

不可能的任務：談日本年金之財務危機與改革困境

莊正中

壹、前言

按公共年金（public pension）制度係一長期性措施，除具保障老年經濟安全之效益外，其與國家經濟發展、投資與就業意願、政府財政等因素，均息息相關，故年金制度之開辦或其內涵之任何變革，於國家整體具有深遠之影響。回顧我國國民年金制度之建構，政府自民國 82 年 11 月開始規劃，至今已有 13 年之久。前行政院 蘇貞昌 院長於去年（2006 年）「台灣經濟永續發展會」中，已明確宣示 2007 年年底之前推動完成國民年金與勞保年金立法之改革工程。

鑑於日本實施國民年金制度已有超過 40 年之歷史，而厚生年金是由公司統一辦理員工的入保手續，此年金制度類似我國的勞工保險條例中的勞保給付。對日本厚生年金

保險制度之探討與了解，於我國勞工保險給付即將改採年金制度之際，更彰顯其意義。他山之石，可以攻錯，在我國即將創辦國民年金保險制度，並將勞保之退休給付年金化之際，實有必要檢視日本過去如何因應社會變遷與年金財政困境等嚴酷挑戰，應可就其改革經驗引為借鏡。

貳、日本年金制度發展概述

日本在 1868 年明治維新後，開始進入工業化社會，在 1875 年至 1884 年間，相繼頒布「海軍退隱令」、「海軍恩給令」和「官吏恩給令」等，主要針對上層官吏及軍人慈惠的恩給制度，可視為日本社會性養老保險的雛型。至於就民間勞動者所設立之年金保險制度，則以 1939 年所制定之「船員保險法」

為濫觴（其長期給付已於 1986 年併入國民年金及厚生年金保險），此一制度係以船員為主之綜合保險。其後，1941 年勞動省頒布「勞動者年金保險法」並於 1942 年正式實施，雖只適用於 10 人以上事業單位之男性勞工，但也代表日本在民營企業中，實施了較具普及性之老年社會保險制度。1944 年，厚生省開始接管養老保險事業，把「勞動者年金保險法」之適用範圍擴大至 5 人以上之事業單位職員及女性受雇者在內，並改稱為「厚生年金保險」（註 1）。因此，從 19 世紀中葉直至二次大戰前，日本遂逐步建立由受雇者為中心的年金保障制度。

1945 年二次大戰結束，作為戰敗國的日本，戰前實施為保障國民生活安定的厚生年金，在戰後嚴重的通貨膨脹中，幾乎成為毫無意義的制度，因而約有三分之一的日本國民需要救濟。為此，日本政府不得不重新檢視公共年金的種種缺失。為此，「厚生年金法」在 1954 年進行了全面修訂，規定繳費年限為 20 年；給付開始年齡為男子 60 歲、女子 55 歲。不過修改後的給付水準僅維持在月標準工資 40% 的低水準。

由於受雇者以外的一般國民，缺少基本生活保障，且隨著日本經濟的高度發展和社會的變遷，日本政府遂於 1959 年頒布「國民年金法草案」。但由於繳費期限長，給付水準低，引起社會的廣泛批評。於是，政府修訂了草案，將繳費年限確定為 20 年以上，並規定了兩條原則。首先，對於在開辦國民年金制度前，已屆高齡而無繳納保費紀錄者、殘障者及低收入者，實行福祉年金制度，其保費全數由政府負擔。其次，當生活水準及其他因素發生顯著變動時，及時調整年金給付。因此，免繳費式的福祉年金得先行於 1959 年起開辦。至 1961 年起正式實施社會保險制的國民年金（全民年金）制度，其對象含括自營作業者及農民，進而將日本全體國民皆納入年金體系。因此，從 1961 年國民年金制度的全面實行，使日本終於實現了「國民皆年金」的目標。

然而，日本的「國民年金保險法」在 1973 年和 1985 年進行過兩次較大的修正。首先，在第 1 次石油危機（1973 年至 1974 年）爆發後，日本經濟發展發生重大變化。因此，在 1973 年的修正中，一方面導入給付額隨物價波動提高的「物

價連動制」，以避免年金給付因物價上漲而貶值，影響老人退休後的生活水準之外，另一方面新法亦規定年金給付水準須達被保險人平均薪資的 60%。

在國民年金實施後，低給付始終成為問題的焦點。為此，隨著厚生年金給付的提高，國民年金給付也進行了一系列調整。1966 年，在厚生年金給付提高到 1 萬日圓（占月標準工資 36.1%）之時，國民年金隨後調整為夫婦兩人 1 萬日圓；1969 年，厚生年金提高到 2 萬日圓（占月標準工資 44.6%），國民年金調整為夫婦兩人 2 萬日圓；1973 年，厚生年金提高到 5 萬日圓（占月標準工資 61.6%），國民年金也調整為夫婦兩人 5 萬日圓（方樂華，2007）。此外，國民年金制度設立之後，其財務處理採「部分提存準備制」（即採階梯式漸進調整費率），年金的給付水準每 5 年精算一次。

日本在 1980 年代之前，處於經濟高度成長階段，但 1980 年代後期時值泡沫經濟的發端，失業率由 1990 年之 2.1% 上升到 2003 年 5.3%，同時公共債務高漲，面臨嚴重的經濟衰退。禍不單行的是，國民年金的資金投資虧損增加，人口

結構亦漸趨高齡化，使得整體財務狀況大不如前。然而，厚生年金被保險人的年齡結構仍比國民年金被保險人普遍年輕，再加上厚生年金財務制度健全等因素，為此，日本政府遂於 1985 年國民年金制度的改革中，一方面將各種受雇年金制度的基礎部分併入國民年金，一方面則將原有之厚生年金保險、共濟組合年金定位為薪資相關年金，構成第二層保障的附加年金，同時將此附加年金之保費支援財源較不穩的國民年金，暫時化解了國民年金的財政危機。此外，凡 20 歲至 60 歲之受雇者及其配偶都必須加入國民年金，同時也確立婦女的年金權（註 2）。繳費年限為 40 年，即必須到年滿 60 歲才停止繳費，年滿 65 歲以上者開始領取年金，若繳費不滿 40 年，則退休年金作相對應扣除。為此，各種年金制度，也在國民年金的基礎上，得到了統一並且奠定了日本年金保障制度。

在 1994 年，日本為了因應 21 世紀高齡化社會，避免將來世代負擔過重，國民年金改革重點在延長給付年齡到 65 歲（對無工作或低薪的勞動者在 60 至 64 歲期間，可領部分年金），降低給付水準，並訂定高齡再就業辦法。此外隨著國際

化的腳步，短期駐留日本的外國人愈來愈多，對於外國人亦得加入國民年金制度，當他們在日本遭遇殘障或死亡時，可以獲得殘障給付及遺屬給付。但這些外國人卻極少能享有老年年金的給付，因此修法中，對於中途回國的外國人，則另外給予一次給付金。

為構築長期穩定的年金制度，日本政府於 1999 年的年金制度改革中，透過凍結（不提高）保險費率之方式，以免加重勞動者（中生代）的負擔，但將 65 歲至 69 歲的高齡勞動者也導入在職的老年年金制度（2002 年 4 月起實施），並規定此年齡層的在職老人需繳保費；並且老年厚生年金的所得比例部分自 2000 年 4 月起給付水準從 0.75% 調降為 0.7125%，換算成年金給付額等於調降 5%，且支付年齡也將階段性的調高，每 3 年增加 1 歲，女性則延遲 5 年進行。其次，低收入者自 2002 年 4 月起國民年金減半收費，核算給付時該保費減半期間則以 3 分之 2 計算。至於育兒休假期間之厚生年金保費，自 1995 年 4 月起，取得照顧假之厚生年金被保險人，當育有未滿 1 歲之子女（2004 年之年金改革已延長至 3 歲內之子女），當事人負擔厚生年金之部分

免繳，但雇主仍須依法付出 1 年的相對提撥，但自 2000 年 4 月起雇主也納入免繳保費。

參、年金制度現況

日本公共年金的特色為雙層年金，即以國民年金為基礎的第一層全民式保障體系（又稱基礎年金），厚生年金（受雇者）或共濟年金（公務人員等）為輔的第二層保障體系，此雙層年金並稱為日本公共年金制度的二大支柱。

以下再分年金適用對象、給付項目與保費等現況予以進一步說明。

一、適用對象

國民年金由政府營運管理，全體國民在年滿 20 歲之後，均強制加入，被保險人均享有定額給付之年金。受雇者年金則依職業別而制定，給付額由在職所得與投保年數所決定，主要包括厚生年金（以民間受雇者為對象）與其他各種共濟組合年金保險（對象包括國家公務員、地方公務員、私校教職員、農林漁業團體職員等）。其中，厚生年金保險之參加對象，大部分為個人或法人經營的 5 人以上公民營企業事業單位內所屬 20 歲以上，70 歲

以下正式員工。4 人及以下之企業公司，其員工則投保國民年金，與我國勞工保險之保障對象頗為相似。此外，日本之各種共濟組合年金也與我國公教人員保險之性質與功能相似。

屬公共年金之國民年金，保險對象可分為以下三類：

(一)第 1 號被保險人：20 至 59 歲的自營作業者（自行開業者）、農民、無業者、學生、家事協助者、自由業者、屆齡退休者之 60 歲以下之妻，律師等工作人員，醫生（非受雇者）等。

(二)第 2 號被保險人：20 至 59 歲的民間受雇者、公務員、未婚女性等。

(三)第 3 號被保險人：第 2 號被保險人所扶養的 20 至 59 歲配偶（家庭主婦或主夫）。

二、給付項目

國民年金所包括的給付項目為：老年、殘障、遺屬等 3 種基礎年金，以及附加年金、死亡一次給付、寡婦年金與老年福利年金等。給付開始年齡，國民年金為 65 歲，厚生年金為男性 60 歲（從事漁礦則為 50 歲），女性 57 歲（但自 1999 年起提高為 60 歲），視其終生平均

薪資及出生年、給付月數等設有公式計算，家有依賴扶養子女則另有加給。

以老年基礎年金為例，凡加入期間在 25 年以上、年齡 65 歲以上的人，若完全繳費 480 個月者，每月發放 6 萬 6,200 日圓（約 1 萬 6 千元台幣）之老年年金（AARP, 2005）。至於老年福利年金，凡 1961 年 4 月 1 日時年齡超過 50 歲者，在年滿 70 歲時，每月支付 3 萬 925 日圓（1992 年 4 月起）之老年福利年金，但是扶養義務人年所得在 600 萬日圓以上 876 萬日圓以下者，每月減額 5,633 日圓。以受雇身分為主的厚生年金，除上述 3 種給付之外，尚有老年特別給付。目前第二層年金保障給付之所得替代率是工作期間平均實質所得的 28.5%。此外，單薪夫妻的所得替代率是 60%，約是每年 22 萬 3 千日圓（AARP, 2005）。

日本大體上已做到人人有年金並提供最低經濟保障，70%的老人其所得收入的一半來自公共年金（李光廷，2003）。根據「1999 年度厚生白皮書」的調查指出，今天日本老人的經濟狀況，無論是可支配所得或銀行存款，比起年輕人來毫不遜色，甚至較一般年輕人更具

消費能力。例如，已退休的 65 歲以上銀髮族，每人年平均可支配所得是 175 萬日圓，比 40 歲世代以下的任何世代更多（袁平成，2003）。因老人享有多種所得扣除額的優惠待遇，為此，公共年金之給付幾乎課不到他們任何稅（李光廷，2003）。為此，關心社會保障或社會福利以及經濟財政等的人士甚至提出，今後是否將所有的老人仍舊視爲弱者而加以保障。

三、年金保費

國民年金的財源係由定額的保費、國庫與由受雇者年金制度所籌集的資金來維持。受薪者由薪資中預扣厚生年金保費與共濟年金之分期繳納款，以支付國民年金保費；至於應自行繳納國民年金保費者（第 1 號被保險人）包括：退休者、自行開業者、學生、自由業者等 20 歲以上 60 歲以下國民。國庫負擔國民年金給付的三分之一、免繳保費之老年給付、老年福利年金給付及行政事務費全額，以及附加年金給付的四分之一。

2004 年 4 月起，第 1 號被保險人每月繳 1 萬 3,300 日圓（約 3,990 元台幣），2005 年 4 月起調整爲 1 萬 3,580 日圓。第 2 號被保險人則由

雇主每月從其薪資中定期扣除一部分用以給付國民年金保費。家庭主婦雖然加入國民年金，但可以不必自行繳納保費，因此成爲由全國受薪者（包含獨身者等）負擔家庭主婦（夫）（註 3）保費之組織架構。與受雇身分相關的厚生年金，其保費和給付均與個人的收入成正比關係。受雇者年金的財源均來自於保費，厚生年金在 2004 年 4 月起的保險費率爲 13.934%，2005 年 4 月起調整爲 14.288%，勞工及雇主各負擔 50%。而保險基金的運用收益則爲另一項財源。投保薪資分級表中，區分 30 等級，第 1 等級（最低）9 萬 8 千日圓，第 30 等級（最高）62 萬日圓。

肆、年金財務危機與改革方向

日本一直是全球平均壽命最長的國家，2000 年男性 77.64 歲，女性 84.67 歲；2002 年 65 歲以上的老年人口約爲 2,360 萬人，幾乎等同於台灣總人口數，老年人口比率達 18.5%，較台灣地區 92 年之老年人口比率 9.02%（內政部，2007），高於 2 倍。根據日本「國立社會保障人口問題研究所」調查資料，日本老年人口增加之趨勢不可避免，

預期 2002~2018 年為老年人口之快速上升期，估計至 2018 年老年人口將達 3,400 萬，短短 16 年，較 2002 年將增加 1,040 萬位老人（接近九成東京總人口），估計至 2033 年日本老年人口比率將達 30%（Takayama, 2002）。

然而，日本出生率卻從 1975 年的 1.91 人降到 2002 年的 1.32 人，高齡少子化之速度遠超過預期。再加上因經濟不景氣、裁員、失業等，造成保費收入減少。在未來，日本人口老化與勞動力減少的情況會持續惡化，日本政府已預估公共年金計畫的參與人數會快速減少，2005 年有 6,940 萬人，預估在 2025 年會減少到 6,100 萬人，2050 年為 4,530 萬人，2100 年會減少到 2,920 萬人。每年平均減少的比例在 2005 年至 2025 年是 0.6%，2025 年至 2050 年是 1.2%，2050 年到 2100 年則是 0.9%。換言之，在 20 年之後，支撐公共年金制度財源的勞工會不斷的減少。

日本國民年金幾經改革後，已承擔起全民基本生活的保障功能，並劃一基礎年金水準，達到普及年金及公平給付的目的。但因財務處理採隨收隨付方式，致最初繳納 100 日圓的保費，如今已增加到需繳納 1

萬 3,300 日圓（2004 年的水準；約 3,990 元台幣）的程度（吳凱勳，1994）；同時，雖稱為強制保險，而實際上有近四成左右的國民，由於各種原因而未繳保費。其年金財務受到如此偏高的保費滯納欠繳，勢必影響其健全性，同時規定無所得或低所得者免繳保費，但其年資須折算三分之一，致其老後須以他人三分之一的年金額維持生活等現存問題，對「全民皆有年金保險」及「保障全民基本生活」的宣言而言，的確是一大諷刺。

根據 2002 年日本「國立社會保障人口問題研究所」之人口預測，在現行制度下要維持年金財政的平衡，國民年金的保費必須從每人每月 1 萬 3,300 日圓提高到 2 萬 9,600 日圓，厚生年金的保險費率須從每月工資總額之 17.35% 提高到 24.80%。2004 年之年金改革的主要目標之一是降低給付，使得未來的參加者最終所獲取的給付，大約只有 80% 所付出的保費，因此，越來越多符合資格者不加入，或滯納應繳之保費。根據 1998 年的官方調查，有 4.9% 的人「逃保」（未依法加保），但是屬於第二類被保險人（被雇用勞工）逃保的比率就只有 1% 至 2%，因為他們加入厚生年金

的同時就自動加入國民年金。

爲使日本公共年金能永續發展，日本政府遂於 2004 年提出一連串的年金改革措施，其主要目標之一是減少厚生年金的巨額負債，消弭 500 兆日圓缺口（Takayama, 1999）。改革內容可概述如下（AARP, 2005; Sakamoto, 2005）：

（一）調整保險費率並訂定上限：爲健全年金保險財務，一般勞工所繳交之保險費率從現行之 13.58%，逐步每年調升 0.354%，直到 2017 年時的 18.30%（勞工自付的比例將由現行的 6.79% 提高到 9.15%）；自營作業者繳交之國民年金定額保費從現在 1 萬 3,300 日圓，每年逐步增加 280 日圓，至 2017 年時爲 1 萬 6,900 日圓。此外，爲避免造成被保險人沉重的負擔，明定未來政府調高保險費率時，被保險人每年繳交保費不超過年收入 20% 之上限規定。

（二）縮減給付水準：老年年金給付水準之所得替代率，由現今 59.3% 逐年調降，直到 2023 年維持在 50.2% 的給付水準。

（三）依人口因素調整給付：舊制所規定之給付水準調整指標，65 歲以下的請領者是依據勞工的可支配所得變化，65 歲以上則是依消費者

物價指數；新制的調整公式則像是「全自動平衡機制」，考量人口要素（出生率），勞動力人口的減少，以及 65 歲以上人口平均餘命的增加，因此給付水準能夠與人口減少、減緩的國民生產毛額成長率之間長期保持對稱關係。

（四）國庫將增加對基礎年金給付之分擔：由現今的三分之一提高至 2009 年的二分之一（但財源尚未確定）。

（五）配偶離婚後厚生年金之分割（2007 年實施）：爲加強保障離婚婦女之老年生活，明定夫妻雙方若彼此同意或經過法院判定，無工作之婦女得領取丈夫厚生年金額二分之一。

（六）強化繳納國民年金保費意願：包括分階段實施免稅優惠制度或提高年輕世代繳費意願以及引進多階段保費免繳制度，期望 5 年後繳納率能提高至 80%。

（七）加強宣導：將加強宣導和定期通知被保險人繳費和未來領取給付之相關資訊包括替任何年齡之被保險人進行未來年金給付之設算以及提供被保險人年金之相關資訊。

伍、改革困境

一、短視的凍結保費（或給付）調整

過去日本的年金制度存在了 3 個問題，亦即「給付與負擔的不公平」、「財源空洞化」及「保險人過多、制度過於複雜」（李光廷，2003）。雖然日本在 2004 年的改革配套方案中，努力改善財源空洞化的問題；然而，為避免造成被保險人沉重的負擔，日本政府只依據未來 20 年的付費者情況來調整給付水準，並保證未來保險費率調漲以不超過 20% 為原則。同時，承諾直到 2023 年，年金給付之所得替代率仍將維持至少在 50.2% 之水準，卻未提及將調高領取給付的年齡。

如果政府真的考量了未來的勞動力（付費群體）會減少，就沒必要在現在設定某個期間之後就停止調整保險費率或給付。以瑞典和德國為例，二者均採取了永久的調整機制，給付水準會自動依據人口因素而變動（Takayama, 2004）。為此，日本著名學者 Takayama（2004）就認為 2004 年年金法案的改革只是在延遲爭議的時間點罷了。有鑑於此，我國在年金保險費率或給付的調整上，應儘量須避免設定某個期間之後就停止調整。

二、年輕世代滯納保費問題嚴重

此外，第一層基礎保障並非完

全普及於全體國民，即非受雇者未必都有受到保障（即使法律上要求他們強制納保）。例如，在 1997 年有超過 40% 的非受雇勞工（independent workers）、自雇工作者和未就業者，失去領取基礎年金的資格；其原因是保費豁免（18.6%）、沒繳費（20.4%）、未依法加保（7.7%）（Takayama, 1999）。然而，在 1999 年，無法領取基礎年金的非受雇勞工已增至近 50%（Takayama, 2002）。由此觀之，未來保險費率逐年提高後，失去領取年金資格情形會更加嚴重。此外，由於第一類被保險人之中有 18.6% 依法可免繳保費，加上近年針對「豁免繳費」資格的擴大（例如：育兒休假期間），更加遽了國民年金財務困境。附帶一提的是，未依法加保和保費滯納問題在年輕的世代更為嚴重。根據日本「讀賣新聞」在 2003 年所做的全國性輿論調查，日本民眾對其國民年金制度表示「無法信賴」占 57%，其中在 20 歲的世代，答「不能信任」更高達 82%。相較於 2001 年的調查，「無法信賴」增加了 4%（林武雄，2003）。

三、厚生年金體系瀕臨破產

此外，在 2004 年的年金改革之下，逐年調高費率勢必加重企業之厚生年金保費，為規避年金人事成本增加之負擔，終身雇用制度將逐漸瓦解。繼之，企業經常雇用之正式員工，將被兼職、簽約或非正職等非正職員工的雇用方式逐漸替代。此外，企業很可能會修改雇用策略和薪資尺度，以規避較高的社會保險負擔，例如：裁減社會新鮮人的招募數量、對中年勞工的雇用更為挑剔等。未來，許多年輕人若失去工作機會、被迫退出勞動市場，將不能貢獻其薪資的一部分來支持年金系統，此外，中年女性重返勞動市場時，將會只有低薪的工作機會。少數的高齡勞工可以繼續保有高薪工作，更多的人在邁入高齡時，只能在減薪或退休當中選擇其一。許多公司不論被強迫或是有意選擇，都會減少雇用員工數量以規避厚生年金，將造成厚生年金體系瀕臨破產（Takayama, 2004）。

陸、對台灣的啟示與省思

雖然日本過去改革頻繁，爭議不斷，但仍有其他經驗值得我國借鏡。例如：2004 年的年金改革方向也特別強調回應人們生活方式之改

變。尤其，對於促進高齡者就業及確立女性年金權利等方面。參考日本國民年金與厚生年金制度，對於我國在國民年金與勞保給付年金化的規劃上，約有下列數項足資借鏡之處：

一、促進高齡者之就業

過去年齡介於 60 至 64 歲而領取年金的長者，若仍有薪資收入，不論薪資多寡，其所領取年金給付都必須自動扣減 20%。現在為了鼓勵年長者工作，在 2004 年的年金改革法案，已取消這項規定，惟在收入、年金給付和年終獎金加總起來每月收入超過 28 萬日圓的法定水準之時，超出的年金給付才會被扣減一半。

超過 70 歲的勞工無須再繳納厚生年金的保費，而且年金給付不論薪資水準多少都不會被扣減，惟有對高所得者的年金給付才会有扣減額。例如，在 2007 年 4 月之後，月收入 and 年金給付合計高於 48 萬日圓者，超過該金額的年金給付會扣減一半。日本政府鼓勵企業對老人以繼續雇用、再雇用、勤務延長制度、提高延後退休補貼、及調整工作型態彈性化等作法，亦值得我國參酌、思索。

二、確立女性年金權利

首先，舊制規定全職的家庭主婦若離婚，僅能領取微薄的基礎年金，但無權領取前夫所累積之厚生年金，鑑於日本近年來「熟年離婚」（結婚 20 年以上而離婚的夫妻）日漸增多，為肯定在婚姻關係中，女性無論有無職業，都比男性擔負更多的家庭照顧責任，並確保婦女離婚後之生活保障，日本政府決定在 2007 年 4 月後，正式實施離婚後的年金分割。無工作的前妻依其婚姻期間先生所繳納之保費，領取一定比率之厚生年金（納保對象為私人企業受雇者），離婚的妻子最多可以得到一半的年金。有工作的前妻則可領取前夫厚生年金高過自己之部分的二分之一（新制同時也適用家庭主夫）（Takayama, 1999）。2008 年 4 月後離婚的夫妻，全職的家庭主婦只要在社會保險局填寫申請書，就可以自動取得前夫一半的給付，即使過去保費全是由前夫繳納，這是確立女性年金權利的起步。

三、建立定期調整費率及各項修正之機制

我國國內現行各社會保險在其本身法規雖都有因應事實調整保險

費率等之規定（如勞工保險條例第 13 條：勞工保險之普通事故保險費率按 6.5%至 11%擬定，報請行政院核定之），而政府主管相關部門亦多依事實進行適當修正建議，但在現實運作中卻發現困難重重。我國勞工保險實施 57 年，勞保費率（目前為 5.5%）長期遠低於精算費率（如 91 年及 92 年精算費率分別為 10.98%、15.51%），致近年來已出現保費收入不敷支應保險給付現象（唐雲騰等，2005）。

日本亦是每 5 年精算 1 次，依精算結果，採階梯式漸進調整費率。基於我國之社會保險之保費費率屢有修正不易之「殘酷」現實面，實有必要修法明定保險費率調整機制。因此宜在制度建立之始，在法條設計中即加入定期（例如 5 年 1 次）的修正機制，如此則更可收其實際功能及更具行政效率（曾中明等，2000）。

在給付調整方面，日本的 2004 年的年金改革法案採「全自動平衡機制」，此機制包括人口要素（出生率）、勞動力人口的增減，及 65 歲以上人口平均餘命的增加等因素，使調整之給付水準能與人口減少、國民生產毛額成長率之間，保持長期對稱關係。

四、加強民衆繳費（加入）年金意願

日本國民年金制度中第一類被保險人因動向不易掌握，以致保費欠繳率約達四成以上，造成所謂的「年金空洞化」，而致嚴重影響到年金財務的健全性。因此，我國在規劃國民年金保險的同時，應同時顧及非受雇者的保費收繳問題。爲了提高國民繳費的意願，有 4 點關於日本作法的省思，或許可供我國政府參考：

(一)確實制度的（世代間）公平性：世代間負擔與給付不公平的情況下，很可能降低年輕世代加入社會保險的意願，甚至成爲滯納保費的藉口。我國未來的年金規劃必須將保險費率調整機制納爲修正重點，若未來財務不足以支應給付需求時，除提高保險費率外，降低給付額之彈性調整措施，使世代間的給付和負擔具有對等性，才能使年金制度永續經營。

(二)申報手續應儘量簡化：對國民年金之被保險人（特別是第一類被保險人），由於其年金之繁瑣申報手續與保費繳納方式，且需自行辦理，往往是導致容易遺漏加入或疏於繳納之原因。爲節省政府資源與提高行政效率，年金保費的繳納和給付的支付，建議可以透過金融

機構或郵局（甚至是 7-11 商店）代收和代支，而不必像日本大費周章，在各地設置社會保險事務所。此外，申報手續應儘量簡化、便民，年金給付的裁定時間應儘量縮短，提高民衆對新制度的支持與信任（蔡宏昭，1994）。

(三)預繳保費優惠措施：日本保費收繳及催收作業，以勞動保險作業之預繳保費制最具特色。即雇主需於年初預估整年保費加以「概算申報」（申報繳納），並於隔年「確定申報」（多退少補），所以雇主年初均需作當年度「概算申報」及前一年度「確定申報」的保費作業（張秋玲，2003）。我國可考慮仿照日本的預繳保費措施，並對提早預繳保費的國民提供實質的經濟誘因（如予以費率上的優惠），以增加被保險人之繳費意願（註 4）。此外，日本 2004 年的年金改革措施中，爲強化民衆繳納國民年金保費的意願，將分階段實施免稅優惠制度以提高年輕世代繳費意願，期望 5 年後繳納率能提高至 80%，可作爲我國之參考。

(四)保費視爲稅收徵收：保費逾期未繳，日本對繳納人發出「督促狀」（催繳），繳納人應自「督促狀」發文之日起 10 日內繳納，否則

依政府國稅滯納規定處理。由於日本保費的徵收視為稅收處理，具有優先清償權，而我國各社會保險制度欠費催收均視為普通債務處理，以致於催費困難。此外，日本按應收金額加收 14.6%（年率）之滯納金，相對於目前勞保加收 73%（年率）之滯納金顯得較為合理，也是一項值得考慮之措施（張秋玲，2003）。

柒、小 結

近年來，日本受到人口快速老化、低經濟成長率、利率近乎零等威脅，國民年金和厚生年金保險面臨了資金不足以支應未來需要的困境。即使過去二十多年來，日本政府展開了改革的討論，試圖要減少既有負債，並依每年保費收入調整給付，以避免未來的虧損。但問題是公共年金畢竟牽涉到每一個人的利益，因此，任何改革似乎都難取悅不同世代、收入階層或職業團體的滿意，年金財政的改革理想似乎

已變成遙遙無期的夢想。

觀諸台灣，雖然我國目前偶有投保單位未替所屬員工依法辦理強制加保及繳納保費，但大致而言，目前被保險人、投保單位均按時繳交保費，台灣拒納保費之情形未如日本嚴重。但由於近十年來，我國人口結構亦面臨高齡少子化之趨勢，在國民年金與勞保老年年金開辦後，領取老年年金人數勢必隨著人口老化及高齡化而增加，未來年輕世代之負擔亦有可能加重，因此，如何使世代間的給付和負擔具有對等性，以減少保費滯納問題，同時兼顧維持財務的平衡，又能維持基本生活保障，使年金制度永續經營，日本改革經驗值得我們持續關注。如何獲取經驗，考量文化差異及晚近財經環境，訂定符合台灣個別需要之制度，正考驗著決策者與立法當局的智慧。

（本文作者莊正中現為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系助理教授）

註 釋

註 1：「厚生年金」一詞源自指稱「由日本厚生省發給的老年、傷殘年金」而來。

- 註 2：過去家庭主婦（上班族的妻子）僅能附隨在丈夫名義下的年金，新修正條文改爲發放妻子名義的年金，確立了女性之年金權益。
- 註 3：就實際運作而言，許多受薪者與家庭主婦們，雖自己加入國民年金，然而卻有很多人不知道這件事。由此也反應出許多人並不瞭解年金制度。
- 註 4：但可能會引發民眾要求全民健康保險比照此優惠措施辦理，以致衝擊健保財務。由於，年金保險屬長期性儲蓄型保險，而健保爲短期性社會保險，故財務不宜有提前納費的費率優惠措施。此相異處，有賴主政當局以政令宣導方式來提升民眾在社會保險上的概念（陳雲中、吳凱勳，1997）。

📖 參考文獻

- 內政部（2007）統計處網站：<http://www.moi.gov.tw/stat/>。
- 方樂華（2007）日本社會保險立法的演變及最新動向，網址（瀏覽日：2007 年 1 月 10 日）：<http://www.hflib.gov.cn/law/law/falvfagui2/JJF/LWJ/1065.htm>。
- 吳凱勳（1994）日本年金保險制度的探討，先進國家年金保險制度論文集，內政部。
- 李光廷（2003）日本泡沫經濟瓦解後的社會保障制度，台灣社會福利學刊，2。網址（瀏覽日：2006 年 3 月 10 日）：<http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal.html>。
- 林武雄（2003）小泉政權面臨的五大課題，台灣日本綜合研究所，刊登日期（2003 年 9 月 16 日），網址（瀏覽日：2005 年 1 月 20 日）：<http://www.japanresearch.org.tw/takeo-09.asp>。
- 袁平成（2003）日本中高年商機潛力無窮，貿易雜誌，2003 年 5 月 1 日。
- 張秋玲（2003）日本社會保險保費收繳及欠費催收作業及蒐集日本社會保險障害認定基準相關資料考察報告，勞工保險局。
- 唐雲騰等（2005）日本社會保險制度及其公共年金基金管理監督組織，勞工保險監理委員會。

- 陳雲中、吳凱勳（1997）日本國民年金保險法制之研究，內政部委託研究報告。
- 曾中明、楊錦青、吳慧君（2000）日本國民年金制度改革考察報告，行政院經濟建設委員會。
- 蔡宏昭（1994）日本的國家老年年金保險制度，先進國家年金保險制度論文集，內政部。
- AARP (2005) Pension Issues in Japan : A Conversation with Noriyuki Takayama, AARP Global Aging Program Idea Exchange Series, Washington, D.C., http://www.aarp.org/research/international/events/sep12_05_takayama.html
- Sakamoto, J.(2005) Japan's Pension Reform, Social Protection Discussion Paper No. 0541, The World Bank.
- Takayama, N.(1999) Pension Provision for Specific Risk Groups: The Japanese Case, *International Social Security Review*, 55(3): 57-22.
- Takayama, N.(2002) Japan's Never-Ending Social Security Reforms, *International Social Security Review*, 55(4): 11-22.
- Takayama, N.(2004) Changes in the Japanese Pension System, Discussion Paper No. 227, Project on Intergenerational Equity, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp227/text.pdf