礎，緩和景氣循環對被保險人與年金請領人之影響程度	α 值，目前為 0.25，表示年金保險永續因素的控制調幅為 25%，可視情形調整	財政檢證，檢查結果作為未來 5 年期間保險給付與負擔調整的依據
針對老年貧窮補救措施	保證年金	基礎年金 (資產調查)	基礎年金給付
資料來源：作者自製			

其次，更關鍵的是有鑑於人口老化的到來，瑞典、日本及德國的調整機制都包括世代正義的理念，以免未來的世代承受所有的負擔。瑞典在經過年金改革委員會一系列的相關討論後，1997 年的討論報告修正以同時兼顧代內與代間被保險人給付水準的平均指數（average index）為自動調整機制之原則，以能夠同時

達成財務平衡與年金請求權之維持[32][94]。同年，依據此等原則，而有以財務平衡為基礎之係數，來調整年金給付與保費收入兩者差異的提議；此即為以所得係數做為啟動自動調整機制與否的判定原則，並以該係數進行調整的制度設計。也就是當平均餘命的成長速度超過預期，以致於無法取得足夠的保費提撥支付給付時，這個機制便會啟動以降低年金給付過度成長。德國在這方面則是引進年金保險永續因子的概念，考慮範圍包含其一為退休者與繳交年金保費的就業者人數比例：當繳交年金保費的就業者須負擔的退休者人數增加時，年金調漲的幅度較小；反之，如果就業者須負擔的退休者人數下降時，年金的調漲幅度較大。由此可看出影響年金保險永續因素的重要因素之一為就業人口勞動力。當年度可領取的退休金依據前二年到前一年間領退休金總人口與繳納退休保險費總人口的比例變化，每年都調整以避免繳納保費的就業人口負擔過大。日本則是於 2004 年修法推動「有限均衡方式」，先預估一定財政均衡期間內，謀求年金財政的有限均衡。所謂財政均衡期間，是指當時(2004 年)出生的世代，到其領取完年金需要的時間，預估大概 100 年，也就是 100 年後的公積金至少能支付 1 年分的年金給付。因此，2004 年起每五年一次的財政檢證會持續到 2105(平成 117 年)年度為止，這期間稱為財政均衡期間。基本的財政均衡期間會隨著每五年一次的財政檢證而移動。另外，2004 年在日本年金相關法改革的藍圖中，也明定未來某個時點固定保險費的水準之後，100 年內年金財政仍能維持均衡的設計外，並導入年金給付自動調整機制，以及基礎年金給付由國庫負擔比例提高到二分之一的規定。

此外，在顧及世代正義及勞動市場因素之餘，三個國家都直接考慮將年金保險保費成長與年金給付連動，進而形成反向的關聯。也就是當各種原因導致政府必須調升年金保險保費費率時，接下來的年金給付就會透過自動調整機制而下降。這點其實是「確定保費制」(defined contribution)的演化，直接讓保費收入和年金給付掛鉤，形成更清楚的連動關係。例如在德國的情形中，保險費率因子將年金保險保費費率的變化考慮在內，提高年金保險費率也表示年金給付的調

幅趨緩；當調低保險費率時，就表示年金保險可調漲的幅度較高。與其他要素不同的是，保險費率要素為穩定年金給付金額的影響要素，但調整就業者應繳納的保險費率還是會影響退休者的年金給付。直至 2030 年，年金保險的費率將逐年調整為收入的 22%，每當保費費率提高時，接下來一年的年金漲幅就需減緩。瑞典的情形雖然略有差異，將年金給付總額定義為當年度未履行之年金給付與現正履行的年金給付之總和。前者係以年金結餘之總額、當年度所累積之年金請求權的估計總額，以及 ATP 制度所累積之年金請求權的估計總額等三者之累加總和。後者則依據 61 歲以上請領年金給付之總額（詳見本計畫關於瑞典的章節介紹）與最近三年的年金給付經濟因子之平均值兩變項估計。如此一來，年金給付勢必受到各項影響保費收入的因素影響而必須調整。

值得一提的是德國的年金計算公式其實留下一個自動調整機制伏筆，也就是年金保險永續因子中的 α 值，目前 α 要素為 0.25，表示年金保險永續因素的控制調幅要素為 25%，由於就業的被保險人數與退休人數無法在短時間之內改變，但政府卻可以利用此控制調幅要素 α 影響年金係數值的高低，這個數值由政府經立法程序決定。政府可決定的控制調幅要素 α 在政治上占有舉足輕重的地位，也成為政治角力的一部份，因而這個要素將決定就業的被保險人數與退休人數之間的比例如何影響年金給付的水準高低。換句話說，自動調整機制固然提供年金給付修訂的重要參考，最後的給付水準高低多少還是會受到政治考量的影響。例如瑞典年金自動調整機制於 2008 年金融海嘯時啟動，由於估計年金財務將較前一年減少 3.28%，因此依據相關公式計算需減少該年度給付達 4.5%，進而延伸為政治上的討論。因此，執政黨提出年金給付之補償機制，並結合稅收減免為方式，降低各項所得於該年度所需繳交之稅賦總額。此外，執政黨亦提出年金自動調整機制之修正方案，並決議以過去三年之平均數為基礎，進而緩和景氣循環對被保險人與年金請領人之影響程度[37]。這些措施也說明自動調整機制並非萬靈丹，最終仍舊得納入政治的考量，但是它至少提供一個客觀數據提供討論。

整體而言，本計畫比較的三个國家年金自動調整機制的設計，雖然彼此之間

因國情不同而有相異的制度設計，其背後的思考卻仍有類似之處。重點在於除了考量人口、經濟成長、年金財務發展的因素之外，老年經濟安全的考慮仍舊重要。所以在瑞典的情形中，我們看到保證年金的設計；德國也實施類似的基礎年金制度，而日本則規定總體經濟調整機制的結構，做為年金給付調整的依據。這些設計的背後思考都希望在刪減年金給付成長幅度的同時，不致於導致老年貧窮的大幅增加。所以如何在財務平衡的原則下，同時兼顧社會公平及世代扶養關係，將是台灣未來設計年金自動調整機制必須思考的課題。

第四節 年金自動調整機制之評析

儘管參考了瑞典在 1990 年代的年金改革經驗，德國的年金自動調整機制考量相當多的因素，大幅控制住未來年金給付成長的幅度。如果說瑞典的年金改革是 1990 年代的典範，德國在 2002 年以後的改革應可視為當代年金改革的另一個值得參考的對象。兩者都是進行制度改革的大工程，透過多層次的公私年金混合以及年金財務的自動調整，為實施超過百年的年金制度奠下一個較能長治久安的基礎。瑞典增加了 NDC 制度，以個人帳戶制度輔助公共年金的部份，並在 2008 年也開始實施自動調整機制；德國則是開始補助私人年金，並逐步降低公共年金的比重；日本大致仍以公共年金為主，自動調整機制與總體經濟情況連動，並且綜合考量勞動市場工資與物價波動情形。日本也在 2004 年前後，開始了相關的討論並付諸實行。本研究已指出三個國家的年金自動調整機制不盡相同，畢竟彼此之間的制度與政策差異，不可能有一套舉世皆準的公式。儘管如此，一些基本的思考原則仍然值得參考：勞動市場結構、經濟成長與工資發展、人口變化等等，這些都是我們探討的三個國家會注意的調整因素。

有關自動調整機制的效果部份，相關研究指出這部份確實能降低公共年金的財務負擔。瑞典年金改革之後，自動調整機制運作確實使年金債務總額降低，且相關之評估指標亦有所增進。然而對整體制度較有疑慮的部分，應屬自動調整機

制之平滑機制、代內與代間之資源分配與重分配、是否為一因應特別經濟事件而非非常態性機制，以及調整機制所造成之代間不平等議題等。在德國部份，自從2004年推動自動調整機制之後，已經初步降低公共年金給付水準上升的幅度。同時由於參考了瑞典的經驗，並且加入了較符合自己國情的計算因子，到目前為止可謂達到當時改革的目標。在瑞典所進行的相關討論，並沒有在德國學界出現；後者比較關注的還是公私年金的新混合以及國家管理角色的轉變，或是由此引發的老年經濟安全不足問題。

值得一提的是本計畫討論的三個國家年金改革重點在收支平衡與財務永續，並陸續推出各項平衡機制，但是造成的後果卻是老年經濟保障降低與不平等的問題。正如我們在前面指出，當所有的眼光集中於財務永續的議題時，人們卻忽略了年金體系中社會永續（social sustainability）的重要性。雖然年金保險永續因素使法定老年年金財務趨於健全，但卻造成許多退休者的年金減少，退休後要能維持原來的生活水準或避免貧窮，便必須更仰賴私人年金保險。所以在思考年金改革與財務平衡的同時，三個國家也有提出配套措施，避免這些改革的幅度過大，這樣反而失去年金保障老年經濟安全的本意。此外，財務自動調整機制只能視為整體年金制度規劃的一個環節，其他包括政府的管理角色、私人年金的補助、甚至是基礎保證年金的實施，這些都是西方年金改革的整體措施，不能偏廢看待。

最後，三個國家的改革經驗顯示世代公平是很難企及的目標。當前的年金改革注重於如何避免讓現在的工作人口負擔過重，從而以各項平衡機制降低未來年金給付水準。但是如同在瑞典的情形中，領取年金者在新的瑞典年金制度之下所面對的給付損失將甚於當前工作之人口。以年金領取者而言，由於其為純粹的領取者，已無法繼續依照新制度的規定累積其年金請求權，故往往在自動調整機制啟動時，面臨給付降低的議題。相對當前的工作人口而言，則仍有相對長的時間可以累積年金請求權，並提升與維持其於退休之後的給付水準。德國與日本的情形也很類似，面對未來即將降低的年金給付水準，現在的工作人口還有餘裕多加

儲蓄，並利用政府提供的補助強化自己未來的老年經濟安全。但是對於即將或已退休的人群來說，時間並不站在他們那邊，只能接受這些改革結果。目前各國的做法多半以基礎年金或是社會救助當作最後的社會安全網，但是如此一來，我們可以想見在未來，國家的角色仍然十分緊要，不但需要管理公共年金的財務，也得留意老年貧窮的問題，這點無疑是台灣觀察各國經驗更應參考的重點。

第六章 焦點團體分析

本研究為廣泛蒐集各方學者專家對於年金自動調整機制的觀點，舉辦了三場焦點團體會議，以及一場座談會。三場焦點團體會議有兩場於台北辦理，一場於嘉義辦理，出席對象均為學者專家，專長涵蓋年金、財務、性別、勞工、人口等領域，三個場次計有 13 位專家學者參與。座談會部分，主要邀請政府年金相關主管機關參與，共同討論年金自動調整機制之可行性及其實施可能遭遇之問題與挑戰，計有三位學者專家及來自國防部、衛生福利部、國家發展委員會、勞動部、銓敘部等五個部會之 26 位代表參加，討論相當踴躍熱烈。本章針對這些會議的討論內容做系統之整理，以了解各界對於此一議題之見解。而會議中之歸納整理係與會者之觀點陳述，並不代表本所研究團隊之立場。

第一節 年金自動調整機制之必要性與制度比較

一、年金自動調整機制之必要性

從焦點團體邀請的專家學者討論中，不論是支持部分提存或隨收隨付財務制度的學者，大多認同我國實施年金自動調整機制之重要性。

“我覺得這個設計是好的，這個設計是對的，你本來就應該調節你的 *contribute* 跟你的最後的給付之間的關係。否則的話，後面這群人[指坐於後面的年輕研究助理]，他們永遠...他們要繳最高的保費，領最少的年金。當然本益比是不會有損失啦，因為你繳的一定比你的來的少嘛，這是大家都知道的事情，但是不要忘記他們還要繳更高的稅...”

“說實在的，做一個 PAYG 的擁護者，我當然也要考量現實面，譬如說，的確台灣的人口結構的問題。人口結構的這個因素，他對於未來的，包括你能夠看出有的人少了，然後領的人多了，這樣的一個人口的因素...”

“今年的8月17日，勞保的投保人數突破一千萬人，馬上就是下降了，那已經到最高峰了。所以我認為給他一個調降的機制是有必要...”

“就是勞保的部分，大家都意識到問題，包括未來人口老化的。早期我們負擔的費用從6.5%開始，到後來1.55你決定了年金給付率，這個落差是誰要去填補？你總不能叫他們[指旁邊的年輕助理]去填補吧？叫他們去填補的話，將來他們可能會離開這個國家嘛，拋棄繼承嘛。你們留了一堆債給我，留了一堆債務給我，我怎麼繼承呢？他們可能會跑到國外去不回來了，他們就會拋棄這個繼承。所以我倒覺得說，第一個，現有的勞保的制度，他本來就有一些調整的機制，然後現在的政策工具，本來就可以讓你去想到調節，這個基金跟給付的關係。那如果說，現有制度設計跟可行的政策工具都沒有辦法去解決這個問題的話，那當然這個制度是要慢慢引進來的，這個地方要被討論的。”

“我覺得他應該像油價調漲那樣，他可以自動調漲，不要經過立法院的話，因為你再經過立法院，他們那個五年都過了。”

“我覺得有這樣一個調整機制，它的正面意義就在於，讓社會知道這個其實是在一個很合理、很理性的考量之下，然後在一個先講好的遊戲規則之下去做調整。我想，這個制度是對於邁向一個更合理的制度化的一個非常好非常好的機制。”

“現在感覺我們基金都還在，個個都是上千億的基金，可是在未來的一個人口反轉的情況之下，這個基金會很快的消失。那在這個情況之下，我們去談一個很制度化的，其實相對沒有這麼迫切，反而是我們各個制度面的一些迫切性的改革...在談這個自動調整機制其實對各個制度，主管機關會覺得有點遙遠。因為他們會覺得眼前有一些急迫性可以調整...如果以我們常常在訂那個期程的話，這會是一個比較中長期的考量。那短程的我們可能還是會希望，各個保險就在我們目

前現行的一些相關的年金共識裡頭，再希望可以跟各界來做一個討論。”

“其實就瑞典來說...他目前[費率]是 18.5 嘛！所以我們知道當一個社會保險制度，財務發生問題的時候，可以解決的無非就是提高收入面，不然就是降低給付面。那他也知道他到頂了，不太可能再增加他的收入面，因為已經到 18.5 %，所以他才會想出一個 NDC，就是從給付面著手來處理他的財務問題。那反觀我們臺灣，剛剛也提到我們的費率其實都比較偏低，而且現在還在逐步往上攀升的階段。那如果在這個攀升階段，又說這個機制如果形成後也不是立刻用，可能是未來的某個時候用。那我們就會發現，有一群人目前可能就是在被逐年、固定一段時間被提高保費的人。等到他要開始領給付，就是我們要開始試用這個自動調整機制，他又被自動的往下一直掉他的 pension。那他會覺得我真的蠻倒楣的，雙邊砍。在付保費的時候他是越繳越多，可是在領給付的時候就是越來越少。當然我不知道如何來處理這些問題，一定有一些人是這樣的年齡層的，一定會面臨這樣的問題。”

整體而言，支持我國年金制度採行自動調整機制的理由，包括：有助於現行年金制度的財務壓力、有助於平衡年金世代責任能避免下一代負擔過重、有助於年金制度的平和演進能避免立法爭議且費時。但也有專家認為，現階段各項社會保險仍有相當規模的基金，且我國社會保險年金制度仍有調高保險費率的空間，並無實施年金自動調整機制之迫切性，應先進行其他年金制度結構的改革，再來思考年金自動調整機制的問題。

二、年金自動調整機制之制度原則

觀諸瑞典、德國與日本年金自動調整機制之設計與運作，其主要之出發點都是在實現和緩地降低給付水準的目的。但在焦點團體與座談會中，幾位出席者都強調，我國現階段採行的年金自動調整機制若僅能導致給付削減的效果，則必然

再度重創民眾對年金制度的信心。因此，最好年金自動調整機制的公式同時具有將給付向上或向下調整的機會，以反映相關社會經濟條件之變動。

“所謂的自動調整機制，那感覺上從報告這個 case 來看的話，到最後的結果都是調降，都是往下 down，那如果說一個制度如果未來只是能夠往下 down，換句話說它只是單向的往下 down，而不是雙向的，比如說經濟好轉的時候他年金的替代率可能會提高，如果說沒有這種雙向的設計，那你現在用一個制度然後來跟民眾講說，未來都是一定往下 down，或說 down 的時間的長跟短而已... 這十年會 down、二十年會 down、一百年會 down，像日本。那這個單位當然會被討論就會比較多。就是它只是一個單向的作用，還是他會有雙向的作用。雙向的作用意思是如果說財務的情況改善，或者說其他情形的情況改善，在改善的情況底下，有可能我們的年金會回復到過去往下調的時候，可能會回復到原來的水準。類似這個機制，它到底有沒有存在，還是在這個過程裡面的話，感覺聽起來結果都是往下 down。雖然說財務是比較穩定沒有錯... 我想這個在政策的一個辯論上面跟政策的討論上面，恐怕會引起這樣的制度的必要性、它的說服性，恐怕會引起的討論是相當大的。”

“因為不能說我只會往上走不會往下走，我還是有些條件，那另外是在可行性上，當勞保這樣的時候，其他類似的保險沒有這樣，那勞工絕對會反對，你這個就是要把我往下，不然就是要加我的保費減我的給付，絕對過不了，可以保證，職業工會那種絕對會反對。”

確實，雖然就人口結構的角度觀之，我國未來年金保險的財務壓力只會更加沉重而不會更輕盈。然而，就業市場與薪資結構等狀況卻可能是往更好或更差的方向變動。若就業市場的條件變佳，且/或就業者的薪資提升，就有利於年金財務的改善；在此情況下，年金給付的合理調整方向應是向上而非向下。

此外，在比較瑞典、德國與日本的年金自動調整機制時，許多學者專家都強調，我國若採行此一機制，應朝向簡單且易懂的方式來建構年金自動調整機制。

“制度越簡單，人家越容易明白，這個制度就會越容易被接受。”

“那到底是哪一個比較適用於現行的...就是是不是要比較簡單，可以讓在立法的時候，立法委員可以比較了解。”

“一個新的制度要行的話，最好能夠簡單一點，告訴人家為什麼要有這個制度，然後告訴人家說，沒有這個制度的話，那麼可能的財務隨時都會產生赤字的問題，那赤字累積久就破產了。”

“如果要用瑞典、日本、德國做對照的話，我可能會比較傾向瑞典的機制，因為它看起來相當的簡單，不像德國好像很棒，德國制度很複雜，但好處是大家都看不懂，可是呢一個新的制度可以簡單的話，就比較容易說服人家為什麼我們要用這個制度。”

“但是以台灣社會過去這幾十年的氛圍，我認為如果要像德國那麼複雜的機制，很難推。因為法院就講不清楚。我倒認為，像日本那樣子，比較簡單，但是有一個大致。”

國內各界目前對於年金自動調整機制的了解仍相當有限，未來若要推動年金自動調整機制入法，必須經過與社會大眾之溝通，以及與立法部門之對話，若自動調整機制公式設計得過於複雜，則不利於各界討論與對話。較佳之方式，是設計較為簡單易懂，又可獲相同效果的年金自動調整公式。

三、各國年金制度調整機制之優劣

本研究舉行焦點團體與座談會時，均先就瑞典、德國與日本年金自動調整機制向與會者進行簡報，讓出席者對於各國的制度有基本之了解後，再進行討論。

因此，與會者在討論中也經常觸及各國制度的優劣比較。

就瑞典的年金自動調整機制而言，其優點是簡單易懂，且直接依當期的年金財務狀況來做調整，不再透過其他的參數來變動，直接以財務的狀況來調整給付水準。但其缺點為調整期過短，若碰到財經狀況變動劇烈，則年金給付亦可能立即面臨顯著之修正，短期內對領取年金者之經濟生活造成的衝擊可能過於巨大。

“瑞典它 *simple*，你看它是很簡單，總收入如果大於總支出，那就不用調整，總收入今年會少於總支出，那就需要調整。”

“其實瑞典那種 *general* 的做法會比那個 *specific factor* 要來的好，因為我那個就是從年金財務喔，我就是目標在年金財務，所以我就年金財務去調整。我如果 *down to* 這個 *specific factor* 的時候，那也許有的時候 *over shoot* 有的時候是 *under shoot*，可是你去打一個很 *general* 問題的仗比較難打，我只能說，你直接做年金然後我怎麼調，我覺得相對容易。”

“這裡所列的瑞典，[年金自動機制]是當年的，你當年的話，你當年的經濟波動，你就去做調整。這個其實是非常不 *efficient*，因為尤其是現在經濟波動蠻厲害的，你看 *QE*，一直到...你看各國的反應其實是非常的迅速，所以國際間的這個經濟情勢的改變所產生的這個波動，馬上就會變成你每年年金給付要來調整，我覺得這個不太有效率。所以，基本上瑞典的這個我等於是不贊成。”

“瑞典自動調整機制如果沒有錯的話，它每年每年在調整，那其實就會遇到景氣循環的問題，那這樣變成每年都要調整。”

“那瑞典我剛剛說過，幾個主要缺點在第一個，它只考慮給付，沒考慮到 *premium*、就是保險費的費率，應該要同時做調整，這是第一個；第二就是我剛剛說它只考慮到普遍性的 *discount*，但是沒有去考慮到說普遍性的 *discount* 的話，它可能對低所得者是不利的。”

至於德國年金自動調整機制之優點，是它考慮的調整參素相對較為周詳，較周全地將人口結構、高齡支出與薪資變動等變相均列入自動調整公式，除了能回應年金財務壓力外，也能將相關變項造成的影響都列入考量。但其缺點是年金自動調整公式過於複雜，一般人不易理解。

“那現在呢避免破產、避免累積過度的赤字，那我們這樣的自動調整機制純粹是從 *financial* 的角度來看，當然它就沒有辦法像德國考慮到經濟效率的問題，考慮經濟效率可能就要像德國一樣，用很多種 *factors* 出來做計算。”

“那德國人它跟瑞典不一樣，他們做事情都要計算的非常精準，所以說他們很多的 *factors* 他們是計算調整因子等等，這就變得非常複雜。”

“至於德國的，噢這個他考慮很多，這個確實是對年金給付是有幫助，但是，但是，我覺得在台灣很難。因為德國，噢我可以說，我進到了法裡頭，我可以照章就做，但是台灣你連法都進不去。”

至於日本的年金自動調整機制，其優點就是簡單，用兩個簡單的參數：被保險人減少率與平均餘命增長數，就構成年金給付調整的公式，簡單易懂。但因公式簡單，相對地未將其他因素列入考量，成為其不足之處。此外，其將平均餘命的增長預設在固定的數字，則可能與現實的狀況不符。同時，在社動的公式之下，年金給付調整的幅度不大，對於舒緩年金財務壓力的效果也相對較為有限。

“像日本那樣子，比較簡單，但是有一個大致，就是說最後的結果有平衡的機制，不至於讓現在繳錢的人認為他以後領不到錢，我覺得這是太可怕的一件事，但是我有一個循序漸進的機制，我認為是比較朝向日本的模式，我覺得可能未來在推動上，因為我們還是要講到未來不可執行，起碼在推動上的時候，會比較得到社會大眾的一個接受。”

“日本這個制度其實並沒有把一些，一些大環境的因素採用進去。如果你整

個經濟環境是差的，然後包括你的利息，股票利息或是什麼一些利息的變化是很大的，他變低了或什麼的。”

“那至於是說日本這個東西，我坦白說這個是我剛剛要說的，他是一個所謂的投資報酬的一個調整，那這個部分，我們通常說平均餘命的延長，在很多國家是直接把延後退休年齡畫等號。就是我餘命變長，我退休年齡也長。這個他調整是這樣，但是日本是說平均餘命的延長，我把給付向下調整，可是我現在要說的，當你投資1塊錢，拿7、8塊錢回來的時候，你只調0.3%，我覺得那個，不如不做。”

“那個餘命會延長，但他不是無限制的延長，所以不可能說現在女的83點多，男的77.7，那你到了某個地方，那個curve當然會停下來，所以它也沒辦法像日本一樣每一年固定0.3，這個也是有一點不切實際啦。不過0.3看起來總是對年輕人來說是很少。”

第二節 年金自動調整機制之運作與挑戰

一、 年金自動調整機制應僅應用於勞工保險或其他年金方案亦同時適用？

我國年金制度向來具有職業分立的特色，不同就業身分別的民眾參加不同的社會安全方案，享有不同的老年與退休保障。就社會保險年金部分，除了勞工保險提供老年給付外，尚有公教保險提供養老給付、軍人保險提供退伍給付、以及國民年金的老年年金給付。若未來勞工保險推動實施年金自動調整機制，是否其他相關方案的年金給付也一併採行適用？或是僅限於勞工保險實施此一制度？在焦點團體與座談會中，與會者對此看法相當分歧。

“否則的話公教人員，包括軍人，夯不啷噹六十萬人，可是我們要關照的這個議題是一千萬人。一千萬人的議題，要不要把那個拉進來談？然後那個，談不

清楚的原因是公教的部分是兩層的東西在裡面，但是從第一層跟第二層，他的負擔的架構，或著是他的基礎，其實是跟他在談，國民的這一塊，不管是國民年金或勞保，你就要去大動的這一塊，其實不盡相同。我是建議說，如果我們要有一個比較好的啟動，個人認為，先抓一個大致。”

“因為國保，其實是有一個...比較新的制度，這個時候是不是一起要談?”

“國民年金目前最大的問題就是，繳費率一直蠻低的。這其實是我們蠻頭痛的問題。那如果搭配自動調整機制，每一年又給它掉、掉，它的pension又給它往下掉的話，給付一直掉，那前端的保費的繳費率恐怕也會一直掉，我們也很擔憂，每個保險都有它自己的問題，那對我們來說還蠻困擾的是繳費率。”

“我之所以剛剛會問說，這個只針對勞工或著是說一般的其他的制度要不要套用的問題喔。簡單的說，這個...這個報告一出來噢，如果新聞寫一定說「什麼？又拿勞工開刀！」懂我意思嗎？就是說這個東西其實，他的調整機制，本來就是要解決，假設啦，馬英九總統講的那三個問題是誠意的，就是世代不平、財務不足，還有那個什麼...經費不足、行業不平、世代不均。這樣的一個調整問題是要解決兩個問題，一個是財務的，一個是世代的。他沒辦法解決行業不平的，那行業不平的原因他有點小複雜，行業問題不只是最後的給付率，它包括說你所有制度計算的邏輯不一樣，計算的邏輯不一樣當然產生你永遠都會有那種感覺上的撕裂感。”

“當勞保這樣的時候，其他類似的保險沒有這樣，那勞工絕對會反對...這個可能就是必須說，我們可能在每一個社會保險都要放進去，至少條文要放進去說我們是都有，這樣比較公平，這樣思考。”

“這個議題可能離我們軍保比較遠啦。那因為我們連年金都沒有，我們還沒轉嘛！那也不是我們不願意轉，可能因為軍保的制度特性，像剛剛幾位老師都有提到，可能每個社會保險各有一個要面對的狀況...那當然今天能夠學習到這個，

幾位老師研究的有關自動調整機制的部分，當然後續也能把他納入做思考。”

“以我們公保來講，確實它因為公保年金才剛上路、才剛推動，而公保在八十八年改為新制以後，它的財務是自己自足的。那它在自動調整的部分，其實因為它在提撥率的部分都是按照精算的標準來提撥。所以它沒有像我們一般想像的它有不足額提撥。所以這個部分，在自動調整機制的部分它一直沒有這樣的問題。那新的公保年金它的設計裡面，它在提撥率的部分也一樣維持，按精算的標準來適足的去提。所以這個機制是有的。那唯一它沒有去思考的一種情況是，這個給付它要不要自動下降？”

整體而言，認為年金自動調整機制應一體適用於各保險者，主要是基於社會團結與社會觀感，避免讓各界認為年金改革僅是拿勞工開刀。至於認為年金自動調整機制不應一體適用者，是基於各社會保險年金制度的狀況與條件不一，且當前各自面臨的問題不同，現階段未必適合採行年金自動調整機制。

二、啟動條件

對於年金自動調整機制是否應有一個啟動的門檻與條件，或是應將年金自動調整機制設為一個常態隨時調整的制度，學者專家的意見紛歧，尤其是應在甚麼條件下開始啟動年金自動調整機制，各方觀點歧異甚大。整體而言，在討論過程中較常被提出的，包括益本比(終身給付總額對終身繳費總額之比值)、基金提存比(funding ratio)、基金規模等。儘管與會者提出這些可考量的啟動機制參考因素，但這些參數在處於何種條件時才開始啟動自動調整機制，則未能凝聚明確之共識。

“我覺得安全準備，我自己覺得不要超過三年是最好的...如果說你的基金的那個安全準備，假設啦，真的...超過五年我都已經覺得很誇張了啦。那如果說你有那筆錢在那個地方的話，那相對的你就會不會想東想西，你當然就是很保守的

去維護那樣的一個部分嘛。因為基金你看再怎麼投資還是有一定的... 有 風 險 嘛。”

“如果只算到五年的話，真的因為未來，因為我們人口結構的改變，其實下個五年，等於我們三年做一次監測的時候，就會發現說下一個五年的錢呢？可能就需要從現在開始去繳費，去調高多少。就是說，這是不是一個好的方法？這有時候真的有一點兩難...我覺得像二十年其實是可以考慮的。就是說你現在這個時點來看，二十年如果他是會不夠的話，其實所有的機制應該要啟動。”

“他們應該可以算出來一個就是說，相對於他領的跟他保的，我們可以譬如說每一年平均他保的...譬如說他是用薪資，投保薪資，多少，他可能有 30 年，我們可以算成一個因子...這個就是一個很實證的一個就是說，我們可以預測未來就是這樣子阿。就是年輕世代的人就是會，相對他繳比較高，享受比較少，那這個就是一個證據去...甚至說將來在這個調整機制裡面，其實這個是也是一個因子”

“還是看你個人的這個所謂的益本比，我都習慣叫投資報酬。那這個東西呢，其實你可以說繳錢的時候就去分，但是這個比較複雜，你現在要做的一件事情是說，我最後不管你繳多少錢，我最後拿的錢就跟你現在拿的錢，就跟健保一樣，沒有 *hundred percent* 的 *equipollent* 的時候，這些東西也就進去了。但是我的建議就是不要把制度弄得太複雜，因為你如果是要讓他影響，就是最後去影響他，然後你前端就不要管他，然後你自動就調了。”

“你過去在 *contribution* 跟未來拿的成個比例，這就是我在大力主張的地方，這個才能夠切短所謂世代的不正義。真的噢，而且你從這個角度來看，其實世代到底正不正義很難說，現在年輕人可能到 30 歲都還沒工作，還沒開始繳保費，所以它真的一輩子能夠繳的保費的總量、時間，可能比我們還短，如果改革之後它可能交的多一點，*by month* 來看他交的多，退休之後 *by month* 來看他拿

的少，但是以 total 來看，他前面時間交的短，加起來活得比我們久，以總量來看，可能益本比下一代比我們更高喔。所以像這個東西你一定要控制，只有那個因素可以控制，可以代內的結算制度，才有辦法克服。”

“什麼時候要挹注到自動平衡機制，我覺得我們開始要建立一個指標，這個指標我們叫funding ratio...所謂基金積存比...基本上我們所有的社會保險都是一個承諾，我就用精算裡面算出這個承諾，然後這個funding ratio，然後我們訂一個指標，這個指標就是說這個funding ratio，因為基本上社會保險它是雇主提撥，所以它不需要百分之百 funding，所以我們可以訂出來比如說，什麼狀況下是綠色，比如說，我舉個例子，假設百分之五十以上就是綠色的，那綠色就是什麼都不要管，那有一塊就是黃色的，黃色就是要warning，就是要警示，但是不一定要action，然後有一塊就是所謂紅色，紅色就要act...”

“funding ratio 是一個基本指標，但是這個基本指標因為照國際來講，它還有一些餘力，所以他們還可以比較悠閒的在做，但我們不大可能，所以先用funding ratio 當一個基本指標，然後呢輔以其他的指標，比如說現金流量、基金餘額。”

“基金規模、支應支出到達到某一個程度之後我們就是要調。”

“我想還是應該要基金的規模，比較看的見。那平均餘命比較說不是那麼樣的具體可以看到的東西。”

三、年金自動調整機制之參數

對於年金自動調整機制應將那些參數列數調整公式，這是在焦點團體與座談會中最無共識的部分。與會專家學者咸認為這個問題不易解答，或是一時之間難以對此提出明確之看法。討論過程中被提出的參數，包括年金財務的收支狀況與平均餘命等。

“例如說我們這樣把消費者...比較簡單的算法，是把消費者指數放進去，那我丈夫提了一個流動比例，他會把那個什麼當年度的...超複雜，等一下留給你們...就流動比例。就可能讓你這個基金的所謂的流動比例...主要還是 *focus* 在基金上面。但是因為一個負債比率，負債比率就是未來想要給付的年金的現值也要算進去啊。那現在保險基金的價值還有未來可能會收到的保費現值。就是主要這兩個都是在看...”

“要自動調整的話，那基本上應該就是收支面要連動，不可只單純考量到支出面這樣子。”

“你說日本、德國都有談到平均餘命，我想大家比較可以接受。”

四、運作

學者專家的討論中也提出關於年金自動調整機制的運作面議題。有出席者建議，不論所選擇之調整參數為何，應以 3-5 年的平均變動為調整基礎，而非根據一年的變動來調整，如此才能避免因短期的劇烈波動而造成年金給付的變化過大。至於評估的頻率應設多久，與會者多表示難以對此提出明確的建議。

“退休人不希望我今年突然被砍了很多，也許明年就回原來，所以今年就不能夠去旅行了等等。所以我才會提出一個 *moving average* 的概念，就是你用 3 年或 5 年的移動平均，來看今年，要砍的話是怎麼砍，今年都全部都砍了，還是用未來 3 年、未來 5 年平均去砍...”

“那評估的頻率呢，三年十年我覺得倒是無所謂，你覺得說如果你們所有的改革 *in place*，那麼你可以很快可以看到，那也許可以三年做。那如果你一個制度什麼都不變的話，那十年不變也可以。你這個評估頻率不是重點在我看來。”

五、其他配套機制

在討論中，許多專家學者都一致強調，我國年金制度現階段面臨許多結構性的問題，包括財務隱憂、世代落差、制度分立等面向的課題，都亟待解決，這些問題的甚至比是否實施年金自動調整機制還要迫切，因此，儘管年金自動調整機制是值得採行的方向，但年金制度其他面向的結構性改革絕不能因而放緩腳步。此外，觀諸國外年金自動調整機制的實施多造成年金給付下降的結果，為避免年金給付持續下降而引發老年貧窮的爭議，應對於給付水準設定一個下限，當全額年金給付（以繳費 40 年年資為準）之所得替代率降到一定之水準時，即停止年金自動調整機制之運作。

“如果說是要一起考慮的時候，其實就可以考慮像日本的那個國民年金的模式。他其實先有一個大一統以後，那個大家有一個一定的水準以後再來考慮。”

“當然對弱勢族群來講，我們就會比較強調說不能太低啦。”

“你政策每兩年要檢討一次。那可以怎麼樣去用其他的政策工具去處理的，就優先處理。第二個才去介入的方式。所以其實我的想法其實很簡單，第一個安全準備不要那麼久，你安全準備那麼高，你的相對保費就會提高。”

“他現在給一個正面的就是說為了這個平衡世代，所以那個基金的部分要稍微提高。”

“政府可能開始要組建所謂的這個緩衝基金這個部分，因為沒有緩衝基金，自動平衡機制其實它就沒有太大的意義。”

“我們的資產調查，是比較不合理，但是你最好訂一個最低保證年金。”

“今天本來[勞保]那個財務上的這個部分就已經差距滿大的，大概沒辦法慢條斯理做這個處理。”

“我覺得事實上我們不可能，無論在勞保或是其他的年金保險裡面單獨地來設定一個自動調整機制然後解決所有的問題。那自動調整機制的話，因為我過去

的經驗，裡面看到的話，他大概會是年金改革其中的一部份。如果其他的部分不能夠動的話，那這一個也做不出來。”

六、推動挑戰

我國若要實施年金自動調整機制，可預見在推動立法的過程中將面臨阻力。去（2013）年行政部門提出年金改革版本，引發各界強烈的質疑與反彈，改革提案遲未能通過。若短期內又再提出年金自動調整機制的修法案，必然引發社會議論，且立法院是否支持，也在未定之天。

即使未來在立法院成功將年金自動調整機制制訂入法，也不保證此一機制未來就能免除政治力的介入和干預。全民健保即是一個現成的例子，全民健康保險法明訂，其安全準備總額，以相當於最近精算一個月至三個月之保險給付支出為原則，但即使法有明訂，主管機關仍多所顧忌而不願透過保險費率的調整來維持法定的安全準備的規模。因此，即使立法，仍要視行政體系的執行決心而定。

“其實我們之前在改革，也是一樣把引退人員拉進來一體適用，那遭受的反彈是無可想像的。所以到現在其實一直停滯不前，他們甚至還成立了廢票聯盟，來威脅。所以這個是我們在年金改革裡面，很難施力的一塊。所以這點我們也是希望之後能夠看看有甚麼方式，可以去突破。甚至在調降的方式，看看是不是能夠去做比較緩和的方式，讓大家能夠緩步的，像剛剛大家提到一些概念都對我們有幫助，比如說你可能分階段去處理的時候，你可能預知我多久會有一個調整，讓大家早做準備。那那個幅度上可能真的要緩進的方式。那至少無論如何有跨出改革的部分。”

“[健保]精算制度要怎麼做，安全準備的 *range* 多少，然後如果到了上限下限要怎麼調整這樣，這些都已經確實入法了，可是呢，就是從來都沒有人尊重，所以我第一個要提出來就是說，重點還是在讓大家怎麼尊重這個... 這個事很奇

怪，明明是違法行政，也就是到了多少，一個月以上三個月以下那就要調這樣，那以健保來說的話現在問題就是不督不提，快要超過三個月，現在的健保因為剛剛已經講說破產已經講習慣了，現在問題是在錢太少，那 anyway 就是說錢太少了沒有理會，比如說你跟立委講到這個的話，他立刻掉頭而去，他只是跟你說要增加這個增加那個，但是你跟她說到這個他就掉頭而去，所以我是覺得是怎麼樣去落實比較重要。”

“這個[退撫基金]提撥率有沒有設定自動調整機制？也是有啊。因為在金管條例裡頭，或是細則裡面有規定：你如果精算出來跟這個有差距，金管會是可以建議主管機關來實施調高提撥率，可是因為有很多的因素，從來沒有真正的落實。所以像現在從九十五年軍公教調整以後到現在，都沒有再調過。所以這也是面臨到現實面的問題，因為你一旦要調整提撥率，就會有財政負擔上的問題，還有現職公務人員反彈的問題。所以這部分有這個機制但也沒辦法確實的去落實。”

“包括我們年金改革送到立法院，到目前為止，應該說完全沒有進展。所以我們在座好多同仁都是從以前就認識到現在，都一直在這個年金改革運動裡。可是現在面臨到這樣，所以我們未來部裡面會思考，我們也曉得現在要讓它通過是非常的困難。那部裡面目前可能會推動朝分階段的方式，也許不要一次改革這麼多，單項單項單點的突破，也許現在的立法生態只能這麼做。”

第三節 小結

本研究透過四個場次的焦點團體與座談會，由研究團隊廣泛且深入地與相關領域學者專家及行政部門年金業務主管人員對談，彙集各方對於我國是否應採行年金自動調整機制的看法。討論過程中，多數與會者均認同我國採行年金自動調整機制的必要性，因為此一機制有助於年金制度的永續發展，也有助於避免年金制度變革可能引起的政治紛爭。但也有幾位出席者提醒，我國年金體系存在許多

亟待改革的議題，包括財務隱憂、世代負擔、制度分歧與保障落差等，這些更具有改革迫切性的問題仍未能解決之際，再提出年金自動調整機制，可能會增加社會各界的疑慮。同時，由於現階段公教人員保險、軍人保險、勞工保險與國民年金保險等方案所面臨的問題各自不同，是否都同樣適合採行年金自動調整機制，仍不無疑慮。

若國內要採行年金自動調整機制，則許多人都主張應朝向簡單、易懂、中性的方向來建立此一機制。簡單易懂才能降低未來立法過程的溝通障礙；中性化的機制，也就是調整機制需讓年金給付同時存在往上或往下調整的可能性，才能提升社會對此一機制的接受度。至於未來我國若採行此一制度，應如何設定年金自動調整機制的啟動條件？如何設定自動調整機制的參數與公式？針對這些問題，與會者的看法相當分期，且多數人表示難以對此提出具體的主張。

值得重視的是，許多人都強調即使推動年金自動調整機制，仍不能過於樂觀地期待此一機制的執行與其實施效果。以西方國家的經驗觀之，年金自動調整機制的運作，僅能部分舒緩年金財務的壓力而年金制度的永續仍有賴其他面向制度改革的同时進行。同時，即使未來成功通過年金自動調整機制的立法，也可能在政治壓力下出現空有立法而無法執行落實的情形。這些都是我國未來推動年金自動調整機制之挑戰。

第七章 勞工保險財務與老年年金自動調整機制之探討

第一節 研究緣起與目的

日治中期至 1980 年代左右，由於嬰幼兒死亡率下降，導致台灣死亡率下降與平均餘命上升，此形成人口幼年化的動力，需要生育率大幅下降才能抵銷人口幼年化趨勢，但也造成人口老化。而 1980 年代中期後，老年人口死亡率持續下跌，且年輕育齡婦女停止生育，此兩股力量更推進了人口老化的速度（陳寬政，2009）。根據經建會（2014）的推計，從 2018-2060 年的未來 40 年間，老年人口比例將從 2018 年的 14%(高齡社會)，2025 年再超過 20%(超高齡社會)高齡人口絕對數與占率的快速增加，對台灣社會的勞動市場、消費型態、生活方式、家庭關係等造成變動。

人口老化同時也衝擊這些回應社會風險的社會保險財務。費用規模與變化趨勢的掌握、財源籌措以及費率能否順利調整，均為各方關注的焦點，2013 年的年金改革爭議，即是台灣社會對於社會保險財務永續性疑慮的反應。然根本問題是制度的永續發展，且符合公平與效率。

針對財務永續性問題，其實年金制度是時間軸上的收與支，不涉及服務提供，所以面對人口結構老化趨勢，要不在給付面調整，要不在收入面調整。過去的討論比較在於費率如何調整，或開拓其他補充性財源，但現在轉向討論給付面如何調整以達到財務永續性(Scherman, 2011)。為此，本研究主要目的討論勞工保險的財務健全性，其次是探討勞工保險給付面的自動調整機制。

第二節 社會保險的精算健全性(actuarial soundness)

隱性年金債務(implicit pension debt)成為國際年金制度對話的重要焦點，其

核心論點是指，政府對於年金承諾實際上蘊含未來成本(Barr and Diamond, 2006, 2010)。如何衡量財務狀況，或說如何衡量其精算健全性呢？最嚴格的定義是，符合精算健全性的制度係指，制度在任何一個時點結束時，其基金都能夠滿足符合請領給付者繼續請領給付到死，而尚未符合資格者，也能夠補償他們過去的繳費貢獻(Bronson, 1952 引自 Myers, 1953)。Rejda(1999)認為，社會保險與商業保險特質不同，商業保險的精算健全性定義，不能適用於社會保險(Rejda, 1999)。Myers(1955)、Rejda(1999)均明白揭示，由於法定必須強制參加而有源源不斷的新進參與者，社會保險的精算健全性與商業保險不同。社會保險所謂的精算健全性，是制度能夠如期提供給付的能力(Myers, 1953)，或者說是保險給付的履行能力(Rejda, 1999)。能夠在長期精算平衡(actuarial balance)就可稱其達到精算健全性(actuarial soundness)。所謂的長期精算平衡係指，長期的保費收入以及利息收入足以支付給付支出以及行政費用(Myers, 1955)。雖是立基於強制性參加與政府對制度的承諾，然 Rejda(1999)也特別強調一個能夠支持制度永續發展的費率規劃，必須是落在後繼世代實際上能夠接受的範圍。

從財務角度分析，人們希望看到的財務分析是一定合理期間內支出減去收入的折現值(Barr and Diamond, 2006, 2010)。社會安全制度的平衡表(balance sheet)是年金制度資產與負債的摘要，可以用來表達這個財務精算的健全性與否。其製作的方法端賴於該體系的財務處理取向(Billig and Ménard, 2013)。以完全提存為例，其累積支付責任必須事先提存，在封閉系統中計算平衡表。隨收隨付或部分提存準備則是以社會契約為前提，屬於開放系統的財務評估方式，乃同時考慮多代繳費者與受益者的模式，允許當期保費收入做為當期的給付支出，過去的參與者對於使用現在或未來參與者的繳費是有請求權(claims)的(Billig and Ménard, 2013)。

換言之，社會保險的財務精算健全性關懷的中心議題是，長期而言，繳費貢獻以及資產收益能否支付現在與未來的給付？重點在於這個長期有多長？也就是合理評估期間的選取(Barr and Diamond, 2006, 2010；Billig and Ménard, 2013)。

加拿大與美國選擇的衡量期間是 75 年，長達 75 年是因為如果精算財務發現有問題，那麼 75 年的時間也足夠可以去進行調整。但最近有一論點是推向無限期間。不過，超過 75 年的假設條件變異性相當大，此種推計對於實際政策修訂的可參考性偏低。兩者兼具的妥協方式是，仍然保持衡量期間為 75 年，但增加一個條件是，要求「可持續性的償付能力」(sustainable solvency)，換言之，75 年後的財務不會是處於一個惡化的趨勢(Barr and Diamond, 2006, 2010)。

2012 年底美國 OASDI 受領者約 0.57 億人。約有 1.61 億人繳交社會安全稅參與制度。總支出為 7,860 億美元，總收入為 8,400 億美元，收入仍然大於支出，基金處於持續累積狀態，總累積基金為 27,320 億元。2021 年年支出大於年收入，累積基金規模開始縮小，持續到 2033 年用罄(OASDI, 2013)。根據這個 75 年的估計，美國社會安全基金現階段並不符合精算健全性。

第二，當我們討論精算健全性時，先必須確認該社會保險是採取哪一種財務處理方式，不同的財務處理方式，對於精算健全性有不同的定義與衡量方式。以完全提存為例，其累積支付責任必須事先提存，必須在封閉系統計算平衡表。商業保險通常因無法確定後續是否還有人會購買，必須在未來不再出售保單的基礎下，確定其隨時有足夠資產可以支出其給付責任(Rejda, 1999)。但 Myers(1953)曾以精算平衡的角度來說明財務處理方式，他認為若初始費率偏低，且上升緩慢，沒有累積什麼基金，這也可以說是精算平衡，此即隨收隨付制。收入與支出兩邊平衡的調整機制就是量出為入或量入為出。通常社會保險不會是完全提存準備的財務處理方式，在持續有人加入制度，且以政府為後盾的情況下，也不會演變至完全無力償付的地步。以封閉群體為方式的財務精算衡量法無法反映其隨收隨付或部分提存的財務處理取向，應該以開放群體為基礎的衡量方式，方能反應其部分提存的取向(Billig and Ménard, 2013)。

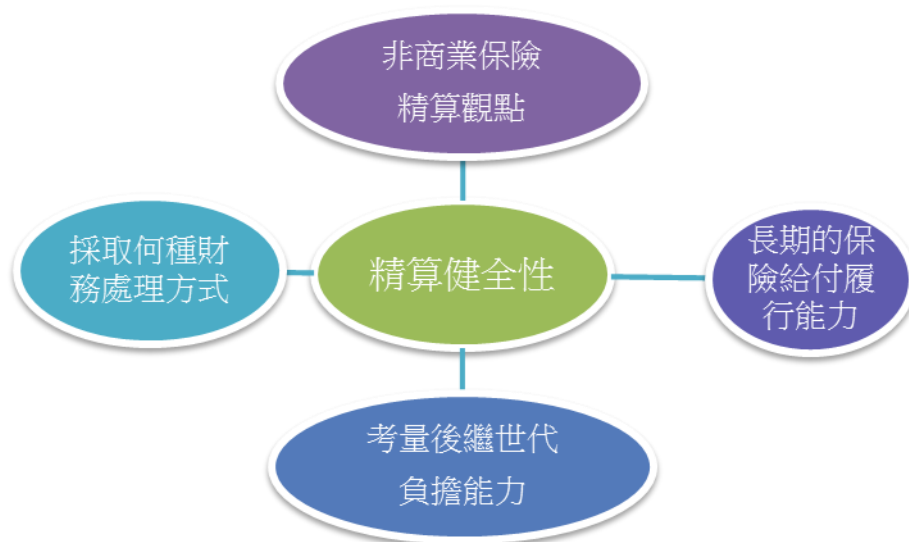


圖 10、社會保險的精算健全性原則

不過，Barr and Diamond(2006, 2010)則提醒，應該從後繼世代的角度來衡量財務健全性，則必須將過去以年 (year-by-year) 為計算基準改為以世代 (cohort-by-cohort) 為計算基準，以凸顯世代分配議題的意義。前者係指開放群體 (open group) 計算基礎，後者以封閉群體 (close-group) 為計算基礎。第三個角度是制度的整體成本相對於經濟體的比重。即便可以指定用途稅為永續財源，但仍要考量其財務規模大小的問題。也就是我們的社會要拿出多少產出來奉養老人的問題(Barr and Diamond, 2006, 2010)。

第三節 勞工保險財務評析

勞工保險開辦於 1950 年(民國 39 年)，是我國施行的第一個社會保險制度，給付項目包括生育、傷病、殘廢、老年、死亡的現金給付及職災醫療給付。為長期保障勞工經濟安全，勞保年金自 2009 年(98 年)1 月 1 日起施行，除了將「殘廢給付」名稱改為「失能給付」外，失能、老年及死亡三種給付方式，增加每月領年金的方式，為「老年年金」、「失能年金」和「遺屬年金」三種給付(勞工保險局，2013)²⁹。2013 年 9 月底勞工保險投保人數 973 萬人，累積基金約 5,004.8

²⁹ 勞工保險局(2013)。勞保簡介。 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=q58UpWBe19E%3d>

億元。根據 2012 年勞保精算報告(行政院勞工委員會，2012)，在開放式群體為基礎的精算原則之下，老年、失能、生育、傷病、死亡五類合計費率 27.84%，其中老年給付的最適費率為 25.69%(請參考表 17)。而 2012 年(101 年)勞保適用費率為 7.5%。就精算負債而言，2011 年底勞保精算負債為 7.3 兆，已提撥基金比率僅為 6.0%。

歷年勞保的財務精算報告多以商業保險精算健全性為基礎，但根據前述社會保險精算健全性原則，在特定投資報酬率、投保薪資調整率假設下，所揭露的收入、支出等現金流量，以及各年度基金累積金額，將較精算平準費率更為有意義。此次精算期間為 50 年(2012-2061 年)，精算報告顯示，勞保基金會持續增加至 2018 年 (107 年)的 9 千億元左右，當年度收入小於支出，累積基金持續減少至 2027 年 (116 年)開始出現赤字，為負 0.16 兆元，3 年後 2030 年(119 年)達負 1.01 兆元、2033 年(122 年)為負 2.17 兆元。接著是每 2 年增加 1 兆元，124 年負 3.08 兆元。126 年為負 4.13 兆元，128 年為負 5.29 兆元，150 年(2061 年)高達負 33.73 兆元(請參考表 7-2)。假設政府都沒有編列預算撥補，勞保基金開始出現赤字後必須靠借錢才能順利發出給付，124 年累計赤字約 3.08 兆元，其規模與當時的中央政府歲入 3.31 兆元³⁰相當。

表 17 勞工保險普通事故保險費率精算結果 單位：%，年

年度	最適費率						勞工保險基金收入不足支付各項給付年度	累積基金餘額出現虧損年度
	老年給付	失能給付	死亡給付	生育給付	傷病給付	合計		
2012	25.69	0.31	1.71	0.09	0.04	27.84	107	116
2010	21.01	0.39	2.32	0.09	0.04	23.84	109	120

資料來源：整理自勞工保險局(2010、2012)

³⁰ 假設中央政府歲入成長率為 3%。

表 18 2012-2061 年勞工保險基金累積金額

年度	勞保基金(兆)
2012	0.54
2018	0.90
2027	0.16
2030	1.01
2033	2.17
2036	3.08
2037	4.13
2038	4.69
2039	5.29
2041	6.60
2042	7.34
2061	33.73

單位：新台幣，兆元。

資料來源：行政院勞工委員會(2012)。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估。勞工保險局101年度委託研究。

說明：假設投資報酬率3%，投保薪資調整率1.5%

社會保險的財務精算健全性準則是，長期而言，繳費貢獻以及資產收益能支付現在與未來的給付。勞工保險以 50 年為精算期間，低於美國社會安全制度的 75 年，而根據 50 年的財務報告，已經顯示基金將於 2027 年用罄，且 2027 年之後的每年收入並未能支應每年給付支出，致使持續累積赤字，此項財務推計實已影響勞保現在 9 百多萬參與者對於制度的信心，無論未來財務處理方式是否維持部分提存準備，或轉為隨收隨付制並由政府撥補不足，實有必要針對未來財務規劃重新評估並提出財務健全性的策略，否則未來恐危及參與意願。

由於年金制度是一種有事先付出的制度，單純以所得替代率來比較不同群體或不同制度恐怕不周全(Bezdek, 2005)。且除了財務健全性受到質疑之外，世代負擔公平性的問題也受到重視。內在報酬率可以避免個別所得替代率因素，而單純以投資的角度來衡量年金給付內在報酬率(internal rate of return)是衡量年金優渥度以及重分配程度的好指標(Bezdek, 2005)。

其實早在 1985 年 Keyfitz 即以隱含利率 (implicit rate of interest) 概念，針

對不同世代計算其繳交保費總額與年金給付總額，兩者在特定時間點的總實質價值若要相當，則隱含的利率為何，實為參與年金制度的內部報酬率評估方式。希望能夠設算隨收隨付制下，不同世代參與者從年金制度所能得到的隱含利率。他發現在 2000 年後出生的世代，將承擔負值的隱含利率。若能採行部份準備提存方式，一定數額基金所帶來的投資收益，將有助於緩和人口年齡結構變遷所帶來的衝擊(Keyfitz, 1985)。

針對台灣的老年經濟安全規劃，涂肇慶與陳寬政(1990)也運用類似的概念計算內部報酬率，他們發現 1986 年以後出生世代其報酬率恐將為負值，對於人口老化對隨收隨付制的影響提出警示，而建議規劃儲備制度的老年經濟安全保障。楊靜利(2000)更進一步針對多種財務處理方式進行回報率模擬，強調隨收隨付的修正重點在於延緩費率調漲的速度，建議在前期採取修正儲備而在後期採取修正隨收隨制。

鄭清霞等(2013)則認為，目前先進國家討論的是隨收隨付制轉成部分提存準備，而台灣現行是部分提存即將步入隨收隨付。奉養尊親世代是天經地義的事情，無論後繼世代的回饋率是否低於一，都一定要確保尊親世代的基本生活保障。人口結構老化雖然無可避免地讓後繼世代的回饋率降低，但更重要的是，後繼世代稅與費之可負擔性問題，必須設定天花板，不可能無限制上升。一個真正有意義的政府最後保證責任，亦應揭露未來政府由稅收撥補金額的規模占當期財政預算的比例，或交代財務來源的規劃，並估算當期工作世代的總合的社會保險負擔率。隨收隨付與儲備制，差異在於有無準備金，有準備金就有投資運用問題，無準備金就有世代分配與後繼世代能否負擔等問題。未來改革可朝費率規劃方向探討，考量人口老化趨勢、基金規模與運用效率、保費可負擔性、給付適當性與世代公平性，採取部分提存準備的財務處理方式，以調整給付水準、給付條件、費率，或以稅收成立緩衝基金的方式，延長過渡到隨收隨付制的時間至少為 40

年³¹，強化目前 30 歲以下年輕人口對年金制度的信心(鄭清霞等，2013)。

第四節 年金給付的自動調整機制試擬

一、自動調整機制

公共年金制度強調是代間或世代互助，財務處理方式通常以隨收隨付制為出發點思考，採取純粹的隨收隨付或有若干準備金的修正隨收隨付，鮮少採取完全提存準備。有關年金財務永續性的思考，也是以隨收隨付制為基本出發點進行改革規劃，主要有兩個方向，若是『量入為出』為運作基準的，當支出面增加時，就必須減少支出；若是『量出為入』為運作基準，支出面增加時，則提高收入。收入面主要有四個做法：調高費率、調整投保薪資計算方式、多元費基(稅基)(例如：健保增加補充保費，或改成家戶所得制，或以指定用途稅方式增加其他財源)。第四是建立緩衝基金，就是在人口老化不是那麼嚴重的時候，以其他稅捐項目為來源，設立緩衝基金，未來在特定條件下可以啟動緩衝基金對年金財務挹注。

另一個方向是支出面調整，第一是，降低給付率，例如：1.55%降到 1.3%，但因為直接反映給付水準，較容易引起反彈，較少直接運用此方法(OECD，2012)。第二是修改給付公式，有時可以順便改善所得重分配程度。第三個是修改給付條件，例如：延長退休年齡。第四則是本研究探討的自動調整機制。

³¹目前政府的規劃是 30 年。

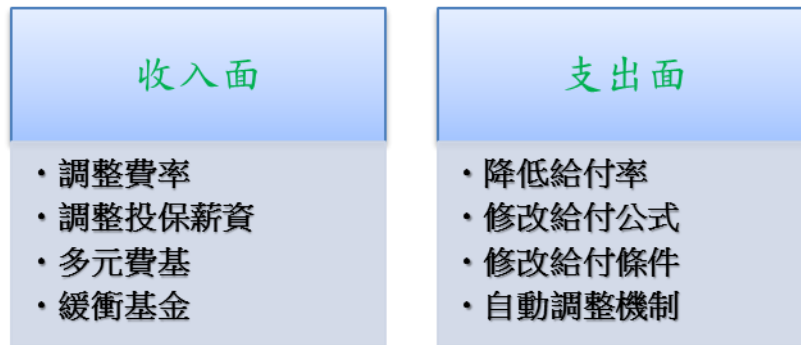


圖 11 年金制度的財務改革策略

自動調整機制主要用來自動調整薪資相對於必須課稅的比例以及持續務實的給付水準，不需透過立法具體載明調整的面向與時間點，只要按照其所規範的公式，套入相關參數後即可實施(例如：平均餘命、經濟成長、財務可負擔性)。例如瑞典主要參考平均餘命與經濟表現。換言之，這樣可不必透過頻繁的修法，即可平衡退休所得體系所遭遇的問題，也可以避免選舉帶來的不當干預(Bosworth and Weaver, 2011)。自動調整機制的設計是希望可以透明、公平地分擔世代負擔，同時也協助個人事先調整其儲蓄與勞動行為以回應自動調整機制的運作(OECD, 2012)。

廣義的自動調整機制(Automatic Stabilizer Mechanisms)設計主要有收入面與支出面兩個面向，可透過多種型式展現其所欲達到的調整時機與調整(Bosworth and Weaver, 2011)。過去的討論比較在於費率如何調整，或開拓其他補充性財源，但現在反而轉向討論給付面如何調整以達到財務永續性(Scherman, 2011)。

針對給付水準的自動調整機制主要有兩個方向，第一個，對於過去貢獻的再評價，工作期間的平均投保薪資通常是年金給付計算的基準，工作者累積年資時間可能長達 35-40 年，所以平均投保薪資的計算，必須能夠反映累積年資期間的生活水準及成本改變，此稱為投保薪資重計算(valorization)或稱為退休前的指數調整(pre-retirement indexation) (OECD, 2007; OECD, 2013)。

其參數可能包括投保薪資採計月數、歷年投保薪資的重計算方式等等。另

外一個調整方向，是退休給付水準的調整，針對的是已經在領給付的全體退休者。從隨收隨付制分析，年輕人與老年人的對比，人口結構是影響財務的最直接因素，自動調整機制首要反應人口結構對於這個財務面的影響。其次是勞動參與率，因為勞動參與率增加，繳費人口增加，就能降低財務壓力。第三個變項是生產能量，當社會中的實質薪資是上漲的，而且上漲幅度大於人口的壓力，對於隨收隨付的財務也有減緩作用(European Commission, 2012)。這些因子均可以成為自動調整機制的參數。

自動調整機制的設計必須考量幾個重點(Bosworth and Weaver, 2011; OECD, 2012)：

- (一) 調整機制是以確實數據為基礎(Certainty-based)還是以推計數據為基礎 projection-based? 根據確實數據以反映實際變化，例如工作人口與退休人口的比例。其缺點是較容易出現波動性，而混雜短期或長期的影響。例如：經濟景氣對失業的影響或短期的就業促進措施，提升就業則改變工作人口與退休人口的比例。若以推計數據為基礎，則是以主責面向的未來趨勢為調整依據，例如平均餘命、生育率、勞動參與率、實質薪資成長等這些影響財務可清償性的參數。推計為基礎仰賴對未來的假設，但這些假設可能有其準確程度的偏誤或不確定性，不同的假設將引導其推計結果方向。
- (二) 自動調整機制的力道應該視情況而定，這是為了預防危機而設定？或者是為了解決某個危機而設定的自動調整機制。如果是前者，那機制的設計應該以長久運用為原則，這也會優於解決緊急危機而有的自動調整機制。
- (三) 是檢視年金永續性的頻率：進行每年檢視的國家通常要求在每次檢視中的較小幅調整，讓這些調整不容易被注意到。例如要求給付水準凍結，而不是名目的刪減。這樣的做法也較具政治可行性。但另一方面，

年年調整是否意味年年重演的衝突與選舉碰撞，反而給反對者更有機會限制自動調整機制所能發揮的功能。相對於短期檢視，不定期的檢視容易讓相關參數值有較大的改變，以義大利來說，以十年來檢視平均餘命的改變，如果因此必須有所調整，可能幅度較大而會遭致較大的反對聲浪。

(四) 是調整的速度，調整的速度越快，其所招致的反對聲浪越強烈。當受影響的群體體會到其可能會影響其給付或退休年齡，政治壓力隨之而來。有些國家的立法委員甚至反對調整機制。

(五) 是自動調整的程度(Degree of automaticity)：政治人物會勇敢保證不可知的未來可能會降低給付或提高稅率，但當時間點真正來臨時，迫於壓力，他們會痛苦違背或要求去防止減少給付或增加稅率，有不少例子是即便已經頒布自動調整機制，因故而延緩實施期程，或被改變。有些則是即便在調整機制的共識上，政治討論的熱度沒有停歇。整體而言，自動調整機制在支出減少與收入增加這兩個主要策略之間的平衡點應如何取捨，必須於這個自動調整機制包裹中予以解決。其次，也必須解決是否啟動刪減支出(對未來退休者，例如：提高退休年齡，或對現在退休者的自動調降給付)或者兩者兼具，這些都應該整體性考量的。

(六) 是調整的效果，是導致哪些人的損失呢？有沒有逆分配的狀況呢？低所得工作者或者低給付水準的退休者，有沒有保護他們給付不被刪減的機制呢？，也有可能因其他因素而被終止或改變。

二、自動調整機制試擬

OECD(2012)指出 Samuelson (1958)以及 Aaron (1966)開始了對於年金永續

性的討論，其假設個體存活兩期，第一期工作，第二期退休。退休金水準

$$= p = w_t \times q$$

假設社會安全退休給付為 p ，以 c 的費率水準，採取隨收隨付方式徵收工作人口的保費。

第 $t+1$ 期的年金總給付金額

$$= P_{t+1} = R_{t+1} \bar{p} = C_{t+1} = cw_{t+1}L_{t+1} = c(1+g)w_t \times (1+n)L_t$$

第 t 期的工作人口在工作時的繳費付出是 C_t

退休時領取的退休金水準是 P_{t+1}

兩者的比值若為 $1\left(\frac{P_{t+1}}{C_t} = 1\right)$ ，就是繳費與給付相等。

假設這個比值我們稱為 PAYG 之下的收益率，在費率固定，勞動參與率固定的情況下，那麼這個比值的多寡其實是受到兩個參數影響，一者是工作人口的成長率(n)，二者是工資的成長率(g)。簡單來說， $1+r$ (利率)與 $(1+n)*(1+g)$ 之間孰大孰小，則決定採取隨收隨付制或提存準備制，工資成長率、人口成長率為負值時，隨收隨付制的隱含報酬率也隨之下降，當 $1+r > (1+n)*(1+g)$ 時，較為理想的財務處理方式是儲備制。

$$\frac{P_{t+1}}{C_t} = \frac{C_{t+1}}{C_t} = \frac{cw_{t+1}L_{t+1} = c(1+g)w_t(1+n)L_t}{cw_tL_t = c(1+g)w_{t-1}(1+n)L_{t-1}} = (1+g)(1+n)$$

L_t : 第 t 期的工作者人數

W_t : 第 t 期的工作者的平均工資

$$L_t = L_{t-1}(1+n)$$

$$W_t = W_{t-1}(1+g)$$

: n 勞動力人口的成長率

: g 工資成長率

\bar{p} : 平均的退休金水準

$q = \frac{P}{w_t}$: 所得替代率，

： R 年金受領人數

隨收隨付制的基本精神是當期支出等於當期收入，區分為，量出為入以及量入為出。如果是量出為入，在給付水準不變的情況之下，當繳費人口與給付人口的比例有所變動，則應該調整費率。

$$c_t = \frac{P_t}{w_t L_t}$$

如果是量入為出，在費率不變的情況之下，當繳費人口與給付人口的比例有所變動，則應該調整給付水準。

$$p_t = \frac{c w_t L_t}{R_{t+1}}$$

現行勞工保險給付金額調整機制是根據勞工保險條例 第 65-4 條【本保險之年金給付金額，於中央主計機關發布之消費者物價指數累計成長率達正負百分之五時，即依該成長率調整之】。2009 年開始年金化至今物價指數已經累積超過 5% 增幅(請參考表 19，達到調整給付的條件。除了物價之外，接著我們討論自動調整機制的可能作法。

表 19 2009-2013 年物價指數變動

年度	物價指數	物價指數	98-102增幅
2009	97.66	100.00	
2010	98.60	100.96	
2011	100.00	102.40	
2012	101.93	104.37	
2013	102.74	105.20	5.20%

勞動力的成長率與工資成長率既然是影響隨收隨付隱含報酬率的關鍵，且參酌各國的經驗，（給付人數/繳費人數）比值的變動率是自動調整機制的主要參數之一，此乃基於隨收隨付制的理念出發。因為隨收隨付制的基本精神在於收支平衡，簡單來說是：

$$L(\text{繳費人數}) * A(\text{平均繳費額}) = R(\text{退休人數}) * B(\text{平均給付額})$$

$$\text{隨收隨付之下，第一期的給付水準} \quad B_1 = \frac{L_1 * A_1}{R_1}$$

$$\text{隨收隨付之下，第二期的給付水準} \quad B_2 = \frac{L_2 * A_2}{R_2}$$

$$\text{比值成長率} \quad r_2 = \frac{\left(\frac{R_2}{L_2} - \frac{R_1}{L_1}\right)}{\frac{R_1}{L_1}} \quad \frac{R_2}{L_2} = \frac{R_1}{L_1} * (1 + r_2)$$

$$\frac{L_2}{R_2} = \frac{L_1}{R_1} * \frac{1}{(1 + r_2)}$$

$$B_2 = \frac{L_2 A_2}{R_2} = \frac{L_1}{R_1} * \frac{1}{(1 + r_2)} * A_2$$

假設平均繳費額沒有變動，也就是 $A_1 = A_2$ 則

$$B_2 = B_1 * \frac{1}{(1+r_2)}$$

換言之，第二期的給付水準 B_2

等於第一期給付水準 B_1

乘上 $\frac{1}{(1+r_2)}$

r_2 是給付與繳費人數比值的成長率，假設以 15-64 歲，65 歲以上的比值，做為給付與繳費人數的比值，根據最新的人口中推計，未來比值的變化率如表 20 所示，按照這個比值計算，2015 年的給付水準調整幅度，高達 95.66%，但這個調整幅度顯然過於劇烈，實務上不可行，也過於偏頗。

$$B_2 = B_1 * \frac{1}{(1+r_2)} = B_1 * \frac{1}{1+0.0453} = B_1 * 95.66\%$$

接著我們以幾個方向進行考慮，(一)利用其他數字來推計給付與繳費人數比值的未來趨勢，例如：由於台灣 15-19 歲勞動參與率相當低³²，故 65 歲以上與 20-64 歲人口比值，或以未來勞工保險預估的參與人數及給付人數估計值代入。然受限於研究時程，無法對未來勞工保險參與人數及給付人數比例有詳細估計³³，且 2014 年 9 月勞工保險參與人數多達 991 萬 8752 人左右，應可以國發會人口中推計 65 歲以上與 20-64 歲人口比值的成長率做為勞工保險給付與繳費人口比值的成長率。其次，勞動參與率的變動也會影響此比值的成長率，現階段我們先假設勞動參與率維持在 2013 水準不變³⁴。(二)平均繳費額的變動，換言之，必須納入費率與費基的變動幅度，(三)納入消費者物價指數的調整。(四)考量給付自動調整機制需不傷害給付適足性，則區分給付水準的分段自動調整機制，也就是給付額在某一特定水準之上，才適用自動調整機制，例如國民年金的 40 年投保薪資給付水準， $17280*40*1.3\%=8986$ 。

³² 15-19 歲勞動參與率自 2006 年已經低於 10%，2006 年為 9.77%陸續降至 2013 年 8.11%。

³³ 勞工保險精算報告也沒有呈現精確的比值而無法直接引用。

³⁴ 2013 年平均勞動參與率 58.43%(男性：66.74%，女性：50.46%)

$$B_2 = \frac{L_2 A_2}{R_2} = \frac{L_1}{R_1} * \frac{1}{(1+r_2)} * A_2$$

$$A_2 = W_1 * (1+w_2) * Pr_1 * (1+pr_2)$$

$$B_2 = \frac{L_1}{R_1} * \frac{1}{(1+r_2)} * A_1 * (1+w_2) * (1+pr_2)$$

$$B_2 = B_1 * \frac{1}{(1+r_2)} * (1+w_2) * (1+pr_2)$$

若再考慮通貨膨脹的指標則

$$B_2 = B_1 * \frac{1}{(1+r_2)} * (1+w_2) * (1+pr_2) * (1+i_2) \dots\dots\dots \text{式A}$$

r_2 : 第 2 期(給付人數/繳費人數) 比值成長率

B_1 : 第 1 期給付水準

A_1 : 第 1 期平均保費額

A_2 : 第 2 期平均保費額

W_1 : 第 1 期平均投保薪資

w_2 : 第 2 期平均投保薪資成長率

pr_2 : 第 2 期費率成長率

Pr_1 : 第 1 期費率

i_2 : 第 2 期通貨膨脹的增幅

表 20 2014-2061 年人口趨勢

年別		年底人口數 (千人)			比值	比值的成長率(%)
民國	西元	0-14歲	15-64歲	65歲以上		
		①	②	③		
103	2014	3,260	17,347	2,812	0.16	
104	2015	3,147	17,369	2,943	0.17	4.53
105	2016	3,080	17,296	3,115	0.18	6.30
106	2017	3,020	17,218	3,279	0.19	5.75
107	2018	2,976	17,116	3,445	0.20	5.69
108	2019	2,939	16,994	3,618	0.21	5.78
109	2020	2,909	16,846	3,804	0.23	6.04
110	2021	2,879	16,690	3,992	0.24	5.92
111	2022	2,849	16,545	4,164	0.25	5.24
112	2023	2,825	16,378	4,348	0.27	5.49
113	2024	2,804	16,197	4,538	0.28	5.52
114	2025	2,807	15,989	4,725	0.30	5.48
115	2026	2,777	15,810	4,910	0.31	5.09
116	2027	2,708	15,663	5,095	0.33	4.74

117	2028	2,677	15,472	5,279	0.34	4.90
118	2029	2,644	15,286	5,452	0.36	4.53
119	2030	2,611	15,103	5,613	0.37	4.20
120	2031	2,579	14,914	5,772	0.39	4.14
121	2032	2,545	14,745	5,901	0.40	3.40
122	2033	2,511	14,559	6,040	0.41	3.66
123	2034	2,476	14,369	6,172	0.43	3.54
124	2035	2,440	14,179	6,297	0.44	3.39
125	2036	2,401	13,997	6,407	0.46	3.06
126	2037	2,360	13,824	6,500	0.47	2.73
127	2038	2,317	13,650	6,588	0.48	2.64
128	2039	2,272	13,474	6,670	0.50	2.57
129	2040	2,225	13,291	6,751	0.51	2.60
130	2041	2,178	13,057	6,876	0.53	3.69
131	2042	2,131	12,850	6,967	0.54	2.95
132	2043	2,084	12,625	7,069	0.56	3.28
133	2044	2,038	12,387	7,176	0.58	3.46
134	2045	1,994	12,154	7,269	0.60	3.23
135	2046	1,952	11,915	7,360	0.62	3.29

136	2047	1,912	11,682	7,437	0.64	3.06
137	2048	1,874	11,466	7,490	0.65	2.61
138	2049	1,838	11,257	7,528	0.67	2.37
139	2050	1,805	11,070	7,539	0.68	1.84
140	2051	1,775	10,914	7,513	0.69	1.08
141	2052	1,746	10,748	7,491	0.70	1.24
142	2053	1,720	10,551	7,495	0.71	1.92
143	2054	1,696	10,379	7,470	0.72	1.32
144	2055	1,673	10,183	7,465	0.73	1.86
145	2056	1,652	10,000	7,445	0.74	1.56
146	2057	1,631	9,814	7,426	0.76	1.64
147	2058	1,612	9,620	7,411	0.77	1.82
148	2059	1,593	9,428	7,393	0.78	1.78
149	2060	1,574	9,234	7,375	0.80	1.87
150	2061	1,556	9,040	7,356	0.81	1.87

勞工保險³⁵有關於普通事故保險費率未來的調整依據，根據勞工保險法第 13 條，【本保險之保險費，依被保險人當月投保薪資及保險費率計算。普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資百分之七點五至百分之十三；本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行時，保險費率定為百分之七點五，施行後第

³⁵ 資料來源：勞工保險局 <http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=UA2ZR%2BHjzD4%3D>.

三年調高百分之零點五，其後每年調高百分之零點五至百分之十，並自百分之十當年起，每兩年調高百分之零點五至上限百分之十三。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。2008 年的普通事故保險費率為 6.5%，就業保險 1%，合計為 7.5%，普通事故加計就業保險之保險費率陸續調升至 2014 年的 8.5%，以及 2015 年的 9%³⁶，假設陸續調升至 12% 為止。

其次是有關於在保者平均投保薪資的成長率，回顧 1999 年至 2013 年資料，平均投保薪資從 1999 年的 24013 元上升至 2013 年的 29313 元，各年度成長幅度在最高 2.39% 左右，但也有負向的成長(請參考表 21)，我們先保守設定未來成長率大約在 1% 左右，物價指數的成長率也設為 1%，據此數據代入調整公式，計算未來的調整幅度，請參考表 22(A 案)。根據表 22 的模擬結果發現，因為考量費率調整，而費率調整卻是兩年一次，故自動調整係數產生忽大忽小結果。故本研究 B 案則配合費率調整期間，採取 2 年一次調整，請參考表 23。

再者，避免調整幅度過於劇烈，考量德國經驗，適度反映人口結構的改變，而非完全反映人口結構改變，增加一個係數 α ，首先反映 0.75 的人口結構改變(C 案)，請參考表 24，其次反映 0.5(D 案)，請參考表 25，第三是最小幅度的反應(E 案)， $\alpha = 0.25$ (請參考表 26)。

$$B_2 = B_1 * \frac{1}{\alpha * (1+r_2)} * (1+w_2) * (1+pr_2) * (1+i_2) \dots\dots\dots \text{式B}$$

最後，由於勞工保險費率的調整某種程度是反映過去超低費率的補平，所以我們也模擬不考慮費率調整因素的狀況(F 案)，請參考表 27 最後是採取勞工保險修正案的費率規劃(G 案)，請參考表 28。

$$B_2 = B_1 * \frac{1}{\alpha * (1+r_2)} * (1+w_2) * (1+i_2) \dots\dots\dots \text{式C}$$

³⁶勞工保險普通事故保險費率自 104 年 1 月 1 日起由 8.5%調整為 9%，就業保險費率 1%

表 21 勞工保險平均投保薪資成長率

年期	在保者平均投保薪資	成長率
1999	24,013	----
2000	24,554	2.2529
2001	25,001	1.8205
2002	25,227	0.9040
2003	25,448	0.8760
2004	25,677	0.8999
2005	26,145	1.8226
2006	26,765	2.3714
2007	27,404	2.3874
2008	27,880	1.7370
2009	27,868	-0.0430
2010	28,108	0.8612
2011	28,552	1.5796
2012	29,051	1.7477
2013	29,313	0.9019

資料來源：根據勞工保險局資料計算

表 22 自動調整機制模擬—A 案

民國	中推計 西元	年底人口數(千人)			比值	給付/繳 費比值成 長率(%)	費率的 成長率 (%)	平均投保 薪資 成長率	物價指數 成長率 (%)	自動調整(%)
		0-19歲 ①	20-64歲 ②	65歲以上 ③						
103	2014	4,777	15,830	2,812	0.18	----	----	----	----	----
104	2015	4,646	15,869	2,943	0.19	4.40	5.88	1.00	1.00	1.0346
105	2016	4,514	15,862	3,115	0.20	5.89	0.00	1.00	1.00	0.9633
106	2017	4,378	15,860	3,279	0.21	5.28	5.56	1.00	1.00	1.0228
107	2018	4,294	15,798	3,445	0.22	5.47	0.00	1.00	1.00	0.9672
108	2019	4,193	15,740	3,618	0.23	5.41	5.26	1.00	1.00	1.0187
109	2020	4,066	15,689	3,804	0.24	5.48	0.00	1.00	1.00	0.9671
110	2021	3,986	15,583	3,992	0.26	5.66	5.00	1.00	1.00	1.0138
111	2022	3,916	15,478	4,164	0.27	5.02	0.00	1.00	1.00	0.9714
112	2023	3,864	15,339	4,348	0.28	5.37	4.76	1.00	1.00	1.0143
113	2024	3,820	15,181	4,538	0.30	5.46	0.00	1.00	1.00	0.9673
114	2025	3,785	15,011	4,725	0.31	5.30	4.55	1.00	1.00	1.0128
115	2026	3,749	14,838	4,910	0.33	5.13	0.00	1.00	1.00	0.9704
116	2027	3,711	14,660	5,095	0.35	5.03	4.35	1.00	1.00	1.0135
117	2028	3,679	14,470	5,279	0.36	4.97	0.00	1.00	1.00	0.9718
118	2029	3,647	14,283	5,452	0.38	4.63	0.00	1.00	1.00	0.9750
119	2030	3,637	14,077	5,613	0.40	4.46	0.00	1.00	1.00	0.9765
120	2031	3,593	13,899	5,772	0.42	4.15	0.00	1.00	1.00	0.9795
121	2032	3,509	13,782	5,901	0.43	3.10	0.00	1.00	1.00	0.9894
122	2033	3,461	13,609	6,040	0.44	3.66	0.00	1.00	1.00	0.9841
123	2034	3,411	13,435	6,172	0.46	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9855
124	2035	3,361	13,259	6,297	0.47	3.38	0.00	1.00	1.00	0.9868
125	2036	3,310	13,089	6,407	0.49	3.07	0.00	1.00	1.00	0.9897
126	2037	3,259	12,926	6,500	0.50	2.73	0.00	1.00	1.00	0.9930
127	2038	3,207	12,760	6,588	0.52	2.67	0.00	1.00	1.00	0.9935
128	2039	3,155	12,590	6,670	0.53	2.61	0.00	1.00	1.00	0.9941
129	2040	3,102	12,414	6,751	0.54	2.65	0.00	1.00	1.00	0.9938
130	2041	3,049	12,186	6,876	0.56	3.76	0.00	1.00	1.00	0.9832
131	2042	2,994	11,987	6,967	0.58	3.01	0.00	1.00	1.00	0.9903
132	2043	2,938	11,770	7,069	0.60	3.33	0.00	1.00	1.00	0.9872
133	2044	2,882	11,543	7,176	0.62	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9855
134	2045	2,825	11,323	7,269	0.64	3.26	0.00	1.00	1.00	0.9879
135	2046	2,769	11,097	7,360	0.66	3.31	0.00	1.00	1.00	0.9874
136	2047	2,713	10,880	7,437	0.68	3.06	0.00	1.00	1.00	0.9898
137	2048	2,659	10,681	7,490	0.70	2.59	0.00	1.00	1.00	0.9944
138	2049	2,606	10,490	7,528	0.72	2.34	0.00	1.00	1.00	0.9968
139	2050	2,555	10,320	7,539	0.73	1.80	0.00	1.00	1.00	1.0021
140	2051	2,507	10,182	7,513	0.74	1.01	0.00	1.00	1.00	1.0099
141	2052	2,460	10,034	7,491	0.75	1.18	0.00	1.00	1.00	1.0082
142	2053	2,416	9,855	7,495	0.76	1.87	0.00	1.00	1.00	1.0014
143	2054	2,375	9,700	7,470	0.77	1.26	0.00	1.00	1.00	1.0074
144	2055	2,336	9,520	7,465	0.78	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0018
145	2056	2,300	9,352	7,445	0.80	1.52	0.00	1.00	1.00	1.0048
146	2057	2,266	9,179	7,426	0.81	1.62	0.00	1.00	1.00	1.0038
147	2058	2,234	8,997	7,411	0.82	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0019
148	2059	2,204	8,817	7,393	0.84	1.79	0.00	1.00	1.00	1.0021
149	2060	2,176	8,632	7,375	0.85	1.89	0.00	1.00	1.00	1.0011
150	2061	2,148	8,448	7,356	0.87	1.91	0.00	1.00	1.00	1.0009

表 23 自動調整機制模擬—B 案

中推計 民國	西元	年底人口數(千人)			比值	給付/繳 費比值成 長率(%)	費率的 成長率 (%)	平均投保 薪資 成長率	物價指數 成長率 (%)	自動調整(%)
		0-19歲 ①	20-64歲 ②	65歲以上 ③						
103	2014	4,777	15,830	2,812	0.18	----	----	----	----	----
104	2015	4,646	15,869	2,943	0.19	----	----	----	----	----
105	2016	4,514	15,862	3,115	0.20	----	----	----	----	----
106	2017	4,378	15,860	3,279	0.21	11.48	5.56	2.00	2.00	0.9851
107	2018	4,294	15,798	3,445	0.22	----	----	----	----	----
108	2019	4,193	15,740	3,618	0.23	11.18	5.26	2.00	2.00	0.9850
109	2020	4,066	15,689	3,804	0.24	----	----	----	----	----
110	2021	3,986	15,583	3,992	0.26	11.45	5.00	2.00	2.00	0.9802
111	2022	3,916	15,478	4,164	0.27	----	----	----	----	----
112	2023	3,864	15,339	4,348	0.28	10.65	4.76	2.00	2.00	0.9850
113	2024	3,820	15,181	4,538	0.30	----	----	----	----	----
114	2025	3,785	15,011	4,725	0.31	11.05	4.55	2.00	2.00	0.9795
115	2026	3,749	14,838	4,910	0.33	----	----	----	----	----
116	2027	3,711	14,660	5,095	0.35	10.41	4.35	2.00	2.00	0.9833
117	2028	3,679	14,470	5,279	0.36	4.97	0.00	1.00	1.00	0.9718
118	2029	3,647	14,283	5,452	0.38	4.63	0.00	1.00	1.00	0.9750
119	2030	3,637	14,077	5,613	0.40	4.46	0.00	1.00	1.00	0.9765
120	2031	3,593	13,899	5,772	0.42	4.15	0.00	1.00	1.00	0.9795
121	2032	3,509	13,782	5,901	0.43	3.10	0.00	1.00	1.00	0.9894
122	2033	3,461	13,609	6,040	0.44	3.66	0.00	1.00	1.00	0.9841
123	2034	3,411	13,435	6,172	0.46	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9855
124	2035	3,361	13,259	6,297	0.47	3.38	0.00	1.00	1.00	0.9868
125	2036	3,310	13,089	6,407	0.49	3.07	0.00	1.00	1.00	0.9897
126	2037	3,259	12,926	6,500	0.50	2.73	0.00	1.00	1.00	0.9930
127	2038	3,207	12,760	6,588	0.52	2.67	0.00	1.00	1.00	0.9935
128	2039	3,155	12,590	6,670	0.53	2.61	0.00	1.00	1.00	0.9941
129	2040	3,102	12,414	6,751	0.54	2.65	0.00	1.00	1.00	0.9938
130	2041	3,049	12,186	6,876	0.56	3.76	0.00	1.00	1.00	0.9832
131	2042	2,994	11,987	6,967	0.58	3.01	0.00	1.00	1.00	0.9903
132	2043	2,938	11,770	7,069	0.60	3.33	0.00	1.00	1.00	0.9872
133	2044	2,882	11,543	7,176	0.62	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9855
134	2045	2,825	11,323	7,269	0.64	3.26	0.00	1.00	1.00	0.9879
135	2046	2,769	11,097	7,360	0.66	3.31	0.00	1.00	1.00	0.9874
136	2047	2,713	10,880	7,437	0.68	3.06	0.00	1.00	1.00	0.9898
137	2048	2,659	10,681	7,490	0.70	2.59	0.00	1.00	1.00	0.9944
138	2049	2,606	10,490	7,528	0.72	2.34	0.00	1.00	1.00	0.9968
139	2050	2,555	10,320	7,539	0.73	1.80	0.00	1.00	1.00	1.0021
140	2051	2,507	10,182	7,513	0.74	1.01	0.00	1.00	1.00	1.0099
141	2052	2,460	10,034	7,491	0.75	1.18	0.00	1.00	1.00	1.0082
142	2053	2,416	9,855	7,495	0.76	1.87	0.00	1.00	1.00	1.0014
143	2054	2,375	9,700	7,470	0.77	1.26	0.00	1.00	1.00	1.0074
144	2055	2,336	9,520	7,465	0.78	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0018
145	2056	2,300	9,352	7,445	0.80	1.52	0.00	1.00	1.00	1.0048
146	2057	2,266	9,179	7,426	0.81	1.62	0.00	1.00	1.00	1.0038
147	2058	2,234	8,997	7,411	0.82	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0019
148	2059	2,204	8,817	7,393	0.84	1.79	0.00	1.00	1.00	1.0021
149	2060	2,176	8,632	7,375	0.85	1.89	0.00	1.00	1.00	1.0011
150	2061	2,148	8,448	7,356	0.87	1.91	0.00	1.00	1.00	1.0009

表 24 自動調整機制模擬—C 案($\alpha = 0.75$)

中推計	年底人口數 (千人)			比值	給付/繳費比值成長率(%)	費率的成長率(%)	平均投保薪資成長率	物價指數成長率(%)	自動調整(%)	
	民國	西元	0-19歲 ①							20-64歲 ②
103	2014	4,777	15,830	2,812	0.18	----	----	----	----	----
104	2015	4,646	15,869	2,943	0.19	----	----	----	----	----
105	2016	4,514	15,862	3,115	0.20	----	----	----	----	----
106	2017	4,378	15,860	3,279	0.21	11.48	5.56	2.00	2.00	1.0111
107	2018	4,294	15,798	3,445	0.22	----	----	----	----	----
108	2019	4,193	15,740	3,618	0.23	11.18	5.26	2.00	2.00	1.0104
109	2020	4,066	15,689	3,804	0.24	----	----	----	----	----
110	2021	3,986	15,583	3,992	0.26	11.45	5.00	2.00	2.00	1.0060
111	2022	3,916	15,478	4,164	0.27	----	----	----	----	----
112	2023	3,864	15,339	4,348	0.28	10.65	4.76	2.00	2.00	1.0093
113	2024	3,820	15,181	4,538	0.30	----	----	----	----	----
114	2025	3,785	15,011	4,725	0.31	11.05	4.55	2.00	2.00	1.0045
115	2026	3,749	14,838	4,910	0.33	----	----	----	----	----
116	2027	3,711	14,660	5,095	0.35	10.41	4.35	2.00	2.00	1.0070
117	2028	3,679	14,470	5,279	0.36	4.97	0.00	1.00	1.00	0.9834
118	2029	3,647	14,283	5,452	0.38	4.63	0.00	1.00	1.00	0.9859
119	2030	3,637	14,077	5,613	0.40	4.46	0.00	1.00	1.00	0.9871
120	2031	3,593	13,899	5,772	0.42	4.15	0.00	1.00	1.00	0.9893
121	2032	3,509	13,782	5,901	0.43	3.10	0.00	1.00	1.00	0.9969
122	2033	3,461	13,609	6,040	0.44	3.66	0.00	1.00	1.00	0.9929
123	2034	3,411	13,435	6,172	0.46	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9939
124	2035	3,361	13,259	6,297	0.47	3.38	0.00	1.00	1.00	0.9949
125	2036	3,310	13,089	6,407	0.49	3.07	0.00	1.00	1.00	0.9972
126	2037	3,259	12,926	6,500	0.50	2.73	0.00	1.00	1.00	0.9996
127	2038	3,207	12,760	6,588	0.52	2.67	0.00	1.00	1.00	1.0001
128	2039	3,155	12,590	6,670	0.53	2.61	0.00	1.00	1.00	1.0005
129	2040	3,102	12,414	6,751	0.54	2.65	0.00	1.00	1.00	1.0002
130	2041	3,049	12,186	6,876	0.56	3.76	0.00	1.00	1.00	0.9921
131	2042	2,994	11,987	6,967	0.58	3.01	0.00	1.00	1.00	0.9976
132	2043	2,938	11,770	7,069	0.60	3.33	0.00	1.00	1.00	0.9952
133	2044	2,882	11,543	7,176	0.62	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9939
134	2045	2,825	11,323	7,269	0.64	3.26	0.00	1.00	1.00	0.9957
135	2046	2,769	11,097	7,360	0.66	3.31	0.00	1.00	1.00	0.9954
136	2047	2,713	10,880	7,437	0.68	3.06	0.00	1.00	1.00	0.9972
137	2048	2,659	10,681	7,490	0.70	2.59	0.00	1.00	1.00	1.0007
138	2049	2,606	10,490	7,528	0.72	2.34	0.00	1.00	1.00	1.0025
139	2050	2,555	10,320	7,539	0.73	1.80	0.00	1.00	1.00	1.0065
140	2051	2,507	10,182	7,513	0.74	1.01	0.00	1.00	1.00	1.0125
141	2052	2,460	10,034	7,491	0.75	1.18	0.00	1.00	1.00	1.0112
142	2053	2,416	9,855	7,495	0.76	1.87	0.00	1.00	1.00	1.0060
143	2054	2,375	9,700	7,470	0.77	1.26	0.00	1.00	1.00	1.0106
144	2055	2,336	9,520	7,465	0.78	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0063
145	2056	2,300	9,352	7,445	0.80	1.52	0.00	1.00	1.00	1.0086
146	2057	2,266	9,179	7,426	0.81	1.62	0.00	1.00	1.00	1.0078
147	2058	2,234	8,997	7,411	0.82	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0064
148	2059	2,204	8,817	7,393	0.84	1.79	0.00	1.00	1.00	1.0066
149	2060	2,176	8,632	7,375	0.85	1.89	0.00	1.00	1.00	1.0058
150	2061	2,148	8,448	7,356	0.87	1.91	0.00	1.00	1.00	1.0057

表 25 自動調整機制模擬—D 案($\alpha = 0.50$)

中推計		年底人口數(千人)			比值	給付/繳費比值成長率(%)	費率的成長率(%)	平均投保薪資成長率	物價指數成長率(%)	自動調整(%)
民國	西元	0-19歲	20-64歲	65歲以上						
		①	②	③						
103	2014	4,777	15,830	2,812	0.18	----	----	----	----	----
104	2015	4,646	15,869	2,943	0.19	----	----	----	----	----
105	2016	4,514	15,862	3,115	0.20	----	----	----	----	----
106	2017	4,378	15,860	3,279	0.21	11.48	5.56	2.00	2.00	1.0386
107	2018	4,294	15,798	3,445	0.22	----	----	----	----	----
108	2019	4,193	15,740	3,618	0.23	11.18	5.26	2.00	2.00	1.0372
109	2020	4,066	15,689	3,804	0.24	----	----	----	----	----
110	2021	3,986	15,583	3,992	0.26	11.45	5.00	2.00	2.00	1.0333
111	2022	3,916	15,478	4,164	0.27	----	----	----	----	----
112	2023	3,864	15,339	4,348	0.28	10.65	4.76	2.00	2.00	1.0348
113	2024	3,820	15,181	4,538	0.30	----	----	----	----	----
114	2025	3,785	15,011	4,725	0.31	11.05	4.55	2.00	2.00	1.0308
115	2026	3,749	14,838	4,910	0.33	----	----	----	----	----
116	2027	3,711	14,660	5,095	0.35	10.41	4.35	2.00	2.00	1.0319
117	2028	3,679	14,470	5,279	0.36	4.97	0.00	1.00	1.00	0.9954
118	2029	3,647	14,283	5,452	0.38	4.63	0.00	1.00	1.00	0.9970
119	2030	3,637	14,077	5,613	0.40	4.46	0.00	1.00	1.00	0.9978
120	2031	3,593	13,899	5,772	0.42	4.15	0.00	1.00	1.00	0.9994
121	2032	3,509	13,782	5,901	0.43	3.10	0.00	1.00	1.00	1.0045
122	2033	3,461	13,609	6,040	0.44	3.66	0.00	1.00	1.00	1.0018
123	2034	3,411	13,435	6,172	0.46	3.51	0.00	1.00	1.00	1.0025
124	2035	3,361	13,259	6,297	0.47	3.38	0.00	1.00	1.00	1.0031
125	2036	3,310	13,089	6,407	0.49	3.07	0.00	1.00	1.00	1.0047
126	2037	3,259	12,926	6,500	0.50	2.73	0.00	1.00	1.00	1.0064
127	2038	3,207	12,760	6,588	0.52	2.67	0.00	1.00	1.00	1.0066
128	2039	3,155	12,590	6,670	0.53	2.61	0.00	1.00	1.00	1.0070
129	2040	3,102	12,414	6,751	0.54	2.65	0.00	1.00	1.00	1.0068
130	2041	3,049	12,186	6,876	0.56	3.76	0.00	1.00	1.00	1.0013
131	2042	2,994	11,987	6,967	0.58	3.01	0.00	1.00	1.00	1.0050
132	2043	2,938	11,770	7,069	0.60	3.33	0.00	1.00	1.00	1.0034
133	2044	2,882	11,543	7,176	0.62	3.51	0.00	1.00	1.00	1.0025
134	2045	2,825	11,323	7,269	0.64	3.26	0.00	1.00	1.00	1.0037
135	2046	2,769	11,097	7,360	0.66	3.31	0.00	1.00	1.00	1.0035
136	2047	2,713	10,880	7,437	0.68	3.06	0.00	1.00	1.00	1.0047
137	2048	2,659	10,681	7,490	0.70	2.59	0.00	1.00	1.00	1.0071
138	2049	2,606	10,490	7,528	0.72	2.34	0.00	1.00	1.00	1.0083
139	2050	2,555	10,320	7,539	0.73	1.80	0.00	1.00	1.00	1.0110
140	2051	2,507	10,182	7,513	0.74	1.01	0.00	1.00	1.00	1.0150
141	2052	2,460	10,034	7,491	0.75	1.18	0.00	1.00	1.00	1.0141
142	2053	2,416	9,855	7,495	0.76	1.87	0.00	1.00	1.00	1.0106
143	2054	2,375	9,700	7,470	0.77	1.26	0.00	1.00	1.00	1.0137
144	2055	2,336	9,520	7,465	0.78	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0109
145	2056	2,300	9,352	7,445	0.80	1.52	0.00	1.00	1.00	1.0124
146	2057	2,266	9,179	7,426	0.81	1.62	0.00	1.00	1.00	1.0119
147	2058	2,234	8,997	7,411	0.82	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0109
148	2059	2,204	8,817	7,393	0.84	1.79	0.00	1.00	1.00	1.0110
149	2060	2,176	8,632	7,375	0.85	1.89	0.00	1.00	1.00	1.0105
150	2061	2,148	8,448	7,356	0.87	1.91	0.00	1.00	1.00	1.0104

表 26 自動調整機制模擬—E 案($\alpha = 0.25$)

中推計		年底人口數(千人)			比值	給付/繳費比值成長率(%)	費率的成長率(%)	平均投保薪資成長率	物價指數成長率(%)	自動調整(%)
民國	西元	0-19歲 ①	20-64歲 ②	65歲以上 ③						
103	2014	4,777	15,830	2,812	0.18	----	----	----	----	----
104	2015	4,646	15,869	2,943	0.19	----	----	----	----	----
105	2016	4,514	15,862	3,115	0.20	----	----	----	----	----
106	2017	4,378	15,860	3,279	0.21	11.48	5.56	2.00	2.00	1.0676
107	2018	4,294	15,798	3,445	0.22	----	----	----	----	----
108	2019	4,193	15,740	3,618	0.23	11.18	5.26	2.00	2.00	1.0654
109	2020	4,066	15,689	3,804	0.24	----	----	----	----	----
110	2021	3,986	15,583	3,992	0.26	11.45	5.00	2.00	2.00	1.0620
111	2022	3,916	15,478	4,164	0.27	----	----	----	----	----
112	2023	3,864	15,339	4,348	0.28	10.65	4.76	2.00	2.00	1.0617
113	2024	3,820	15,181	4,538	0.30	----	----	----	----	----
114	2025	3,785	15,011	4,725	0.31	11.05	4.55	2.00	2.00	1.0585
115	2026	3,749	14,838	4,910	0.33	----	----	----	----	----
116	2027	3,711	14,660	5,095	0.35	10.41	4.35	2.00	2.00	1.0581
117	2028	3,679	14,470	5,279	0.36	4.97	0.00	1.00	1.00	1.0076
118	2029	3,647	14,283	5,452	0.38	4.63	0.00	1.00	1.00	1.0084
119	2030	3,637	14,077	5,613	0.40	4.46	0.00	1.00	1.00	1.0089
120	2031	3,593	13,899	5,772	0.42	4.15	0.00	1.00	1.00	1.0096
121	2032	3,509	13,782	5,901	0.43	3.10	0.00	1.00	1.00	1.0122
122	2033	3,461	13,609	6,040	0.44	3.66	0.00	1.00	1.00	1.0109
123	2034	3,411	13,435	6,172	0.46	3.51	0.00	1.00	1.00	1.0112
124	2035	3,361	13,259	6,297	0.47	3.38	0.00	1.00	1.00	1.0116
125	2036	3,310	13,089	6,407	0.49	3.07	0.00	1.00	1.00	1.0123
126	2037	3,259	12,926	6,500	0.50	2.73	0.00	1.00	1.00	1.0132
127	2038	3,207	12,760	6,588	0.52	2.67	0.00	1.00	1.00	1.0133
128	2039	3,155	12,590	6,670	0.53	2.61	0.00	1.00	1.00	1.0135
129	2040	3,102	12,414	6,751	0.54	2.65	0.00	1.00	1.00	1.0134
130	2041	3,049	12,186	6,876	0.56	3.76	0.00	1.00	1.00	1.0106
131	2042	2,994	11,987	6,967	0.58	3.01	0.00	1.00	1.00	1.0125
132	2043	2,938	11,770	7,069	0.60	3.33	0.00	1.00	1.00	1.0117
133	2044	2,882	11,543	7,176	0.62	3.51	0.00	1.00	1.00	1.0112
134	2045	2,825	11,323	7,269	0.64	3.26	0.00	1.00	1.00	1.0118
135	2046	2,769	11,097	7,360	0.66	3.31	0.00	1.00	1.00	1.0117
136	2047	2,713	10,880	7,437	0.68	3.06	0.00	1.00	1.00	1.0124
137	2048	2,659	10,681	7,490	0.70	2.59	0.00	1.00	1.00	1.0135
138	2049	2,606	10,490	7,528	0.72	2.34	0.00	1.00	1.00	1.0142
139	2050	2,555	10,320	7,539	0.73	1.80	0.00	1.00	1.00	1.0155
140	2051	2,507	10,182	7,513	0.74	1.01	0.00	1.00	1.00	1.0175
141	2052	2,460	10,034	7,491	0.75	1.18	0.00	1.00	1.00	1.0171
142	2053	2,416	9,855	7,495	0.76	1.87	0.00	1.00	1.00	1.0154
143	2054	2,375	9,700	7,470	0.77	1.26	0.00	1.00	1.00	1.0169
144	2055	2,336	9,520	7,465	0.78	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0155
145	2056	2,300	9,352	7,445	0.80	1.52	0.00	1.00	1.00	1.0162
146	2057	2,266	9,179	7,426	0.81	1.62	0.00	1.00	1.00	1.0160
147	2058	2,234	8,997	7,411	0.82	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0155
148	2059	2,204	8,817	7,393	0.84	1.79	0.00	1.00	1.00	1.0155
149	2060	2,176	8,632	7,375	0.85	1.89	0.00	1.00	1.00	1.0153
150	2061	2,148	8,448	7,356	0.87	1.91	0.00	1.00	1.00	1.0152

表 27 自動調整機制模擬－F 案 (不考慮費率調整； $\alpha = 0.5$)

中推計		給付/ 繳費比 值成長 率(%)	平均投 保薪資 成長率 (%)	物價指 數 成長率 (%)	自動調整	舉例 (元)	降額 (元)	按物價 調整	舉例 (元)
民國	西元								
103	2014	----	----	----	----	20000	----	----	20000
104	2015	4.40	1.00	1.00	0.9981	19963	-37	1.01	20200
105	2016	5.89	1.00	1.00	0.9909	19781	-181	1.01	20402
106	2017	5.28	1.00	1.00	0.9939	19660	-121	1.01	20606
107	2018	5.47	1.00	1.00	0.9929	19521	-139	1.01	20812
108	2019	5.41	1.00	1.00	0.9932	19389	-132	1.01	21020
109	2020	5.48	1.00	1.00	0.9929	19251	-138	1.01	21230
110	2021	5.66	1.00	1.00	0.9920	19098	-153	1.01	21443
111	2022	5.02	1.00	1.00	0.9951	19005	-93	1.01	21657
112	2023	5.37	1.00	1.00	0.9935	18880	-124	1.01	21874
113	2024	5.46	1.00	1.00	0.9930	18748	-132	1.01	22092
114	2025	5.30	1.00	1.00	0.9938	18632	-117	1.01	22313
115	2026	5.13	1.00	1.00	0.9946	18531	-101	1.01	22537
116	2027	5.03	1.00	1.00	0.9951	18440	-91	1.01	22762
117	2028	4.97	1.00	1.00	0.9954	18354	-86	1.01	22989
118	2029	4.63	1.00	1.00	0.9970	18300	-55	1.01	23219
119	2030	4.46	1.00	1.00	0.9978	18260	-39	1.01	23452
120	2031	4.15	1.00	1.00	0.9994	18249	-12	1.01	23686
121	2032	3.10	1.00	1.00	1.0045	18331	82	1.01	23923
122	2033	3.66	1.00	1.00	1.0018	18364	33	1.01	24162
123	2034	3.51	1.00	1.00	1.0025	18410	46	1.01	24404
124	2035	3.38	1.00	1.00	1.0031	18468	58	1.01	24648
125	2036	3.07	1.00	1.00	1.0047	18554	87	1.01	24894
126	2037	2.73	1.00	1.00	1.0064	18672	118	1.01	25143
127	2038	2.67	1.00	1.00	1.0066	18797	124	1.01	25395
128	2039	2.61	1.00	1.00	1.0070	18927	131	1.01	25649
129	2040	2.65	1.00	1.00	1.0068	19055	128	1.01	25905
130	2041	3.76	1.00	1.00	1.0013	19080	25	1.01	26164
131	2042	3.01	1.00	1.00	1.0050	19175	95	1.01	26426
132	2043	3.33	1.00	1.00	1.0034	19240	65	1.01	26690
133	2044	3.51	1.00	1.00	1.0025	19288	48	1.01	26957
134	2045	3.26	1.00	1.00	1.0037	19360	72	1.01	27227
135	2046	3.31	1.00	1.00	1.0035	19427	67	1.01	27499
136	2047	3.06	1.00	1.00	1.0047	19519	92	1.01	27774
137	2048	2.59	1.00	1.00	1.0071	19657	138	1.01	28052
138	2049	2.34	1.00	1.00	1.0083	19820	163	1.01	28332
139	2050	1.80	1.00	1.00	1.0110	20038	218	1.01	28615
140	2051	1.01	1.00	1.00	1.0150	20339	300	1.01	28902
141	2052	1.18	1.00	1.00	1.0141	20626	287	1.01	29191
142	2053	1.87	1.00	1.00	1.0106	20846	220	1.01	29482
143	2054	1.26	1.00	1.00	1.0137	21132	286	1.01	29777
144	2055	1.82	1.00	1.00	1.0109	21362	230	1.01	30075
145	2056	1.52	1.00	1.00	1.0124	21627	265	1.01	30376
146	2057	1.62	1.00	1.00	1.0119	21883	257	1.01	30680
147	2058	1.82	1.00	1.00	1.0109	22122	239	1.01	30986
148	2059	1.79	1.00	1.00	1.0110	22366	244	1.01	31296
149	2060	1.89	1.00	1.00	1.0105	22602	235	1.01	31609
150	2061	1.91	1.00	1.00	1.0104	22838	236	1.01	31925

表 28 自動調整機制模擬—G 案(費率調整採取勞保修正案)

中推計		年底人口數(千人)			比值	給付/ 繳費比 值成長	費率的 成長率 (%)	平均投 保薪資 成長率	物價指 數 成長率	自動調整(%)
民國	西元	0-19歲 ①	20-64歲 ②	65歲以上 ③						
103	2014	4,777	15,830	2,812	0.18	----	----	----	----	----
104	2015	4,646	15,869	2,943	0.19	----	5.88	----	----	----
105	2016	4,514	15,862	3,115	0.20	----	5.56	----	----	----
106	2017	4,378	15,860	3,279	0.21	11.48	5.26	2.00	2.00	0.9824
107	2018	4,294	15,798	3,445	0.22	----	5.00	----	----	----
108	2019	4,193	15,740	3,618	0.23	11.18	4.76	2.00	2.00	0.9803
109	2020	4,066	15,689	3,804	0.24	----	4.55	----	----	----
110	2021	3,986	15,583	3,992	0.26	11.45	4.35	2.00	2.00	0.9741
111	2022	3,916	15,478	4,164	0.27	----	4.17	----	----	----
112	2023	3,864	15,339	4,348	0.28	10.65	4.00	2.00	2.00	0.9779
113	2024	3,820	15,181	4,538	0.30	----	3.85	----	----	----
114	2025	3,785	15,011	4,725	0.31	11.05	3.70	2.00	2.00	0.9716
115	2026	3,749	14,838	4,910	0.33	----	3.57	----	----	----
116	2027	3,711	14,660	5,095	0.35	10.41	3.45	2.00	2.00	0.9748
117	2028	3,679	14,470	5,279	0.36	4.97	3.33	1.00	1.00	1.0042
118	2029	3,647	14,283	5,452	0.38	4.63	3.23	1.00	1.00	1.0064
119	2030	3,637	14,077	5,613	0.40	4.46	3.13	1.00	1.00	1.0071
120	2031	3,593	13,899	5,772	0.42	4.15	3.03	1.00	1.00	1.0091
121	2032	3,509	13,782	5,901	0.43	3.10	2.94	1.00	1.00	1.0185
122	2033	3,461	13,609	6,040	0.44	3.66	2.86	1.00	1.00	1.0122
123	2034	3,411	13,435	6,172	0.46	3.51	2.78	1.00	1.00	1.0129
124	2035	3,361	13,259	6,297	0.47	3.38	0.00	1.00	1.00	0.9868
125	2036	3,310	13,089	6,407	0.49	3.07	0.00	1.00	1.00	0.9897
126	2037	3,259	12,926	6,500	0.50	2.73	0.00	1.00	1.00	0.9930
127	2038	3,207	12,760	6,588	0.52	2.67	0.00	1.00	1.00	0.9935
128	2039	3,155	12,590	6,670	0.53	2.61	0.00	1.00	1.00	0.9941
129	2040	3,102	12,414	6,751	0.54	2.65	0.00	1.00	1.00	0.9938
130	2041	3,049	12,186	6,876	0.56	3.76	0.00	1.00	1.00	0.9832
131	2042	2,994	11,987	6,967	0.58	3.01	0.00	1.00	1.00	0.9903
132	2043	2,938	11,770	7,069	0.60	3.33	0.00	1.00	1.00	0.9872
133	2044	2,882	11,543	7,176	0.62	3.51	0.00	1.00	1.00	0.9855
134	2045	2,825	11,323	7,269	0.64	3.26	0.00	1.00	1.00	0.9879
135	2046	2,769	11,097	7,360	0.66	3.31	0.00	1.00	1.00	0.9874
136	2047	2,713	10,880	7,437	0.68	3.06	0.00	1.00	1.00	0.9898
137	2048	2,659	10,681	7,490	0.70	2.59	0.00	1.00	1.00	0.9944
138	2049	2,606	10,490	7,528	0.72	2.34	0.00	1.00	1.00	0.9968
139	2050	2,555	10,320	7,539	0.73	1.80	0.00	1.00	1.00	1.0021
140	2051	2,507	10,182	7,513	0.74	1.01	0.00	1.00	1.00	1.0099
141	2052	2,460	10,034	7,491	0.75	1.18	0.00	1.00	1.00	1.0082
142	2053	2,416	9,855	7,495	0.76	1.87	0.00	1.00	1.00	1.0014
143	2054	2,375	9,700	7,470	0.77	1.26	0.00	1.00	1.00	1.0074
144	2055	2,336	9,520	7,465	0.78	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0018
145	2056	2,300	9,352	7,445	0.80	1.52	0.00	1.00	1.00	1.0048
146	2057	2,266	9,179	7,426	0.81	1.62	0.00	1.00	1.00	1.0038
147	2058	2,234	8,997	7,411	0.82	1.82	0.00	1.00	1.00	1.0019
148	2059	2,204	8,817	7,393	0.84	1.79	0.00	1.00	1.00	1.0021
149	2060	2,176	8,632	7,375	0.85	1.89	0.00	1.00	1.00	1.0011
150	2061	2,148	8,448	7,356	0.87	1.91	0.00	1.00	1.00	1.0009

說明：費率根據勞工保險條例修正案【第十三條本保險之保險費，依被保險人當月投保薪資及保險費率計算。普通事故保險費率，於本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行時，定為百分之七點五；施行後第三年調高百分

之零點五；其後每年調高百分之零點五至百分之十三。前項費率於調高至百分之十三時，經精算結果未來二十年保險基金餘額不足以支應保險給付者，其後每年應繼續調高百分之零點五，但不得逾百分之十九點五。

相較於德國的自動調整機制其中的年金保險永續要素

年金保險永續要素NHF

$$NHF = \left(\left(1 - \frac{t-1 \text{ 年度退休者人數與繳納保費的就業者人數比例}}{t-2 \text{ 年度退休者人數與繳納保費的就業者人數比例}} \right) \right)$$

* 控制因素調幅 $\alpha + 1$)

假設退休人數與繳費人數的比值 $\frac{R_t}{L_t} = rl_t$

$$\begin{aligned} & \left[\left(1 - \frac{R_{t-1}/L_{t-1}}{R_{t-2}/L_{t-2}} \right) * \alpha \right] + 1 \\ & = \left[\left(\frac{rl_{t-2} - rl_{t-1}}{rl_{t-2}} \right) * \alpha \right] + 1 \\ & = (-r_{t-2} * \alpha) + 1 \end{aligned}$$

本研究考慮的人口結構變遷因子是 $\frac{1}{1+r_t}$

$$\text{比值成長率 } r_t = \frac{\left(\frac{R_t/L_t - R_{t-1}/L_{t-1}}{R_{t-1}/L_{t-1}} \right)}{\frac{R_{t-1}/L_{t-1}}{R_{t-1}/L_{t-1}}} = \frac{rl_t - rl_{t-1}}{rl_{t-1}}$$

兩個比較大的差異點，一者是期數的選用，德國用了 t-1 期與 t-2 期的比值變動率，我們則是選用 t 期與 t-1 期。二者是 α 的選用，德國用 0.25，也就是僅反映四分之一的退休/繳費的比值變動率。

在薪資要素方面，德國是考慮了兩個因素，一個是薪資毛額的變動，一個是需計入年金保險費的薪資毛額變動，假設需計算年金保險費薪資毛額變動，完全反映了薪資毛額的變動，則 $D=1$ ，那麼薪資要素則單純只要反映 t-2 期至 t-1 期薪資毛額的變動率就可以，原則上 $LF=G$ ，如果薪資毛額是有成長的， $G>1$ 。此

與我們的 $1+w_2$ ，已經是相同的概念，只是使用期數不同。

$$LF = \frac{(t-1)\text{薪資毛額}}{\frac{(t-2)\text{薪資毛額}}{(t-3)\text{薪資毛額}} \times \frac{(t-2)\text{薪資毛額} \times \frac{(t-2)\text{薪資毛額}}{(t-3)\text{薪資毛額}}}{(t-3)\text{薪資毛額}}}$$

$$D = \frac{BE_{t-2} / BE_{t-3}}{bBE_{t-2} / bBE_{t-3}} \quad G = \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}}$$

因為當期資料通常不可得，所以我們的自動調整機制可以修改為

$$\text{第 } t \text{ 期的給付水準為 } B_t = B_{t-1} * \frac{1}{(1+r_{t-1})} * (1+w_{t-1}) * (1+pr_t) * (1+i_{t-1})$$

B_t ：第 t 期給付水準

w_{t-1} ：第 $t-1$ 期平均投保薪資成長率

pr_t ：第 t 期費率成長率

i_{t-1} ：第 $t-1$ 期通貨膨脹的增幅

r_{t-1} ：第 $t-1$ 期(給付人數/繳費人數) 比值成長率

另一方面若考量短期波動幅度大，可以將這些變數代入數值改為前三年平均值

$$B_t = B_{t-1} * \frac{1}{(1+r)} * (1+w) * (1+pr) * (1+i) \quad \dots\dots\dots\text{式D}$$

w ：第 $t-1$ 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期平均投保薪資成長率的平均值

pr ：第 t 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期費率成長率平均值

i ：第 $t-1$ 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期通貨膨脹的增幅平均值

r^t ：第 t-1 期、t-2 期、t-3 期(給付人數/繳費人數) 比值成長率的平均值

第五節 小結

幼年與老年均屬依賴階段，必須透過中間世代**生產**財貨或服務回應需求及風險，無論是家庭或社會層面均以此世代互助原則運作。老年年金制度雖不似醫療或長期照護涉及服務生產與輸送，但卻是跨越數個世代的現金「收」與「支」，而產生「代間」、「代內」、「個人生命週期」的所得重分配體系(鄭清霞，2013)。公共年金因其強制性納入保障而有源源不斷的參與者，隨收隨付制或者部分提存準備得以運作，但卻導致未來 40 年因人口老化而產生的社會福利財務壓力。不少國家正朝強化精算公平性、修正指數調整規則、增加事先準備提存元素等方向進行改革(Meier & Werding, 2010)。

給付人數與繳費人數的比值是影響隨收隨付制財務的關鍵，生育率下跌、死亡率降低與平均餘命延長、勞動參與率...等影響參數，均可以透過給付人數與繳費人數的比值變化表現出來，另外，實質工資的成長率也是影響財務的重要關鍵，第三個考量點則是，勞工保險費率仍有成長的空間，按照勞工保險條例的規定，仍可逐步調整。所以，本研究自動調整機制的設計乃扣住**給付人數與繳費人數的比值、投保薪資成長率、費率成長率**等三個主要變數並進行若干選項的變化。在調整時機方面，則建議給付面的自動調整機制啟動時機，與費率調整條件一致，保險基金餘額不足支付未來 20 年保險給付時，啟動調整機制³⁷。本研究擬定的自動調整機制比較類似於德國的做法，不採用瑞典的主要理由是瑞典是立基於 NDC 的思維--defined contribution，但勞工保險是確定給付的思維，瑞典的制度也較德國來得複雜，不太適用於台灣。

³⁷勞工保險條例第 13 條，【普通事故保險費率，為被保險人當月投保薪資百分之七點五至百分之十三；本條例中華民國九十七年七月十七日修正之條文施行時，保險費率定為百分之七點五，施行後第三年調高百分之零點五，其後每年調高百分之零點五至百分之十，並自百分之十當年起，每兩年調高百分之零點五至上限百分之十三。但保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，不予調高。】

不過，必須注意的是，自動調整機制對於給付適足性的負面影響以及財務改善的效果。OECD(2012)指出，為了回應人口結構等年金制度相關因素的變化，OECD 國家建立公共年金自動調整機制，將人口或經濟發展與退休所得系統相互連結，特別是給付水準的調整。自動調整機制的設計頗為複雜，除了不易理解之外，對於未來的給付水準也存在不確定性。雖然可有利於年金制度永續發展，但卻有惡化年金保障適足性的疑慮。為此個人必須調整工作年數與退休所得多元來源的整體規劃，而一個更為公平且可預測的世代負擔比例，將可有助於個人事先規劃其生命週期的儲蓄與勞動參與行為。另一方面，自動調整機制並不保證年金制度一定會達到財務永續性，他只是設計來用於跟定人口或經濟變化的調整參數(OECD, 2012)，這是整體年金改革的一部分，但不是萬靈丹。相較於上述的各種財務策略，自動調整機制雖然是唯一可以同步對給付者刪減給付的措施，彰顯社會保險同甘共苦、世代連結的精神；但其作法違反確定給付制的精神，且，相較於其他收入面或支出面的調整措施，自動調整機制的財務效果若不大，但引起的政治負面效應恐大於財務效果，是否採取自動調整機制值得三思。

第八章 結論與建議

本研究經由文獻資料蒐集、焦點團體、座談會等途徑蒐集研究資料，參考主要國家實施年金自動調整之經驗，經由研究團隊之討論研議，獲得幾項主要之結論，並據以提出本研究之政策建議。

第一節 結論

一、年金改革需要廣泛的政治與社會對話

瑞典近期的年金改革，乃歷經十幾年的討論與膠著，最後在各政黨願意共同協商的情況下，才終於能通過名目確定提撥制度與年金自動調整機制的改革。相對地，德國柯爾總理於 1997 年推動的年金改革，乃是不顧在野政黨的反對而強行推動，最後導致 1998 年大選變天之後，新上任的執政黨完全推翻該次年金改革的內容。

西方國家的年金制度都已成熟，領取者人數日益增加，年金財務的壓力日益沈重，近年的年金改革，都是朝向緊縮年金權益的方向發展。在民主制度下，年金權益的削減必然引發政治的爭議與社會的紛擾。同時，代表各利害關係人的團體，包括勞工團體、退休人員團體等，也都必定強力動員以試圖影響改革結果。在這種情況下，只有加強社會對話，儘可能吸納不同的意見，調和各方的利益，才能順利推動年金改革。

二、年金的財務永續有賴各種改革途徑同時並進

從本研究所涵蓋的瑞典、德國與日本等國的年金改革經驗觀之，這三個國家都實施年金自動調整機制，除此之外，這幾個國家也都採取其他多元的改革途徑同時介入，以提高年金財務的永續性。例如，瑞典年金制度除了採取名目確定提

撥制，確保世代間的年金權益平衡，同時亦成立緩衝基金，將各年金基金的結餘存入緩衝基金中，作為平衡年金財務的重要工具。而日本則以政府稅收來補貼給付的一半，以因應保險費率難以再調高的問題，至於政府的財源，則以調高營業稅來因應。

年金財務的壓力有其結構因素，包括人口、經濟、勞動市場等條件，都對年金財務造成直接的影響。同時，各國年金財務的困境並非短期因素所引發，而是長期累積的結果。另一方面，不同的年金改革途徑，其所影響的人口群不同。例如：提高保險費率，會讓年輕繳費人口的負擔加重；削減給付，則會讓領取年金給付的老年人之所得來源下降。若僅實施單一面向的年金改革，意味著將長期累積的年金財務壓力全交由單一群體去承擔，不僅不公平，也必引發受影響群體的強力反彈。故各種不同的年金改革應同時並進，讓不同的人口群體共同分攤年金的財務壓力，才能使年金改革獲得更高的社會支持。

三、年金自動調整機制之適用越來越普遍，但我國年金制度條件不同

西方國家近年來面臨人口結構高齡化與年金財務壓力，運用各項財務調整機制以促進長期財務平衡，年金自動調整機制的運用也越來越普遍。年金自動調整機制除了在回應年金的財務壓力之外，也有助於各國在年金制度的調整過程中降低政治力的干預，提升年金發展的專業性。

就本研究所探討的瑞典、德國與日本而言，這三個國家在過去 20 年來都對其年金制度進行重大之變革，而年金自動調整機制即為其制度改革之一環。這三個國家的年金自動調整機制之發展背景，除了源於其年金財務壓力之外，主要也是基於各國年金保險費率已達高檔而難再有調升之空間，故透過年金自動調整機制來調整年金的給付水準。

相對而言，我國勞工保險目前的保險費率仍低，且勞工保險條例已明訂逐步調升保險費之規定。加上我國勞工保險條例修正草案之年金改革方案於 2013 年

4月提送立法院，迄今仍未審議通過，在此狀況下若再提出勞工保險年金自動調整機制，恐再增社會疑慮。因此，雖年金自動調整機制有其價值值得我國採行，但現階段並無推動此一制度之急迫性，可將此列為下一波年金改革的方向。

對於年金自動調整機制之概念，國內各界並不熟悉，尚未對此概念有深入之掌握，可想而知一般勞保被保險人對此必定更陌生。在社會大眾對此概念仍不瞭解之際，故不宜倉促急迫推動此一制度。尤其是，歷次勞保年金的改革，都導致許多可適用舊制的被保險人搶退領取一次金的問題。雖然被保險人搶退領一次金的問題，可以透過融資來支應短期龐大的給付需求，長期而言對勞保財務的影響應可能是正向的，但其造成一般勞保被保險人的權益損失，實不可不慎。

四、各國年金自動調整機制之啟動條件不同

從本研究所探討的瑞典、德國與日本等三個國家的自動調整機制觀之，可以發現其年金自動調整機制的運作差異極大。各國制度的差異，主要在其年金自動調整機制之啟動時機以及調整參數。德國年金的財務模式是採隨收隨付制，故其年金自動調整機制是隨時適用；瑞典的年金制度設有緩衝基金，其自動調整機制之啟動視年金當期收支與緩衝基金之狀況而定；日本年金制度之基金規模較大，故對於自動調整機制之啟動設有較高之門檻。

瑞典年金雖設有緩衝基金，但其年金自動調整機制的運作，並未設有緩衝期，而是等到當年度年金財務失衡時才啟動。雖然瑞典人口結構已相對穩定，高齡化的發展趨勢相當平緩，但若碰到勞動市場的就業狀況或薪資水準劇烈變動，將造成年金給付的短期波動。至於日本的年金自動調整機制，到目前為止仍屬備而不用，儘管已經達到啟動的條件，但礙於政治考量而從未正式啟動，而徒使啟動機制形同虛設。

五、各國年金自調整機制之調整參數差異極大

從本研究之分析比較發現，各國年金自動調整機制之調整方式有根本性之差異。瑞典之調整方式主要以當期的財務條件為主；德國的調整方式則考量財務與世代等複雜的因素；日本的調整方式則依據平均餘命及人口結構。相對而言，德國的調整公式極為複雜，日本與瑞典的調整公式則較為簡單易懂。

就制度之公平性與嚴謹性而言，年金自動調整機制納入的參數越多越好，儘可能地將各面向可能影響的因素都列入考量，才能更完整地透過年金自動調整機制來回應年金財務的壓力。然而，調整公式的參數越多，設計越周延，會使制度越複雜難懂。德國的年金自動調整機制即是一例，機制過於複雜難以讓一般民眾理解。

雖然各國的年金自動調整公式各有不同，但其核心要素都是在反映人口與財務條件的變動，這兩個元素也是影響年金永續的最重要因素。

六、年金自動調整機制須有配套

本研究所比較的瑞典、德國與日本年金制度，均屬於多層次的年金體系，因此，在運用自動調整機制調節年金給付水準時，也有相對應的機制避免因給付水準過低導致老年貧窮惡化之問題。例如日本更明文設定當給付的調整到所得替代率低於 50% 時，則自動調整機制停止適用。

此外，瑞典、德國與日本的福利體系相對完整，老人最主要的需求項目，包括醫療和照顧等，都有完整的社會制度來提供，故公共年金給付的微幅調降，不致對老人經濟安全造成太大的衝擊。反觀我國，由於傳統家庭扶養功能快速下降，且長期照護保險等制度未能妥善上路之際，老人對於公共年金給付的依賴程度將日益升高，這是未來實施年金自動調整機制必須審慎考量的因素。

七、年金自動調整機制與其他改革工具同時並用

近年來各國年金制度之調整，包括本研究所探討之瑞典、德國與日本，除了年金自動調整機制之採行外，近年也都進行其他一連串的年金改革，顯見年金改革需要各種不同的政策工具同時並用，非靠單一的改革途徑可以竟其功。這也意味著，年金制度的長期發展，不能靠年金自動調整機制本身想解決所有問題，仍有賴其他結構性的改革策略同時並進。

尤其是我國各項年金制度的財務隱憂陳痼已久，年金自動調整機制雖具有舒緩年金財務壓力之效，但非以結構性的改革不足以解決問題之根源。因此，勞保年金當前未完成的改革提案，包括給付水準的計算公式等改革課題，似更具迫切性。同時，各職業別保障落差的問題也需嚴正面對。簡言之，我國年金體系亟待改革之處甚多，對於年金自動調整機制等創新改革途徑討論具其意義，但其他既有年金改革進程之推動更不能延誤。

八、年金自動調整機制仍難完全免於政治介入

如前文所述，年金自動調整機制一方面在回應年金財務壓力，另一方面也在回應年金改革過程中複雜的政治過程。以本研究所探討的日本為例，即使年金自動調整機制已有明文範定，但仍以政治力介入干預其運作，致使年金自動調整機制的無法落實，其自動調整精神盡失。相同地情況也如我國全民健保已明文訂定當財務狀況達到某種條件時需檢討保險費率，亦仍無法落實。顯見年金自動調整機制與政治介入之關聯，仍值得注意。

綜觀各國推動年金改革的過程，均是建立在政黨間的協商與討論後才能順利進展。以國內特殊的政治氛圍，未來即使將年金自動調整機制入法，仍須持續就年金發展課題進行常態性的政黨對話，以及行政與立法部門的溝通，才有可能執行貫徹。

第二節 研究建議

一、制度面建議

(一)我國年金制度具有實施自動調整機制之必要性

從我國當前年金制度之財務狀況與未來趨勢觀之，我國年金制度之財務壓力將日趨惡化。加上國內政治環境不利於推動年金制度之修法與改革，故訂定年金自動調整機制，以自動平衡之方式調節年金財務與世代責任，實為值得推動之發展方向。

(二)各項年金制度應共同適用

我國年金體系為一職業別分立之制度，職業別之差異一向為我國年金制度之特色。未來若僅勞工保險年金制度實施自動調整機制而其他年金制度未比照，則必然引起勞工保險被保險人之反彈，進而引發職業別間之紛爭。故我國未來若要實施年金制動調整機制，應各職業別年金制度同樣適用。

由於我國各項年金方案現階段的財務狀況不同，雖設定同樣的年金自動調整機制啟動條件與調整公式，但財務隱憂較為迫切的勞工保險需要立即啟動適用此一機制，而現階段財務狀況相對穩健的公教保與國民年金，則可能在未來才會出現符合啟動條件的情形。如此一來，各年金保險一體適用自動調整機制，避免職業別不公的爭議，又可兼顧當前各年金保險的不同狀況。

(三)年金自動調整機制之公式應簡單且具有中立性

本研究過程中，就瑞典、德國與日本之年金自動調整機制與各焦點團體各界之座談討論，大都均認為德國的調整機制過於複雜，若要參採會不利於推動立法與社會溝通。大都認為我國若要實施年金自動調整機制，應規劃較為簡單易懂之

公式，才能便於推動立法。

從本研究所研究的瑞典、德國與日本之制度觀之，年金自動調整機制的主要目的在逐步降低年金給付。但衡量國內的現實環境，若年金自動調整機制的運作只會讓給付朝向下的方向調整，而無向上調整的機會，如此則較不易說服民眾接受此調整機制。故我國年金自動調整之公式所選取之參數，應具有中立性，也就是說其變動可能向上、亦可能向下，如此易更能讓年金給付反映社經條件的變動。

(四)年金自動調整機制之公式建議

基於前述各項因素之考量，本研究具體建議，我國年金自動調整機制的設計以給付人數與繳費人數的比值、投保薪資成長率、費率成長率等三個主要變數為核心，並可進行若干選項的變化。本研究建議之年金自動調整公式為：

$$\text{第 } t \text{ 期的給付水準為 } B_t = B_{t-1} * \frac{1}{(1+r_{t-1})} * (1+w_{t-1}) * (1+pr_t) * (1+i_{t-1})$$

w ：第 $t-1$ 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期平均投保薪資成長率的平均值

pr ：第 t 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期費率成長率平均值

i ：第 $t-1$ 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期通貨膨脹的增幅平均值

r ：第 $t-1$ 期、 $t-2$ 期、 $t-3$ 期(給付人數/繳費人數) 比值成長率的平均值

在調整時機方面，則建議給付面的自動調整機制啟動時機，與費率調整條件一致，保險基金餘額不足支付未來 20 年保險給付時，則啟動調整機制。在此一條件下，當年金自動調整機制通過立法之後，勞工保險符合啟動之條件，即開始適用運作；國民年金保險與公教人員保險則日後才符合此一機制啟動之條件。

本研究所擬定的自動調整機制比較類似於德國的制度精神，但將其公式大幅簡化，以便於各界瞭解。本研究不採用瑞典的主要理由是瑞典是立基於名目提撥給付的思維，偏向於確定提撥的概念，而我國勞工保險是確定給付的思維，瑞典的制度也較德國來得複雜，不太適用於台灣。而日本的制度則因考量的變項過於

侷限，故本研究也不建議參採。

二、執行面建議

(一)短期建議

1. 賡續推動既有年金改革方案

目前國外實施年金自動調整機制的國家，仍同時推動其他面向的年金改革，以提升年金財務的永續性以及世代資源配置的平衡性。光靠年金自動調整機制的運作，不足以解決年金財務失衡的問題，仍須靠其他策略的配合，才能健全年金長期財務。本部於 2013 年針對我國勞工保險條例之年金制度提出一個完整的改革提案，改革的面向涵蓋保險費率的調整以及給付計算方式的調整等，這些改革攸關我國勞工保險年金制度的長期永續，應持續溝通、推動。

2. 將自動調整機制納入勞工保險財務評估

本研究針對我國年金制度提出具體的計算公式，作為自動調整年金給付的依據。在公式的運作之下，年金給付水準將依人口結構、薪資變動、費率變動以及通貨膨脹等變項之波動而自動調整。若未來規劃實施此一制度，則應先在勞工保險財務評估中先行對此一制度進行財務影響評估，瞭解此一制度對於勞工保險財務以及對領取勞工保險年金給付者之影響，以決定實施此一制度之時機，以及是否需要同時採取其他配套措施。

(二)中長期建議

1. 展開社會對話

從國外年金制度改革的經驗觀之，再好的制度改革理念，若未能經過充分廣泛的政治協商與社會對話，則仍難以推動實現。瑞典的年金改革歷經十餘年之討論，德國的年金改革曾因未經主要政黨同意而在大選過後全盤翻案。未來本部若欲推動勞保年金自動調整機制，則需儘早就此議題與各界展開討論與對話。尤其

是，本研究進行過程中發現國內各界對於此一自動調整概念仍相當陌生。各年金之主管機關可循序透過邀稿或自行撰稿刊登於自辦的相關刊物上、辦理座談會與研討會提供討論平台等途徑，增加社會各界對此一年金改革途徑之瞭解。

2. 推動年金自動調整機制修法

根據本部的規劃，目前送立法院審議的年金改革案若能順利通過，則能確保勞工保險未來 30 年財務的平衡。這也意味著，即使目前的改革提案照規劃內容通過，若無持續的改革介入，則勞工保險的財務將在 30 年後無以為繼。年金制度的改革必須未雨綢繆，無法等到財務危機迫在眉睫才進行。因此，即使這一波勞保年金改革推展順利，可將勞工保險的「破產」危機往後順延；但勞工保險仍會面臨下一波年金改革的必要。建議下一波的改革，即可將年金自動調整機制列為勞工保險年金改革的內涵之一，以提升勞工保險年金制度的財務永續和世代平衡。

致謝

本研究計畫人員參與人員除本所勞動關係組徐嘉珮組長、林洺秀副研究員外，另包括台灣大學社會工作學系研究團隊傅從喜助理教授、國發所施世駿副教授、中正大學鄭清霞副教授、屏東科技大學林宏陽助理教授和大葉大學張秋蘭助理教授。執行期間亦得到中華社會保險學會蔡吉安理事長、淡江大學廖述源教授、中國文化大學徐廣正教授、銘傳大學柯木興教授、勞動部白麗真專委孫傳忠科長於期初、期中及期末提供諸多建設性意見，及林所長三貴、鐘副所長琳惠、何主任秘書俊傑對本計畫審查之支持與關心，使本研究更臻於完善，謹此敬表謝忱。

參考文獻

- [1]OECD (2012).OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en.p.ch2>.
- [2]Anderson, K. M. (2005), Pension Reform in Sweden: Radical Reform in a Mature Pension System. In: G. Bonoli & T. Shinkawa (eds), Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries, Cheltenham, Edward Elgar. pp. 94-115.
- [3]Börsch-Supan, A. (2006), What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies? In: R. Holzmann & E. Palmer (eds), Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Washington DC, The World Bank. pp. 35-55.
- [4]Wadensjö, E. (2004), Pension Reform in Sweden: A New Model. In: N. Maruo, A. Björklund & C. le Grand (eds), Welfare Policy and Labour Markets: Transformations of the Japanese and Swedish Models for the 21ST Century, Stockholm, Almqvist & Wiksell International. pp. 220-238.
- [5]Sundén, A. (2004) How Do Individual Accounts Work in the Swedish Pension System? (An Issue in Brief, August 2004, Number 22), Center for Retirement Research at Boston College, Boston.
- [6]Ebbinghaus, B. (2008) Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA, Oxford University Press, Oxford.
- [7]Wadensjö, E. (2006) Part-time Pensions and Part-time Work in Sweden (IZA Discussion
- [8]Könberg, B., Palmer, E. & Sundén, A. (2006), The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present. In: R. Holzmann & E. Palmer (eds), Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Washington DC, The World Bank. pp. 449-466.
- [9]Svensson, H. (1998), Sweden. In: ISSA (ed), The Future of Social Security, Stockholm, The Stockholm Conference, 29 June-1 July 1998. pp. 192-203.
- [10]Palmer, E. (2002), Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future? In: M. Feldstein & H. Siebert (eds), Social Security Pension Reform in Europe, Chicago, University of Chicago Press. pp. 171-210.

- [11]Schludi, M. (2005) *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- [12]Baroni, E. & Axelsson, R. (2012) *Annual National Report 2012 - Pension, Health Care and Long-term Care: Sweden*, European Commission, Brussels.
- [13]Sveriges Riksdag (2005) *Kommittédirektiv 2005:151, Översyn av myndighetsstrukturen för administrationen av den allmänna ålderspensionen*, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- [14]Swedish Pensions Agency (2013) *Orange Report: Annual Report of the Swedish Pension System 2012*, Swedish Pensions Agency, Stockholm.
- [15]Palme, J. (2005), *Features of the Swedish Pension Reform*. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 4, 1: 42-53.
- [16]Palmer, E. (2006), *What Is NDC?* In: R. Holzmann & E. Palmer (eds), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC, The World Bank. pp. 17-33.
- [17]Cichon, M. (1999), *Notional Defined-Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles?* *International Social Security Review*, 52, 4: 87-105.
- [18]Björkmo, M. & Lundbergh, S. (2010), *Restructuring Sweden's AP Funds for Scale and Global Impact*. *Rotman International Journal of Pension Management*, 3, 1: 30-36.
- [19]Settergren, O. (2003b), *The Reform of the Swedish Pension System: Initial Results*. *RFAS*, 4: 369-398.
- [20]Williamson, J. B. (2001), *Future Prospects for Notional Defined Contribution Schemes*. *CESifo Forum*: 19-24.
- [21]Taylor-Gooby, P. (2004), *New Risks and Social Change*. In: P. Taylor-Gooby (ed), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press. pp. 1-28.
- [22]Nisticó, S. & Bevilacqua, M. (2013), *Notional Defined Contribution (NDC) Pension Schemes and Income Patterns*. *Economics*, 7, 2013-29.
- [23]Palme, M., Sundén, A. & Söderlind, P. (2005) *Investment Choice in the Swedish Premium Pension Plan (CCR WP 2005-06)* Center for Retirement Research at Boston College, Boston.

- [24]Orszag, P. R. & Stiglitz, J. E. (2001), Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In: R. Holzmann & J. E. Stiglitz (eds), *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension System in the 21st Century*, Washington DC, World Bank. pp. 17-56.
- [25]莊正中 (2012), 瑞典「名義確定提撥」(NDC)模式：可仿效之年金改革策略？. *台灣社會福利學刊*, 10, 2: 211-260.
- [26]James, E. (2013), Gender in the (Nonfinancial) Defined Contribution World: Issues and Options. In: R. Holzmann, E. Palmer & D. Robalino (eds), *Nonfinanced Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Washington DC, The World Bank. pp. 3-33.
- [27]Barr, N. & Diamond, P. A. (2011) *Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism (Number 11-2)*, Center for Retirement Research at Boston College, Boston.
- [28]Könberg, B. (1998), Sweden. In: ISSA (ed), *The Future of Social Security*, Stockholm, The Stockholm Conference, 29 June-1 July 1998. pp. 204-206.
- [29]Sveriges Riksdag (1998a) 1997/98: 151, *Inkomstgrundad ålderspension*, mmProp., Riksdag, Stockholm.
- [30]Anderson, K. M. & Immergut, E. M. (2007), Sweden: After Social Democratic Hegemony. In: E. M. Immergut, K. M. Anderson & I. Schulze (eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press. pp. 349-395.
- [31]Auerbach, A. J. & Lee, R. (2009), Notional Defined Contribution Pension Systems in a Stochastic Context: Design and Stability. In: J. L. Brown & D. A. Wise (eds), *Social Security Policy in a Changing Environment*, Chicago, University of Chicago Press. pp. 43-68.
- [32]Sveriges Riksdag (1994) 1993/94: 250, *Reformering av det allmänna pensionssystemet*, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- [33]Sveriges Riksdag (2002) *Kommittédirektiv 2002: 5, Översyn av möjligheterna att fastställa och fördela utdelningsbara överskott i den inkomstgrundade ålderspensionens fördelningssystem*, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- [34]Vidal-Meliá, C., Boado-Penas, M. d. C. & Settergren, O. (2009), Automatic Balance Mechanisms in Pay-As-You-Go Pension Systems. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 34, 2: 287-317.

- [35]Albo, J., Bravo, J. & Palmer, E. (2013), Annuities and Life Expectancy in NDC. In: R. Holzmann, E. Palmer & D. Robalino (eds), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 2, Gender, Politics, and Financial Sustainability*, Washington D.C., The World Bank. pp. 395-436.
- [36]Hagist, C., Moog, S. & Raffelhüschen, B. (2012) *A Generational Accounting Analysis of Sweden*, Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- [37]Schoyen, M. A. & Stamati, F. (2013), The Political Sustainability of the NDC Pension Model: The Case of Sweden and Italy. *European Journal of Social Security*, 15, 1: 79-101.
- [38]Settergren, O. (2013), A Decade of Actuarial Accounting for the NDC Scheme in Sweden: Quantifying Change in the Financial Position of a PAYG Pension Plan. In: R. Holzmann, E. Palmer & D. Robalino (eds), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 2, Gender, Politics, and Financial Sustainability*, Washington D.C., The World Bank. pp. 361-391.
- [39]Chłoń-Domińczak, A., Franco, D. & Palmer, E. (2012), The First Wave of NDC Reforms: The Experiences of Italy, Latvia, Poland and Sweden. In: R. Holzmann, E. Palmer & D. Robalino (eds), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Washington D.C., The World Bank. pp. 31-84.
- [40]Boeri, T. & Galasso, V. (2010) *Is Social Security Secure with NDC?* (Discussion Paper Series No. 5235), Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, Germany.
- [41]Settergren, O. (2003a), *Financial and Inter-generational Balance? An Introduction to How the New Swedish Pension System Manages Conflicting Ambitions*. *NFT*, 2003, 2: 99-114.
- [42]Leisering, L. (2001), *Germany: Reform from Within*. In: Alcock, P. and Craig, G. (eds.), *International Social Policy*. Basingstoke, UK: Palgrave, pp. 161-182.
- [43]Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., and Neubauer, J. (2008), *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- [44]Hockerts, H. G. (1985), *Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889-1979*. In: W. Conze/R. Lepsius (eds.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart : Klett-Cotta, pp. 296-323.
- [45]Manow, P. (2000), *Kapitaldeckung oder Umlage: Zur Geschichte einer anhaltenden Debatte*. In: S. Fisch/U. Haerendel (eds.), *Geschichte und Gegenwart der Rentenversicherung in Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot, pp. 145-168.
- [46]Ganßmann, H. (2000), *Politische Ökonomie des Sozialstaats*. Münster: Westfälisches Dampfboot, pp. 132-147.
- [47]Hinrichs, K. (2005), *New Century - New paradigm: Pension Reform in Germany*. In G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.), *Ageing and Pension Reform around the World. Evidence from Eleven Countries*, 47-73. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- [48]BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2013), *Ratgeber zur Rente*. Berlin.
- [49]Schulze and S. Jochem (2007) 'Germany: Beyond Policy Gridlock', in E. M. Immergut, K. M. Anderson, and I. Schulze (eds.), *The Handbook of Western European Pension Politics*, pp. 660-710. New York: Oxford University Press.
- [50]Ebbinghaus, B. (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- [51]Hermann, C. (1988), *Die Rentenreform 1972 – Bilanz und Perspektive nach 15 Jahren*. *Deutsche Rentenversicherung*, 43 (1/2): 1-21.
- [52]Schmähl, W. (2004), *Paradigm Shift in German Pension Policy: Measures Aiming at a New Public–Private Mix and their Effects*. In M. Rein and W. Schmähl (eds). *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, 153-204. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- [53]Schmähl, W. (2000) 'Alterssicherung in Deutschland: Weichenstellungen für die Zukunft: Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen', in S. Leibfried and U. Wagschal (eds), *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt am Main/New York, NY: Campus.
- [54]Eckardt, M. (2005). *The Open Method of Coordination on Pensions: An Economic Analysis of Its Effects on Pension Reforms*. *Journal of European Social Policy*, 15 (3), 247-267.

- [55]傅從喜、施世駿、陳明芳（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之專題研究成果報告（編號：(100)006.806）。臺北市：行政院經濟建設委員會。
- [56]Stolleis, M. (1989), Die Rentenreform 1992 – Bilanz einer 40jährigen Rentenpolitik. Deutsche Rentenversicherung, 44 (6/7): 333-343. Papers No. 2273) Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Germany.
- [57]Leisering, L. (1992), Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen - Generationenverhältnisse - politisch-institutionelle Steuerung. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- [58]Berner, F. (2005). Expansion of the Welfare State in an Era of Retrenchment: Conceptions of Social Policy and the Regulation of Private Pension Provision in Germany. Paper presented at the Conference of 'Social Justice in a Changing World', 10-12, 3, 2005, Bremen.
- [59]Berner, F. (2007). Der entgrenzte Sozialstaat: Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland und die Entzauberung sozialpolitischer Fiktionen. Unpublished dissertation, Bielefeld: University of Bielefeld.
- [60]Döring, D. (2002), Die Zukunft der Alterssicherung. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- [61]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。
- [62]Palier, B. (ed.) (2010). A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- [63]涂肇慶、陳寬政（1990）。〈人口變遷對社會安全制度的影響〉。論文發表於《人口變遷與經濟社會發展研討會》，421-442。台北市：中央研究院經濟研究所。勞工保險局（2010）。《民國 98 勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。台北：勞工保險局。
- [64]Scherman, Karl Gustaf. "Automatic balancing mechanisms and Social Security." 6th PBSS Colloquium, in Edinburgh, UK.(September 26–27 2011). 2011.
- [65]Barr, N. and Diamond, P. (2006), The Economics of Pensions. Oxford Review of Economic Policy, 22(1),1-14.
- [66]Barr, N. and Diamond, P. (2010). Pension Reform: A Short Guide. New York and Oxford: OUP.

- [67]Bronson ,D. C. (1952). Pension Plans--The Concept of Actuarial Soundness, Proceedings of Panel Meeting, What is Actuarial Soundness in a Pension Plan, sponsored jointly by the American Statistical Association, American Economic
- [68]Myers, R. J. (1953) Actuarial Aspects of Financing Old Age and Survivors Insurance. Social Security Bulletin, from <http://www.ssa.gov/history/myers53.html>
- [69]Myers, R. J. (1955). The Financial Principle of Self-support in the Old-age Survivors Insurance System.
- [70]Rejda, G. E. (1999). Social Insurance and Economic Security. USA: Prentice-Hall.
- [71]Billig, A. and Jean- Claude Ménard (2013). Actuarial Balance Sheets as a Tool to Assess the Sustainability of Social Security Pension Systems. International Social Security Review, 66(2), 31-52.
- [72]OASDI (2013). The 2012 annual report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age, Survivors and Federal Disability Insurance Trust Funds.Washington, DC, Old-Age, Survivors and Disability Insurance.
- [73]勞工保險局（2013）。《勞保簡介》。資料檢索日期：2013年11月。網址：<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=q58UpWBe19E%3d>。
- [74]行政院勞工委員會（2012）。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。勞工保險局101年度委託研究。
- [75]Bezdek , Vladimír, Zuzana Šmídová, Premysl Pergler, Aleš Krejdl, Zbynek Štork, Jan Škorpík (2005).Final Report of the Executive Team for Pension Reform. Prague: Office of the Government (in Czech). http://www.mpsv.cz/files/clanky/3445/Final_report.pdf.
- [76]Keyfitz, N. (1985). The Demographics of Unfunded Pensions. European Journal of Population I, no. I, 5-30.
- [77]楊靜利（2000），〈公共年金的財務處理方式〉。《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，10(3)，316-329。
- [78]鄭清霞、王靜怡、李佩芳（2013）。《年金制度世代負擔公平性之研究》。行政院經建會委辦研究計畫結案報告。
- [79]Samuelson, P.A. (1958), “An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”, Journal of Political Economy 66,467-82.

- [80]Aaron, H.J. (1966), "The social insurance paradox", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 32, No. 3, pp. 371-374, Blackwell Publishing.
- [81]Meier, V., & M. Werding (2010). Ageing and the welfare state: Securing sustainability. CES-IFO Working Paper 2916.
- [82]Castells, M. (1992), *Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim*. In: R. P. Appelbaum & J. Henderson (eds), *States and Development in the Asian Pacific Rim*, California, Sage Publications. pp. 33-70.
- [83]Bruno-Latocha, G. and O. Tippelmann (2004), 'Änderungen bei betrieblicher und privater Altersvorsorge durch das Alterseinkünftegesetz'. *Deutsche Rentenversicherung*, 59 (6/7): 393-408.
- [84]Reimann, A. (2004), *Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz: Gesamtwirkungen und Bewertung*. *Deutsche Rentenversicherung*, 59 (6/7): 318-332.
- [85]Lampert, H. (1998). *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 5th ed. Berlin: Springer.
- [86]勞工保險局 (2012) 。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》。台北：勞工保險局。
- [87]Lindquist, G. S. & Wadensjö, E. (2013), *Income Distribution among those of 65 Years and Older in Sweden*. In: M. Szczepański (ed), *Old-Age Crisis and Pension Reform: Where Do We Stand?*, Poznan, Publishing House of Poznan University of Technology. pp. 43-76.
- [88]Wadensjö, E. (2002), *Social Insurance in Sweden: The Swedish Model and Its Challenge in the 21st Century*. In: M.-C. Kuo, H. F. Zacher & H.-S. Chan (eds), *Reform and Perspectives on Social Insurance: Lessons from the East and West*, Hague, Kluwer Law International. pp. 55-71.
- [89]林宏陽 (2013), 由歐盟國家近年來之年金制度修正方向思考台灣退休給付制度之改革. *社區發展季刊*, 144: 237-262
- [90]Palmer, E. & Wadensjö, E. (2004), *Public Pension Reform and Contractual Agreement in Sweden: from defined benefit to defined contribution*. In: M. Rein & W. Schmähl (eds), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*, UK, Edward Elgar. pp. 226-248.
- [91]The Swedish Trade & Invest Council (2014) *Social Security and Pensions*, The Swedition Trade & Invest Council, Stockholm.

- [92]Sundén, A. (2006), The Swedish Experience with Pension Reform. Oxford Review of Economic Policy, 22, 1: 133-148.
- [93]Sveriges Riksdag (1998b) 1997/98: SfU13, Det nya pensionssystemet, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- [94]Sveriges Riksdag (2001) 2000/01: 70, Automatisk balansering av ålderspensionssystemet, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- [95]Sundén, A. (2009) The Swedish Pension System and the Economic Crisis Center for Retirement Research, Boston College, Boston.
- [96]Natali, D. (2011) Pensions After the Financial and Economic Crisis: A Comparative Analysis of Recent Reforms in Europe, European Trade Union Institute, Brussels.
- [97]郭明政、林宏陽，台灣社會安全制度面對經濟危機的借鏡：德國短工津貼制度，2013，頁 227-251

附件一 會議記錄

焦點團體會議記錄

台北第一場次

會議時間：103 年 10 月 31 日(星期五)上午 9:30~12:00

會議地點：台大社工系 R422 研討室

焦點團體主持人：台灣大學社工系 傅從喜助理教授

出席人員：台北大學社工系 陳芬苓副教授

台北大學社工系 王明聖助理教授

勞工陣線秘書長 孫友聯秘書長

退休基金協會 李瑞珠理事長

紀錄：陸瑩芝

壹、 報告事項

- 背景說明：

如何提升年金制度的永續性是我國年金體系發展當前面臨的重大挑戰。衡諸國外年金改革的經驗，許多國家紛紛建立年金的自動調整機制，以健全年金制度的體質。建立此種制度之國家，其年金自動調整機制的運作方式大不相同。本研究透過分析瑞典、德國與日本的年金自動調整機制，思考我國勞工保險建立年金自動調整機制之可行性。

貳、 討論題綱

- 討論事項：

(一) 我國勞工保險老年給付是否可考慮訂定自動調整機制？

(二) 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，此一機制應納入之參數(變項)為何？

(三) 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，此一機制應如何運作？

(四) 未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制，可能造成哪些影響？

(五) 未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制，應有哪些配套措施？

參、 焦點團體綜合摘要(焦點座談內容之歸納整理係與會者之觀點陳述，並不代表本所及研究團隊之立場)

一、 我國實施年金自動調整機制之重要性

1. 支持我國年金制度採行自動調整機制，因為這個設計是好的、是對的。透過自動調整機制，可以調節年金提繳與給付之間的關係，並且有助於平衡年金世代責任，避免下一代負擔過重。
2. 自動調整機制實施後，下一代年金之本益比並不會有損失，因為個人繳的一定比所領的還少，然而，因為國家財政的問題，他們必須繳更高的稅，工作也可能不會比上一世代的穩定，使得國家要用釋股的方式來開源，再加上保費，不管他們現在是勞工或是軍公教，都要付最高的保費，最高的支出。上述問題皆須多做考量。
3. 大部分民眾已意識到勞保面臨未來人口老化的問題。早期負擔的費用從6.5%開始，至後來的1.55，因已決定了年金給付率，財務上便會產生落差，而這個落差並不能讓下一代去填補，否則，青年人力可能流向國外，直接拋棄債務。因此，第一，現有的勞保制度已存有部分的調整的機制，而現在的政策工具，本來就可以再考慮到調節基金跟給付的關係。第二，當現有制度設計跟可行的政策工具都沒有辦法去解決這個問題之時，此自動調整機制度便要慢慢引進來並且做討論。
4. 現行隨收隨付制度，在現實層面的考量之下，例如，台灣的人口結構因素(會造成未來財務困難的問題)，因此不能否認自動調整機制之重要性。

5. 今年 8 月 17 日，勞保的投保人數突破一千萬人，達到最高峰，之後的趨勢就是下降走向，因此，調降的機制是有必要的。

二、 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，應納入之參數(變項)

1. 消費者指數

與流動比例的概念有關，主要還是 focus 在基金上面，計算基金所謂的流動比例。並且有關負債比率，負債比率就是未來想要給付的年金的現值也要算進去啊。主要會看保險基金的價值還有未來可能會收到的保費現值。

2. 大環境因素

日本這個制度其實並沒有把一些大環境的因素採用進去，如果當時整個經濟環境是差的，包括利息，股票利息或其他利息等的變動是大的，即會變低或有其他變化。

三、 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制運作方式

1. 年金自動調整機制之制度原則：簡單易懂

- (1) 運用在現行制度之原則力求簡單，在立法的時候，立法委員就可以比較容易了解。
- (2) 以台灣社會過去這幾十年的氛圍，像德國那麼複雜的機制，並不好推行，因為法院就講不清楚；而朝向日本的模式，比較簡單，不過仍能夠有一個大致，也就是最後的結果有平衡的機制，不至於讓現在繳錢的人認為他以後領不到錢。但是那必須有一個循序漸進的機制，可能未來在推動、甚至執行上，比較能夠為社會大眾所接受。”

2. 年金自動調整機制僅應用於勞工保險，抑或同時適用其他年金方案？

- (1) 相較之下，國保是有一個比較新的制度，如何要納進來一起討論規劃，需審

慎評估。

- (2) 基於社會團結與社會觀感，避免讓各界認為年金改革僅是拿勞工開刀，年金自動調整機制應一體適用於各保險者。調整機制本來就是要解決包括世代不平、財務不足、經費不足、行業不平、世代不均。其中，行業不平的原因複雜，不只是最後的給付率，還包括所有制度計算的邏輯不一樣，造成民眾的撕裂感。

3. 啟動條件

- (1) 應計算出一個因子，可以實證的預測未來。年輕世代繳費比較高，未來給付相對比較少，這個比率就能成為將來調整機制的一個因子。
- (2) 安全準備不應超過三年。如果有那筆錢準備的話，相對的政府就不會貿然行事，而會保守的去維護那部分的基金，基金的投資有一定的風險。
- (3) 計算不應該只以未來五年為限，而二十年的啟動時程是可以考慮的。因為我們人口結構的改變，三年做一次監測的時候，會發現下一個五年的錢並不足，因此可能需要從現在開始去繳費，往上調整，然而，此作法的好壞仍待商榷，有時候的確是兩難的。因此，以現在的時點來看，二十年後如果不夠，所有的機制應該要啟動。

4. 調整機制的自動啟動程度

- (1) 應該可以自動調漲，類似油價的調漲，不需經過立法院，因為一旦再經過立法院，那個五年都過了。
- (2) 自動調整之後還需要有一個安全閥，譬如基金在哪一年虧損、突然碰到很大的問題，就降下來，那是一個臨時性的，突發性的。也考慮這個條件一旦成就之後，讓誰來決定要不要動？還是這個條件一發生，馬上就啟動？譬如勞保監理會，如果基金不到五年，勞保監理會就要召開會議決定要不要啟動機

制。

- (3) 自動啟動機制通常也是要主管部會來核，法規如此訂定，正常作業也是會把這個訊息做了通盤報告以後，讓部長去做決定。

四、未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制的配套措施

- (1) 可以考慮像日本的那個國民年金的模式，先有一個大一統，大家有一個一定的水準以後再一起考慮。
- (2) 為了平衡世代，基金的部分要稍微提高。
- (3) 如果只針對給付而言，可能要注意到低收、比較弱勢的收入族群，其最低的生活的保障。對弱勢族群，就會比較強調不能太低。
- (4) 政策每兩年要檢討一次。如我可以用其他的政策工具去處理的，就優先處理，第二個，才去考慮介入的方式。其實作法很簡單，就是安全準備不要過久，因為安全準備高，相對的保費就會提高。

焦點團體會議記錄

台北第二場次

會議時間：103 年 10 月 31 日(星期五)上下午 2:00~4:30

會議地點：台大社工系 R323 研討室

研究團隊：中正大學社會福利系 鄭清霞副教授

台灣大學社工系 傅從喜助理教授

出席人員：淡江大學保險系 郝充仁副教授

台灣大學社會系 薛承泰教授

中研院經濟學研究所 羅紀琮副所長

中研院經濟學研究所 林振輝助研究員

柯木興教授

紀錄：陸瑩芝

壹、 報告事項

- 背景說明：

如何提升年金制度的永續性是我國年金體系發展當前面臨的重大挑戰。衡諸國外年金改革的經驗，許多國家紛紛建立年金的自動調整機制，以健全年金制度的體質。建立此種制度之國家，其年金自動調整機制的運作方式大不相同。本研究透過分析瑞典、德國與日本的年金自動調整機制，思考我國勞工保險建立年金自動調整機制之可行性。

貳、 討論題綱

- 討論事項：

(一) 我國勞工保險老年給付是否可考慮訂定自動調整機制？

(二) 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，此一機制應納入之參數(變項)為何？

(三) 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，此一機制應如何運作？

(四) 未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制，可能造成哪些影響？

(五) 未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制，應有哪些配套措施？

參、焦點團體綜合摘要(焦點座談內容之歸納整理係與會者之觀點陳述，並不代表本所及研究團隊之立場)

一、 我國實施年金自動調整機制之重要性

1. 台灣人口老化的速度，去年年底(2013)是 7.53，將近 270 萬的老人，我們跟其他重要國家比較起來差的遠。歐洲國家 17~18、日本 25，然而，台灣從現在開始的 20 年走向此趨勢，速度之快絕對是空前的，所以才會有這個議題。雖然我們說現在勞保、基金仍然還沒有變成負的，現在還是正的、流入是淨流入，但是大家還是看得到，平衡會慢慢失去，如果不改革就會失去，這是眾所皆知的事實。

二、 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，應納入之參數(變項)

1. 益本比

(1) 或習慣稱之為投資報酬。現在需做的事情是，跟健保一樣，無論繳多少，最後領的錢就跟你現在領的，並不是 hundred-percent equipollent，益本比也就作用在其中。但是建議不要把制度複雜化，因為如果是要讓它發揮影響，就是最後去影響，而前端就與它無關，就可以自動調了。

(2) 過去在繳費跟未來拿的給付成個比例，這個才能夠切斷所謂世代的不正義。從這個角度來看，其實世代到底正不正義很難說，現在年輕人可能到 30 歲都還沒工作，還沒開始繳保費，所以一輩子能夠繳的保費的總量、時間，可能比上一世代還短，改革之後，以總量來看，下一代益本比可能比上一代更高。因此，這部分必須控制，可以控制的元素，可以代內的結算制度，才有

辦法克服。

2. 基金積存比

什麼時候要挹注到自動平衡機制？我們開始要建立一個指標，這個指標我們叫 **funding ratio**，所謂基金積存比。基本上我們所有的社會保險都是一個承諾，用精算去算出這個承諾，然後我們訂一個指標，這個指標就是 **funding ratio**。

3. 現金流量、基金餘額

funding ratio 是一個基本指標，然而按照國際來講，他國還有一些餘力，所以可以比較悠閒的做，但是台灣不大可能。所以，先用 **funding ratio** 當一個基本指標，再輔以其他的指標，比如說現金流量、基金餘額。

三、未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制運作方式

1. 年金自動調整機制之制度原則：簡單易懂

(1) 制度越簡單，人家越容易明白，這個制度就會越容易被接受。一個新的制度要行的話，最好能夠簡單一點，告訴人家為什麼要有這個制度，然後告訴人家說，沒有這個制度的話，那麼可能的財務隨時都會產生赤字的問題，那赤字累積久就破產了。

(2) 比較瑞典、日本、德國，建議傾向瑞典的機制，因為它看起來相當的簡單，不像德國制度很複雜，一個新的制度可以簡單的話，就比較容易說服人家為什麼我們要用這個制度。

2. 啟動條件

基本上社會保險是雇主提撥，所以 **funding ratio** 不需要百分之百 **funding**。我們可以訂出，假設百分之五十以上就是綠色的，那綠色是無作為，那有一

塊就是黃色的，就是要 warning、要開始警示，但是不一定要 action，最後有一塊就是紅色，就要 act、有所行動。

3. 調整基礎

(1) 移動平均(moving average)

退休者並不樂見今年突然被砍完，因此提出一個 moving average 的概念，就是用 3 年或 5 年的移動平均，來檢視今年，影響砍低的程度，譬如今年都全部都砍了，還是用未來 3 年、未來 5 年平均去砍。

4. 財務推計期間的長度

不應是 75 年。首先，以前年金都用 75 年，現在，是中長期的 25 年，接著，下個財務年度的推估除非危及即將發生，否則無須進行調整，則已經太慢了。那中長程比較合理，因為 75 年太長，以前人口穩定，出生率相對穩定，比較沒關係。我們現在出生率降到還不到 1 的時候，老化的速度又非常快，所以不在於推際時間的長短，而在於老化速度的呈現。因此在這種情況之下，太長不行。

5. 評估頻率

(1) 評估頻率不是重點。三年十年都無所謂，如果所有的改革 in place，也許可以三年評估一次，但如果你一個制度什麼都不變的話，十年不變也可以。

(2) 或許可以用 3 年的平均值來看，用 moving average 的概念，每三年，每一年過去的三年的平均值。如果真的像瑞典一樣，收入會低於支出，那就要減少今年的給付了。

6. 調整機制的自動啟動程度

(1) 勢必要透過正常立法程序。因為會直接影響到所謂勞工的權利義務，所以一

定要入法。入法，你行政上就可以做；不入法，行政上是不能做的。立法後，自動啟動才具備社會公正性，才能依法執行。

- (2) 不建議非常高比率的立法，也就是指高比率立法委員的同意，這等於是把自動調整機制憲法化，不容易被立法院接受。法律需要超過絕大多數民意代表同意才能修改，那等於就是憲法，在實務上可能行不太通。

四、各國年金制度調整機制之優劣

1. 瑞典 **general** 的作法會比其他 **specific factor** 要來的好，因為目標在年金財務，所以就用年金財務去調整。如果是 **specific factor**，有時候 **over shoot** 有時候 **under shoot**，然而，要打一個 **general** 問題的仗比較難打，相對容易的是直接做年金然後我們怎麼調。
2. 不贊成瑞典的制度。瑞典的年金自動機制，是當年的經濟一波動才去做調整，其實相當沒效率。尤其現在經濟波動很厲害，例如 **QE**，各國的反應必須非常迅速，國際間經濟情勢的改變所產生的波動，會變成每年年金給付的調整，不太有效率。
3. 現在為了避免破產、避免累積過度的赤字，自動調整機制純粹是從 **financial** 的角度來看，當然就沒有辦法像德國考慮到經濟效率的問題，考慮經濟效率可能就要像德國一樣，用很多種 **factors** 出來做計算。
4. 德國跟瑞典不一樣，他們計算的非常精準，所以有很多的 **factors**、計算調整因子等等，變得非常複雜。德國考慮很多，確實對年金給付是有幫助，但是在台灣並不容易複製。因為德國入法，可以照章就做，不過台灣連法都進不去。
5. 瑞典是很簡單，總收入如果大於總支出就不用調整，總收入今年少於總支出，便需要調整。瑞典自動調整機制每年在調整，會遇到景氣循環的問題，變成

每年都要調整，因此，有幾個主要缺點，第一，它只考慮給付，沒考慮到 premium(保險費的費率)應該要同時做調整；第二，只考慮到普遍性的 discount，但是沒有考慮到它可能對低所得者不利。

6. 目前台灣餘命，女性 83 點多，男性 77.7，餘命會再延長，但是並非無限制的延長，到了某程度，那個 curve 勢必會停下來，所以無法像日本一樣每年固定 0.3，這是有一點不切實際。不過 0.3 看起來對年輕人來說總是很少。

五、未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制的配套措施

1. 緩衝基金

政府可能開始要組建所謂的緩衝基金，因為沒有緩衝基金，自動平衡機制其實它就沒有太大的意義。

焦點團體會議記錄

嘉義場次

會議時間：103 年 11 月 7 日(星期五)下午 2:30~4:30

會議地點：中正大學社福系 R361 研討室

焦點團體主持人：台灣大學社工系 傅從喜助理教授

出席人員：南台科技大學財務金融系 王靜怡副教授

南華大學非營利事業管理學系 鄭文輝教授

中正大學勞動關係學系 藍科正副教授

中正大學社會福利學系 陳孝平副教授

紀錄：陸瑩芝

壹、 報告事項

- 背景說明：

如何提升年金制度的永續性是我國年金體系發展當前面臨的重大挑戰。衡諸國外年金改革的經驗，許多國家紛紛建立年金的自動調整機制，以健全年金制度的體質。建立此種制度之國家，其年金自動調整機制的運作方式大不相同。本研究透過分析瑞典、德國與日本的年金自動調整機制，思考我國勞工保險建立年金自動調整機制之可行性。

貳、 討論題綱

- 討論事項：

(一) 我國勞工保險老年給付是否可考慮訂定自動調整機制？

(二) 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，此一機制應納入之參數(變項)為何？

(三) 未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制，此一機制應如何運

作？

(四) 未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制，可能造成哪些影響？

(五) 未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制，應有哪些配套措施？

參、 **焦點團體綜合摘要(焦點座談內容之歸納整理係與會者之觀點陳述，並不代表本所及研究團隊之立場)**

一、 **未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制應納入之參數(變項)**

1. 平均餘命

(1) 日本、德國都有談到平均餘命，大家比較可以接受。

(2) 餘命當然可以納進來當作一個指標，因為它會造成給付的負擔增加，這個是確實的。

二、 **未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制的運作方式**

1. **年金自動調整機制之制度原則：公式同時具有將給付向上或向下調整的機會**

在可行性上，當勞保調整的時候，其他類似的保險沒有這樣，那勞工絕對會反對，當機制啟動而所領的金額往下調整，或是加我的保費、減我的給付，可以保證是絕對過不了的，職業工種必定會反對。

2. **年金自動調整機制應用，其他年金方案亦同時適用**

年金自動調整機制應一體適用於各保險者。當勞保這樣的時候，其他類似的保險沒有這樣，勞工絕對會反對。可能在每一個社會保險都要放進去，至少要訂定入條文中，也比較公平。

3. **啟動條件**

- (1) 自動調整基本上應該就是收支面要連動，不可只單純考量到支出面。
- (2) 基金規模

應該要基金的規模，比較看的見，至於平均餘命比較不是那樣具體可以看到的因子。

4. 調整基礎

- (1) 可以仿造以前經建會燈號，假設有五個重要的指標，五燈全亮的時候可能是五年內一定要修，那一個燈亮也許十年內可以修、有 **warning** 的概念，這樣就不會固定非得二十年來調；或者是五年來調，可能燈號亮的時候，也許組成一個 **board**，比如跨部會的類型。
- (2) 在自動調整機制把平均投保薪資計算這一塊放進去，年金是六十個月，一次給付是三十六個月，也就是說，財務惡化的時候就擴大它的計算基準，而不是直接減給付，但是這樣就會減到給付，因為平均下來就會下降。另外是連那個給付要減的時候，可能建立某一個年齡以後才降，比如勞保局計算餘命是到 87，87 以後我們才給他往下走，而不是從 65 就開始降。

5. 財務推計期間的長度

美國 1983 年的 **social security** 改革是從預測的角度出發，讓民眾知道未來七十五年的狀況，倒是因為台灣現在也差不多二十五年，也許十七年勞保、公保都真的會出現問題，所以勢必要這十年內要動，所以以這個角度來看，二十五年。

6. 評估頻率

- (1) 建議三年評估一次，看到問題來不及了。
- (2) 評估頻率也應該快一點，因為現在是變快，人生就是一種滾動式的，比如說

三年評估，數據可能又說不通，評估時間拖延太長的話沒有感覺，因此也不需要太長。

7. 調整機制的自動啟動程度

支持無需政府行動的自動調整的原則，至於能不能透過正常立法程序做修改，立法委員當然希望有表現的空間，盡量不去剝奪他們的權利，所以，仍還是保留一個正常的立法程序。

8. 財富承擔的責任

比較科學的作法，是以代間會計做基礎，否則缺乏實證。原則上，如果兩代要犧牲一代的話，當然是犧牲老的那一代，因為這樣才会有前途。嚴格說起來當要做代間會計時，必須要分析 **utility** 怎麼做，又兩代的 **utility** 會因為此政策受到怎樣的影響？因為希望還是在下一代，分析的基礎還是由代間會計的來呈現。

三、未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制的配套措施？

1. 最好訂一個最低保證年金，因為現行的資產調查是比較不合理的。
2. 當合併其他的收入時，如果我還有另外的收入[保費以外的收入]，也要考慮進去，現在我們是還沒有考慮的。
3. 有一個趨勢是部分退休，把部分退休也納進來，變成一個自動調整機制。我們現在都假設全退，不管是增額、減額還是正常，都是全額退，以後只退一半或只退 1/4，值得參考。
4. 另一個令人擔心的現象是福利移民，就是我移民進來，也把我的爸爸媽媽帶進來，將來 65 歲，他就可以領國民年金三千，而勞保年金只要加入幾年職業工會也就可以領年金了，如果給他最低保證年金的話，將來會有更多這種人已經出去，但是掛在台灣。人不在國內，對勞保的財務也是一個風險，因

為不曉得到底要給付多久。美國的作法是一定要繳稅，繳了十年以上才可以開始領最低保證年金，而不是 65 歲就符合資格。

圓桌論壇座談會議記錄

會議時間：103 年 11 月 10 日(星期一)下午 2:00~5:00

會議地點：台大社工系 R401 研討室

座談會主持人：台灣大學社工系 傅從喜助理教授

座談會討論人：鄭清霞副教授、施世駿副教授

林宏陽助理教授、張秋蘭助理教授

座談會評論人：台灣大學社工系 古允文教授

東海大學社工系 陳琇惠副教授

殘障聯盟 王榮璋秘書長

出席人員：銓敘部

劉永慧 退撫司專門委員

鄭淑芬 退撫司科長

國防部

蔡振易 薦任編纂

謝明峰 中校人力資源官

薛勝吉 少校一般參謀官

勞保局

方宜容 經理

勞動部勞動保險司

石發基 司長

陳美女 科長

白麗真 專門委員

勞動部

勞動及職業安全衛生研究所 徐嘉珮 組長

林洺秀 副研究員

衛生福利部社會保險司

姚惠文 專門委員

陳桂香 秘書

林秋碧 專員

張怡 專員

曾淑娟 專員

戴嘉伶 薦任科員

施伯彥 研究員

國家發展委員會人力發展處 陳靜雯 科長

蔡宜縉 科員

林美娟 專員

謝佳宜 專門委員

紀錄：陸瑩芝

壹、 議程：

14:00-15:40

主持人：傅從喜（台灣大學社會工作系助理教授）

論文一：瑞典年金自動調整機制之運作及對我國年金改革之啟示。

報告人：林宏陽（屏東科技大學社會工作系助理教授）

論文二：德國年金自動調整機制之運作及對我國年金改革之啟示。

報告人：施世駿（台灣大學國家發展研究所副教授）

論文三：日本年金自動調整機制之運作及對我國年金改革之啟示。

報告人：張秋蘭（人力資源暨公共關係系助理教授）

論文四：年金自動調整機制對年金財務之影響：以我國勞保年金為例

報告人：鄭清霞（中正大學社會福利系副教授）

回應人：古允文（台灣大學社會工作系教授）

陳琇惠（東海大學社會工作系副教授）

* 報告人與回應人時間為每人 15 分鐘

15:40-16:00 茶點時間

16:00-17:20 綜合討論

主持人：傅從喜（台灣大學社會工作系助理教授）

討論人：古允文教授、陳琇惠副教授、鄭清霞副教授、施世駿副教授、張秋蘭助理教授、林宏陽助理教授暨各機關出席代表

17:20 論壇結束

貳、座談會綜合摘要(焦點座談內容之歸納整理係與會者之觀點陳述，並不代表本所及研究團隊之立場)

一、未來我國勞工保險老年給付若訂定自動調整機制運作方式

1. 年金自動調整機制應僅應用於勞工保險或其他年金方案亦同時適用?

(1) 國民年金目前最大的問題繳費率一直偏低，如果搭配自動調整機制，每一年往下調，給付又往下掉的話，則對民眾的繳費誘因可能有負面影響。每個保險都有它自己的問題，國保目前最大的困擾是繳費率，這一點與勞保有所不同，在討論制度變革時，應更為慎重。

(2) 公保的年金化才剛上路，而公保在八十八年改為新制以後，財務是自己自足的，所以它沒有不足額提撥。在自動調整機制的部分一直沒有這樣的問題。而軍保連年金都沒有，所以似乎與此主題之關連性較低，不過未來若軍保也走向年金化，當然後續也能把自動調整機制納入做思考。

二、未來我國勞工保險老年給付若訂自動調整機制應有的配套措施

1. 今天本來勞保財務上這個部分就已經差距滿大的，因此沒辦法慢條斯理做處理。
2. 無論在勞保或是其他的年金保險裡面單獨地設定一個自動調整機制，並無法解決所有的問題。自動調整機制，大概會是年金改革其中的一部份。如果其他的部分不能夠動的話，那這個也做不出來。

三、 年金自動調整機制推動挑戰

1. 過去年金改革的經驗，只要牽涉到給付下降，必遭重大反彈，過去公教人員退休金改革，甚至引發受影響者成立了廢票聯盟來威脅。所以這個是我們在年金改革裡面，很難施力的一塊，希望之後能夠尋找方法去突破。甚至在調降的方式，是不是能夠以比較緩和的方式去做，讓大家能夠緩步的改善、幫助，譬如可能分階段去處理，部會之間可能預知彼此多久會有一個調整，讓大家早做準備。那個幅度上真的要緩進的方式，至少無論如何有跨出改革的部分。
2. 目前退撫基金提撥率也是有設定自動調整機制。因為在金管條例或是細則裡面有規定：你如果精算出來跟這個有差距，金管會是可以建議主管機關來實施調高提撥率，可是因為有很多的因素，從來沒有真正的落實。所以像現在從九十五年軍公教調整以後到現在，都沒有再調過。這也是面臨到現實面的問題，因為一旦要調整提撥率，就會有財政負擔上的問題，還有現職公務人員反彈的問題。所以這部分有這個機制，但也沒辦法確實的去落實。
3. 年金改革送到立法院，到目前為止，可說完全沒有進展，我們也曉得現在要讓它通過是非常的困難。那部裡面目前可能會推動朝分階段的方式，不要一次改革這麼多，單項單點的突破，也許現在的立法生態只能這麼做。

國家圖書館出版品預行編目資料

勞工保險年金制度財務平衡及自動調整機制之可行性研究 / 傅從喜等著. -- 1 版. -- 新北市 : 勞動部勞研所, 民 104.04
面 ; 公分
ISBN 978-986-04-4932-7(平裝)

1. 勞保年金

548.933

104008157

勞工保險年金制度財務平衡及自動調整機制之可行性研究

著(編、譯)者: 傅從喜、林洺秀、施世駿、鄭清霞、林宏陽、張秋蘭

出版機關: 勞動部勞動及職業安全衛生研究所

22143 新北市汐止區橫科路 407 巷 99 號

電話: 02-26607600 <http://www.ilosh.gov.tw/>

出版年月: 中華民國 104 年 6 月

版(刷)次: 1 版 1 刷

定價: 300 元

展售處:

五南文化廣場

台中市中區中山路 6 號

電話: 04-22260330

國家書店松江門市

台北市松江路 209 號 1 樓

電話: 02-25180207

- 本書同時登載於本所網站之「出版中心」, 網址為:
<http://www.ilosh.gov.tw/wSite/np?ctNode=273&mp=11>
- 授權部分引用及教學目的使用之公開播放與口述, 並請注意需註明資料來源; 有關重製、公開傳輸、全文引用、編輯改作、具有營利目的公開播放行為需取得本所同意或書面授權。

GPN : 3232622: 43

ISBN : 978-986-04-4932-7

