

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：考察)

日本國民年金制度改革
考察報告

服務機關：內政部社會司

職 稱：副司長

姓 名：曾中明

服務機關：內政部社會司
社會保險科

職 稱：科長
姓 名：楊錦青

服務機關：行政院經濟建設委員會
人力規劃處

職 稱：科員
姓 名：吳慧君

出國地點：日本

出國期間：89年12月15日至21日

報告日期：90年3月

日本國民年金制度改革 考察報告

	目次	頁次
壹、前言		3
貳、日本公共年金制度發展沿革		6
參、日本公共年金制度架構		10
肆、日本公共年金制度之檢討		26
伍、1999 年日本年金制度改革內涵		46
陸、建議與心得		62
附錄一		

壹、前言

日本公共年金制度歷史悠久，提供日本國民在遭遇老年、障礙與死亡等事故時基本生活保障。比較 1980 和 1993 年日本老人所得狀況，由年所得的 198.1 萬日圓增加至 320 日圓，在各種所得來源中，僅有公共年金所佔比率增加並超過五成；亦有超過五成的高齡家庭，年金給付為唯一的經濟生活來源；且相較於儲蓄、私人保險及個人所得等收入來源，由於公共年金具有長期、繼續性及物價調整機制等性質，因應經濟波動的彈性較佳，較能維持長期的購買力，日本公共年金制度對社會安定及民眾生活安全發揮極重大的功能。

隨著日本人口逐漸老化，「少子、高齡」社會的來臨，造成日本年金制度財政負擔沉重，不可避免地將增加未來世代負擔，人民對年金制度的未來沒有信心，甚至產生所謂的「空洞化」危機。依據日本政府所作民調顯示，日本人民對未來具有強烈的不安全感，有高達 30% 的受訪者表示，目前最大的憂慮便是「社會福利（包括年金制度）」；深入探究人民對日本年金制度的信心，發現有 55% 的受訪者對年金制度信心不足，甚至於有 11% 的人一點信心也沒有。顯示，大部分的受訪者對公共年金制度心存懷疑，這也是造成拒繳保費，制度空洞化的主因。

1999 年(平成 12 年)適逢日本年金制度五年一次的修正期，各界紛紛提出建言，全面檢討年金制度之給付水準、保費負擔、給付年齡、給付調整機制、財務處理方式與運用即女性年金權等，重建民眾對年金制度的信賴與政府的信心。經歷各黨多月密集的討論與溝通，終於將草案提出送國會通過。

我國經社環境近年來同樣面臨相同的變遷局面，在此之時，政府積極規劃國民年金制度，本文擬簡述日本年金制度發展沿革與制度架構後，深入探討在這波改革過程中日本各界提供的種種建議方案之內容，並針對 1999(平成 12)年的

改革案內容，探討日本年金制度未來面臨的課題，藉此作為我國規劃年金制度之借鏡。

在我國規劃國民年金過程中，可大致區分為二大階段。內政部曾於民國 82 年 4 月組成「國民年金制度研議小組」，次年 2 月完成「建構我國國民年金保險制度建議書」及「國民年金保險法立案要點」報行政院，同年 7 月，行政院於核定「社會福利政策綱領」時，亦將「建立國民年金保險制度，以保障老年、殘障及遺屬之生活」列為實施要項之一，另鑑於國民年金或國民年金保險制度涉及目前各機關主管之社會保險業務，並影響國家長期財政負擔，因之，行政院指定經建會從跨部會立場就有關部會研提之年金制度加以整合，該會於 84 年 4 月提出「國民年金保險制度整合規劃報告」，完成了第一階段之規劃工作，惟實施時程未定。

民國 85 年，政府研議「跨世紀國家建設計劃」，明訂民國 89 年實施國民年金制度，由於時成已訂。規劃工作必須加速進行，行政院經建會會同內政部等各相關單位及專家學者於 85 年底成立「國民年金制度規劃指導小組」及「國民年金制度規劃工作小組」辦理第二階段之細部規劃工作，另由內政部主責組成「國民年金法規專案小組」負責法規制訂工作。

歷經多年研討規劃，值此日本針對其年金制度修正時期，內政部函請各相關部會共同赴日本考察，並獲行政院經建會積極配合。內政部選派社會司曾副司長中明先生、該司社會保險科楊科長錦青及行政院經建會人力規劃處吳科員慧君等三員於 89 年 12 月 15 日至同年月 21 日赴日本考察，行程擬議包括拜會財團法人交流協會技術協力部、厚生省年金規劃單位、年金審議會、社會保險業務中心及地方性之保險事務所；承蒙外交部、台北駐日經濟文化代表處經濟組、亞東關係協會、交流協會台北事務所等單位之熱心協助及安排，拜會行程修正為拜會財團法人交流協會技術協力部、厚生省年金企劃課企劃股長井本先生在交流協會會議室接受拜會、參觀社會保險業務中心及赴東京都廳及圖書館收集資料；而原擬安排之東京都年金審議會，據日方表示因行政管

轄之轉移，故該機關已名存實亡而無法安排，另地方性之保險事務所原擬安排拜會東京地方保險事務所，但經告知因年底事務繁忙無法接受拜會。

貳、日本公共年金制度發展沿革

日本老年年金制度是由軍公教人員的恩給制衍化而來，早在 1910 年以前便已建立軍公教人員恩給制的完整體系，而至 1939（昭和 14 年）年才開始適用於民間受雇者，首先是船員保險，到 1941 年（昭和 16 年），日本政府設立以受雇者為對象的「勞動者年金保險法」，由日本厚生省提供老年、傷殘、死亡年金，並於 1944 年（昭和 19 年）修訂為厚生年金保險法，擴大適用對象，提高給付水準，始成為日本年金制度的濫觴。

在第二次世界大戰結束前，大部分的受雇者已享有公共年金保險的保障。日本戰敗後，由於勞雇雙方保費負擔能力薄弱，障礙及死亡給付支出膨脹，財政負擔沉重，日本雖然戰敗，但並無停止年金制度之改革，而致力於社會重整，於 1954 年（昭和 29 年），全面修正厚生年金保險法，將年金額由原來的所得比例制劃分為定額與所得比例雙層制、年金給付年齡提高至 60 歲、建立 5 年重新檢討費率之策略。

但以受雇者為對象的厚生年金保險制度，無法納入自營作業者、農民、商人、5 人以下的受事業單位受雇員工及家庭主婦，日本政府在 1959 年（昭和 34 年）制定「國民年金法」，在現有厚生年金基礎上，開辦以自營作業者與農民為對象之「國民年金制度」，初期為非繳費制，所需經費全由國庫負擔，至 1961 年（昭和 36 年）開始實施繳費式的國民年金制度，將日本全體國民強制納入國民年金保險中，被保險人自 20 歲開始繳納國民年金保險費，自 65 歲開始領取定額老年年金，期間並提供障礙及遺屬年金保障。除此之外，對於部分因制度開辦時已達高齡而不適用繳納保費領取年金的高齡國民，以及低收入單親及障礙者，並提供福利年金，財源由政府全額負擔。自此，奠定「全民年金」政策的基本雛形。

日本戰後重建效率高，為順應國民經濟所得改善，提高給付水準，實施每 5 年隨財政精算逐步提高，分別於 1965

(昭和 40 年) 1969 (昭和 44 年) 1973 年 (昭和 48 年) 厚生年金法修正期間，實施「1 萬日圓年金」、「2 萬日圓」及「5 萬日圓年金」；引進給付額隨物價連動調整機制，亦即當全國消費者物價指數超過 5%時，便自動調整年金給付；規定給付水準需達被保險人平均薪資的 60%；另外，在基金運用上，放寬促進被保險人福利的投融资策略，如興建休閒旅舍或住宅貸款等，國民年金制度保障更為完善。

有鑒於國民年金制度日趨完善，受益人數逐漸膨脹，為減輕政府支付年金給付的財政負擔，1976 年 (昭和 51 年) 將國民年金制度政府財政負擔部分，由補助保險費的二分之一改為負擔給付的三分之一。另外，為鼓勵高齡者就業，修正 1965 年厚生年金保險修正案中引進的在職老年年金規定，放寬對於 65 歲以上繼續就業者，月薪在 11 萬圓以下者，得支給全額老年年金；60 至 64 歲繼續就業者，月薪在 11 萬日圓以下者，得支給 20%至 80%的老年年金。

在第一次石油危機爆發後，日本經濟環境發生重大變化，人口漸趨高齡化，各保險體系依職業別不同分成三大類七種制度，各制度間高齡者比率差距，導致負擔不均的財務問題逐漸浮現，尤其是國民年金保險之被保險人年齡結構不若厚生年金年輕化，財務問題嚴重，不能不對公共年金制度進行一次大幅度的改革。

為使各保險體系繳費者和受益者間給付和負擔更趨公平，在全民年金實施屆滿 25 年的 1985 年 (昭和 60 年)，將各年金制度中所有法定定額給付部分，整合為共通的基礎「基礎年金」；同時，附加在基礎年金之上的厚生年金及共濟年金中既有的薪資所得比例給付部分屬於第二層保障，確定日本公共年金的雙重保障體系。

在完成了基礎年金的整合工作後，日本政府更繼續進行年金制度一元化工程。由於部分共濟組合高齡化嚴重，面臨財務惡化的困境，於 1990 年 (平成 2 年) 各制度間財務互通調整，進而於 1997 年 (平成 9 年) 將國鐵、電信、煙草三共濟納入厚生年金保險體系中，加強保險負擔互助功能。

在考慮到未來工作世代負擔的增加，及國家財政穩定，從建構「人生八十」的年金制度觀點出發，日本政府於 1994 年（平成 6 年）對年金制度加以修正，決定於 21 世紀初開始，分階段將厚生老年特別年金定額部分給付年齡延至 65 歲；保險費調整由每 5 年調高 2.2%，改為每 5 年調高 2.5%，減輕未來世代的負擔等。

由日本公共年金制度的發展沿革可看出，在因應高齡化趨勢中，為朝向制度一元化、財務健全化、代間及代內公平性及婦女年金權方向努力，發展出給付調整機制、逐步調高保險費、延後給付年齡、高齡者在職年金、總所得計算制等策略。在 1999 年（平成 12 年）修正案中所提各項具體方法，也是在這波因應高齡化趨勢中的產物。（有關日本公共年金制度的重要改革歷史，可參考圖 2-1）

參、日本公共年金制度架構

日本年金制度包括公的年金和私的年金，其中公共年金制度是由國民年金、厚生年金以及共濟組合年金三種保險制度組成。「國民年金保險」加保對象為所有 20 至 59 歲國民，提供老年、障礙及遺屬基礎年金保障，具定額保費和給付性質；「厚生年金保險」及「共濟組合年金保險」附加於國民年金保險之上，私部門的受雇勞工參加厚生年金，公務人員則參加共濟組合年金，依據加保年資及所得多寡決定保險費和給付水準，具所得比例性質。公共年金之外，「國民年金基金」與「受雇者年金基金」則分別針對自雇者及受雇者所提供的補充性年金。本文則僅研究公共年金之部分。

對受雇者而言，公共年金制度雖然提供雙重保障，但不需繳納兩次保險費，而是由所屬之厚生年金保險或共濟組合保險先行彙收被保險人保費後，再由事業單位撥補部分保險費至國民年金保險制度中。被保險人所繳保險費均可抵稅；障礙及遺屬年金不課稅；老年年金給付在一定水準以下亦不需繳稅。

政府負擔除全部的行政事務費外，尚包括：基礎年金所需給付費用的總額的三分之一、繳費式國民年金實施前(1961 年 3 月前)給付費用的 20%、補助被保險人豁免保險費期間的老年基礎年金所需費用、障礙基礎年金所需給付費用的四分之一。

1999 年約有 7,050 萬人納入國民年金保險，其中第一類被保險人（自營作業者及農民）有 2,043 萬人，第二類被保險人（受雇者及共濟組合者）共有 3,826 萬人，第三類被保險人（第二類被保險人之扶養配偶）共有 1,182 萬人；國民年金保險之第二類被保險人中，有 3,296 萬人參加厚生年金保險；530 萬人參加共濟組合保險。國民年金保險的老年年金受益人數約為 1,909 萬人；厚生年金保險的受益人數則為 822 萬人；共濟組合保險人數為 213 萬人。（有關日本年金制度架構可參見圖 3-1，3-2，3-3）

一、國民年金制度

在以民間受雇者為對象之厚生年金保險法(1942 年)實施 17 年，及以國家公務人員為對象之共濟組合法(1948 年)實施 10 年之後，日本始於 1959 年針對當時無任何老年經濟安全保障之國民通過非繳費式的國民年金法；繼又於 1961 年全面實施繳費式的國民年金保險，達成全民年金的目標；並於 1986 年整合各種保險基礎部分，創設了基礎年金制度，確定日本公共年金一元化架構。

(一) 被保險人：

1. 第一類：20 至 60 歲的自營作業者。
2. 第二類：厚生年金保險及共濟組合保險的被保險人。
3. 第三類：第二類被保險人所扶養的 20 至 60 歲配偶。

(二) 保險費：

1. 第一類：定額每月 13,300 日圓。
2. 第二、三類：由其投保之受雇者年金保險保險費中攤提，攤提金額計算公式如下：

$$\text{基礎年金給付總費用} \times \frac{\text{第二、三類被保險人人數}}{\text{國民年金制度投保人數}}$$

(三) 給付項目：

老年基礎年金、障礙基礎年金、遺屬基礎年金、寡婦年金、喪葬津貼、外國人退出一次金、老年福利年金。

(四) 給付條件：

1. 老年年金：

- (1) 年滿 65 歲，繳費年資 25 年。
- (2) 全額年金為每年 785,500 圓，計算公式如下：

$$785,500 \text{ 圓} \times \frac{\text{繳費年資} + \text{豁免保費年資} \times 1/3}{\text{應繳費月數}}$$

- (3) 加給年金：每月多繳 400 圓，未來老年基礎年金每月可多領 200 圓。
- (4) 增額年金：66 至 70 歲可領增額年金，70 歲約為 188%。
- (5) 減額年金：60 至 64 歲可領減額年金，60 歲約為 58%。
- (6) 老年福利年金：繳費式國民年金開辦時(1961 年)，年齡超過 50 歲者，年滿 70 歲者，每月定額給付 33,533 圓（扶養義務人年所得在 614.4 萬圓以上者，每月減額 7,358 圓）。

2. 障礙年金：

- (1) 依據生活自理能力分為兩個等級，加保前已殘者，於年滿 20 歲時，所得在一定程度以下者，亦可請領障礙年金。
- (2) 一級障礙年金為每月 83,775 圓；二級為每月 67,017 圓，有依賴扶養者，另發給補助給付。65 歲時與老年年金擇優領取。

3. 遺屬年金：

- (1) 被保險人死亡，繳費達應加保年資的 2/3 以上者，其結婚 10 年以上之配偶與 18 歲以下子女，或 20 歲以下之二級障礙子女，或孤兒，均可請領遺屬基礎年金。如無配偶與子女者，亦可依法定繼承順位請領遺屬基礎年金。
- (2) 繳費滿 3 年死亡，未曾領過老年或障礙基礎年金給付者，其扶養之遺屬不符合上述請領條件者，得申請遺屬一次給付。
- (3) 1997 年時，遺屬基礎年金（配偶加一名子女）為 84,292 圓。

二、厚生年金保險

日本厚生年金保險制度始自 1941 年的勞動者年金保險制度，並於 1944 年正式更名為厚生年金保險。

(一) 被保險人

1. 強制加保對象：所有事業單位 65 歲以下的受雇者。
2. 自願加保對象：65 歲以上未具備領取國年金老年基礎年金條件之受雇者亦得自願投保。

(二) 保險費：

1. 由受雇者的薪資中扣除，其中已內含國民年金保險的保險費。(因此，其計算公式與國民年金保險的第二、三類付被保險人保險費負擔相同。)
2. 保險費率：一般勞工月薪的 17.35%；礦工及船員為月薪的 19.15%。另外再加收獎金的 1%。
3. 保險費由勞雇雙方各半負擔。
4. 投保薪資：標準共分 30 級，由 9.2 至 59 萬圓。
5. 育嬰假期間保費豁免，保險年資併計。

(三) 給付項目：

老年厚生年金、加給老年年金、老年厚生年金特別給付、障礙年金、障礙津貼、遺屬厚生年金。

(五) 給付標準：

1. 老年厚生年金：投保 1 個月以上；符合領取國民年金保險之老年基礎年金；年滿 65 歲。

平均月投保薪資×(0.0075~0.01)×投保月數×物價調整率

(0.0075~0.01)：視年齡而有不同而有不同乘數。

2. 加給老年年金：保險年資 20 年以上之老年厚生年金受益人，如有未滿 65 歲之扶養配偶或 18 歲以下子女，可領取附加老年年金給付。配偶及第一、二名子女每人每

年 231,400 圓，每增加一口加給 77,100 圓。

3. 老年厚生特別給付：

(1) 給付條件：具備三項條件，第一是投保厚生年金保險 1 年以上者；第二要投保國民年金保險 25 年以上者；第三是年滿 60 歲，未滿 65 歲者。具備這三種條件但因退休而喪失厚生年金保險被保險人資格者具給付資格。

(2) 給付年齡由現行之 60 歲逐年延後至 65 歲。(定額部分於 2001 年，每 3 年延後 1 歲；所得比例部分於 2013 年，每 3 年延後 1 歲)

(3) 給付內容：包括定額及所得比例兩部分。

定額部分：

$$1,625 \text{ 圓} \times (1.875 \sim 1) \times \text{加保月數} \times \text{物價調整率}$$

所得比例部分：

$$\text{平均月投保薪資} \times (0.0075 \sim 0.01) \times \text{加保月數} \times \text{物價調整率}$$

4. 在職年金：領取老年厚生年金給付者，繼續工作時，只能領取減額年金。薪資與減額年金總額在 22 萬日圓以下者，給付 80%；兩者合計在 22 至 34 萬圓間，工資每增加 2 圓，年金就減少 1 圓；兩者合計超過 34 萬圓者，工資每增加 1 圓，年金就減少 1 圓。(詳見圖 5-7)

5. 障礙厚生年金：

(1) 厚生年金被保險人加保期間達應加保期間的 2/3 以上者，加保後發生障礙事故者，符合厚生年金保險認定之三個障礙等級，具請領資格。

(2) 給付為所得比例制(計算公式與厚生老年基礎年金相同，加保月數最低以 300 月計)

$$\text{平均月投保薪資} \times (0.0075 \sim 0.01) \times \text{加保月數} \times \text{物價調整率}$$

第一級給付厚生年金之 1.25 倍，與配偶加給；第

二級給付厚生年金，與配偶加給；第三級給付厚生年金；未達領取障礙年金等級之障礙者，得請領障礙津貼。

6. 遺屬厚生年金

- (1) 請領資格與遺屬基礎年金相同。
- (2) 給付為所得比例制，(計算公式與厚生老年基礎年金相同，加入月數最低以 300 月計)。

平均月投保薪資×(0.0075~0.01)×加保月數×物價調整率×3/4

三、共濟組合保險

日本的共濟組合保險包括：國家公務員共濟組合、私校教職員共濟組合、農林漁業團體職員共濟組合、地方公務員共濟組合四大類，分別於 1948、1953、1959、1962 年陸續設立。1997 年時國鐵、電信及煙草三共濟組合納入厚生年金保險制度中。

(一) 被保險人：各類共濟組合會員為適用對象。1999 年共 530 萬人參加共濟組合保險，受益人數為 213 萬人。

(二) 保險費率：

1. 國家公務員共濟組合：18.39%。
2. 私校教職員共濟組合：13.3%。
3. 農林漁業團體職員共濟組合：19.49%。
4. 地方公務員共濟組合：16.56%。

保費均由被保險人和政府各半負擔。

(三) 給付項目：

1. 國家公務員、私校教職員及地方公務員共濟組合：退休共濟年金、退休共濟年金特別給付、障礙共濟年金、障礙津貼、遺屬共濟年金。

2. 農林漁業團體職員共濟組合：

退休年金、障礙年金、遺屬年金。

(四) 給付標準：

1. 退休共濟年金 (退休年金) : 保險年資 20 年 , 年滿 60 歲。

(1) 所得比例部分：相當於厚生年金部分

平均月投保薪資 \times 0.0075 \times 投保月數 \times 物價調整率

(0.0075 為給付率)

(2) 職域年金部分：相當於企業年金部分。

平均月投保薪資 \times 0.0015 \times 投保月數 \times 物價調整率

2. 退休共濟年金特別給付：60 至 65 歲者領取退休共濟年金者，可領取退休共濟年金特別給付。

1,625 圓 \times 投保月數 \times 調整率

3. 加給老年年金：保險年資 20 年以上之退休共濟年金受益人，如有未滿 65 歲之扶養配偶或 18 歲以下子女，可領取加給老年年金。配偶及第一、二名子女每人每年 226,000 圓，每增加一口加給 75,300 圓。

(其他有關公共年金制度之概況詳見表 3-4 , 3-5 , 3-6 , 3-7 , 3-8 , 3-9)

肆、日本公共年金制度之檢討

日本在 1980 年代以前一直處於經濟高度成長階段，經濟成長率維持平均值以上，但 1990 年代開始便進入泡沫經濟階段，失業率由 1990 的 2.1 上升到 1995 年的 3.2，直到 1999 年底，已迅速竄升至 4.7。同時，公共債務高漲，依據 OECD 研究指出，至 2030 年，日本財政赤字占 GDP 比率將由 1995 年的 3.9% 增加至 20%，為 OECD 中財政惡化最嚴重國家，日本面臨有史以來最嚴重的經濟衰退。此期間，政治混亂，首相更迭頻繁，仍無法徹底有效地解決經濟問題。

國民年金制度設立時的各種社會經濟條件，歷經時間更迭，不斷產生變化，除經濟環境惡化外，出生率下降及人口高齡化的速度，遠超過預期。日本一直是全球平均壽命最長的國家，1999 年時，男性為 77 歲，女性 84 歲；65 歲以上人口比重，已達 16.7%；老年人口扶養比將由 1999 年的 1 比 4，；而且人口老化速度相當快速，依據衛生省推計，2047 年時達高峰 32.3%。經濟狀況大不如昔，以及人口高齡化，種種環境使年金制度的長期財務均衡。而年金制度亦面臨檢討的必要性，否則在人口老化之下，龐大財政支出將反之成為經濟復甦之一大阻力。

在這波 1999 年(平成 11 年)的改革過程中，預先經過學者專家、經濟團體、勞動團體各界提供各種建議方案，然後進行辯論。主要建議方案及辯論重點包括代間公平性、公共年金之必要性、財政處理方式以及財源籌措方式。

一、代間公平性

日本公共年金開始是採提存準備方式，由於保費較低，且引進物價及薪資自動調整機制，給付不足部分便由後代負擔，之後，隨著人口成熟化持續進展，逐漸走向隨收隨付方式。也就是如此，目前日本的公共年金制度，依舊保有公積金，但卻具有濃厚之隨收隨付方式的色彩，使得世代間的公

平性出現問題，未來的年輕世代，已無法領取與本身所繳保險費相當之給付水準，對未來世代相當不公平。

在保費負擔方面，愈年輕的世代負擔愈大，主要是因為，制度建立之初，對於納保期間年資較少者，亦提供一定水準的給付，而這部分支出，便由現職世代共同承擔；同時為因應物價及薪資成長率需調整給付；另為考慮負擔能力，初期所徵收的保險費並不符合給付水準之所需，而係採階梯式費率，逐步調升費率，這就是保費負擔愈形加重之原因。在給付方面，為維持財務均衡，如不調高費率下，則愈年輕的世代，年金給付額較低。

依據厚生省所作的人口推估，2025年65歲以上人口約佔總人口的1/4，現在每5個工作人口養1個老人，屆時，每2個人口養1個老人，比1992年推估更為嚴重。而依據人口推估，計算目前厚生年金保險需要的總保險費，由目前的17.35%上升到34.3%，而非1992年估計的29.8%，且在未來負擔加倍。

對目前30歲年代的人，保費和給付差不多平衡，但對目前50歲年代的人來說，相同保費領取約3,200萬圓，相對於目前10歲年代者，相同保費僅能領取1,000萬圓，世代不公平除會產生利益衝突外，並將打擊工作意願及經濟活力，最後成本還是需由全體國民共同負擔。

世代間並非對立，而是要分擔痛苦，以2025年的社會環境為思考基準，全面檢討制度內涵，重建民眾對年金制度的信賴。各界亦紛紛出建言，包括健全托育制度，提高婦女生育率，以改變人口結構；活化景氣，提昇勞動參與率，以健全保險保費收入來源；以提存準備方式替代現行之隨收隨付方式；提高老年厚生特別給付之給付年齡至65歲；提高政府補助給付比率至1/2；採取稅收制等。

但同時，部分學者對代間公平性，亦提出幾點反思：

1. 公共年金制度屬社會保障制度，目的在為需要之人提供所需給付，所需費用應由全體社會共同負擔。因此，公共年金制度，原本即不具備私人保險成本回收之功能，因此，

並不宜以儲蓄或投資收益觀點評斷之。

2. 目前 70 歲的年金受益世代，保險費負擔雖較現職世代為低，但由於其父母世代並未享有厚生年金給付，因此必須要承擔所有上一代的扶養責任，負擔不可謂不重。
3. 由於人口結構老化，因此公共年金制度係由現職世代向受益世代的所得移轉。但綜觀人生生涯，不難發現所得亦有由受益世代流向現職世代之現象。例如，受益世代在人生各階段以教育、住宅、結婚費用等名目提供現職世代經濟援助，並在人生末期將財產留給現職世代；再者，就總體面而言，現職世代亦享有受益世代所提供的教育及社會資本。因此，如單方面以保險費來評論世代間公平性並非恰當。
4. 比較給付和負擔之對等性時，必須同時將雇主負擔納入考慮。如果比較時將雇主負擔扣除的話，無論那一個世代，給付均超過負擔。

雖然如此，但在公共年金制度中，世代間的不公平的確存在，未來不公平性逐漸擴大的情形下，難以獲得年輕世代對年金的信任，為使年金制度能永續，整體改革求必要性。

一、廢除厚生年金，民營化

基於以下原因，要求廢除厚生年金：

- (一) 現行隨收隨付架構下，未來世代的負擔將逐漸加重，為減輕代間給付和負擔之間的差距，廢除厚生年金，同時將公共年金限定在基礎年金之範圍內，有其必要。未來財務籌措方式如由隨收隨付制修正為提存準備制，則宜由民間或個人來經營。
- (二) 由政府與民間角色定位的改革觀之，在年金制度方面，也是趨向於抑制公共部分，擴大個人選擇幅度，減輕國民強制性的負擔，以提高工作意願，活化企業，增加民間責任。由公積金之財政投融资角度觀之，普遍認為由民間營運效率較高。

建議廢除厚生年金，將公共年金限定在基礎年金部分，政府僅負責基礎安全網的規範；整合自願性的企業與個人年金，彌補縮小之公共年金；企業及個人年金應採確定提撥方式之個人儲蓄帳戶方式辦理；甚至有人建議強制參加企業及個人年金，以提高保障。

但在一片廢除厚生年金及基金民營化的呼聲之中，有部分學者提出反向思考：

- (一) 中小企業保障能力不足：如未強制企業提撥，屆時對中小企業的就業員工，將僅有基礎年金，老年所得保障不足。
- (二) 對抗通貨膨脹彈性不足：年金提撥制給付完畢期間長達 60 年，在提存準備的企業及個人年金期間，發生通貨膨脹超出預期時，年金實質價值將降低，以致無法維持預估之購買力。
- (三) 制度轉換期間的雙重負擔：廢除厚生年金需搭配將企業及個人年金轉換為提存準備方式，而在隨收隨付方式轉為提存準備方式之過渡期間，現職世代除了需提撥自身年金給付外，尚需負擔受益世代的年金給付，重複負擔恐將引發爭議。

三、社會保險方式與稅收方式

目前日本公共年金制度採取社會保險方式辦理，公共年金財源以保險費為中心，在基礎年金部分，政府補助給付 1/3。被保險人各自負擔保險費，領取年金給付。因此，如不繳費，就無領取資格；繳費愈多，或繳費期間愈長，年金給付額愈高。

現制雖然採取強制納保，但依據厚生省於 1997 年國民健康保險實態調查報告，該報告係按國民年金保險被保險人所屬各世代所得狀況，保險費(消費稅)賦課狀況等作調查，發現，1997 年 9 月底現有國民年金被保險人人數達 4,400 萬人，而總人口為 12,616 萬人，國民年金保險納保率僅有 34.88%，另被保險人中，屬農民及自營作業者的第一類被保

險人，保險費欠繳率為 15%，未納保人數達 400 萬人以上，顯見年金空洞化情形嚴重。年金空洞化，首先衝擊的是財務健全，不僅目前保費收入降低，未來政府仍必須負起未納保者之生活保障。

因此，便有提高社會保險補助比率或採取稅收方式解決空洞化問題之聲浪產生，企圖將財務責任由個人轉移至政府，確保保險費收入之穩健；從另一方面而言，對世代間公平性亦有舒緩的效果，部分年金負擔先由現職的工作世代負擔，避免大部分由未來世代承擔。

有關轉換成稅收制，亦有不同之反思。第一，違反福利自給自足原則；第二，喪失社會保險權利與義務對等關係之優點；第三，財源來自稅收，很可會變成資產調查方式，未來全民皆年金的目標難以達成；第四，隨著基礎年金受益人增加，年金財務快速膨脹，稅率勢必大幅膨脹，民眾接受度的問題亦需考量；第五，如以消費稅徵收，企業主負擔減少部分，將轉由受薪者負擔。（詳表 4-1）

4-1 稅收制之優劣分析

優點	缺點
<ul style="list-style-type: none"> ● 抑制保險費率。 ● 解決第三類被保險人、未加入者、第三類被保險人、學生問題、身心障礙者等無年金或低年金之問題。 ● 減輕法人負擔。 ● 減少代間不公平。 ● 如採消費稅，可避免所得不公平。 ● 確保財源安定性。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 民眾接受度？ ● 國家財政困難，其他福利措施之優先性亦高，僅確保年金財源是否合理及可行？ ● 採取稅收將違反福利自給自足之原則？ ● 違反福利權利與義務之對等原則？ ● 隨著稅負提高，未來採取資產調查的勢必難免，對於國民年金的目標更難達成。 ● 由各國經驗觀之，採取稅收制時，年金給付水準將降低？ ● 制度轉換期間，未納保、未加入期間或保費豁免期間之年資要如何計算？ ● 雖然以稅收方式，企業負擔減少，但所減輕之負擔將轉移至家庭，是否能被民眾接受？

四、隨收隨付與提存準備制之財務處理方式

有關公共年金財政處理方式，主要有兩種：年金給付所需經費，由現職世代以繳納保險費方式共同分擔的「隨收隨

付制」；未來自己年金所需費用，在自己年輕時預先加以累積之「提存準備制」。

採取提存準備方式時，保險費率係依據公積金運用收益情形而定，因此，在高齡化及少子化的趨勢中，未來世代的保險費負擔不受影響。但是，當通貨膨脹或薪資成長率超出預期，且保費又無法即時調高時，將難以維持目前年金給付之實質購買力。如採隨收隨付方式時，由於保險費係由年金受益人數與現職納保人數之比率所決定，受人口結構影響很大。

比較「隨收隨付制」與「提存準備制」，可由保險費負擔、因應物價與薪資成長之抗力、對經濟之影響三方面分析：

（一）保險費負擔：

相同年金給付水準之下，當「(薪資成長率 + 人口成長率) > 利率」時，隨收隨付制費率較低；相反地，在「(薪資成長率 + 人口成長率) < 利率」時，提存準備方式費率較低。

由日本公共年金制度歷史背景觀之，1960至70年代屬於「(薪資成長率 + 人口成長率) > 利率」階段，但在1980年代，除了1988年至1990年之泡沫經濟期間外，基本上是屬於「(薪資成長率 + 人口成長率) < 利率」，採取提存準備方式負擔較輕。

未來由於高齡化導致儲蓄率下降，利率上升，加上少子導致勞動力減少之故，預測經濟成長率將下降，因此，學者建議採取提存準備方式較為有利。

（二）因應物價及薪資成長率之抗力：

贊成提存準備方式之學者認為，在物價較高的時候，利率當然隨之上升，此時採取提存準備方式，可維持年金購買力。但一旦物價膨脹速度超出預期時，年金購買力下降。

由日本年金制度的發展沿革觀之，厚生年金制度建立之

初，採取提存準備方式，但隨著二次世界大戰戰敗，所導致的經濟混亂與通貨膨脹，被保險人負擔能力顯著下降，同時公積金減少，當時預設的保險費並不足以支付給付，需調高保費以為因應，於是在考量負擔能力的同時，採取階段式費率。

除此之外，在制度開始之初，由於被保險人保險年資較短，為了要維持基本年金水準，必須要由現職世代負擔較高保費，來彌補給付水準之不足，階梯式費也可解決這樣的困境。1973年，日本引進物價及薪資自動調整機制，受益人給付水準隨物價及薪資調整，因此給付支出膨脹，不得不轉由現職世代共同負擔。

雖然日本公共年金制度最初是以提存準備方式開始，但這些因素誘導日本的公共年金財源籌措逐步朝向隨收隨付方式發展。未來是否要隨現金經設條件的變化再度修正財源籌措方式，是目前面臨之重要課題。

（三）與總體經濟之關係：

討論重點在於，擴大公共年金制度的公積金，使國家整體儲蓄率提高是否妥適？學者認為，公共年金制度使個人對於儲蓄以備老年所需之必要性降低，因此，私人儲蓄將減少。而國家儲蓄是否會減少則視財源籌措方式而定，如採提存準備方式，由於國家可以累積公積金，因此國家儲蓄並未減少，但如採隨收隨付方式，國家並未保留公積金，因此國家儲蓄將會減少。

雖然目前日本呈現過度儲蓄現況，全國個人金融資產有1,200兆日圓，資金剩餘。但是在未來高齡化時期，很有可能呈現儲蓄不足，因此，有學者提出應採提存準備方式，提高儲蓄，確保投資財源。（詳表4-2）

4-2 提存準備方式與隨收隨付方式之比較 (針對報酬比例年金所進行的爭辯)

	提存準備方式	隨收隨付方式
方式	未來年金給付所需經費，預先以保險費加以提存之方式。	年金給付所需費用，由徵收各時期加入之現職世代所繳保費支應。
保險費	保險費率原則上係依據公積金運用收益情形而決定，因此，容易受到利率變動所影響（但不易受人口結構變動所影響）。 當（薪資上昇率 + 人口成長率） < 利率，所需費率低於隨收隨付制。	保險費率原則上係依據年金受益人與現職加入者之比率加以決定，因此容易受到人口結構變動之影響（但不容易受到利率變動之影響）。 當（薪資上昇率 + 人口成長率） > 利率時，所費率低於提存準備制。
對經濟變動之因應	如通貨膨脹及薪資成長率較預期為高，而保費卻無法及時提高時，實質給付水準無法維持。	如通貨膨脹及薪資長長率較預期為高時，則依據在各時間點現職加入者保險費之負擔，支給具有實質價值之年金。
制度設立之初時之因應	為提供制度開始時，高齡者及退休世代相當之給付水準，制度開始時之現職世代，需共同負擔此一部分之保險費。 現職世代在制度開始時，為將來自己給付所需，負擔相當水準之保險費雖為必要，但保險費最後仍較隨收隨付制所需保費為低。	對於制度開始時，高齡者及退休世代，不要求負擔高額之保險費，分別依據其時間點之現職加入者負擔保險費，給付相當水準之年金。 現職世代在制度開始時，雖然負擔較低之保險費，但最終保險費，仍將較提存準備方式高。
與總體經濟關係	國家並未保留公積金，因此國家儲蓄會減少。	國家可以累積基金，因此國家儲蓄並未減少。

五、女性年金權

未就業婦女依附在配偶之下而為國民年金之第三類被保險人，雖然保費由第二類被保險之配偶負擔，但一旦配偶

身分變更或未盡申報義務，其未申報期間的年金給付，將面臨年金減額或無年金可領的情形，影響其年金保障權益。在兩性平權意識及婦女就業日亦升高，女性年金權除年金保障問題外，並涉及婚姻繼承等相關民法、稅法等問題，且女性薪資普遍較低，就業型態變化較大，如改為以個人為單位之年金是否真的有利，相關專家由以下幾個方面進行檢討：

(一) 第三類被保險人制度

「第三類被保險人制度」係指民間受雇者、公務員未就業之受扶養配偶。1985年(昭和60年)修正前，厚生年金在給付和保險費負擔方面，均以家庭觀點來思考。因此，1985年以前，厚生老年年金給付水準是以家庭(夫妻兩人)為單位來計算；如配偶為專職家庭主婦，則不要求負擔保險費，並以夫之厚生年金所附加之加給年金方式來給付；國民基礎年金也可以自願參加。

但這種制度下發生幾個爭議，第一，如果受扶養配偶未自願參加國民基礎年金，發生離婚或障礙事故，則無年金保障；第二，如受扶養配偶自願參加國民基礎年金，則整個家庭的給付水準恐怕過多。

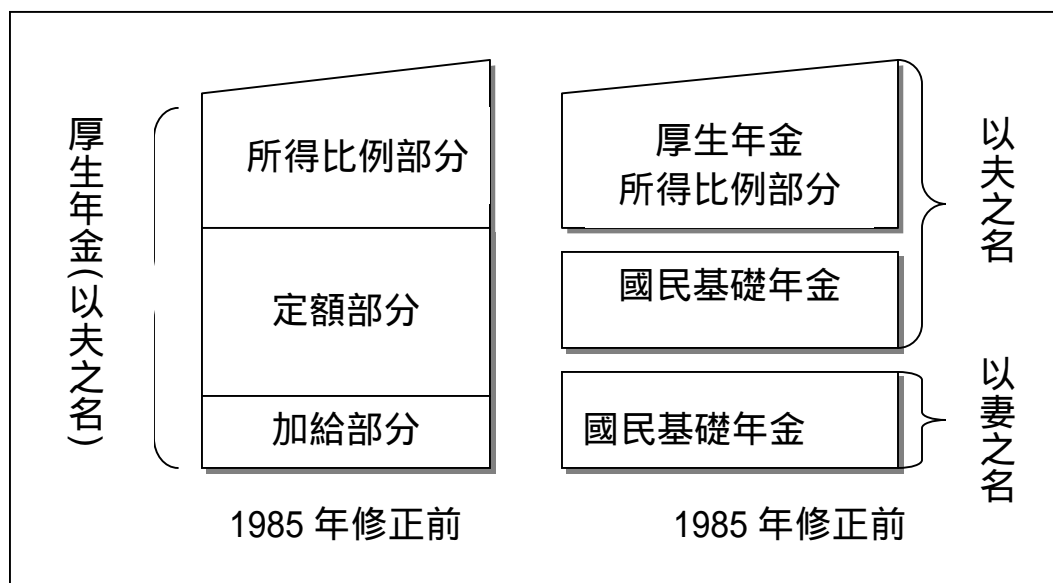
因此，1985年修正案中，首先，將受扶養配偶視為國民年金第三類被保險人，強制參加國民基礎年金；其次，在維持原有的給付水準的原則下，修正給付型態，將「妻之厚生年金加給給付 + 夫之厚生年金(定額部分 + 所得比例部分)」改為「妻之國民基礎年金 + 夫之(國民基礎年金 + 厚生年金之所得比例部分)」；再者，第三類被保險人之保險費負擔，依據就業之配偶所負擔之保險費來計算，並由就業之配偶負擔。(4-3)

受扶養配偶應否繳納保費？各界有不同的看法，有人認為第三類被保險人不需負擔保險費，卻同樣可以享有請領資格，造成家庭主婦和就業婦女之間的不公平，降低婦女就業意願。但有人卻認為，社會保障制度對所得較高者要求繳納較高保費，同理，對於無所得的家庭主婦，則不應該要求繳納保費；且如要求婦女繳納保費，將使未繳保費及未加保險

的比例攀升，婦女年金權將難以保障。(4-4)

由女性加入年金的狀況來看，截至 1998(平成 10 年)3 月底，國民年金制度之第一類被保險人(自營作業者)為 1,008 萬人；第二類被保險人(厚生年金及共濟組合保險被保險人)為 1,279 萬人；第三類被保險人(受雇者之受扶養配偶)為 1,191 萬人，人數相當。而女性在生命週期中，因婚育等因素退出職場，亦有可能再度復出，成為厚生年金保險的被保險人，在社會保險的流動變化較男性為大。如何保障這 1,200 萬人的年金權，負擔公平性為何？給付準多寡較為適宜？與醫療保險如何結合等課題，有必要加以檢討。

4-3 女性年金權之確立



4-4 第三類被保險人應否負擔保險費之爭議

不應負擔

負擔的公平性

- 依據所得多寡負擔保險費，為社會保障制度的保費負擔原則。家庭主婦無所得則不應負擔。

對就業之影響

- 稅制、托兒、介護措施，對於婦女就業影響較大。對於因托兒或介護而中斷就業的婦女年金額有提高的效果。

向家庭主婦徵收保險費

- 容易出現未繳或無年金的情形。
- 家庭主婦與配偶的雇主並無僱用關係，因此，不應由企業辦理繳納事宜。
- 和第一類被保險人繳納同額保費，有累退效應。

應負擔

負擔的公平性

- 每個人均應負擔年金費用始得享有給付權利。家庭主婦休閒時間生活水準較高。

對就業之影響

- 家庭主婦如不負擔保險費，具有不鼓勵婦女就業的影響。

向家庭主婦徵收保險費

- 和第一類被保險人相同，自己繳納或經由配偶之事業單位協助扣除。

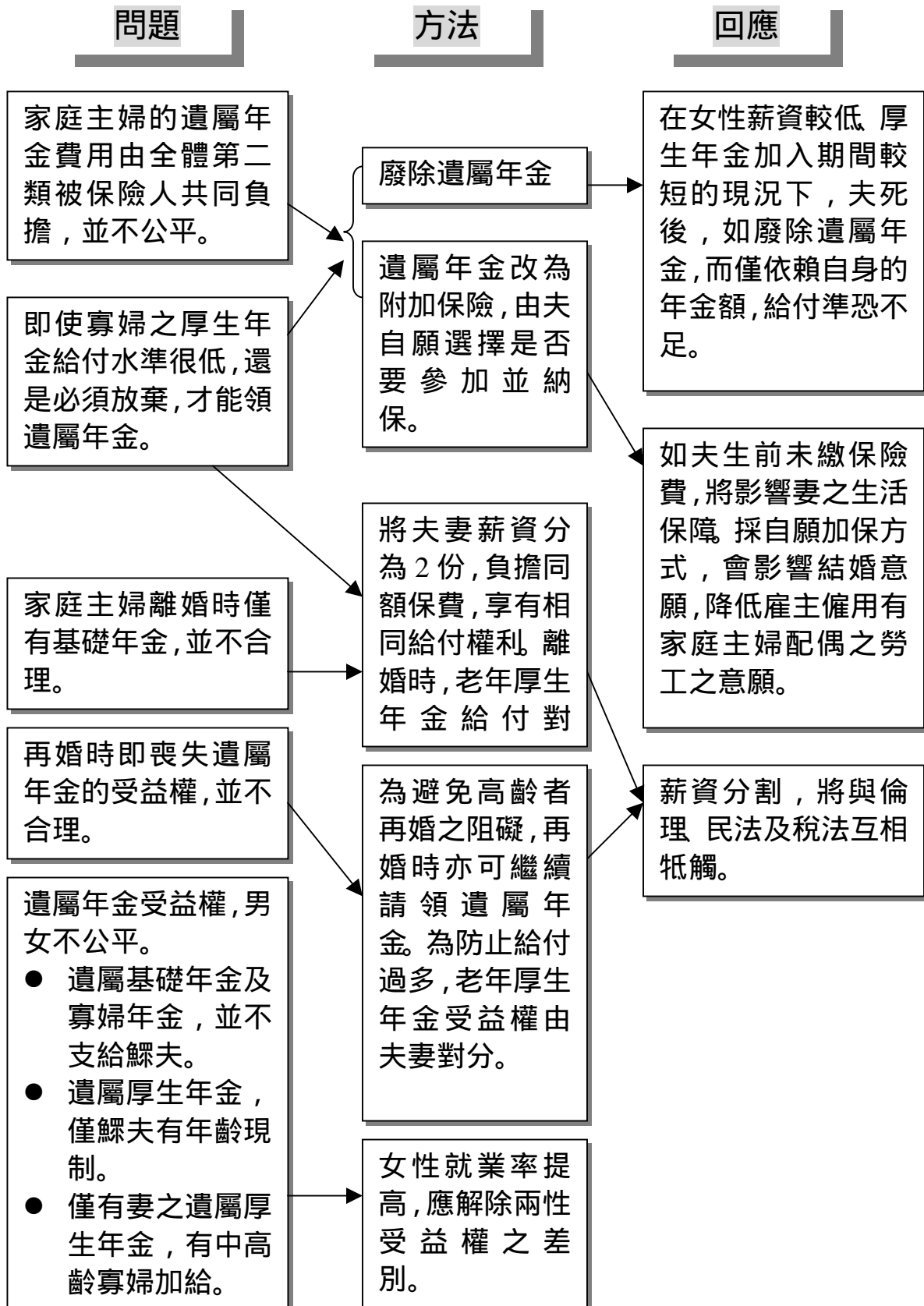
(二)遺屬年金及夫妻離婚時之年金

在目前日本的公共金制度下，遺屬基礎年金給付對象並不包括男性鰥夫，而是以女性寡婦為給付對象。在厚生年金方面，當有就業之夫死亡時，其妻如無就業，則可領本身的基礎年金，以及配偶的厚生年金給付之 3/4；其妻如就業而有自己的厚生年金，那麼除可以請領本身的基礎年金外，對於厚生年金則有三種請領選擇：第一，放棄夫之厚生年金，僅請領自己的厚生年金；第二，請領夫之厚生年金之 3/4；第三，請領自己的厚生年金之 1/2，以及夫的厚生年金之 1/2。除此之外，當夫妻離婚時，妻並無權分享夫之任何厚生年金給付。(4-5)

在這種體系下，引發的爭議，包括「遺屬年金本身的合理性？--家庭主婦遺屬年金所需費用，由所有第二類被保險人共同分擔並不公平」、「無論寡婦本身的厚生年金多寡，均需放棄本身給付權利，始具請領夫之厚生年金資格，是否合理？」，以及「遺屬年金並不適用於鰥夫，是否公平？」。因此，有人認為應該要把遺屬年金予以廢除，並把夫妻雙方的薪資分為 2 份，夫婦負擔同額保險費，享有同養的給付權利，但如此是否與現行倫理、稅法及民法相牴觸，也值得討論。

有關女性年金權的許多課題，在年金審議會的討論以及各項調查中意見分歧，因此，在此次的改革中並未被提出。未來日本將依據年金審議會的意見書，設置由民法、稅制、社會保障及年金精算等專家組成小組，廣泛討論。

4-5 配偶死亡及夫妻離婚時，年金給付和負擔之爭議



六、部分工時勞動者在厚生年金保險中的適用

工時不滿法定工時 3/4 以下者，不適用厚生年金保險，另外，又以是否為受雇者年金制度被保險人的配偶及年收入多寡，決定國民年金保險的被保險人類別(第一類或第三類被保險人)，所需繳納的保險費也有不同。(4-6)

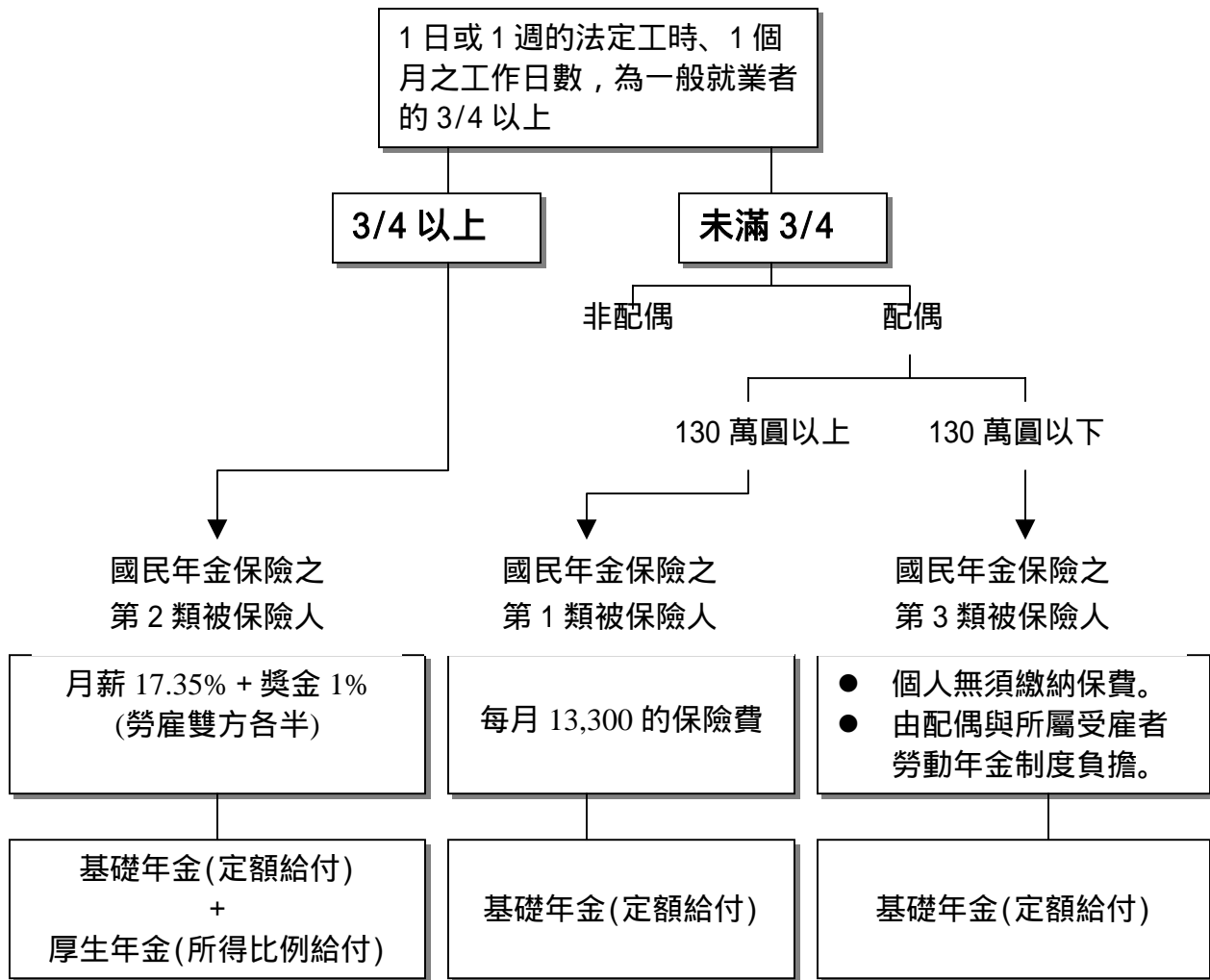
日本近年來部分工時勞動者有增加的趨勢，且部分工時勞動者中，有 7 成以上為女性，換言之，受雇女性中，每 3 人中有 1 人是女性勞動者。

近年來，提高部分工時勞動者地位及福利與正式受雇人員相同的聲音逐漸浮現；再者，由於部分工時勞工成為國民年金保險第三類被保險人後，其國民年金保險給付所需費用，由其配偶所屬的受雇者年金保險制度負擔，如此將產生「僱用部分工時勞工之企業」應負擔費用轉由「僱用適用厚生年金保險勞工之企業」承擔之不公平現象。因此，基於以上因素，部分人士建議應使部分工時勞動者也應一體適用厚生年金保險。

擴大厚生年金適用範圍也出現另外一種反對聲浪，因此，在年金審議會的意見中，建議應進一步加以探討，而未在這次改革中作出決議：

- (一) 工時很短的受雇者適用厚生年金，由於其薪資收入過低，容易成為或免保險費的對象，保險費還是需要由所有被保險人來承擔，對其他被保險人而言，更不公平。
- (二) 由於厚生年金保險費採所得比例計算，薪資較低的部分工時勞動者，保險費用較第一類被保險人低，卻可以領取基礎年金加上所得比例的部分年金，較為不公平。
- (三) 部分工時勞動者的勞動時間、薪資、僱用期間的形式多樣且複雜，如納入厚生年金保險適用範圍，實務上如何訂定適用基準？與醫療保險及稅制之間如何整合？

4-6 部分工時勞動者厚生年金及國民年金的適用



(四) 將部分工時勞動者納入厚生年金保險中，家庭給付額將隨之提高，如此是否會破壞原有以家庭為單位所精算出來的給付水準，需要詳細檢討。

(五) 部分工時勞動者適用厚生年金保險，是否會因為部分工時勞動者的保費增加，而導致勞動意願下降；或者因為企業負擔增加而減少雇用意願？對就業市場的影響應列入考慮。

七、少子化的因應

由於子女是維持年金制度存續的支柱，因此年金制度應該具備鼓勵生育、培育兒童的社會功能。有人建議應該透過年金制度的設計，減輕養育子女的經濟負擔，謀求養育子女和無子女家庭間負擔的公平性，在具體措施方面，可透過減輕負擔和提高給付來達成目標。

但同時亦有反對聲音，認為生育是個人的選擇，社會不應積極介入。且因應少子化，不應由年金制度著手，應充實保育服務及環境才是根本之道。(4-7)

有關將少子化對策納入年金制度的設計的爭議，在年金審議會中無法達成共識。因此，在這次的修正案中，對於諸多建議措施，僅採取自 2000 年(平成 12 年)4 月起，育兒休假期間儲備保險人可豁免保險費外，雇主負擔部分亦可以豁免，使得育兒休假更容易取得。

再者，和育兒休假制度類似的介護休假制度，自 1999 年(平成 11 年)4 月起，要求所有事業單位都應義務實施。但介護休假對培育年金制度的下一世代的意義較少，因此，在介護休假期間保險費不予豁免。

4-7 年金制度因應少子化對策

減輕負擔

- 年金制度的保險費，應該設計出類似稅制上扶養扣除額一樣，可隨子女數增加而逐漸減免的功能。
- 延長育兒休假期間可豁免保險費的期間。
- 育兒休假期間，除本人的保險費予以豁免外，應使雇主的保險費也一併豁免。
- 對於育兒休假期間，保險費豁免期間的保險年資，應視為繳費期間來計算給付。

提高給付

- 隨著子女數的增加，提高年金給付水準。
- 由年金制度提供出生給付、扶養兒童津貼或育兒給付。

八、年金給付與醫療、福利給付間的整合

進住安養院或療養院之老人，其醫療、年金及其他福利給付等重複問題，出現正反兩面的爭議：

(一) 認為年金受益人長期間住院或居住安療養機構者，其給付應作部分限制：

1. 年金是年老後生活所需的所得保障措施，對於住進機構正在接受相關生活服務者，其所需的生活保障相較較低，年金給付應予限制。
2. 居住機構者，並無使用年金之途，似宜將年金儲存。
3. 年金給付與醫療等福利給付重複給付時，從調整社會保障資源的觀點來看，似應停止年金給付或予以減額。

(二) 認為應對居住醫療機構者課徵適當負擔，以調整年金給付與醫療等福利給付間的重複問題，而非調降年金給付：

1. 年金屬社會保險性質，以正在接受醫療或福利等因素為由，限制年金給付，似與保險原理不符。依據年金性質，只要依法參加並繳費，那麼無論是居家或機構收容者，應有相同的給付權利。
2. 由於年金給付以家庭為單位，如受益人因住進機構而使年金給付遭受限制的話，對於有配偶的年金受益人而言，其配偶的所得保障也隨之減少。
3. 住進機構接受安養者，個人必須負擔所需費用，而年金給付便是支付費用的財源，如限制年金給付，如何要求個人負擔所需費用。
4. 由世界各國經驗觀之，並無任何其他國家有限制居住機構者的年金給付的例子。
5. 如對居住機構者限制年金給付，則必須隨時掌握高齡者進退機構的訊息，在實務上有其困難。

惟年金制度的改革並非一蹴可及，雖然各界針對制度本身提出根本之檢討，但仍以現狀改革為主軸。面臨 1999 年改革之際，各界提出的改革措施包括：

一、提高政府負擔比率：基礎年金的意義，在於以社會全體

保障老年基本生活，制度雖然規定強制納保，但納保率不到為 85%，其中尚不包括豁免保費者約 17%，因存在未納保者及未繳費者問題，造成日本公共年金制度面臨所謂的「空洞化」危機，且隨著未來保費提高，欠繳率將更高，空洞化危機升高，故有學者提出將現行國庫負擔比提高為 1/2 或改為稅收之主張；初估，如果負擔提高為 1/2，需再增加消費稅 1.2 個百分點，但如以稅收支應，需提高 4.9 個百分點，政府財政難以負擔，民眾亦難以接受，亦有擔心稅收方式易形成救助形式。但無論是哪一個方案，隨著人口老化，政府支出仍會快速膨脹，如果財源不穩定，國家負擔也無法提高。而認為應加強保費徵收及宣導納保。

二、抑制給付水準：依據 1992 年統計，日本年年金給付水準，合計國民年金保險與厚生年金保險兩種公共年金制度之給付金額，單身者給付水準相當於平均薪資 59.3%，夫妻則為 76.8%，皆較先進國家為高。因此，日本政府於 1986 年進行年金改革時，及調降年金給付水準，修正後加保 40 年厚生年金者所能領之給付水準，相當於修法前 32 年所能領之水準。未來在不調高保費的前提下，未來將只能維持現行給付之 6 成，以健全年金財務。因此，為因應人口老化，考量未來國民負擔逐漸加重，給付和保費之間應求取平衡，應考量抑制給付水準，或檢討連動調整機制（如領取年金初期給付不連動調整），提高老年給付年齡或提高全額年金合格年資為 45 年，或提高給付年齡為 67 歲。

三、檢討在職年金：在職老人之年金給付，應考量平均餘命延長、高齡者就業不易及現世代之負擔等因素，應配合延後給付年齡及部分年金之規定重新檢討。

四、調整保費負擔：保費負擔之調整，應考慮經濟狀況及民眾負擔，分階段進行。保費豁免制度，也應配合檢討重作調整 1995 年 4 月開始，被保險人的保險費計算方式，除每月薪資所得外，另加計年終紅利 1%，以消除部分民眾以低薪資高紅利的方式規避保費，但年終紅利雖已納

入課繳，但未納入給付計算公式，且每人紅利多寡不一，亦常因景氣變動而不穩定，應重新檢討其公平性。

- 五、學生繳費問題：1992 年起，超過 20 歲之學生，成為國民年金之強制納保對象。但由於實際上學生並無收入，因此很多情況下，是由父母代繳保費，當父母親收入在一定額度以下時，可申請保費豁免。一旦通過豁免，此期間亦納入繳費年資期間，但年金給付減至平常之 1/3。不過可以經由追溯十年以內追加利息予以補繳，成為保險費繳納完了期間。學者亦檢討學生是否列入免除納保範圍。
- 六、障礙年金：日本公共年金制度採取社會保險方式辦理，在被保險人加入年金制度並繳納保險費後，發生障礙、老年、死亡事故時，提供所得保障。但對於未加入或未繳費者，發生障礙事故時無法受領年金的情形，引發部分爭議，未來將一併納入身心障礙者計劃中，加以檢討。
- 七、基金管理：儲備基金之最適規模，需考量通貨膨脹及運用管理問題，基金之運用在 1996 年取消 5-3-3-2 制的限制，並於 1997 年取消基金法定收益率 5.5% 之規定，改朝彈性利率制，趨向安全與自主運用的方向努力。未來委託民間專業經理人，提高基金收益以抑制保費負擔，但必須注意避免對證券市場及個別企業之經營造成不當影響。
- 八、國際雙邊協定：隨國際勞工流動日亦普遍，繼德國之後，日本與英國簽訂雙邊協定，未來在英國的日本籍勞工，工作期間在五年以下者，得免參加英國年金制度，五年以上者則需參加年金，但免繳日本保費。避免雙重納保的負擔。未來將更續與各國締結年金協定。

伍、1999（平成 12 年）年金制度修正案

為使公共年金制度能長期穩定，永續發展，給付和負擔間之財務平衡是不可欠缺的因素。在此次 5 年改革之際，厚生省，一方面將修正案送請年金審議會審議，另一方面，針對影響民眾權益之給付和負擔，進行了一系列的民意調查。依據年金審議會之意見書與這些調查結果，厚生省於 1998 年底發表年金制度修正案，並遵循執政黨之辯論，彙整成此次 1999 年（平成 12 年）之年金修正案。

此次修正案包括：第一，厚生年金給付水準適當化；第二，消除 65 歲以後年金給付之所得調整機制；第三，65 至 69 歲在職老年年金制度之修正；第四，延後厚生老年特別給付之所得比例部分支給付年齡至 65 歲；第五，抑制基礎年金給付水準並建立國民年金保費半額減免制度；第六，建立學生之國民年金保險費繳納之特別制度；第七，建立保費納入獎金之總報酬制度；第八，提高保險費計劃與公積金制。

一、厚生年金給付水準適當化（2000 年 4 月起適用）

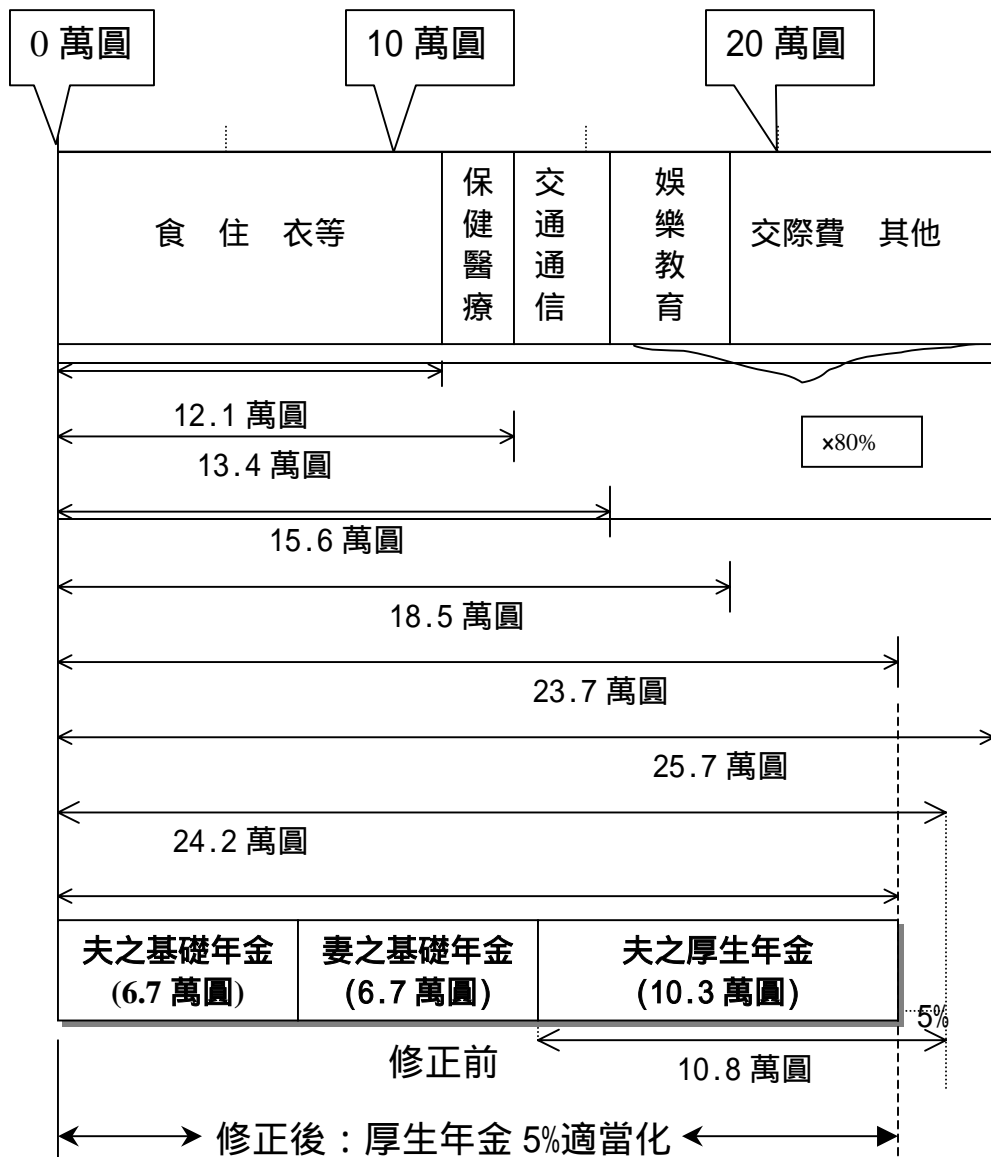
依據厚生省實施的「有關公共年金制度的社會調查」結果，在問及「如何維持公共年金給付和負擔間的均衡？」，多數人認為「不提高保費，但抑制給付成長」或「提高保費，同時抑制給付成長」，顯見，日本國民對公共年金的財務危機，已經做好調高保險費或抑制給付成長的心理準備。此次的公共年金改革目標，在確保給付與負擔之平衡，在不使未來世代負擔過重的前提下，將保險費控制在年收入的 2 成，並抑制給付成長，將給付總額調整 2 成。

為進行此項措施，厚生省依據對高齡者消費實際狀況調查，以夫 65 歲、妻 60 歲以上之無業家庭之平均消費狀況為例，將老年年金給付水準設定在，能維持該戶家庭包括衣、食、住、保健醫療、交通及通信等基本消費所需，以及維持 8 成的教養娛樂、交際費用與其他奢侈消費後，與目前老年年金給付水準相較後，決定將目前的厚生年金給付水準 5%

適當化，於 2000 年（平成 12 年）4 月實施。（圖 5-1）

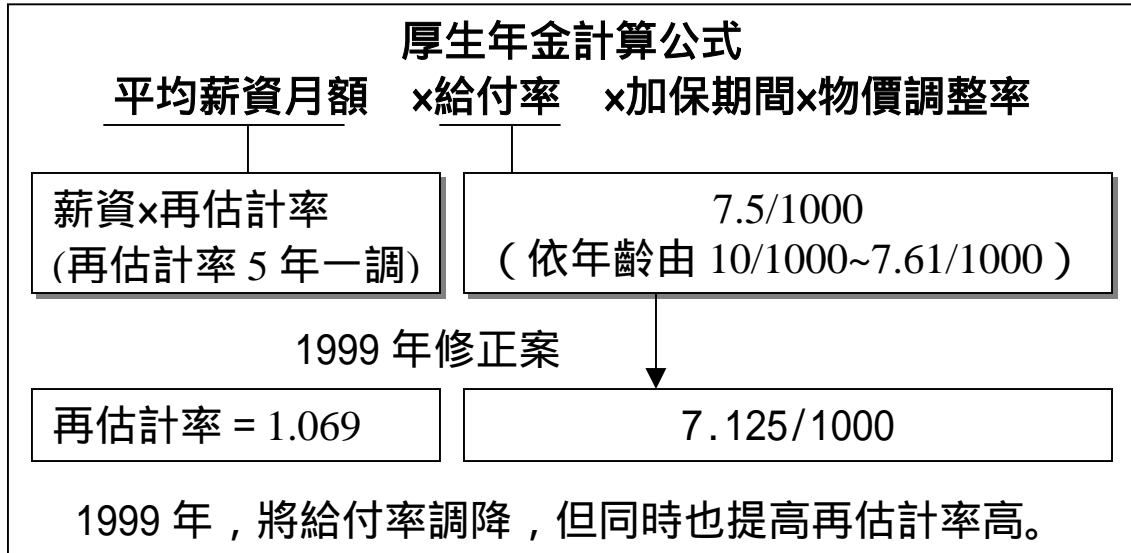
為因應厚生年金給付 5%適當化的措施，依據厚生年金給付之計算公式，將給付率全部下降 5%。對於，目前已成為年金受益者而言，如果修正後的年金給付，低於目前依據物價自動調整機制所得支給付水準時，可擇優領取。（詳表 5-2）

5-1 夫 65 歲以上、妻 60 歲以上無業夫婦家庭消費狀況-厚生年金給付 5%適當化之構想



註：年金額為 1999 (平成 11) 年度價格，消費月額為 1998 (平成 10) 年家計調查。再者，1999 (平成 11) 年度之實際年金額成為把以往之年金額經物價自動調整後之額 (夫之厚生年金額：10.4 萬日圓程度，夫婦合計：23.8 萬日圓程度)。

5-2 厚生年金給付 5%適當化具體措施



二、消除 65 歲以後年金給付之所得調整機制（2000 年 4 月起適用）

為使國民所領之年金給付，能維持實質購買力，日本公共年金於 1973 年引進年金隨物價調整機制，意即年金給付之調整隨修法變動或按時物價上漲情況予以適當調整。至 1989 年國民年金保險法修正期，再度引進物價自動調整機制，係依據總務廳編制的全國平均消費者物價指數超過或低於前一年的全國平均消費者物價指數時，則依期上升或下降的比例為基準，調整下一年度的年金給付額度。但若僅依物價連動，長期下來，年金給付水準將遠低於現職世代的薪資水準，因此，1994 年修正期，再度引進薪資連動調整機制，依據薪資成長率，調整下一年度的年金給付。

採取所得調整率，表示現職世代勞動成果流向年金受益世代，在人口老化嚴重時代間移轉效果已經相當強烈，如採取薪資調整，將加強代間不公平性；而採取物價調整機制，目的在維持年金之購買力，符合公共年金之維持基本生活之目標。在財政困難的考量下，為使現職世代負擔不致過重，抑制年金給付的成長，其他先進國家多僅依物價自動調整為多，或在年金給付裁定後即不辦理薪資連動調整，而僅依物

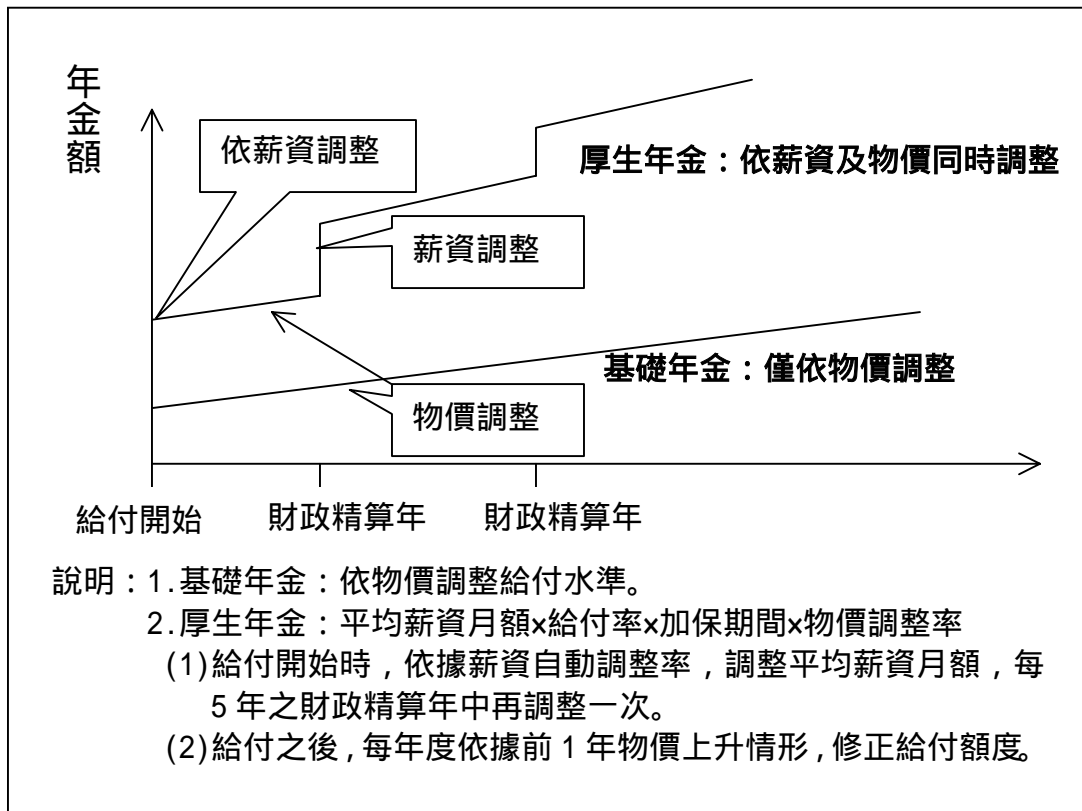
價自動調整機制修正年金額。(詳 5-3)

2000 年(平成 12 年)4 月開始，厚生老年年金給付在裁定之初，進行薪資再估算，但 65 歲以後，不再進行薪資連動調整，僅依物價自動調整機制，調整給付水準；障礙及遺屬年金給付，在年金裁定後至 65 歲間，進行薪資連動調整，65 歲以後則僅依物價連動。但由於年金為長期給付，為避免裁定後之年金與薪資差距過大的問題發生，當物價與薪資成長間乖離 2 成以上時，則採取薪資再估計等加以計算。(表 5-4)

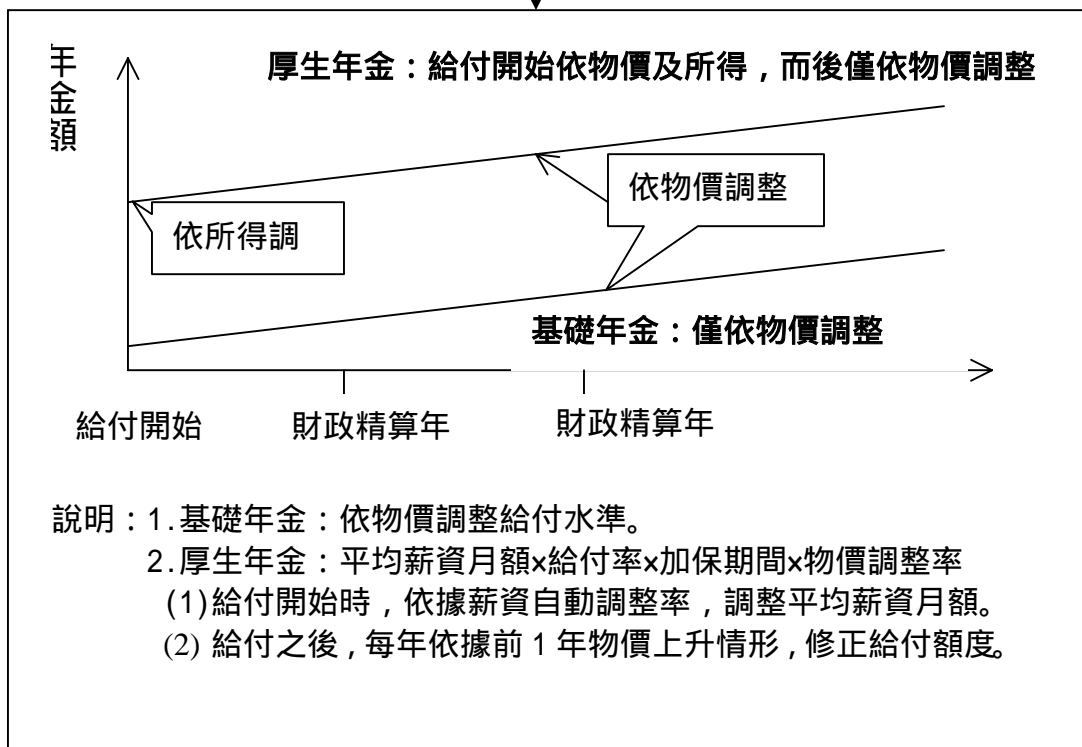
5-3 世界各國之自動調整制

自動調整制	國名
年金開始支給時：薪資自動調整制 年金開始支給後：物價自動調整制	美國、英國
年金開始支給時：物價自動調整制 年金開始支給後：物價自動調整制	法國
年金開始支給時：可支配所得自動調整制 年金開始支給後：可支配所得自動調整制	德國

5-4 公共年金制度自動調整機制具體措施



1999年修正後



三、65 至 69 歲在職老年年金制度之修正（2002 年 4 月起適用）

日本公共年金之在職老年年金是 1965 年厚生年金保險法修正時設置，凡 65 歲以上繼續工作者老年年金給付減額 20%；60 至 64 歲在職者減額 20%至 80%。但如此無論所得高低，均要減額並不公平，於是 1976 年的修正中，納入所得現制，65 歲以上在職者，若月所得在 11 萬元以下者，支給全額老年年金；60 至 64 歲者，若月所得在 11 萬元以下者，支給 20%至 80%。

但既然擁有年金全，卻因為收入高而無法領取全額老年厚生年金，可能將影響高齡者的工作意願，因此，在 1995 年的修正中，為減輕此種不合理現象，致力改善促進高齡者之工作意願，但又不致增加過多年金給付支出，將 60 至 64 歲之在職者「年金與薪資合計額」之上限提高。（圖 5-5）

65 歲以上在職者，在 1985 年（昭和 60）年修改前，視同厚生年金被保險人，需繳納保險費，同時停止支給一部分年金額。但自 1985 年起，對於在職之自營作業，取消保險費負擔，並可領取全額老年年金。在少子高齡化社會，為使制度永續發展，有必要維繫增加年金制度的繳費人數，因此，有薪資收入之 65 歲以上高齡者，使其納入年金制度有其必要。

在此次的修正案中，對於 65 至 69 歲高齡者：（詳 5-6）

- （一）需繳納保險費。
- （二）基礎年金全額給付。
- （三）薪資與厚生年金給付每月（所得比例部分）合計在 37 萬圓以下者，厚生年金全額給付。
- （四）薪資與厚生年金給付每月（所得比例部分）合計達 37 萬圓以上者，厚生年金減額給付。
- （五）自 2002 年（平成 14 年）4 月起適用。但對於 2002 年 3 月底前滿 65 歲者，則適用舊制，需負擔保險費，但不適

用停止支給架構。

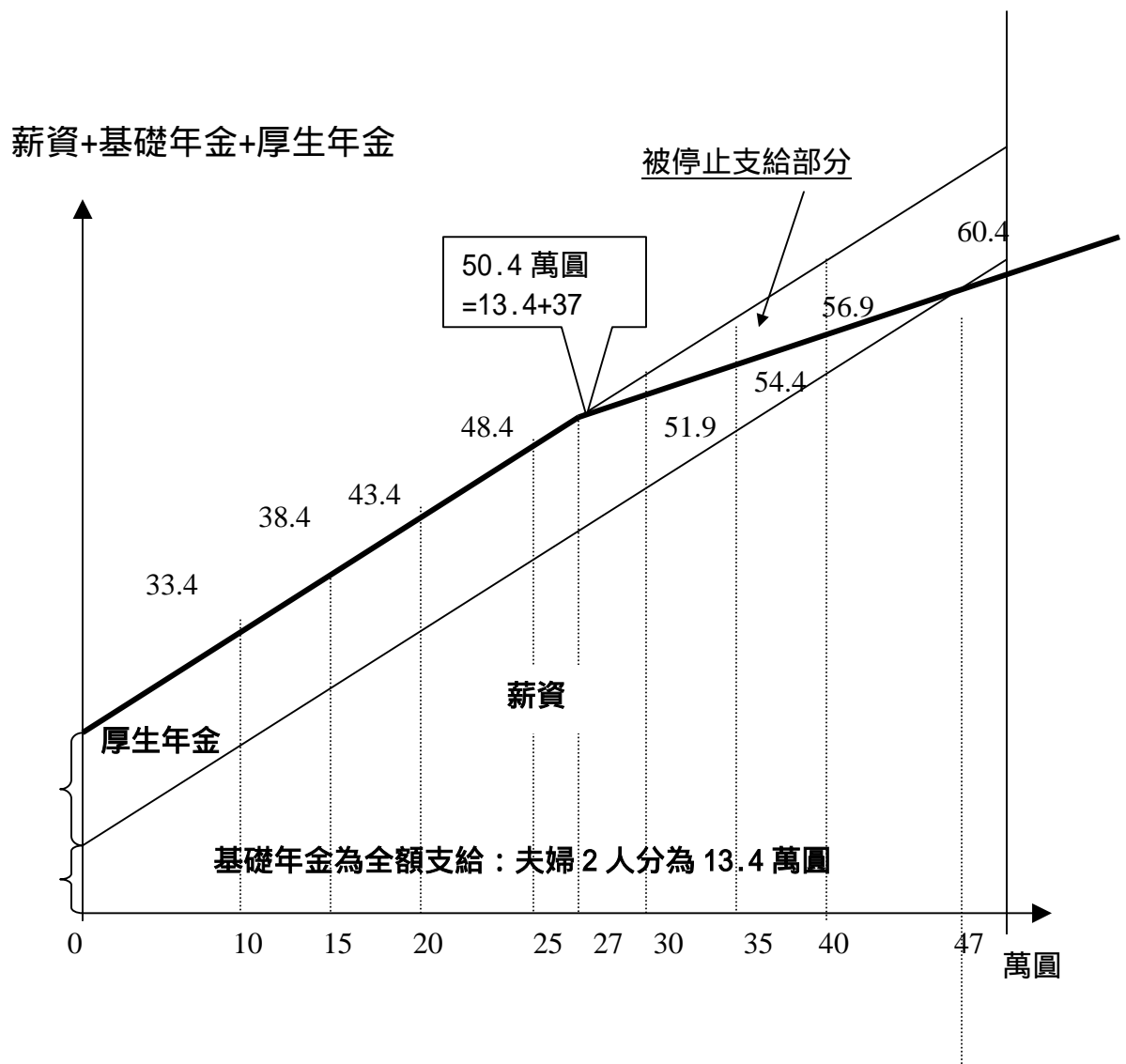
5-5 60 至 65 歲者在職年金

標準報酬月額+基本月額		在職年金
標準報酬月額+基本月額<22 萬圓		基本月額 = 年金月額×80%
標準報酬月額 <34 萬圓	基本月額 <22 萬圓	基本月額 - (標準報酬月額 + 基本月額 - 22 萬圓)×1/2
	基本月額 >22 萬圓	基本月額 - (標準報酬月額×1/2)
標準報酬月額 <36 萬圓	基本月額 <22 萬圓	基本月額 - (34 萬圓 + 基本月額 - 22 萬圓)×1/2
	基本月額 >22 萬圓	基本月額 - (34 萬圓×1/2) - (標準報酬月額 - 34 萬圓)

(國民年金之基礎定額給付無論有無工作，收入高低，均為全額給付)

5-6 65 歲以上在職年金修正案

厚生年金 37 萬圓加上基礎年金 13.4 萬日圓 (夫妻 2 人份) 的話，
總收入在 50.4 萬圓以下者，採全額支給年金。



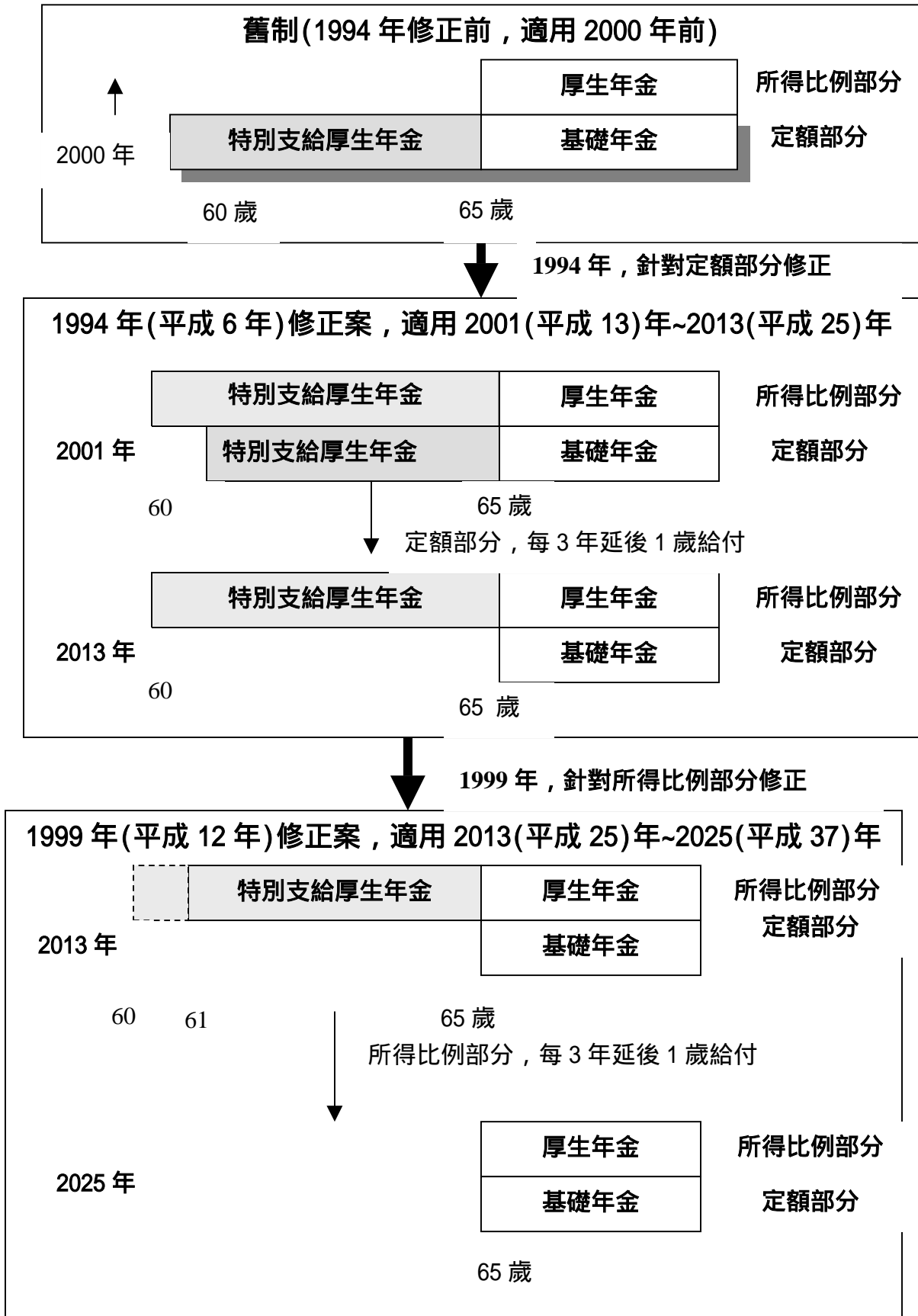
四 延後厚生老年特別給付之所得比例部分支給付年齡至 65 歲(2013 年至 2025 年間適用)

日本公共年金制度中，對於具備下列三項條件之厚生年金被保險人，因退休而喪失厚生年金保險被保險人資格者具給付資格得請領厚生老年特別給付：第一是投保厚生年金保險 1 年以上者；第二要投保國民年金保險 25 年以上者；第三是年滿 60 歲，未滿 65 歲者。具備三項條件，第一是投保厚生年金保險 1 年以上者；第二要投保國民年金保險 25 年以上者；第三是年滿 60 歲，未滿 65 歲者。

目前國民基礎老年年金(定額部分)及厚生老年年金(所得比例部分)均以 65 歲為給付年齡。60 至 65 間的厚生老年特別給付，採取支給定額及報酬比例兩部分，在定額部分，自 1994(平成 6)年修正時，提高定額部分之給付年齡，自 2001 年(平成 3 年)起至 2013 年(平成 25)間，每 3 年年各提高 1 歲，最後 60 歲起僅支給所得比例部分(女性自 2006 起實施)。

至於所得比例部分之給付年齡，在考量少子過程中，未來勞動人口將逐漸減少，為促進高齡就業，減少未來世代的負擔，延後給付年齡，有其必要。且由先進國家經驗觀之，公共年金給付年齡以 65 歲為多，甚有延後至 67 歲之例。因此，在此次的修正案中，將所得比例部分，由 2013 年(平成 25)年起至 2013 年(平成 37)年，階段性提高給付年齡，男性由 60 歲提高至 65 歲，每 3 年提高 1 歲(女性自 2018 年開始)。為配合延後給付年齡，亦有彈性支配套措施，厚生年金亦引進提早請領之減額年金，並且重新設算減額率。(5-7)

5-7 厚生老年特別給付支給付年齡之改革過程



五、抑制基礎年金給付水準(2000年4月實施)；並建立國民年金保費半額減免制度(2002年4月實施)

(一) 抑制基礎年金給付水準

基礎年金水準 1989年(平成元年)時修正為年額666,000圓(月額55,500圓)，之後在考量家庭消費水準增加的趨勢下，於1994(平成6年)調高為年額780,000圓(月額65,000圓)。

此次修正案考量整體消費水準的變化，發現1994年以後，日本全家消費水準上升0.6%；全家基礎性消費水準上升2.2%；此期間消費者物價指數上升3.1%，因此，為維持購買力，隨物價自動調整，將基礎年金年額調整為804,200圓(月額67,017日圓)，於2000年(平成12)4月實施。

此一水準是否恰當，由日本總務廳所作「家計調查」中，針對高齡者家庭之實際消費型態調查結果來看，假定夫65歲、妻60歲的無業家庭，其每月食衣住行基本消費額，平均每年約為121,365圓(每人60,678圓)。如以中數而言，平均每戶每年為105,055圓(每人為52,528圓)。因此，如調整為每人每月67,017圓，應屬恰當。

(二) 引進保險費半額減免制度

在少子、高齡化快速的現在，估計保險費至少要提高一倍至每月26,400圓；但在配合此次修正案中通過之物價調整機制，即65歲領取年金以後，年金額僅依物價自動調整，則保費可抑制在每月24,800圓；再者，如果將國庫負擔比率由現行的1/3提昇至1/2的話，保險費負擔可抑制在每月18,200圓。

為維持制度永續發展，保險費不斷調高，對於有意願繳納保險費，卻繳費困難者，為避免未來發生生活危機，過去僅有「全額繳納保險費，全額領取年金」及「免繳保險費，但此期間所能領取的年金額為平常的1/3，如在10年內補繳完畢後，則可轉換為一般繳費年資」兩種選擇。但在此修正

案中，對於一定所得以下之第一類被保險人（自營業者及其他國民），增加另外一種選擇，即「半額減免」，但對於減免期間障礙事故，全額領取障礙年金，但在老年年金部分，則為平常之 2/3。2002 年(平成 14 年)4 月開始實施。

六、建立學生之國民年金保險費繳納之特別制度(2000 年 4 月起實施)

無收入之 20 歲學生，原本自願參加國民年金，但此期間如發生障礙事故，則無年金保障。為保障學生免遭意外致殘後之經濟負擔，自 1991 年(平成 3 年)起，將學生納入強制適用範圍，但保險費可獲減免，減免程度則視學校種類、是否與父母同住而有不同，當父母所得在一定水準以下者，亦可申請豁免保費。

但有人認為父母在子女求學階段需負擔高額學費與生活費外，尚需繳納國民年金保險費，其負擔過重。且由父母為子女負擔未來養老費用，違反倫理道德。而目前父母家庭所得 800 萬圓者，其在學子女也成為免除對象，過於寬鬆，此制度有再檢討之必要。

此次修正案中，規定自 2000 年(平成 12 年)4 月，僅以被保險人本人所得作為免除標準，所得在一定水準以下之學生，在學期間保險費豁免。但自豁免期間 10 年內，需追補保險費。期間如發生障礙事故，可獲全額保障；如未補繳者，此期間不計入保險年資。

七、建立保費納入獎金之總報酬制度(2003 4 月起實施)

1995 年 4 月起，被保險人的保險費計算方式，除每月的薪資所得課徵 17.35%外，另加計年終紅利的 1%，以消除部分民眾以低薪資高紅利方式規避保費。

由月薪與獎金之間的關係來看，以事業規模而言，受雇於 1,000 人以上大企業之勞工，業別屬保險業、電器、瓦斯、自來水等薪資較高者，獎金比率也較高，因此，在現制之下，保險費負擔有累退的效果。因此發生獎金愈多，負擔能力愈強者，保費負擔愈低；相反地，獎金愈少者，負擔能力愈低

者，保險費負擔愈重的不公平現象。

在此次的修正案中，規定自 2003(平成 13 年)4 月起：

(一) 保險費徵收基礎擴大至獎金與月薪總額。

(二) 費率由 17.35%降至 13.58%。

(月收入：獎金=1：0.3； $(1.75 \times 1 + 1 \times 0.3) \div 1.3 = 13.58$)

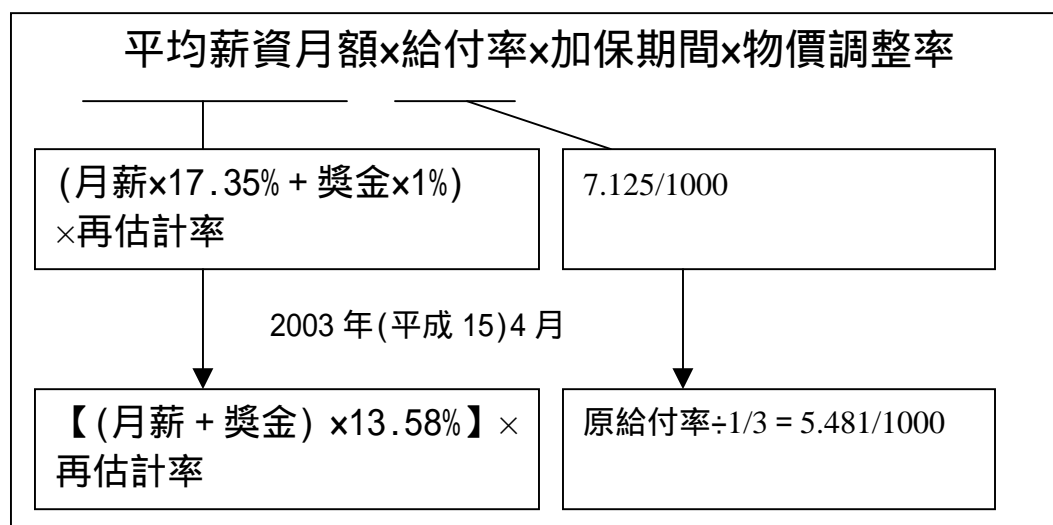
(三) 獎金上限為 150 萬日圓。

(四) 給付率由現行的 7.125/1000，調降為 5.481/1000。

$(7.125/1000 \div 1.3 = 5.481/1000)$

修正之後，獎金佔年收比率在平均以上者，與現制相較，負擔增加；獎金佔年收比率在平均以下者，負擔減輕。負擔較為公平。(5-8)

5-8 保費納入獎金之總報酬制度



八、以階梯式費率方式提高保費提高

厚生年金在 1942 年（昭和 17 年）創立之初（勞動者年金保險）採平準保險費方式。戰後 1948 年，考慮通貨膨脹快速與民眾負擔能力下降等問題，設定較平準費率為低的保險費。1954 年時雖然進行根本的檢討，但為避免保險費增加速度過快，保險費仍然無法依據實際精算之平準費率而調

高。但在 1973 年開始，因應物價及薪資上漲，引進年金自動調整機制，並作五年一次之財政再計算，並採取階梯式費率，提高基金準備金。

國民年金也是在 1961（昭和 36）年制度創立之初，採取平準費率。再者，辦理基礎年金所需費用，每年度由厚生年金及國民年金制度的負擔金支應，此負擔金依據隨收隨附方式加以估計，依據階梯式保險費方式，由國民年金制度之第一類被保險人準備。階梯式費率具有提存準備要素，並因應人口及就業結構等因素，把相當部分的費用由後代負擔部分提前準備。

在此次修正案中，分別針對厚生年金保險及國民年金保險制度人口結構等因素推估所需費率，作為調整機制：

（一）厚生年金保險：

厚生年金被保險人在 2000 年度為 34.3 百萬人，但估計 2002 年度增加至 35 百萬人，未來隨著生育年齡人口減少，2025 年預期為 31 萬人。受益人數在 2000 年為 8.7 百萬人，但估計 2025 年度預期增加至 14.3 萬人。對於老年厚生年金之受益人數之被保險人比率，在 2000 年為 25.2%，但 2025 年預期快速增加至 46.2%。

在厚生年金此被保險人人口結構下，如照現制維持不變，則 1999 年，每 5 年保險費提高 2.5% 幅度後，2024 年保險費 34.5%。但依據修正案，則可把保險費率調整期間延後至 2004 年開始，每 5 年保險費提高 2.5%，國庫負擔比率同樣維持 1/3 的情況下，2024 年保險費可有效壓抑至 27.6%。（甚至依據修正案，並將保險費率調整期間延後 5 年至 2004 年，每 5 年保險費提高 2.3%，並國庫負擔比率提高至 1/2，2024 年的保險費率更可降至 25.2%。）

（二）國民年金保險：

國民年金被保險人在 2000 年度為 69.7 百萬人，但隨著生育年齡人口減少，2025 年預期為 60 萬人。受益人數在 2000 年為 20.8 百萬人，但估計 2025 年度預期增加至 33.5 百萬

人。對於老年基礎年金之受益人數之被保險人比率，在 2000 年為 29.8%，但 2025 年預期快速增加至 55.7%。

在此被保險人人口結構下，如照現制維持不變，則 2000 年以後每年度保險費提高 500 圓時，2025 年保險費為 26,400 圓。但依據修正案，把保險費調整期間延後至 2005 年提高保險費 500 圓，2006 年以後，每年提高 800 圓，至 2020 年時保險費為 24,000 圓。

陸、建議與心得

一、正視婦女在年金制度中的定位及意義

由日本相關年金給付中觀之，職業婦女之給付地位及規定與男士無異，而對於未就業婦女或家庭主婦則有其一套特殊規定（如 1985 年前，厚生老年年金給付以家庭為單位，亦即專職家庭主婦並不需要負擔保險費，而是在給付時以夫之厚生年金所附加之加給年金方式給付；換言之為發給妻之厚生加給給付及夫之厚生年金，亦即包括定額部分及所得比例部分，自願參加國民基礎年金，1985 年修正後，受扶養親屬改列國民年金第 3 類被保險人，並強制參加。給付型態改為妻之國民基礎年金加上夫之國民基礎年金，及加上厚生年金中之所得比例部分，而保費由就業之配偶負擔，並以就業之配偶之保費為其保費）。

該些規定內容或修正時之考量，或如本報告內容已詳述所言，在日本國內仍有相當爭議，但總而觀之，我們對於日本正視婦女年金權之關心度感到訝異及敬佩。

或許受大家長期對於日本婦女之刻板印象之影響，總以為日本婦女之社會地位深受性別歧視，因此不禁訝異日本國內婦女地位已在年金制度中佔有相當地位，而敬佩的則是在修正過程及結果裡，日本國內肯定婦女對於家庭之貢獻，從而落實到對於婦女之年金參與權及給付權。

在我國行政院經建會規劃內容中，女性與男性在年金制度中之各種權利與義務完全一致，義及本於性別平等之原則加以規劃；然而，實際上，女性在個人生命週期中，因性別、學歷、婚姻、就業市場等因素交互影響下，相對的較男士為弱勢，因此，我國未來年金制度之規劃內容似宜應就如何對於婦女予以扶助、補助以求適當等課題，多予討論及關心，以滿足我國婦女對於年金給付之需求。

二、應仿效建立五年調整一次費率及各項修正之機制

年金制度應為可長可久之制度，因此，如何反映民眾需求及因應社會發展及脈動非常重要。基於我國之法律屢有修正不易之「殘酷」現實面，則宜在制度建立之始在法條設計中即加入需定期的修正機制，亦即參考日本建立 5 年調整一次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 條略以：勞工保險之普通事故保險費率按百分之 6.5 至 11% 擬定，報請行政院核定之；每年計算調整其職業災害保險費率；如農民健康保險條例第 44 條略以：如認為應調整保險費率時，應即依規定予以調整；如全民健康保險法第 19 條略以：第 2 年起依第 20 條規定重新評估保險費率，如需調整，由主管機關報請行政院核定之），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。

日本年金制度建立、實施過程中，可略分為制度建立階段、制度充實階段及因應高齡化階段，而每一階段都有些重要的改革動作。而從日本以上各階段實例中發現，將定期的修正機制列入我國未來的相關法律規定中，更可收其實際功能及更具行政效率。

舉凡世界各國於實施國民年金制度，莫不經過審慎考量及參採其他各國之做法，在實施過程中又透過不斷修正改革的手段及過程，以求該年金制度能在民眾需求、國家經濟發展狀況、政府財政負擔、人口結構特色等諸因素之間尋求某個期間或某個階段的平衡，並以此為基礎進行未來另一階段之修正和改革。

由於年金制度關係國家之長久發展，因此，各種形式之年金制度之建立首重制度肇始時之正確性，然而，任一年金制度絕不可能「畢盡全功於一役」，而欲修正時亦求能做根本之檢討，惟年金制度之改革亦並非一蹴可成，如眾所俗知之理，善門因難關故多人主張善門不宜擅，因此在改革時都皆以現狀改革為改革主軸。而在參與規劃年金制度之過程中，筆者等人意識到整個規劃案已逐漸脫離模式理想化（Ideal Type）而轉進入現實考量或政治角力的矛盾中。因

此，讓修正機制有強烈的法律奧援成為我國年金制度能賴以長治久安之必要因素。

三、年金空洞化問題並無解決之萬靈丹

依據厚生省 1997 年國民健康保險實態調查報告，1997 年 9 月底現有國民年金被保險人人數達 4,400 萬人而總人口為 12,616 萬人，國民年金保險納保率僅有 34.88%，另被保險人中保險費欠繳率為 15%，未納保人數達 400 萬人以上，其年金空洞化之情形不可謂不嚴重。

年金空洞化衝擊的當然是財務狀況，因為不僅目前保費收入嚴重降低或不足，導致保險制度本身無法健全發展，而政府在未來卻仍必須擔負起未納保者因受不到保險保障而衍生出之生活保障問題。

針對年金空洞化現象，便有提高保費補助比例或採取稅收方式解決之意見出現，理由在於如此可確保保險收入穩定及舒緩世代移轉所帶來世代間之衝突或對立，然而在日本國內仍有反對以上意見之各種反思聲浪，其理由詳見前文。

在本次參訪日本社會保險廳時，我們曾詢問日本官員對於保費催收上有何實際作為或有何無奈之心聲可以與我們分享（本國各社會保險亦常見民眾無力繳納保險費或是保險人催收不易之問題），但當場見到該官員臉色不悅，僅表示他們對於催收工作相當積極，民眾配合情形亦相當高。

綜合文件之閱讀及實地之訪視，我們深刻體會到在各種優缺點互見、各有特色、各有既定立場之諸種主張中，並無任一主張可以成為解決空洞化問題之唯一藥方，換言之，並無解決年金空洞化問題之萬靈丹。我國日後在辦理年金制度（如採行保險制）之初，對於可能發生之「民眾拒繳保險費」或「民眾無力負擔保險費者眾」等問題時，應先有相當之心理準備。

四、各類某期間保費豁免之規定值得參考

日本各類某期間保費豁免之主要規定包括有(1)自 1995 年起，育有未滿 1 歲之子女，在育嬰期間豁免被保險人厚生

年金保險費、(2)自 1992 年起，家庭中有超過 20 歲學生之家長，符合幾種狀況時（如：其收入在一定額度以下、學校種類、學生是否與父母同住），可以申請保費豁免（豁免期間仍計入其年資，但年金給付減為平常之 1/3）等，這些豁免規定帶給有上述情形民眾一些保險費的減免優待，在我國規劃國民年金制度的過程中亦曾予以討論，是以，其做法值得參考借鏡。

不可諱言的，在日本國內也有些學者對於這些豁免規定採持保留態度而常提出正反意見之討論。

五、年金給付之調整機制允宜多予討論

為使國民所領之年金給付足以達成制度設計之目標，世界各國對於年金金額之調整機制不外包括幾種，如薪資調整制、物價自動調整制、可支配所得自動調整制等，依據上項機制再視其制度目標、制度成熟度、國家人口結構變遷等因素做各種機制之配套設計（詳見表 5 - 3）。

舉例言之，美國、英國之自動調節機制立基於年金開始支給時，採薪資自動調整制，年金開始支給後則採物價自動調整制；德國在年金開始支給時及支給後，都採支配所得自動調整制；法國在年金開始支給時及支給後，都採物價自動調整制，日本則從平成 12 年（西元 2000 年），在年金開始支給時採薪資自動調整制，年金開始支給後（65 歲後）則僅採物價自動調整（但當物價與薪資成長間乖離 2 成以上時，則再採取薪資再估計等加以計算）。

由於採取所得調整制或採物價調整制，其目的不同發揮之功能亦隨之不同，而在不同財政考量下亦多會考量年金給付之成長情形，易言之，如果財政困難則多採抑制年金給付之成長。我國年金給付制度應能多加討論，需能建立一套保持其給付之彈性調整機制，才能使年金制度成為一個可以永續經營的事業。

五、何以日本能我國不能

我國國民年金制度規劃過程不可謂不慎重及詳盡，而

在採行過程、或謂決策過程中卻遭遇到朝野各界對於制度之定位未獲共識 或謂存有嚴重歧見之困境。而所謂定位，簡言之即是究採保險制或稅收制眾說紛紜。

綜觀日本，1959 年制定「國民年金法」，在當時厚生年金基礎上，開辦以自營作業者或農民為對象之「國民年金制度」，制度初期民眾免繳費用，所需經費由國庫負擔(類如稅收制)；1961 年則開始實施必須繳交保險費之國民年金制度，將 20 歲以上國民強制納入國民年金保險制度中，並另開辦由政府稅收負擔之「福利年金」嘉惠高齡國民、低收入單親及障礙者，而日本國內「全民年金」之基本雛形於焉底定。1985 年，將各年金制度中所有法定定額給付部分，整合為共通之「基礎年金」，並再確立附加在基礎年金之上之各職域保險之薪資所得比例給付部分，因之，日本奠定了公共年金對於民眾的雙重保障體系。

日本為順利建立整體之國民年金制度，分階段推動國民年金，從免繳費制開始進而推動繳費制及福利年金並行，從文獻資料中雖然無從查知日本民眾對於短時間(1959 至)的制度改變有何反應，但日本政府終究能讓繳費制順利推動；由此似乎可見，當政府在推動一項與民眾息息相關之長久措施時，如能在制度之初將施政重點擺放於宣導，不僅讓服務人員於運作中熟練施政技巧，也讓民眾由逐步認識措施細節進而逐步接受此一項措施，則制度推動中的阻力勢必相對的可消弭於無形。

審視我國社會福利或是其他施政措施似乎很難見到可以由免繳費制成功地蛻變成長至付費制之變化過程。因此，我們寄望日本能我們也能。