

勞工保險年金給付自動調整機制之探討：借鏡日本經驗

*王靜怡¹、吳昭儀²

¹南臺科技大學財務金融系、²南臺科技大學資訊管理系

*wcyi@stust.edu.tw

摘要

面對人口老化對公共年金所帶來的財務衝擊，採行收支面的雙重緊縮修正，是各國常見的財務調整方向，但這些修正措施在達到階段性緩和制度財務危機的同時，卻也容易引發世代間年金權益的公平性爭議，因此，併同對已退休世代的年金金額，亦予以做收支連動的自動性調整，來兼顧制度的財務平衡與代間公平性，是自 1990 年代中期起國際間的修正趨勢。本文即以年金給付的自動調整為出發點，並以勞保年金給付為研究主體，參考日本厚生年金在年金給付的總體經濟調整公式，配合國內勞保收支面相關規定與進行中的修正措施，來模擬並分析年金給付自動調整機制，對紓緩勞保財務壓力的助益性，並進一步提出相關建議。

關鍵詞：勞工保險、勞保年金、年金給付自動調整

Pension Payment Automatic Adjustment in Taiwan's Labor Insurance: Lessons from Japan

*Ching-Yi Wang¹, Chao-Yi Wu²

¹Department of Finance, Southern Taiwan University of Science and Technology

²Department of Information Management, Southern Taiwan University of Science and Technology

Abstract

Many countries are facing the challenge of an aging population and the need to rebuild the financial stability of their public pension systems. However, many of the traditional approaches to pension reform involve raising premiums and reducing pension benefits, which can place a heavy burden on younger generations. In recent years, a new trend of indexing pension payments to alleviate the financial burden on pension systems and working generations has emerged. This study draws on the experience of Japan's Macro-Economic Slide Formula for Employees' Pensions to propose an automatic adjustment mechanism for Taiwan's Labor Insurance pension payments. The proposed adjustments are designed to comply with relevant regulations and to alleviate the financial burden on the Labor Insurance system. Through simulation analysis, this study examines the effectiveness of the proposed automatic adjustment mechanism in alleviating the financial burden on Taiwan's Labor Insurance system. Based on the findings, the study provides recommendations for improving the sustainability and equity of the Labor Insurance pension system in Taiwan.

Keywords: Labor insurance, Labor insurance pension, Pension payment automatic adjustment

壹、前言

國內勞工保險（以下簡稱「勞保」）在 2009 年實施老年給付年金化後，雖能回應在平均壽命延長下，老年給付對退休勞工所應提供的長期經濟保障，但一來年金化之前已累積多年的制度財務問題，在年金化後隨著給付責任的長期化，更加重了制度的財務負擔，二來持續快速高齡化的人口結構，也讓制度在收支方面面臨了雙重的負面衝擊。因此，在近年公告的勞保普通事故財務精算報告中，勞保基金資產累積餘額出現虧損的時間點，從 2010 年公告時所推估的 2031 年，一路提早到 2018 年公告時的 2026 年（邵靄如，2012；魏吉漳、周瑞芝，2016、2018）。雖然在 2021 年公告的精算報告中，因為參考較近期的社經情況來調整部份精算參數值¹，讓推估出的基金資產累積餘額出現虧損的時間點，略為延後到 2028 年（魏吉漳、周瑞芝，2021），然所得到的財務改善效果相當有限，勞保的財務危機，依然是迫在眉睫的問題。

就已開辦公共年金多年的國家而言，自 1970 年代起在共同面對到人口老化對制度財務所帶來的負面衝擊下，1980 年代起即開始採行包括修正收支面參數及調整制度財務處理方式等二類因應措施。在這當中，調整收支面參數在為求能較快速因應財務危機下，常見是收支面的緊縮性調整同時併行，因而對隨收隨付制或走向隨收隨付制的公共年金而言，容易引發年金給付的保障性可能不足，以及世代間年金權益的公平性爭議（Boersch-Supan, 2007；Foot and Venne, 2004；Williamson and Watts-Roy, 2008）。至於調整制度財務處理方式，則是以智利在 1981 年將制度改為完全提撥的個人帳戶制為首，並帶動了 1990 年代若干拉丁美洲及歐洲國家的跟進修正（Holzmann, 2013、2017），惟此一改制涉及到基金投資管理的專業性、權責性與風險性，以及精算評估的公允性等問題，而一旦基金投資績效不佳，則同樣也可能影響到年金給付的保障性（Anzia and Moe, 2019；Stalebrink, 2012；Stalebrink and Donatella, 2021；Yermo, 2008）。面對著確定給付制及確定提撥制在運作上可能衍生的不同層面問題，參考了確定提撥制的不具世代間所得重分配，以及量入為出的財務精神等特性，並併同考量了儲備制所需面對的基金投資風險，自 1990 年代中期起，以瑞典為首，將財務惡化中的確定給付制公共年金，改朝向不具儲備性質的確定提撥制，亦即虛擬確定提撥制（notional defined contribution, NDC）來修正，希望能透過 NDC 所帶有的確定提撥制精神，來控制人口老化對公共年金所帶來的保險費率調升壓力，以及世代間的年金權益失衡問題。此一修正概念陸續得到義大利、拉脫維亞、挪威、波蘭等國的認同，而在後續跟進採行。不過在實際運作上，NDC 需要面對諸多從制度改制到參數設定的處理問題，因此，部分國家基於改制成本與既有制度的運作限制，承襲 NDC 的運作精神，但改採行結合體制內的制度收支面參數，或者是再加上體制外的社經參數，設計出指數化的年金給付動態調整機制（automatic adjustment mechanisms, AAM），來將已退休世代的老年年金給付予以做動態性調整（OECD, 2021）。

就國內而言，在實務上，隨著勞保財務危機的浮現，政府雖然在 2013 年 5 月及 2017 年 3 月，已前後提出了老年年金改革方案（勞工委員會，2013、勞動部，2017），然在與相關團體間無法取得共識下，二次方案都未有後續的進展。至於在學術探討上，近年來關於勞保財務的討論議題，主要包括了就制度面及勞保歷史性財務資料，來提出分析與建議（王靜怡、吳昭儀，2019、鐘秉政，2018）；從世代間年金權益的觀點，來做勞保財務修正政策上的實證探討（王靜怡、鄭清霞，2016；王儷玲等人，2019；詹芳書等人，2017）；從財務處理方式的思維，來提出相關理論與實證的建議（莊正中，2012；龐寶宏，2018）；以及從調整老年年金給付的計算方式，來提出對勞保財務修正的建議（陳芬苓、張森林，2019）等構面。前述的理論與實證分析，雖然從不同面向提供了勞保在財務修正上的相關建議，但原則上都重於對當前及未來工作世代的年金請領資格與計算之調整，未充分論及對已退休世代之年金金額的併同修正。因此，有別於前述的研究探討，本文即擬從併同將已退休者的老年年金給付亦予以實施 AAM 的連動調整，來提出對勞保財務在進一步面向上的修正建議。

¹ 與 2018 年公告的精算報告相較，主要調整的精算假設包括了折現率從 3.5% 提高到 4%，以及物價指數年增率從 1.1% 調降到 0.9%。

國內勞保普通事故保險係一綜合性保險，而 AAM 的採行主要是針對制度中的年金給付項目。在勞保普通事故的年金給付項目中，人口老化進程的加速，讓老年年金給付不僅佔普通事故保險支出的比率快速成長，也成為勞保財務最沉重的負荷。故本文在此以年金給付項目作為導入 AAM 的調整對象，同時擇定老年年金，做為改善勞保普通事故財務的探討項目。其次，在已導入包括 NDC 在內的 AAM 國家中，本文擇取日本的厚生年金做為實證推估上的參考制度。之所以選擇日本厚生年金，主要是因為日本是亞洲國家中，最早建立以勞工為保障對象、且採行確定給付的保險制公共年金，而在財務處理方式上，目前與國內勞保相同，是處於部分儲備制型態。故透過檢視日本厚生年金於 2004 年修正案中所導入的 AAM，在運作上的概念及經驗，可以提供我國勞保在此方面的運作參考。

綜合前述，本文在研究架構上即先從理論面，透過探討 AAM 的運作機制，來說明在規劃上可能需考慮的參數風險。其次，針對日本的厚生年金，分析其自 1990 年代起的財務運作情況，並進而說明 2004 年修正案所導入的 AAM 在設計上的概念及實際上的運作情況。其後，針對國內勞保普通事故保險的年金給付，予以導入動態調整機制，並進行相關的模擬推估與比較。最後，則為結論與建議。

貳、年金給付動態調整機制探討

AAM 的概念在 1930 年代即已融入公共年金的運作中，惟一直到 1990 年代中期前，AAM 的設計主要是與物價水準或（與）薪資水準，做某種程度的連動調整，目的是在降低政治決策的干預性下，來確保年金給付水準的實質保障性²。然隨著人口結構老化危機的浮現，Samuelson (1958)、Buchanan (1968) 及 Boskin, Kotlikoff 和 Shoven (1988) 等人，前後針對確定給付制公共年金，預警性的提出在年金給付上需納入總體經濟成長、平均餘命等參數來予以動態修正的建議，而此一概念真正落實在公共年金的財務修正中，則是始於瑞典等國家在 1990 年代中期起將 NDC 導入公共年金的運作中，其後一些國家亦陸續發展出各種型態的 AAM (OECD, 2021)。

就已採行 AAM 之國家的運作經驗而言，在將此一機制導入既有的公共年金之際，所面對的是已呈現財務失衡的年金制度。故在機制導入初期，該如何處理舊制所留下的財務缺口問題，以及設定能讓制度維持收支動態平衡的參數與機制，都是需要事先規劃評估之處。至於所需規劃評估的面向，基本上包括了 AAM 機制的設計及流動性需求的因應等二項。

一、參數的擇取與採計基礎

就參數的擇取而言，由於各國公共年金在收支面計算上所採用的基礎、國家的社經變遷條件、公共年金財務情況、所欲達成的制度修正目標等都不盡相同，故如何擇取適切的 AAM 參數，並無一定的標準。就 OECD 國家而言，至 2020 年為止，大約已有三分之二的國家將 AAM (包括 NDC) 導入公共年金的機制中，而包括依平均餘命來調整合格退休年齡，以及依平均餘命、保險費率、薪資費基、人口結構、制度財務情況等來調整年金金額，都是被不同國家納入採行的參數 (OECD, 2021)。

其次，在參數的採計基礎上，資料來源可分為歷史性資料及推估性資料二種。歷史性資料是指以相關參數在過去一段期間的已發生資料，來做為年金給付的調整依據；而推估性資料則是利用歷史性資料來做精算上的推估，再以推估所得到的未來預期性資料，做為年金給付的調整依據。在歷史性資料方面，因為是採行已發生的實際數據，雖可降低因政治考量而讓參數數值受到不當修正的機率，但當勞動市場或總體經濟有短期性大幅波動時，則會帶動參數數值的異動，而讓隨之調整的年金金額產生較大的短期波動性，因而影響年金給付的穩定性。至於在推估性資料方面，由於推估過程中即已將歷史性數據予以

² 丹麥在 1933 年首度將年金給付與物價水準做參數性連動，並在二次世界大戰後，帶動了法國及一些 OECD 國家的陸續跟進；其後荷蘭在 1956 年首次將年金給付與平均薪資做參數性連動，後續德國亦跟進採行。在 1970 年代石油危機所帶來的高度通貨膨脹下，讓更多國家將 AAM 融入年金的給付調整中 (OECD, 2021、Hohnerlein, 2019)。

平滑修正的調整，故可以降低年金給付的短期波動性，不過因為是採用推估性方式，參數的數值基礎較容易因政治因素的影響，而受到人為的不當調整。

再者，無論是採行歷史性或推估性資料，都可能面臨所採計的參數值與實際值有所偏離，以致於影響制度財務平衡的情況。因之，建立事後的一個平衡機制，來修正所採用及推估之參數的不確定性，即成了必要的輔助措施，在這當中，包括機制的啟動條件、修正的調整期間等，都是要先行評估之處。目前僅有瑞典的NDC建立有自動平衡機制(automatic balancing mechanism, ABM) (Barr and Diamond, 2011)，而針對尚在猶豫是否採行AAM的國家，學術上亦有若干提出如何建立收支面的指數化調整參數，來求得制度財務永續的建議 (Boado-Penas and Vidal Meliá, 2012；Gronchi and Nisticó, 2006)。

二、流動性需求的因應

在流動性需求的因應方面，主要是因應制度運作初期可能的潛在負債成本，以及制度運作期間可能的機動性資金需求。

關於潛在負債成本，原則是出現在從確定給付制轉型到屬於AAM型態之一的NDC時。採行NDC的目標之一，是希望能控制人口高齡化對制度帶來的保險費率調漲壓力，故NDC所訂定的目標性長期均衡費率，不僅會比舊制確定給付制所需的財務均衡費率來得低，且需要NDC運作一段期間的收支面連動調整後，才能達到新制的財務動態平衡目標。在此情況下，NDC在改制後的運作初期，即會面臨舊制確定給付制的潛在負債成本(legacy cost)問題，而該以何種方式來融通此一成本，即成為NDC在開始運作前，需先行規劃之處。

至於在運作期間的機動性資金需求方面，則是來自於前述所提到的預估參數值與實際值之間的可能誤差，所產生的短期流動性需求。尤其當總體經濟變數在短期內波動過劇時，此一誤差將會導致退休者所領得的年金金額有較大的波動，此時若制度對年金金額另訂有最低的所得替代率水準，在配合此一條件要求下，制度即會出現一段期間的財務失衡。因之，AAM所立基的年金制度若不具儲備精神，如何透過其他財源來穩定退休者的年金所得，以及因應制度可能的機動性資金需求，亦是需要事先規劃之處。

為因應上述二種可預見的資金需求，就可提供融通的財源而言，包括政府財政及制度的額外提撥，都是可以列入評估的選項。當確定給付制在導入AAM之前，並未留有足以因應相關流動性需求的安全準備金或基金時，若採行額外提撥的方式，透過短期性的提高保險費率來予以支應，則對處於保險費率提高期間的工作世代而言，不僅會帶來年金權益的短期間失衡，此一公平性失衡情況，也可能減損參與者對AAM的運作信心(Holzmann, 2017)。在此情況下，若是透過政府財政的額外補助，來提列一筆因應短期潛在負債的準備金，可能會是一個能在盡量不損及世代公平性下，來順利協助制度轉型的方式(Holzmann and Jousten, 2012)。而在實際運作上，包括如何預估合理的準備金金額並予以適度管理，以及如何降低對政府財政的可能不適當依賴，以落實制度的財務獨立性，則是需面臨的政治面挑戰。

相對的，若改制前的舊制是處於部份儲備階段，除了前述政府財政的提撥協助外，將既有的未耗用基金適度轉為導入AAM後的安全準備金，也是可以考慮採行的方式。不過因為舊制的基金隱含著個人過去提撥所表彰的未來年金權益，故該如何在確保世代公平性下，來將基金轉換為安全準備金，則是需要透過精算來予以評估之處。

綜上所述，將AAM導入財務失衡的確定給付制中，雖然是希望透過調整支出面，來控制人口老化對公共年金所帶來的保險費率調升壓力，以及世代間的年金權益失衡問題，然如何因應並處理參數設定及額外財源需求的挑戰，則是在實際運作前，需加以審慎規劃處理之處。

參、日本厚生年金之年金給付自動調整探討

日本以受僱者為被保險人的公共年金，是建制於 1944 年的厚生年金（employees' pension），除了採行社會保險模式外，財務處理方式是採行部份儲備制。隨著 1961 年進入全民皆有年金的階段後，1960 年代到 1970 年代在經濟高度成長期及金字塔型人口結構的支撐下，包括厚生年金在內的整體公共年金，展開了一段保障擴充與給付改善的發展史。不過自 1980 年代開始，日本經濟成長開始步入成熟期，而 1990 年代的泡沫經濟及人口結構開始走向高齡化，更是重創日本經濟成長、國家財政及相關社會保障制度的財務。在 1994 年前，每 5 年一次的人口推估結果顯示出自 1992 年起，出現了低於預期的出生率及高於預期的平均壽命推估結果，此一結果開啟了後續以改善年金財務為主要目標的公共年金修正（Sakamoto, 2005；Yashiro and Oshio, 1999）。

一、厚生年金財務修正歷程

表 1 為厚生年金自 1990 年代起，為因應制度財務危機所展開的階段性收支面修正措施。從表 1 可看出，厚生年金自 2000 年實施的修正案起，開始有了收支面修正的較具體落實，整體而言，在支出面上，主要以延後合格請領年齡及修正年金給付與調整因子為調整方向；在收入面上，則是以擴大費基、強化育兒誘因、控制保險費率、提高基金投資績效、適度導入政府財政補助等為修正方向。

表 1

日本厚生年金自 1990 年代起主要財務修正歷程

年度	收入面修正	支出面修正
1994 年修正案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃費率以每 5 年提高 2.5% 的方式，逐年提高到 2025 年的 29.6%。 2. 將年終獎金納入保險費的費基，並予以加徵 1% 的特別年金保費（special pension premium）。 3. 被保險人在照顧 1 歲以下幼兒的育嬰假期間，得豁免繳交保險費。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2001 年起，以每 3 年提高 1 歲的方式，將男性全額年金請領年齡從 60 歲逐漸提高到 65 歲，女性則自 2006 年開始實施。 2. 年金給付調整中的薪資指數，從依據總薪資成長率，修正為依淨薪資成長率。
2000 年修正案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2002 年 4 月起，針對 65 歲至 69 歲的在職受僱者，仍需繳交厚生年金保險費，且月薪資與厚生年金給付額若超過同期間在職勞工的平均月投保薪資，超額部分的厚生年金僅能領取半數。 65 歲至 69 歲間申請退休的原增額年金規對，予以廢止。 2. 自 2000 年起，被保險人符合育嬰假期間的保險費豁免資格者。雇主應負擔的保險費亦一併豁免。 3. 厚生年金基金的資金配置權，從原本的財務省轉交給厚生勞動省，並轉由在 2001 年 4 月成立的政府年金投資基金（GPIF）來負責管理運用。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2000 年 4 月起，厚生年金計算給付所採用的置換率，從 7.5% 調降為 7.2%。 2. 自 2000 年起，厚生年金的給付調整依據，原則上只與物價指數連動。 3. 將 1994 年所訂的提高全額年金合格請領年齡時程，予以延後，預計男性自 2013 年到 2025 年間實施，女性則是在 2018 年至 2030 年間實施。 4. 在 60 至 64 歲間申請退休者，以 65 歲為基準，每提早一個月申請退休，可領取的年金金額會減少 0.5%。
2004 年修正案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保險費率自 2004 年 10 月起，以每年 0.354% 的成長速度逐年調升，直至 2017 年達到 18.3% 為止，並自 2017 年後固定維持此一費率。 2. 自 2005 年 4 月起，被保險人在照顧 3 歲以下幼兒期間，若因育兒而減少工時以致薪資減少，其可以依較低的投保薪資來繳交保險費，但仍取得依薪資未減少所計算年金權益。 3. 從 2007 年 4 月起，70 歲以上的在職受僱者，在厚生年金領取的計算方式同 65 歲至 69 歲在職受僱者，惟無須繳交厚生年金保險費。 	<p>導入了給付的「總體經濟調整公式（Macro-Economic Slide Formula）」機制，讓給付在保費收入的範圍內，併同考量未來少子化及高齡化的趨勢來做適度的調整。</p>

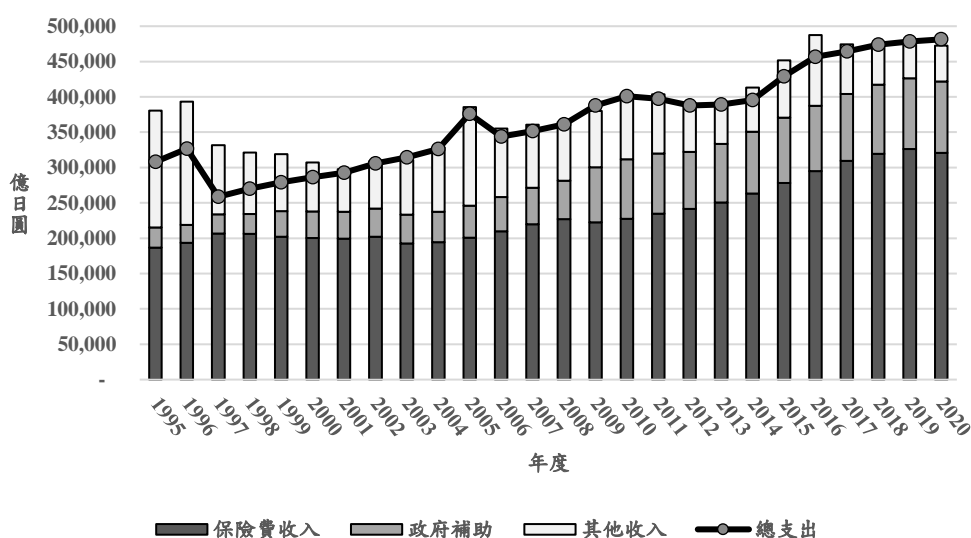
（下頁續）

年度	收入面修正	支出面修正
2012年修正案	1.自2014年4月起，消費稅從5%提高到8%。提高消費稅所增加的財源，將全部運用在融通社會保險的支出。 2.自2016年10月起，厚生年金被保險人資格，在符合法定的企業規模、月薪條件及合約期間下，從原本的每週工時至少30小時，降低為至少20小時。 3.將女性的生產假期間，列為是被保險人與雇主的豁免保費期間。	老年年金的合格請領年資從原本的25年，自2015年10月起縮短為10年。
2015年	中央及地方公務員的共濟組合，自2015年10月起，與厚生年金做結合，並廢止原本屬於公務人員的第三層年金。	
2019年	自2019年10月起，消費稅從8%提高到10%。提高消費稅所增加的財源，將全部運用在融通社會保險的支出。	-----

參考資料: 整理自 Sakamoto, J. (2005)、Kashiwase et al. (2012)。

歷經表1階段性的財務修正歷程後，整體厚生年金在1995年至2020年間的收支面情況，如圖1所示。從圖1可看出，在不慮及基金投資收益下，就收入面來看，保險費收入是收入面的單一項主要財源，其佔總收入的比重從1995年的大約50%，直到2020年達大約68%。在這當中，自1999年起，年度保險費收入大抵開始出現逐年減少的情況，而2002年是繼1998年後，日本再次出現經濟成長率為負的年度，當年度失業率攀升至歷史新高5.4%，連帶讓2003年的保費收入明顯下滑，直到2004年起開始階段性調升保險費率，方才帶動保險費收入再次成長。其後2008年的美國次級房貸事件，在重創包括日本在內的全球經濟之餘，再次波及到2009年的保費收入，惟隨著保險費率的依規劃持續調升、總體經濟的逐漸回穩、以及2016年起擴大納保對象等，讓保險費收入再度回到逐年增加的情況。至於支出面上，在人口老化的趨勢下，支出面從1997年開始出現逐年成長的情況，其間在2000年雖然調降了年金給付的置換率，以及2015年正式啟動年金給付的總體經濟調整機制（見後述），但仍無法全然抑制支出面的成長。

圖1
1995年到2020年間厚生年金收支概況



註：為求資料期間中的資料來源一致性，自2015年起的資料，並未將2015年開始併入厚生年金的公務員共濟組合納入。資料來源: 厚生労働省 (2022), 公的年金各制度の財政収支状況。
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000128082.html>

若進一步就整體收支面來看，在 1995 年至 2020 年間，年度收支呈現赤字者計有 2003 年、2009 年、2019 年及 2020 年。在這當中，2003 年及 2009 年是因為遭逢總體經濟事件，導致保險費收入銳減所致；而 2019 年則是因為保險費率在 2017 年達到原訂規劃上限而不再提高後，保險費收入的增幅逐年降低，再加上 2019 年及 2020 年遭遇新冠肺炎，對保費收入再次造成衝擊，因而難以支應持續成長中的支出面所致。

在表 1 的財務修正歷程中，2000 年實施的修正案雖然是厚生年金具體落實收支面修正措施的開始，然因為主要是著重在控制支出面的成長，當面臨人口老化持續且總體經濟面不佳時，單一構面的調整對因應制度財務危機的成效，相當有限。故在 2004 年的修正案中，納入了 AAM 的機制，以控制保險費率及維持世代公平為長期目標，透過在支出面的年金給付導入總體經濟調整公式（Macro-Economic Slide Formula），來維持制度的財務平衡。

二、總體經濟調整公式分析

（一）總體經濟調整公式運作概念

2004 年修正案所提出的總體經濟調整公式，是確立厚生年金收入面的未來費率調升趨勢後（見表 1），在支出面配合導入了 AAM 機制，讓給付在保費收入的範圍內，併同考量未來少子化及高齡化的趨勢來做適度的調整。關於總體經濟調整公式的運作，說明如下（Kashiwase et al., 2012、Ministry of Health, Labour and Welfare, 2021）。

在暫不慮及政府補助等其他財源下，厚生年金的年度收支餘額如式（1）所示：

$$B_t = c \times \sum_{i=w}^{r-1} S_{t,i} \times L_{t,i} \times 12 - \sum_{j=r}^d P_{t,j} \times N_{t,j} \times 12 \quad (1)$$

B_t ：第 t 年的年度收支餘額

c ：保險費率

B_t ：第 t 年的年度收支餘額

c ：保險費率

$S_{t,i}$ ： i 歲工作世代的平均投保薪資

$L_{t,i}$ ： i 歲工作世代的被保險人人數

w ：強制納保的最低年齡

r ：法定可退休年齡

$P_{t,j}$ ： j 歲退休世代平均年金金額

$N_{t,j}$ ： j 歲退休世代請領年金人數

d ：退休世代最高年齡

至於年度基金餘額則如式（2）：

$$R_t = B_t + R_{t-1} \times (1 + k_t) \quad (2)$$

R_t ：第 t 年年底基金累積金額

k_t ：第 t 年基金投資報酬率

為確保厚生年金的財務穩健性，依規定至少每 5 年要進行一次財務重計算，至於總體經濟調整公式的運作，是以 100 年為財務平衡期間，而年度基金所要求的金額則為大約足以支應未來 1 年的年金給付支出。因之，依據財務重計算的推估，在未來 100 年的財務平衡期間，如果出現年度基金餘額低於未來 1 年的年金給付支出金額時，即會事先啟動總體經濟調整公式的運作，將年金給付金額隨著工作世代人數的減少，及退休世代平均餘命的增加，依所計算出的調整率（slide adjustment rate）來加以做減額性的

調整。在減額性調整的計算上，新進退休者及既存退休者，分別依據薪資成長率及物價指數成長率，來扣除調整率，以得到調整後的減額年金金額。至於調整率的計算概念則如式（3）所示：

$$\Delta P_t = \Delta \sum L_{i,t} + \mu \quad (3)$$

ΔP_t ：第 t 年的年金調整率

$\Delta \sum L_{i,t}$ ：第 t 年工作世代被保險人人數的年遞減率

μ ：退休世代平均餘命的年增率

在式（3）中，工作世代被保險人人數的年遞減率（ $\Delta \sum L_{i,t}$ ），是採行推估值的方式，而退休世代平均餘命的年增率（ μ ）則設定為固定值，直到 2025 年都是 0.3%。

此外，為確保在總體經濟平滑公式下的年金給付額，仍具有一定程度的實質保障性，在某些情況下會暫時停止年金減額調整的運作，包括：

1. 當在未來 5 年內，預期典型年金的所得替代率將低於 50% 時。所謂典型年金，是指一對 65 歲的夫妻，丈夫的工作年資為 40 年，在 40 年工作期間每年所賺取的薪資，都是平均薪資；至於妻子則是在 40 年間都是未就業的全職家務操持者。
2. 發生通貨緊縮時，亦即年金給付水準的名目價值不會逐年降低。

（二）總體經濟調整公式運作探討

2004 年公告的總體經濟調整公式，在 2009 年財務重計算的精算評估中，原本預估將會在 2012 年第一次啟動機制的實施，然而在 2000 年代初期因為出現通貨緊縮，因而符合暫緩實施的條件，直到 2015 年方才初次實施調整率的年金減額調整。其後，隨著 2017 年之後的保險費率不再調升，旋即在 2019 年及 2020 年都再次實施年金減額調整，當中 2019 年的調整是包括了 2018 年的未調整部分（Kashiwase et al., 2012、Ministry of Health, Labour and Welfare, 2021）。

總體經濟調整公式從公告到真正實施，中間歷經了約 11 年的時間，而在開始實施後，短期間內也密集實施了二次調整。因此包括對 2004 年修正案的理論性評估，以及實施後對制度財務的實際性影響，都有助於一步了解此一修正公式在運作上的相關效益。

1. 理論性評估

在理論性評估方面，主要可分為對 2004 年修正案本身的運作探討，以及修正案延宕實施的影響分析等二類。

就 2004 年修正案的探討而言，Takayama（2001）指出，2004 到 2017 年間的保險費率調升，除了可能會影響企業的僱用意願，以及個人或家戶的消費能力，進一步造成通貨緊縮外，在投保薪資分級表有上限下，逐年提高的保險費率，也可能帶來更嚴重的保費累退性問題。其次，在控制保險費率的同時，還需要顧及典型夫妻的年金所得替代率不得低於 50%，這對處於少子化及人口高齡化趨勢下的制度財務及政府財政而言，可能會是一大挑戰。Kashiwase 等人（2012）除了對 2004 年的修正案提出意見外，並做不同參數修正下對政府財政補助影響的模擬評估，包括提高合格退休年齡、降低年金給付所得替代率、提高保險費率、降低年金的稅惠規定。在這當中，提高合格退休年齡對國家的長期經濟成長、制度的世代間年金權益公平性等，都有相當程度的正面助益。其次，包括對高收入者酌減年金給付額、降低對年金給付的稅惠、以及對厚生年金被保險人的配偶酌徵保費等，也是可以採納或併採的方式。Horioka 等人（2007）在探討日本人口老化對家戶儲蓄率及公共年金之影響的同時，也探討公共年金對家戶儲蓄率的影響。當中針對 2004 年修正案指出，實施修正案的確有助於降低世代間年金權益的不公平性情況，但長期之下，則會對家戶儲蓄率帶來負面影響。

至於對 2004 年修正案延宕實施的分析方面，Kitao（2017）針對 2004 年的修正案所提出的政策目標，分別擬定了所得替代率以 30 年的時間來逐漸調降 20%，以及將全額年金退休年齡以每 10 年提高 1 歲的方式，從 65 歲逐漸提高到 68 歲等二項修正措施，並假設修正措施分別在 2020、2030 及 2040 年實施下，所帶來的影響。模擬結果指出，當修正措施越早實施，所帶來的資本存量增加幅度會越大，勞動供給也

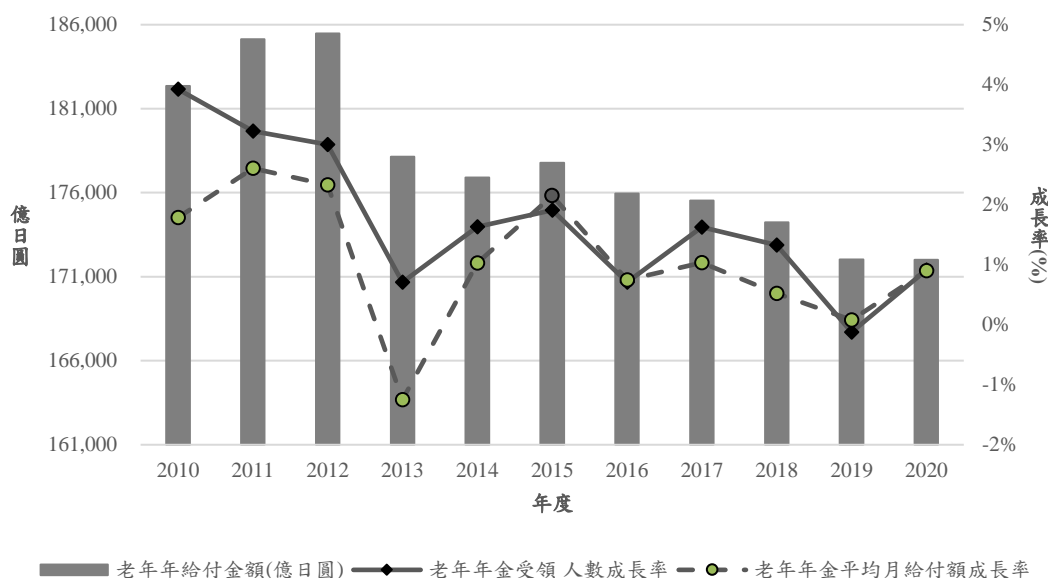
會越提高，至於福利效果則在不同世代，會有不同的影響。當前的退休者及中壯年人口群，在無法享有較高薪資或享有的期間較短，以及年金給付會受到減額的影響下，會較偏好延後實施；年輕人口群及未來世代在得以享有較高的薪資及較低的消費稅率下，則反之。此外，Kitao (2018) 也透過建立一般均衡生命週期的量化模型，來評估 2004 年修正案延宕實施所產生的政策不確定性，以及延後實施所可能造成的經濟與福利影響。研究結果指出，依據修正案的年度及修正的型態，整體資本及勞動供給會隨著個人儲蓄及工作動機對政策的反應而變動，並對不同世代造成不同的影響。而降低年金給付的延宕實施，也隱含著未來稅率會提高，亦即人口變遷的成本，會從老人移轉到由年輕及未來世代來承擔。

2. 實際影響

總體經濟調整公式的運作目的，是希望在既定的保險費率下，來調整支出面的成長速度，以維持制度財務在未來 100 年的年度財務平衡。基本上，老年年金支出主要受到年金受領人數、每位受領者的年金請領金額以及年金給付調整率等三項因素的共同影響，而從圖 2 厚生年金老年年金(含定額給付部分)在 2010 至 2019 年間的總支出可看出，整體老年年金額在 2012 年達到期間高點後，2013 年即大幅下降，此後即高低互見的一路走低，直到 2019 年再次出現明顯的金額降幅，並在 2020 年持續微幅下降。

圖 2

2010 年到 2020 年間厚生年金之老年年金支出概況



資料來源：整理自厚生労働省（2021），厚生年金保險・国民年金事業年報

<https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/nenpou/2008/>

進一步探究前述年金給付金額的變動原因，厚生年金在 2010 年到 2018 年間的年金受領人數，受到人口高齡化的影響，雖然從大約 1,340 萬人增加到約 1,540 萬人，10 年間的增幅約為 14.9%（厚生労働省, 2021），但若就年金請領人數的成長率來看（見圖 2），厚生年金自 2013 年及 2018 年開始，以每 3 年提高 1 歲的方式，分別開始將男性及女性的全額年金合格請領年齡，從 60 歲逐漸提高到 65 歲，此一漸進式修正，即讓 2013 年之後，每 3 年的老年年金請領人數的成長率，都有明顯的變低，連帶的，也帶動同期間老年年金請領金額的明顯降幅。不過 2019 年受領人數成長率轉降為負值，部分原因是新冠肺炎爆發，在疫苗尚未開發前，高齡者成了主要的受創人口群，到了 2020 年，受領人數的成長率又開始轉正並微幅增加。

至於在老年年金平均月給付金額方面（見圖 2），就總金額來看，從 2010 年的 15 萬 3 千日圓左右，一路下滑到 2020 年的 14 萬 6 千日圓左右，10 年間的降幅約 4.6% 左右（厚生労働省, 2021）。但若就平均

月給付金額成長率來看，僅有 2015 年、2016 年及 2019 年是正成長率，其餘年度則是呈現負成長率，而 2015 年及 2019 年則是實施總體經濟調整下年金減額調整的年度。

雖然影響年金平均月給付額的因素眾多，包括物價指數、年金價值因子、配偶年金金額是否採計、合格請領年齡修正等等，而這些因素，在調整率實施時，也同時在運作或受影響中，並不易斷定絕對性的影響變數。不過因為總體經濟調整公式在運作上，設定有確保年金受領人之給付保障性的實施門檻規定，故不僅調整幅度有限，實施時點也可能會延宕到改革效益。故如何在確保年金給付保障性的同時，兼顧到費率穩定及世代間年金權益的衡平，來力求制度財務的穩健性，是厚生年金未來在累積了較長期的運作經驗後，對年金給付總體經濟調整機制在設計上，需要再進一步評估之處。

肆、國內勞保年金給付自動調整之推估與分析

一、勞保年金給付自動調整推估

有鑑於 2008 年併同老年給付年金化實施的相關收支調控措施，在歷經 10 多年的實際運作後，並無法有效的導正勞保普通事故保險的財務失衡情況，且對平衡世代間年金權益的助益亦相當有限。而勞保基金朝向較積極的投資思維，雖可以透過較高的報酬率來增加收入面財源，但除了需面對不確定的投資風險外，在做制度未來的長期財務評估時，也可能因為過度仰賴假設性的投資報酬率，以致於影響評估結果的實益性。因此，本文在此擬參考厚生年金在年金給付的總體經濟調整概念，針對勞保的年金給付，納入相仿的給付調整機制，來推估其對制度財務的效益性，並提出相關建議。

(一) 參數試擬

參考前述式 (1) 到式 (3)，本文擬定的基本假設及參數資料如下。

1. 資料來源

在所需的財務參數資料來源方面，因為本文的目的不在於制度的財務精算，故在此原則上以引用既有相關參數資料的假設與結果，來進行進一步的推估運用。

關於勞保收支面的資料，現行能公開取得的較近期資料有「110 年勞工保險統計年報」(以下簡稱「勞保統計年報」)(勞工保險局，2022)以及「110 年勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估」(以下簡稱「勞保精算報告」)(魏吉漳和周瑞芝，2021)等二份資料。就此二份資料而論，勞保精算報告基於精算需求，是以 2020 年參加普通事故保險、且扣除重覆加保者為基礎的被保險人資料，來進行未來的推估。至於勞保統計年報則是將自願參加職災保險者納入，且在未扣除重覆加保者的被保險人資料基礎下，提供了歷史性的統計資料。就本文的資料需求而言，老年年金給付調整的評估需要的是前瞻性的未來參數資料，故在此以資料切合性較高的勞保精算報告為主要資料來源，資料不足之處再參考勞保統計年報。

2. 評估期間

厚生年金總體經濟調整公式，之所以擇取以未來 100 年為期的財務預估，部分原因是參考美國 OASDI 年度財務報告的評估期間 (Sakamoto, 2005)。基本上，前瞻性的財務評估期間越長，雖然能讓制度有較寬裕的時間來緩性調整年金給付，以降低給付的波動性，但長期預測的失準風險，以及給付調整期間的外在不確定性也越高。

由於國內的勞保年金迄今尚無收支連動的給付調整規劃，也未有財務評估期間的相關討論。因此為配合資料的可取得時間，本文在此即參考所擇取之參數的資料來源，以 2022 年為基準期，並考量到勞保財務已顯著惡化，故假設年金給付指數調整自 2023 年開始實施，其次，再參考勞保精算報告對普通事故保險所做的未來 50 年的現金流量推估，設定財務評估期間為 2023 年至 2070 年，來進行相關估算。在前述的評估期間下，關於資料的選用，在勞保精算報告方面，直接採用其自 2022 年後之精算數據；至於在勞保統計年報方面，原則上則是將 2021 年的統計數據，依相關成長率假設予以調整到 2022 年。

3. 參數設定

(1) 保險費提撥

在式 1 中，收入面的保險費提撥涉及到的參數包括保險費率、工作世代的年齡起迄及各年齡人數、各年齡平均投保薪資等。

A. 保險費率

在保險費率方面，基於年金給付實施 AAM 的目的之一，是希望能維持保險費率的穩定性。因此本文在保險費率的設定上，即依循 2008 年修正案的費率調升時程，扣除就業保險費率後的普通事故保險費率在 2023 年及 2024 年為 11%，2025 年及 2026 年為 11.5%，2027 年則達到 12% 的費率上限。

其次，在勞保財務已快速惡化之際，除了支出面的緊縮性調整外，收入面的持續提高，亦是必要之舉。因之本文假設從 2028 年起，普通事故保險費率維持以每 2 年提高 0.5% 的幅度，持續調升到 2070 年的 22.5%。

B. 被保險人人數

被保險人的最低年齡 (ω)，理論上是強制納保的最低年齡，而依勞保精算報告，是從 15 歲開始進行推估，故在此即以 15 歲做為起始年齡 ($\omega=15$)。其次，在各年齡層的被保險人人數方面，由於勞保精算報告並未提供相關細項資料，故在此就勞保統計年報中 2021 年以 5 歲為間距的被保險人人數為基準，並將 65 歲以上的被保險人納為一個區間，先計算出各區間被保險人所佔比率。其後，以平均分配的方式，將每個間距的總比率平均分配到同區間的各年齡層，再採用勞保精算報告所推估的未來各年度被保險人總人數、多重脫退率假設及新加保人數等資料，來架構出從 2022 年到 2070 年各年度的各年齡層被保險人人數。

C. 月投保薪資

關於各年度各年齡層被保險人的平均月投保薪資，在此參考勞保精算報告所推計的 2018 年各年齡被保險人平均月投保薪資，以及其所假設的月投保薪資調整率 1.5%，來將平均月投保薪資調整到 2022 年。其後，分別就各年度的原投保人口及新加保人口的平均月投保薪資，依相同的調整率予以逐年調整，來建構出未來各年度各年齡層被保險人的平均月投保薪資。

(2) 保險給付

A. 給付類別及年度金額推估

在給付類別方面，普通事故保險的給付項目包括生育、傷病、失能、老年、死亡等五項；若進一步就給付型態劃分，則可分為一次給付與年金給付兩大類。基於給付的 AAM 僅限於年金給付型態，故在此即就給付型態來劃分，將失能年金、老年年金及遺屬年金等三項列入年金給付類別，其餘則列為一次性給付類別。

其次，在相關給付的年度金額推估方面，本文直接引用勞保精算報告所推估之各年度各給付項目的給付金額，並依據一次給付及年金給付的分類，來予以做分類下的各項加總。

B. 年金給付調整

在年金給付的 AAM 上，參考日本厚生年金的調整參數，原則上以被保險人人數的年減率加上退休世代平均餘命的年增率，來逐年調降各年度的年金給付金額。

在被保險人人數的年減率方面，是以前述所推計出的各年度被保險人人數，來計算年度遞減率。至於在平均餘命方面，因為包括勞保精算報告及統計年報，都缺乏這部份的推估性數據，故在此參考國家發展委員會所做的「中華民國人口推估 (2022 至 2070 年)」(國家發展委員會，2022) 中，對 65 歲人口所推計的各年度平均餘命，來做為退休世代平均餘命的替代性參數，並據以計算各年度的年增率。

其次，在調整方式上，現行勞保年金給付的調整，依規定是從被保險人領取給付時起算，在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 (勞工保險條例第 65-4 條)，故不同時期的退休者，會在不同年度進行年金給付調整。惟因本文在給付面是直接採用勞保精算報告的整體性數據，

而勞保精算報告也依消費者物價指數成長率 0.9% 的假設，在年金給付的推計上，已反映了法定的可能給付調整。故針對加計被保險人人數遞減率及退休世代平均餘命年增率的額外調整上，在此採行年度調整方式，並針對全體受領者的年金給付，來進行總金額的給付調整。

再者，何謂勞保老年年金的「適切給付水準」，涉及諸多層面的議題，目前也尚未有法定的確切標準，故在此暫不考慮年金給付 AAM 的緩衝機制設定。

(3) 年度基金或安全準備金金額及報酬率

依式(2)，年度基金金額為當年度的收支餘額(Bt)，加上前一年度的基金餘額及投資報酬率的本利和。在這當中，因為勞保目前尚為部分儲備制，故依勞保精算報告的假設，將基金的年度報酬率設定為 4%，依此先將 2021 年底的勞保基金累積額，依 4% 的年報酬率來調整至 2022 年底的累積額。在後續年度中，若制度尚累積有高於隨收隨付水準的基金時，該基金即持續依 4% 來設算報酬率。

其後，一旦制度走向隨收隨付時，即依設定的安全準備金水準，來提列安全準備金。所提列之安全準備金的投資報酬率，在此參考國內現行採隨收隨付制之全民健康保險所做的「106 年度全民健康保險財務評估報告」(中央健康保險署，2017)中，對健保財務評估期間之安全準備金的報酬率假設，在 2022 至 2040 間設定為 0.695%，2041 年之後設定為 1.145%。

(4) 政府財政撥補

由於在 2021 年的勞保精算報告中，預估勞保基金將會在 2028 年用罄，再加上依勞工保險條例第 69 條規定，政府承擔著勞保財務虧損的最終撥補責任³，而撥補金額則列入基金或安全準備金的餘額中。

面對著勞保財務危機的迫在眉睫，再加上多次擬議的勞保年金改革，遲遲無法順利推動。因此，政府自 2020 年起即開始由公務預算來對勞保財務進行撥補，金額則從 2020 年的 200 億元、2021 年的 220 億元、2022 年的 300 億元，到 2023 年將進一步提高到 450 億元。基於政府已開始啟動勞保的財務撥補進程，再加上目前勞保潛在財務負債沉重，若政府不持續提供補助，對被保險人的保險費負擔及年金受領人的給付權益，將造成相當大的衝擊，故本文亦會將此一額外的財源，列入推估時的參數中。

(二) 推估及分析

1. 試擬假設

有鑑於勞保普通事故保險的累積基金，在短期的未來已不足以支應制度的給付需求，而若欲維持部分儲備運作精神，包括大幅提高保險費率及政府補助等都屬於必要措施，但一來基金投資績效的不確定報酬率，未必能長期支持部分儲備的持續運作，二來若持續以提高保險費率來因應支出面及部分儲備制的財務需求，對世代間的年金權益恐會帶來進一步的惡化。

故本文擬參考厚生年金的運作，以讓勞保普通事故保險逐步朝向隨收隨付制運作為規劃目標，設定在 2023 年到 2070 年的推估期間中，除了依前文所假設，保險費率持續穩定調升到 2070 年達 22.5%，以及自 2023 年起即啟動年金給付 AAM 外，以現行勞保財務的惡化情況而言，即使要朝向隨收隨付制，若不採行其他額外的參數修正措施，政府每年高額的財政補助，是可預見的必要之舉。因此本文在此即以政府補助金額為主軸，來評估在不同假設情境下，制度的財務變動情況，以及若欲維持隨收隨付下的制度財務平衡，政府需提供之財政補貼責任的變動情況。

在前述假設下，本文擬定相關推估情境如下：

(1) 情境 A：評估不同假設下的基金累積與變動情況

假設 A1：政府延續 2023 年的補助金額，每年補助 450 億元，保險費率自 2028 年起維持在上限 12%。

假設 A2：政府延續 2023 年的補助金額，每年補助 450 億元，保險費率依前述每 2 年提高 0.5% 的假設，逐年調升到 2070 年達 22.5%。

假設 A3：收入面承續 A2 的假設，支出面另依各年度的被保險人人數遞減率及平均餘命遞增率，來逐年修正年金給付金額。

³ 勞工保險條例第 69 條規定，勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。

(2) 情境 B：評估走向隨收隨付後的政府補助可能情況

當累積基金開始即將用罄時，制度後續即朝向隨收隨付修正。在隨收隨付期間所需維持的安全準備金水準，則參考日本厚生年金訂為足以支應 1 年的支出金額，來推估政府在隨收隨付期間需提供的補助金額。

假設 B1：承續 A3 的假設，直到累積基金低於所需的安全準備金後，制度朝向隨收隨付，並透過政補助來維持制度所需的安全準備金條件。

假設 B2：承續 A3 的假設，但在政府補助方面，以每年提高 150 億元補助的方式，從 2023 年的補助 450 億，逐年提高到累積基金低於所需的安全準備金，隨後以維持制度隨收隨付方式，來修正補助金額。

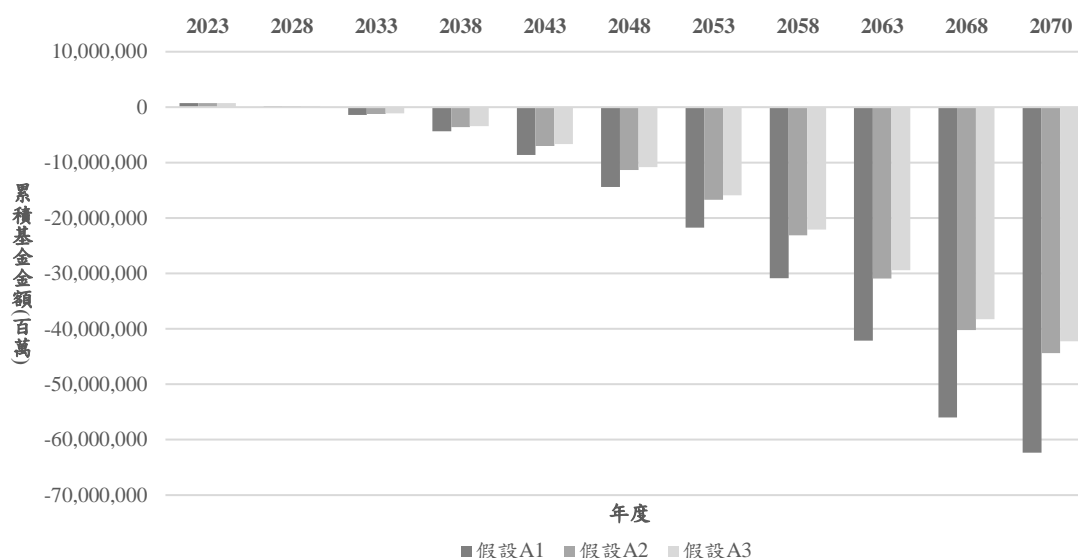
2. 推估結果與分析

(1) 情境 A

首先，就整體基金累積金額變動情況而言，無論採行哪個方案，基金累積在 2029 年 (A1 及 A2) 到 2030 年 (A3)，會依序開始轉向負值，且幅度逐年加重。其次，就個別方案間進行不同修正措施的比較，在假設 A1 下，僅延續政府每年 450 億元的補助，而並未做費率調升與年金給付 AAM，從圖 3 可看出，其財務惡化速度是三種假設中最嚴重的。若進一步搭配階段性的提高保險費率 (A2)，A1 與 A2 間的基金虧損差距金額，從 2029 年的大約 208 億，逐年提高到 2070 年的大約 17 兆 4,985 億，故不僅財務改善效果明顯，且改善幅度逐年提高。而若再導入年金給付 AAM (A3)，A2 與 A3 間的基金虧損差距金額，從 2024 年的大約 28 億，逐年提高到 2070 年的大約 2 兆 1,171 億，財務改善也是逐年提高，但較諸 A1 與 A2 間的差距，明顯來得低。

圖 3

不同條件下的勞保基金累積情況



綜上所述，若依現行的政府補助金額來看，除非有更進一步的較高額補助，或是包括提高保險費率在內等更大幅度的收支面修正措施，勞保財務將很難回復到收支平衡。此外，若就年金給付 AAM 來看，在本文的假設條件下，推估期間中的年金調降幅度約介於 0.7% 至 3% 之間，整體而言降幅並不大，而若再進一步考量到本文未納入的年金最低給付保障水準限制，年金調降幅度將有可能會進一步限縮，進而影響對控制支出面的效益。

(2) 情境 B

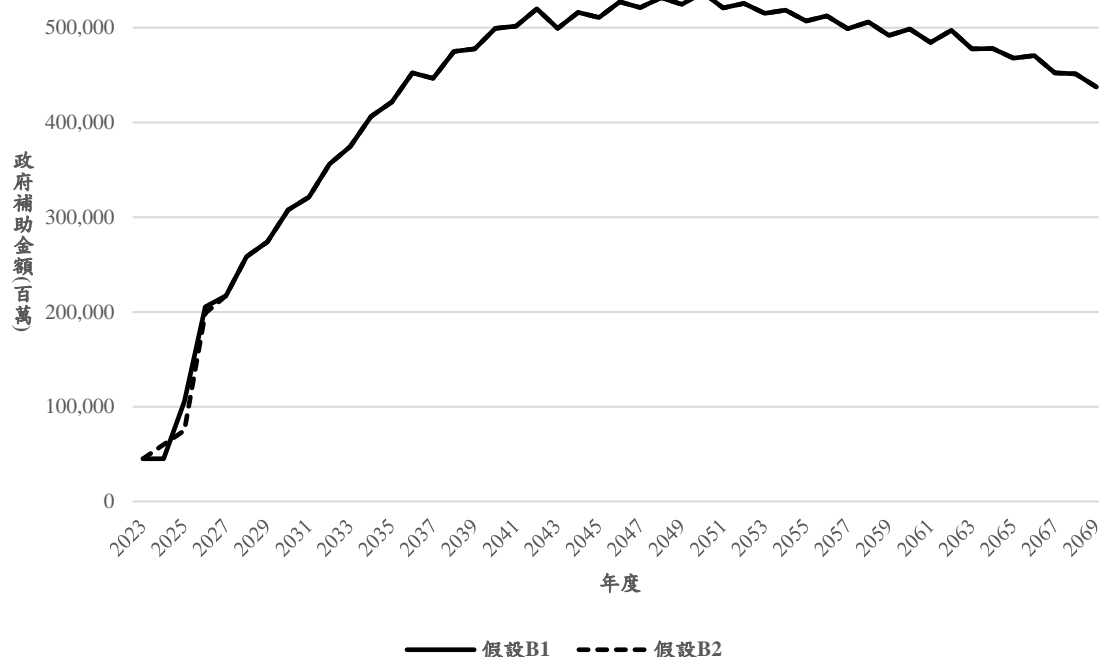
若擬將制度朝向隨收隨付制來調整，在假設 B1 及 B2 的政府補助金額下，制度分別在 2025 年及 2026 年會轉向隨收隨付，因之從圖 4 可看出，在轉向隨收隨付的當年，為維持當年度收支平衡及安全準備金的要求，政府補助金額會呈現大幅提高，以 B1 而言，政府補助金額從前一年的 450 億提高到約 1,056 億，B2 則是從 750 億提高到約 1,986 億。其後，自 2027 年起，二種假設所需的政府補助金額即呈現等額的情況。

其次，若進一步比較 B1 及 B2 對制度財務的效益，從圖 4 可看出，相較於 B1，B2 雖只能讓制度延後 1 年進入隨收隨付的階段，但在採行逐年提高政府補助金額下，B2 所需的政府補助金額在成長趨勢上，較諸 B1 來得平穩。此外，若比較 2022 年到 2026 年間的政府總補助金額，B2 的總補助金額大約為 4,086 億，也低於 B1 的約 4,309 億。

綜合前述，隨著勞保基金的即將耗盡，制度財務朝向隨收隨付制發展，是必然之勢。在這個過程當中，為了維持年度收支平衡，若欲避免費率的急速調升或給付的大幅調降，政府補助即成了必要的階段性措施。因此，政府補助若能夠以計畫性的方式及早介入，除了有助於以較平穩的方式，來階段性的協助平衡財務缺口外，所需的整體補助金額也會較低。

圖 4

朝向隨收隨付之不同條件下的政府補助情況



二、綜合分析與建議

(一) 綜合分析

從前述分析可看出，若參考日本厚生年金的年金給付 AAM 方式，在調整幅度不大的情況下，對現行潛在負債沉重的勞保財務而言，能帶來的財務改善效益相當有限，因此，尚需配合其他收支面修正措施，方能有進一步的綜效。此外，本文所推估之被保險人人數遞減率加計平均餘命年增率，約介於 0.7% 到 3% 之間，相照於勞保精算報告所假設的 CPI 年增率 0.9%，即代表在完全依假設性的指數來進行調整

下，有若干年度可能會影響到年金給付的實質購買力，這也是在採行年金給付指數調整時，如何在確保年金實質保障性、財務健全性與世代間權益公平性之間，所需審慎評估之處。

若進一步將本文的模擬結果與厚生年金的實施經驗相較，由於厚生年金在實施 AAM 之際，延後合格退休年齡的修正措施也在階段性實施中，因而就歷史資料而言，無法明確評估 AAM 對降低年金給付額的具體成效。相照之下，在本文的推估中，單就政策面而言，影響年金給付的時程性變數主要是合格退休年齡逐步延長到 65 歲，而此一時程在 2027 年即已達成，故就推估資料來看，可以較具體的說明實施 AAM 對支出面的影響情況。因此 AAM 對年金支出面的影響程度為何，仍需視與其他制度財務修正措施可能產生的互動，以及更長期的運作或推估資料，方能有較客觀的評估。

其次，就本文所額外納入的持續提高保險費率與政府補助來看，若缺乏政府持續性的較高額財政補助，平衡費率將會迅速攀升，但若只仰賴政府補助，又有違制度的社會保險本質，故二者的併同採行，有其實務上的必要性。在這當中，有鑑於勞保財務赤字的沉苛，若欲在穩定調升費率下，來重建制度的財務平衡，政府補助的提高，即成了可預見的必要性財源。因之，如何因應此一長期性的財源需求，是需要一併預為規劃之處。

此外，從情境 A 及 B 的比較可以看出，以現行勞保的財務狀況而言，若欲維持部分儲備的財務運作模式，對收支面的調整及政府財政都將是相當大的負荷挑戰，因之，朝向隨收隨付來改制，讓制度能在面對相較於投資報酬率來得確定的人口結構與勞動力參數下，來做長期的收支面參數調整規劃，是可以思考的方向。而在朝向隨收隨付的轉型中，就情境 B 而言，政府的財政補助是必要的輔助性措施。在這當中，若能及早規劃足夠的財政財源，來提早展開對各年度制度支出缺口的補助，不僅能讓所需的財政財源較具平穩性，也可以提高財源運作的效率性。

(二) 建議

從前述推估分析可看出，僅透過穩定提高保險費率及年金給付指數調整，仍難以在長期的未來導正勞保財務，而需要政府財政的進一步介入。因此，若能以較宏觀的角度，對勞保收支面做整體的修正評估，會更有助於勞保財務的改善。關於此部分，本文提出如下建議。

1. 修正收支面調整依據

現行勞保年金給付中最主要的財務問題，是在老年年金的部份，而老年年金的提撥額計徵與年金給付基礎的合理性，則是目前需要檢視與修正之處。

在提撥額計徵的相關參數方面，目前尚未有法制化的調整依據者，主要是投保薪資分級表上限的調整。基本上，保費的提撥主要與勞工平均薪資水準的變動有關，而老年年金給付額依規定則是依據消費者物價指數變動來連動調整，故基於保費提撥負擔及制度收支連動，將平均薪資及物價水準的變動都納入考量，來做為投保薪資分級表上限的調整依據，可能是一個較具週延性的方向(王靜怡、吳昭儀, 2019)。此外，目前老年年金的計算，是採計投保期間最高 60 個月的平均月投保薪資，考量到若驟然法制化來提高投保薪資分級表的上限，可能會讓部份較高薪的屆臨退休世代，以較低的保費提撥歷程，來換取到較高的年金給付金額。故建議在法制化投保薪資分級表上限的調整之前，宜先實施延長平均投保薪資採計期間的修正措施，或至少是同步實施，才能降低前述可能行為對年金財務及年金世代公平的負面影響(王靜怡、鄭清霞, 2021)。

至於在年金給付基礎的合理性方面，主要是年金金額的計算，能適度反映過去的提撥歷程，並兼顧制度的財務平衡性，而包括平均投保薪資的計算及合格請領年齡的訂定，是目前需要修正之處。現行平均投保薪資僅採計投保期間中最高 60 個月投保薪資的平均值，基本上不易防堵被保險人與雇主在投保薪資申報上的可能取巧行為。故建議採計期間宜拉長到全部投保期間的至少 20 年至 30 年以上⁴，並依物價指數來適度調整採計期間中的月投保薪資，以計算平均月投保薪資，來兼顧給年金給付的公平性與保障

⁴ 依據OECD(2015: 48-49)的調查，在21個樣本國家的基礎公共年金中，對請領全額年金的法定提撥(或居住)期間要求，有15個國家在20年以上，當中以40年居最多數，共計有加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、日本、盧森堡、荷蘭、挪威及瑞典等9國。

性。至於在合格請領年齡方面，建議可參考該世代被保險人的預期平均餘命，來前瞻性的訂定合格請領年齡的調整，以平衡各世代的年金公平性。

2. 擴大強制納保對象

現行勞保普通事故保險的強制被保險人，基本上是僱用 5 人以上之事業單位的受僱者，亦即自僱者及員工人數 5 人以下企業的受僱者，均非強制納保對象。從勞保老年年金的費基面來看，當費基越集中在受僱者，且未廣納不同工作型態的受僱者時，景氣變動對勞動市場所帶來的負面衝擊，就越容易導致保險費收入的波動性。因之，建議將企業員工未滿 5 人的受僱者及自僱者，逐步列為強制納保對象，如此一來，在勞動市場條件不佳時，部份自僱者的較高收入有助於穩定保險費財源，而必須轉換為受僱於未滿 5 人企業的勞工，也可以因為尚留在勞保的費基中，而有助於降低勞保保險費財源所受到的衝擊（王靜怡、鄭清霞，2021）。

3. 確立政府財務責任

現行勞保的政府財務責任，包括了法定保險費分擔比例（勞保條例第 15 條）、業務費（勞保條例第 68 條）以及虧損撥補責任（勞保條例第 69 條）。在這當中，政府對勞保不同職業別被保險人，負擔了不同比例的保費責任，容易誘使部份民眾掛名加保的投機行為，不僅徒增公平性爭議，也加重政府負擔，故根本之計，是讓政府不再參與保險費的分擔責任，或是對全體被保險人採齊一性的保費分擔比率。不過因為政府負擔不同比率保費責任，是由來已久的運作機制，若欲予以修正，將會涉及被保險人間與雇主方面的不同意見，此為需要花費時間來協調溝通之處。

其次，少子化所帶來的勞動力人口減少，以及薪資水準的沉滯，都已經對以薪資所得為基礎的保險制費基造成衝擊，而透過階段性提高保險費率來增加保費收入，考量到被保險人及雇主的保費負擔，調幅上也無法完全因應已經陷入惡化的制度財務需求，所以參考日本厚生年金的修正經驗，適度導入稅收做為財源，是有助於降低財源過度集中的可能系統性風險。至於在實際運作上，建議可採行政府的年度定額財政撥補方式，並增訂確切的財政來源規定，以提高輔助財源的長期穩定性（王靜怡、鄭清霞，2021）。

綜上所述，基於從收入面提撥到支出面給付的長期性質，年金制度面對的是長遠性社經變數變動所帶來的挑戰，故確立財務重計算機制固為必要，但更進一步明訂收支面參數的法定調整機制，以及政府的財務責任與撥補財源，讓相關規範能在不損及保障性下，依當前與未來的財務情況，來做機動性的修訂並落實應進行的收支調控，方能維持制度財務的永續與年金的世代公平性。

伍、結語

探諸勞保財務的嚴重惡化，平均壽命延長、少子化以及勞動條件變遷，固然是相關因素，然累積自一次性給付時期的長期缺乏完備財務規範、給付資格不當設計及費率調升機制啟動過晚等，方是基本的咎因。因此，在缺乏前瞻性的財務運作法規下，現行勞保條例中的階段性提高費率與老年年金合格請領年齡規定，都僅是為了修正過去所累積的財務沉苛，而訂定的過渡性修正，以致於往往是以犧牲年金給付的保障性與當前工作世代的年金權益，來達到減緩制度財務危機的目的。

就本文所試擬的年金給付指數調整而言，其在理論上固然可以對世代間的年金權益，帶來若干平衡平效益，但在實務上對勞保財務的助益效果，則相當有限。故欲求得勞保財務的長期平衡，根本之計，仍必須從法規面建立前瞻性與動態性的財務規範，才能讓運作面有法源依據來進行收支調控。綜合前文的推估結果與綜合建議，本文在此提出對於改善勞保財務的階段性建議。首先在當務之急的部分，包括：1. 法制化勞保投保薪資分級表上限的調整，並計劃性逐年提高平均投保薪資所需採計的投保期間。2. 立法明訂勞保年金給付應提供的最低所得替代率標準，並在此標準下，將 AAM 導入年金給付中，以求得能在平衡代間年金權益的訴求下，來降低制度在財務導正過程中的可能代間衝突阻力。3. 將政府對制度的財務責任，逐步由補助收入面（保險費）轉向定額補助支出面，並正視勞保財務在修正過程中對政府財

政補助的亟需性，來及早規劃政府補助所需的穩定財政財源。其次，在中長期的規劃建議方面，包括：1.逐步將制度的財務處理方式導向隨收隨付制，在此一轉型期當中，前述所提到應及早採行的政府穩定財政補助，以及以 AAM 來取代基金投資報酬率的追求等二項，若能如實施行，當更有助於財務處理方式的轉型。2.將自僱者及受僱於未滿 5 人企業的受僱者，予以規劃逐步強制納保，藉此來進一步擴大制度在收入面的費基，以求得收入面能有較穩定的成長基礎。

參考文獻

- 中央健康保險署 (2017)。106 年度全民健康保險財務評估報告。
https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=AE8B7E3D259F8432&topn=23C660CAACAA159D
- 王靜怡、吳昭儀 (2019)。勞保老年年金世代公平探討：從年金財務觀點。《保險專刊》，35 (3)，279-307。
- 王靜怡、鄭清霞 (2021)。高齡化趨勢下的勞保老年年金財務規劃：借鏡德國與日本。《老年經濟安全制度專刊》，5，133-159。
- 王儷玲、黃泓智、陳彥志、鄭惠恒 (2019)。臺灣年金制度改革的財務影響與世代不均問題。《臺大管理論叢》，29 (2)，139-172。
- 邵靄如 (2012)。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書。勞工保險局 101 年度委託研究報告。
- 國家發展委員會 (2022)。中華民國人口推估 (2022 至 2070 年)。<https://pop-proj.ndc.gov.tw/download.aspx?id=70&pid=70>
- 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?。《臺灣社會福利學刊》，10 (3)，211-260。
- 陳芬苓、張森林 (2019)。勞保年金給付方式的新思維。《臺大管理論叢》，29 (2)，103-138。
- 勞工委員會 (2013)。勞保年金改革方案草案說明簡報。<http://www.eysc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/105/696516/4e307025-8f10-404f-ac05-60c840760adb.ppt>
- 勞工保險局 (2022)。中華民國 110 年勞工保險統計年報。<https://www.bli.gov.tw/0107117.html>
- 勞動部 (2017)。勞保年金改革相關說明。<https://www.mol.gov.tw/topic/3078/31137/31141/>。
- 勞動部勞動基金運用局 (2021)。勞工保險基金投資運用情形。<https://www.blf.gov.tw/8812/8945/8989/8994/>
- 詹芳書、李永琮、邱詩怡 (2017)。應用世代會計法於勞工保險老年年金給付改革政策之評估。《財務金融學刊》，25 (3)，125-156。
- 魏吉漳、周瑞芝 (2016)。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書。勞工保險局 104 年度委託研究報告。
- (2018)。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書。勞工保險局 107 年度委託研究報告。
- (2021)。勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書。勞工保險局 110 年度委託研究報告。
- 龐寶宏 (2018)。年金改革之「臺灣名義確定給付」(TW-NDB) 模式初探。《聯大專報》，15 (2)，25-45。

- 鐘秉正 (2018)。勞工保險年金與社會安全-兼論相關財務制度。 *臺灣海洋法學報*, 26, 21–46。
- Anzia, S.F., & Moe, T.M. (2019). Interest groups on the inside: The governance of public pension funds. *Perspectives on Politics*, 17(4), 1059–1078.
- Barr, N., & Diamond, P. (2011/01/13). Improving Sweden's automatic pension adjustment mechanism. <https://core.ac.uk/download/pdf/9306337.pdf>.
- Boado-Penas, M.C., & Vidal-Meliá, C. (2012). The actuarial balance of the Pay-As-You-Go pension system: The Swedish NDC model versus the US DB model. In Holzmann, R., Palmer, E. & Robalino, D. (Eds). *NDC pension schemes in a changing pension world, vol 2: Gender, politics, and financial stability* (pp.443–484). Chapter 23. The World Bank.
- Börsch-Supan, A., & Nisticò, S. (2007). *European welfare state regimes and their generosity toward the elderly. In Government spending on the elderly* (pp. 23–52). Palgrave Macmillan.
- Boskin, M., Shoven, J., & Kotlikoff, L. (1988). Personal security accounts: An alternative social security reform proposal. In Wachter, S. (Ed). *Social security and private pensions*. Lexington Books.
- Buchanan, J.M. (1968). Social insurance in a growing economy: A proposal for radical reform. *National Tax Journal*, 21(4), 386–395.
- Foot, D.K., & Venne, R.A. (2004). Awakening to the intergenerational equity debate in Canada. *Journal of Canadian Studies*, 39(1), 5–22.
- Gronchi, S., & Nisticò, S. (2006). Implementing the NDC theoretical model: A comparison of Italy and Sweden. In Holzmann, R., & Palmer, E. (Eds). *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes* (pp.493–516). Chapter 19. The World Bank.
- Hohnerlein, E.M. (2019). Pension indexation for retirees revisited—Normative patterns and legal standards. *Global Social Policy*, 19(3), 246–265.
- Holzmann, R. (2013). Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends and challenges. *International Social Security Review*, 66(2), 1–29.
- Holzmann, R. (2017). The ABCs of nonfinancial defined contribution (NDC) schemes. *International Social Security Review*, 70(3), 53–77.
- Holzmann, R., & Jousten, A. (2010). Addressing the legacy costs in an NDC reform: Conceptualization, measurement, financing. In Palmer, E., Holzmann R. & Robalino, D. (Eds). *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world: vol.2, Gender, politics and financial stability* (pp.277–304). The World Bank.
- Holzmann, R., Palmer, E., & Robalino, D.A. (2012). The economics of reserve funds in NDC schemes: Role, means, and size to manage shocks. In Palmer, E., Holzmann R. & Robalino, D.A. (Eds). *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world* (pp.343–359). Chapter 20. The World Bank.
- Horioka, C.Y., Suzuki, W., & Hatta, T. (2007). Aging, savings, and public pensions in Japan. *Asian Economic Policy Review*, 2(2), 303–319.
- Kashiwase, K., Nozaki, M.M., & Tokuoka, K. (2012). *Pension reforms in Japan*. IMF working paper WP/12/285. International monetary fund.
- Kitao, S. (2017). When do we start? Pension reform in aging Japan. *The Japanese Economic Review*, 68(1), 26–

47

- Kitao, S. (2018). Policy uncertainty and the cost of delaying reform: The case of aging Japan. *Review of Economic Dynamics*, 27, 81–100.
- Ministry of Health, Labour and Welfare (2021). *Annual Health, Labour and Welfare Report 2021*. <https://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw14/index.html>
- OECD (2021). *Pensions at a glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.
- Palmer, E. (2012). Generic NDC: Equilibrium, valuation, and risk sharing with and without NDC bonds. In Palmer, E., Holzmann R. & Robalino, D.A. (Eds). *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world* (pp.309–333). Chapter 19. The World Bank.
- Robalino, D.A., & Bodor, A. (2009). On the financial sustainability of earnings-related pension schemes with ‘pay-as-you-go’ financing and the role of government-indexed bonds. *Journal of Pension Economics & Finance*, 8(2), 153–187.
- Sakamoto, J. (2005). Japan’s pension reform. *Social Protection Discussion Paper, No.0541*. The World Bank.
- Samuelson, P. A. (1958). An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy*, 66(6), 467–482.
- Stalebrink, O.J. (2014). Public pension funds and assumed rates of return: an empirical examination of public sector defined benefit pension plans. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 92–111.
- Stalebrink, O.J., & Donatella, P. (2021). Public pension governance and opportunistic accounting choice: A politico-economic approach. *The American Review of Public Administration*, 51(3), 227–245.
- Takayama, N. (2001). Pension reform in Japan at the turn of the century. *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice*, 26(4), 565–574.
- Williamson, J.B., & Watts-Roy, D.M. (2008). Aging boomers, generational equity, and framing the debate over social security. In Hudson, R.B. (Ed.). *Boomer bust: Economic and political issues of the graying society, vol.1*. Praeger.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*. The World Bank.
- Yashiro, N., & Oshio, T. (1999). Social security and retirement in Japan. In Gruber, J. & Wise, D.A. (Eds). *Social security and retirement around the world* (pp.239–267). University of Chicago Press.
- Yermo, J. (2008). Governance and investment of public pension reserve funds in selected OECD countries. *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, 15. OECD publishing.
- 厚生労働省 (2021)。厚生年金保険・国民年金事業年報 (令和2年度) <https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/nenpou/2008/gaiyou.html>