

國立臺灣大學法律學院法律學研究所

碩士論文

Department or Graduate Institute of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

台日國民年金制度之比較研究

A Comparison of National Pension

between Taiwan and Japan

黃琦嫻

Chi-Ying Huang

指導教授：蔡茂寅 博士

Advisor : Maw-In Tsai, Ph.D

中華民國 97 年 7 月

July 2008

謝辭

寫作這本論文，就像一場發現新大陸的航程。從最初假設新大陸存在開始，即馬不停蹄展開準備工作，正式航行期間還在不斷修正航線，更常常需要對抗前程縹緲的無助感或風雨交加的惡劣天候，所幸除了祈求上天保佑，船上有一群經驗老到或無比熱情的水手幫助、鼓勵我，讓我能堅持到最後。如今船隻進港，除了珍惜大地的溫厚踏實，更由衷感謝所有參與我這段冒險歷程的人。

首先要謝謝我的論文指導教授蔡茂寅博士，論文寫作過程中，我跟大部分的研究生一樣，因為怠於研究而視找老師討論為畏途，但是每次硬著頭皮與老師討論後，都會有豁然開朗的感覺，老師深厚的法學素養與明快的思辯風格，總能簡明又犀利地指出論文的架構或內容的缺點，對於讀死書不懂思考的我而言，始終是學習的目標。研究所期間在課堂上受教良深，也因為參與老師主持的數個研究計畫，啟蒙我日後對社會保障法學的研究興趣，而研究助理的薪水也一直是我就讀研究所與前往北海道大學當交換學生時很重要的經濟來源，對老師的感謝難以言喻，但卻長存心中，祝福老師教學與研究順利，身體健康。

其次，蔡宗珍教授與陳耀祥教授在百忙中爽快答應擔任口試委員，這對我六月底還在寫論文、心急如焚的狀況而言無疑是天降甘霖。感謝蔡宗珍教授對於本論文鞭闢入裡的分析，一語道中我最心虛的缺點，並且親切地提供寶貴的建議，令我佩服不已。感謝陳耀祥教授細心地看我的論文，提醒我許多形式上的瑕疵，也給予許多加強法學論述的建議，使得本議題的思考能更完整。

感謝王能君老師在日文學習或論文寫作過程中所提供的幫助，我永遠記得日文法學名著一在老師精實的課程安排中，日文閱讀能力大增，也因為老師的鼓勵與（言過其實的）推薦函，我才能申請到北海道大學交換學生；回國後老師也相當關心我的畢業論文，並協助搜尋資料，提供討論時間，老師對我的照顧，銘感在心。另一位對我相當重要的老師是北海道大學的倉田聰教授，老師一直很有耐心地聽我說話、回答我的問題，幫助我融入班上學生團體與學習的進程，閱讀老師的著作也讓我在日本比較法的研究中大有斬獲，可惜就在寒假的某個晚上傳來老師驟逝的消息，我還來不及正式地向老師說一聲感謝、再見，就已經天人永隔……現在再閱讀老師的論文、上課講義，總有哲人日已遠，典型在夙昔之感。

感謝大四時為元帶歡樂稅法讀書會、雪琴學姐帶行政法讀書會，讓大學時渾渾噩噩的我也能與高材生威帆、心儀、佳韻、菽芊一同用功唸書進入台大法研稅法組，更認識了優秀的英芳、偉哲、敬宏。而士軒學長的刑法讀書會、煜祥的憲法讀書會是我考取律師的重要推手。進了研究所，我認識太多有益、有趣的人了，我很想一一寫在這裡，並給你們一個擁抱，如果有所遺漏，請原諒我的無心之過。例如在研究計畫的無間道裡，要謝謝巧玲與躍民無私的提攜與幫助，從你們身上得到太多學業的幫助並學到做事的態度，我要說認識你們真好。例如研一待系辦

與邦桓、雯姘成天嬉鬧、喜樂無邊；研二當公法中心助理忙得昏天暗地，多虧有體貼的芳儀與昱仁伸出援手。還有，在課堂上總是自欽福學長、黃源浩學長、孟彥、元駿、東穎、開台、小貝、季緯、彥強、亦超、牧珏、國勛、詠婕、芳宜、全成、玉珊、琇媛的報告或評析意見中獲益良多；而最緊張的一次——論文發表會，幸虧有躍民、孟彥、紹瑜、宗霖、明倫、騏璋、晉鑒、偉仁、苑文、瑩婷、小芬、亦超、牧珏、承學的參與、幫忙與建議，才能順利過關。而研究大樓裡同樣在拼論文的好伙伴：小芬、師綺、巧元、意玟、品潔、惠菁、寒柏，你們的加油打氣讓我倍感溫馨，大家都能如期畢業真是太好了；112 研究室錦秀與宗旻兩位學姐是我難題諮商的好對象，謝謝你們幫我克服鑽牛角尖的個性，祝福你們學業順利。

而北海道交換學生的一年(2006-2007)，也是我就讀研究所期間無法磨滅的回憶。之所以得順利成行，得感謝周泰維學長事前熱心地交流經驗傳承與心理建設，也謝謝宜靜與佳叡慷慨贈送的家當。在異國求學的日子，總有許多不便與失落，但是鈴村夫婦、三浦、田淵、安部、川久保、亞希、丸山、戶谷、朝田、明政、懌銘、詩淳、峻杰等好朋友總是熱心協助解決學業、日文與生活上的問題；與 Homestay 奧山媽媽一家巧妙的緣分，跟惠鈴、純涵、將太、芳菁、張飛到處玩耍的時光……這群人付出的真摯情誼，使我隨遇而安。2007 年 9 月要不是錢花完了、簽證到期了，我是多麼不願意回來面有難色對現實（寫論文）！如今北海道的美景美食已遠，異國友誼卻令我低迴不已。

學校之外，幸運的我也許多貴人相助。謝謝簡雪華阿姨，你對我有如媽媽般的愛護，讓我在台北也能感受到家的溫暖；感謝溫爸爸與溫媽媽愛烏及屋，你們的心意與照顧我實在無以為報；感謝陳秀嫻法官在工作上的寬容與關心，我很開心能成為你的助理。

然而，始終支撐著我的，是一股穩定的力量，這來自親愛的爸爸黃崑茂先生與媽媽莊玉桂女士，即使家中經濟需要我去工作，你們仍願意讓我完成研究所學業，現在是我回報的時候了；而當我面對世界的醜陋面，我能快速從挫敗、沮喪的情緒中走出，都是因為有我親愛的妹妹雅蘭、雅靖、弟弟敏勝讓我知道我不孤單，我會努力讓你們有相同的感覺；謝謝小太陽昱傑上大學以來將近 8 年的陪伴，我的軟弱與惰性你都知道，我的壞脾氣與任性你都包容；因為有你的督促與行動支持，我才能一次次克服研究所考試、律師考試、碩士論文的難關，謝謝你為我做的一切，我希望未來的日子，我也能同等程度地豐富你的生命。

中文摘要

因我國以職業作為老年給付資源分配之標準，不僅使軍公教與民間勞動者間保障差異懸殊，更造成非受薪階級，如農民、自營業者、家庭主婦等人暴露於老年經濟安全保障網之外，因而形成分配不公平之現象。政府後雖以各式老人津貼作為補充，惟各式老人津貼並非老年經濟安全保障之正途，更增加政府之財政負擔，為此，我國立法院於 2007 年 7 月三讀通過國民年金法，除已加入或應加入社會保險之國民，其餘年滿 25 歲未滿 65 歲之國民均應強制加入國民年金，本制度並預定於 2008 年 10 月施行。

本文首先自我國國民年金保險之立法背景與沿革切入，了解我國制訂國民年金法之需求為何，以及歷來討論可能之選項與問題爭點所在，進而介紹 2007 年制定之國民年金法，並自體制規範、被保險人、給付內容與財務狀況為評析。國民年金法之體制規範有待明訂爭議審議機構，充實被保險人救濟管道，以利定紛止爭；國民年金保險之被保險人則有失之過窄與經濟能力不足之缺點，而有弱體保險之譏，不旦影響被保險人參與之信心與意願，亦不利財務健全運作，有害本制度長遠適正經營；國民年金保險之給付內容有老年年金、身心障礙年金、喪葬給付與遺屬年金四種，種類充足，惟礙於低廉之保險費，相對地給付水準不高，有待提升；另就條文觀之，國民年金保險之財務多仰賴國庫負擔，難以達到社會保險自給自足之目標，恐切斷被保險人間相互扶助之社會連帶關係，反而變成國家單向性、恩給性之給付，不得不慎。另，由於農民健康保險無老年給付，因此不在國民年金法所稱「社會保險」之列，是以農保之被保險人亦為國民年金保險之被保險人。由於國民年金保險取消被保險人之老年農民福利津貼，且其與農民健康保險間產生保險費、生育給付、門診給付、住院診療給付、喪葬津貼等差異，引發農民反彈，2008 年 7 月特地為此修法，使得農保被保險人得保持原狀（農保加老農津貼），並得任意加入國民年金，惟如此一來，國民年金保險之被保險人銳減，財務基盤更為薄弱，不啻停留以職業為資源分配之現狀，開制度革新、整合之倒車，本文難以認同。

日本之年金制度行之有年，早在 1870 年代即發展出以公務員為對象之養老制度，後慢慢擴張至公營事業人員、民間勞動者，最後亦成立國民年金保險將非受薪階級納入，斯時與我國現狀同。惟 1985 年日本修法導入基礎年金制度，將全國國民皆納為國民年金保險之被保險人，使得全國國民年達 65 歲以後，皆有一份自己名義之年金以養老，而民間受雇者與公務員等再自厚生年金保險與共濟組合獲得依報酬比例之年金，即為第二層保障。最新一次 2004 年修法則是著重於保險費負擔與年金給付之平衡，固定未來保險費負擔水準，增加國庫負擔，與導入調整年金給付水準之新機制，與夫婦離婚時得分割配偶之厚生年金記錄制度等，容有參考價值。

比較我國與日本之國民年金保險，主要可知兩國社會保險老年給付制度有分立與統一之差異，並且國民年金保險定位亦有補充與基礎之不同，而兩國於保險

財務同樣面臨社會保險財務自給自足原則之質疑。而參考日本年金制度修法歷程，本文建議我國國民年金保險未來應以全民為被保險人，期待以一元化之堅強財政基礎支持國民年金保險之給付，維護國民老年經濟安全之公益，並有利於建立國家資源分配之基礎標準，突破以往以職域作為資源分配之不公平現象；另日本之雙層年金構造或可為我國師法對象，使得受薪階級於國民年金之外仍得再於勞保與公保獲得第二層之保障。2008年7月我國已通過勞保年金化之修法，並預計2008年1月1日施行，希望國民年金能與勞保年金整合，朝全民年金角色邁進。

關鍵字：國民年金，社會保險，社會保障，農民健康保險，老年津貼



目 錄

第一章、緒論.....	1
第一節、問題意識與研究目的.....	1
第二節、研究範圍、方法與限制.....	4
第三節、論文架構.....	5
第二章、台灣之國民年金制度.....	9
第一節、社會保障法之概念.....	9
第一項、社會保障法之沿革概述.....	9
第二項、所得保障之概念與年金保險.....	13
第二節、我國老年經濟安全保障法制之現況與問題.....	17
第一項、我國老年經濟安全保障法制之緣起.....	18
第二項、受薪階級之退休、社會保險與津貼制度.....	20
第一款、軍公教人員之退休、社會保險與優惠存款制度.....	21
第一目、公教人員.....	21
第二目、軍人.....	25
第二款、勞工之退休、社會保險制度.....	27
第一目、勞工退休金.....	27
第二目、勞工保險給付.....	30
第三項、非受薪階級之老年經濟安全保障制度.....	31
第四項、現制之問題.....	34
第一款、老年經濟安全保障制度未能涵蓋全體國民.....	34
第二款、國家以職域作為資源分配標準的公平性問題.....	34
第三款、老人津貼並非老年經濟安全保障之正途.....	35
第四款、保險制度分歧，各自發展.....	39
第五款、短期或一次性給付之保障功能不彰.....	40
第三節、國民年金法之立法背景與制定沿革.....	40
第一項、立法背景.....	40
第二項、制定沿革.....	41
第四節、國民年金法之介紹與評析.....	47

第一項、 體制規範	47
第二項、保險對象	47
第一款、立法院 2007 年 7 月制定之舊法	47
第一目、排除公教保險、軍保人員	48
第二目、排除本法施行後勞保年資達 15 年以上者	51
第三目、強制農民參加、整合農保	55
第二款、2008 年 7 月新法	66
第三項、給付內容	67
第四項、財務狀況	68
第五節、本章小結	69
第三章、日本公共年金法制序說	74
第一節、日本公共年金法制於社會保障法體系中之定位	74
第一項、日本社會保障法之發展	74
第二項、日本社會保障法之體系	77
第一款、給付別體系論與公共年金法制之定位	78
第二款、制度別體系論與公共年金法制之定位	80
第二節、日本公共年金法制之沿革	82
第一項、明治時期草創公共年金制度	82
第二項、1961（昭和 36）年國民皆年金	85
第三項、1985（昭和 60）年修法之契機與重點	87
第一款、1985（昭和 60）年修法之契機	87
第一目、財政破綻	87
第二目、世代間負擔的不公平	88
第三目、家庭間給付的不平衡	90
第二款、1985（昭和 60）年修法之重點	92
第一目、導入「基礎年金制度」	92
第二目、確立主婦之年金權	94
第三目、抑制給付水準	95
第四項、2004 年最新修法介紹	96
第一款、修法概要	96
第二款、修法引發之爭議	102
第一目、憲法第 25 條	102
第二目、憲法第 29 條	104
第三節、日本公共年金制度之構成與特徵	106

第一項、日本公共年金制度之構成	106
第二項、日本公共年金制度之特徵	107
第一款、繼續性	107
第二款、集團性	107
第三款、社會連帶	108
第四款、有償性與雙務性	108
第五款、強制加入	109
第一目、逆選擇與強制加入	109
第二目、自由主義之省思	111
第六款、基金制與賦課制之混和制	112
第七款、兩階段式年金制度	113
第八款、夫婦離婚時之年金記錄分割	114
第四節、本章小結	114
第四章、日本之國民年金制度	118
第一節、序說	118
第二節、制度之內容	119
第一項、主體	119
第一款、權利主體（被保險人）	119
第一目、權利主體（被保險人）之分類	120
第二目、權利主體資格之得喪與期間之計算	126
第二款、責任主體	128
第一目、政府（保險人）—實施與財政之責任	128
第二目、被保險人—財政責任	130
第二項、給付之程序	130
第三項、給付之內容	133
第一款、老年基礎年金	133
第一目、支給要件	133
第二目、年金額	133
第三目、提前減額與延後增額支付制度	134
第二款、身心障礙基礎年金	139
第一目、支給要件	139
第二目、身心障礙認定基準之法律性質	140
第三目、支給額	142
第四目、檢討身心障礙年金納入國民年金制度之正當性	142

第三款、遺屬基礎年金	144
第一目、支給要件與失權事由	145
第二目、支給額	148
第三目、年金之競合與併給調整	148
第四目、遺屬基礎年金與平等原則	150
第四款、單獨對第一類被保險人之給付	151
第一目、附加年金	151
第二目、寡婦年金	151
第三目、死亡一時金	152
第四目、退出一時金	153
第四項、財源	154
第一款、保險費	154
第二款、國庫負擔	157
第三節、本章小結	157
第五章、結論與建議	162
第一節、結論—台灣與日本之比較	162
第二節、建議	164
參考文獻（依作者姓名筆畫排列）	167

圖目錄

【圖 2-1】第一階段國民年金規劃架構·····	43
【圖 2-2】第二階段國民年金規劃架構·····	44
【圖 2-3】第三階段國民年金規劃架構·····	45
【圖 2-4】第四階段國民年金規劃架構·····	46
【圖 3-1】給付別體系論下社會保障法之體系·····	79
【圖 3-2】制度別體系論下社會保障法之體系·····	82
【圖 3-3】1985（昭和 60）年修法前後之年金制度示意圖·····	92
【圖 3-4】1985（昭和 60）年修法前後厚生年金給付結構改變示意圖·····	94
【圖 3-5】1985（昭和 60）年修法前後已婚家庭受領年金之結構改變示意圖·····	95
【圖 3-6】日本 2004 年修法年金金額調整之機制·····	99
【圖 3-7】離婚時分割厚生年金記錄之圖示·····	102
【圖 4-1】日本老年基礎年金滿額之支給條件·····	122

表 目 錄

【表 3-1】今後日本國民年金保險費之變遷·····	97
【表 3-2】日本國民年金保險費繳納率表·····	100
【表 3-3】日本公共年金的主要給付種類·····	106
【表 4-1】日本老年基礎年金額之計算·····	123
【表 4-2】日本 60~65 歲任意加入之例示說明表·····	124
【表 4-3】1941（昭和 16）年 4 月 1 日以前出生之人提前受領之總額·····	135
【表 4-4】1941（昭和 16）年 4 月 2 日（含）以後出生之人提前受領之總額·····	136
【表 4-5】1941（昭和 16）年 4 月 1 日（含）以前出生之人延後支付制度之增額率表·····	138
【表 4-6】1941（昭和 16）年 4 月 2 日（含）以後出生之人延後支付制度之增額率表·····	138



第一章、緒論

第一節、問題意識與研究目的

於社會保障法學之理論中，國家救助為人民無法自立生存之最後一道防線，惟在此之前，國家基於憲法上生存權之要求，亦應建立制度以預防人民陷於無法自立之境地，鑑於生老病死為人生必然面臨之風險（或危險），乃得自其中初步窺見國家採取社會安全保障措施之切入點——對應疾病與傷害帶來人民收入中斷或支出增加之生活風險，國家採取社會醫療保險（如我國、日本）或公醫制度（如英國）支持人民度過勞動力暫時性受損之困厄處境；相對於此，由於老年所彰顯者為勞動力（持續）流失且無法回復之情形，為保障人民餘生之經濟安全與人性尊嚴，須有賴之於長期性與繼續性之給付。從財政法學的角度觀察，於民主社會中，此種老年經濟安全制度得全以國家租稅支應，定期發放老人津貼或福利金，亦得採社會保險方式由國民繳納保險費辦理年金保險，兩者之討論重點不在是非優劣之爭¹，而是由國會考量國家財政情形、人民需求與社會之政經條件，基於國家資源運用之效率，於理性思辯後作出不同優先順序之選擇與設計，而享有一定之立法形成自由，惟仍須受憲法基本權與平等原則之拘束。

觀諸我國老年經濟安全制度可發現，緣於歷史背景與政治考量，我國係以職業別作為國家資源分配之標準：軍公教人員享有退撫制度與公保、軍保，勞動者享有法定退休制度與勞保，其他非受薪階級則受到忽視。詳言之，公務員之退撫

¹ 最直接的論爭為人民對於制度造成經濟負擔之疑慮，社會保險雖必有保險費之設定，惟如以發放定期福利津貼作為老年保障手段，亦將引發全面高度加稅之效果，財源終究來自國民。其次，社會保險中被保險人因繳納保險費獲得之權利尚受財產權之保障，對社會全體而言並有所得重分配與加強我為人人、人人為我之正面思考等優點；福利津貼基於其恩給性質，國家於資源配置過程中取得全面與彈性之有利位置，且基於加稅之需求，將促使立法者思考全面改革稅制。簡之，兩者利弊互見，並無絕對的好壞，而須再搭配社經條件與國家財政俾從中選擇「適合」的保障手段。

與保險基於國家恩給性質²，給付之所得替代率達 7 成至 9 成 5 不等的高給付水準睥睨其他所有國民，但是公保為一次性養老給付，無法因應通貨膨脹、餘命延長或因故一次耗盡之經濟風險，先前雖有因身分保障衍生之 18%優惠存款制度得將一次性給付轉化發揮年金之功能，惟轉型正義下，1995 年以後之年資陸續取消優惠存款之適用，故以軍公教人員而言，雖無給付水準低落之議，卻仍有給付方式保障不周之憂慮。勞動者與公務員相比當然無法望其項背，且勞退新制雖採定期給付，但本質僅為固定金額債權自舊制之一次受給改為分期受給，實益不大；另 2008 年 7 月 17 日勞工保險條例修法前，³勞保為一次給付，其缺失同公保。對勞工而言，勞退與舊勞保之給付水準與給付方式皆有改善空間，但是對照非受薪階級之自營業者、農民、勞工配偶等人老年經濟保障全無之窘境，已是萬幸。如是國家資源之分配極端地呈現從有到無，跨越光譜的兩端，另對同受分配之族群而言亦存有過度與不足之落差，為此，首先遇到的質疑即為，以職業別作為資源分配之標準是否為合憲之差別待遇基礎？甚且，國家放逐部分國民於老年經濟安全保障之荒漠，是否違反憲法生存權之要求、漠視基本國策保護農民、婦女，與實施社會保險之宣示？

我國部分國民暴露於老年經濟危險之議題初於 1993 年底縣市長選舉中，以政治議題之姿受到注目，惟政府不思趁勢一氣呵成建立社會保障制度體系與處理資源分配之公平性問題，基於選票之考量，反以陸續發放各式老人津貼之方式處理，看似雖得收年金之功，但是每人每月 3,000 至 6,000 元不等之金額加重政府財政負擔卻無法達到最低保障之需求，尙且規範疊床架屋反而出現保障重複與不足之不公平情形，不僅未達成資源運用有效性之目標，亦加深人民定位老年經濟保障為恩給性給付之錯誤認知與期待，自陷日後制度改革與整合之泥淖。

² 1995 年公務人員退休法修正以前，公務人員之退休給付全數由各級政府編列預算支應；修法後，雖改由政府與公務人員共同提撥費用建立退休撫卹基金，惟改制後月退休金之基數較過去提高將近一倍，給付水準相形提高，且由政府負最後支付保證責任，故仍未減輕政府於此方面之財政負擔。

³ 2008 年 7 月 17 日立法院三讀通過勞工保險條例修正案，自 2009 年 1 月 1 日起勞保正式邁向年金化。就勞保年金給付概要，可參勞工保險局網頁介紹：<http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0014038>

有鑑於政府財政之考量，以及為落實國人之老年經濟安全保障，並整合各式津貼落日，立法院終於 2007 年 8 月三讀通過國民年金法，並訂於 2008 年 10 月 1 日開始施行。我國國民年金制度乃採取社會保險方式辦理，強調補充性原則與自己責任（繳納保險費始得受給保險給付），立意值得肯定，惟其保險對象並非全民，而是應參加或已參加相關社會保險以外之人，可見我國仍以現有職域保障為主，再以國民年金保險補遺，將國民年金保險定位為老年安全保障之補充制度，如此一來，由於保險對象多為無收入或收入較低、不穩定之國民，連帶影響保險財務基盤之健全，形成弱勢保險之譏，如欲適正運營，恐有賴政府大量資源之挹注，連鎖反應之下，不僅難收社會保險自給自足、減輕政府財政負擔之利，亦容易切斷被保險人之間社會連帶之意識。另且，低保費對應之低給付水準亦使得國民年金保險保障老年經濟安全之功能大打折扣，同時降低被保險人參與之意願。此外，國民年金保險規定施行前僅領取勞保老年給付之人，或是施行後 15 年內領取勞保老年給付之年資未達 15 年之人、且未領取其他相關社會保險老年給付之人為保險對象，可能造成勞保舊法中年資累計已達老年給付上限 45 個月之勞保被保險人結清勞保年資，擠領勞保老年給付，造成勞保財政危機，立法委員提出國民年金法之修正草案以求解套，但是該草案內容是否僅為治標不治本之提議，值得討論。至於本法強制原農保被保險人加入國民年金保險後即退出農保，造成原農保被保險人面臨保費調漲、老年給付以外之給付受損或喪失，涉及主張信賴保護原則之討論，以及修正草案提出之應變措施，本文一併說明。

有感於我國公共年金保險尚於起步階段，面對種種紛沓而來或尚未發生之問題實有需要借鏡他國經驗之必要，揆諸日本公共年金保險發軔之初，與我國同以職域作為制度分立之標準，惟經過一連串之改革呼聲，早在 1961 年即達成全民皆年金之目標，係以共濟組合、厚生年金、國民年金保險三大制度鼎立，建立日本國民老年經濟安全制度，斯時情形可謂與我國現狀相同，以國民年金保險作為「補充」非受薪階級無法加入職域年金制度之保障漏洞；惟 1985 年日本再進行變革，

整合三者為以基礎年金為第一層，共濟組合或厚生年金之附加年金為第二層之年金模式，自始國民年金保險之角色正式從「弱勢補充保障」走向「全民基礎保障」，其整合原因與背景為何，又經過此次修法整合解決何種問題，為何有利年金保險之長久適正營運，在在值得探討。另外，本文介紹日本國民年金的另一個重點在於與我國不同之措施設計與法院見解，激發腦力激盪；最後藉由最新修法趨勢對日本年金財務狀況加以著墨，我國國民年金保險雖於今（2008）年 10 月才要施行，距離第一批領取滿額老年年金之被保險人出現尚有 40 年，暫時或無財政危機之疑懼，但是基於我國另一社會保險—全民健康保險飽受財務壓力困擾之現狀，約可預測財政問題（給付與負擔之平衡）將來極可能成為國民年金制度的重要課題之一，故日本年金制度財政危機之形成過程及其多次修法財政調整之手段，對我國年金制度未雨綢繆實具有重要參考價值。外國的月亮不一定比較圓，況且還要擔憂橘逾淮為枳，但是參考外國法類近制度，見賢思齊、見不賢則內省，是本文寫作之期待所在。

第二節、研究範圍、方法與限制

本文之研究範圍設定於前述設定之問題意識，以我國與日本國民年金保險之制度定位、保險對象、給付種類與財務狀況之介紹與評析為核心，惟社會保障法學各領域往往牽一髮而動全身，如只觀照年金保險恐有見樹不見林之憾，於社會保障法學之地圖上難以正確定位，因此於我國年金保險之先，尚須說明我國整體老年經濟安全保障之限制及缺失，益彰國民年金保險之重要性與功能所在，並嘗試自國民年金保險立法前之研議過程尋找今日成形之脈絡，與未來應有之走向。相對地，日本國民年金保險重在與厚生年金保險、共濟組合間角色分配之有機連結，以發揮層次性保障之功效，因此有必要預先概覽日本公共年金保險之制度總體作為進一步單就國民年金保險討論之基礎。

研究本問題之前提理論繫於何以憲法賦予國家有義務設計、建立並維持社會

保障制度（例如本文討論之公共年金制度），而與社會共同承擔風險之學理討論，⁴惟限於本文寫作時間有限與作者學植未深，恐無法完善處理此議題，故先點出，有待日後法學先進進一步研究以供參考。本文暫且植基於此一未盡完善說理之前提進行其他問題之討論，此為論理上的弱點之一。又，參照我國對於國民年金保險之研究，以經濟學與財政學方面之論述為大宗，法學方面之著作相形有限，因此本文主要自我國法律規範與實務運作層面發掘問題並研析解決之道，並採取比較法之分析研究，引薦日本年金制度之實踐情形，以期對我國國民年金保險未來政策走向提供論證基礎，惟本文無法輔以統計學與經濟學之推演，以堅強法學論述之實證基礎，本文之論述亦僅止於制度規劃大方向之指引，不及具體施作步驟之解說。

第三節、論文架構

於綜合考量前揭問題意識與研究目的、研究範圍、方法與限制後，本文在章節架構上擬安排如下：

【第一章 緒論】

首先說明本文之問題意識與研究目的，進而釐清研究範圍、方法與限制，最後架構全文寫作脈絡。

【第二章 台灣之國民年金制度】

整理介紹我國老年經濟保障之現制，指出其缺失，藉以引導國民年金保險於現制之角色與功能之後續說明。其後，本章擬自國民年金法之立法背景與制定沿革出發，對於立法前對於我國國民年金制度之設計選項有個初步了解，再就舊法、修正草案與新法之內容作介紹與評析。

⁴ 在此感謝口試委員蔡宗珍教授的寶貴建議。

【第三章 日本公共年金法制序說】

了解日本國民年金制度（各論）之前，本章先為整體日本公共年金制度之總論鋪陳，首先介紹日本對於社會保障法體系之兩大學說見解，俾助理解公共年金法制在社會保障法學中之角色定位與基礎法理，學說見解雖遺有說理上之漏洞而為互補，至少得補充我國理論普遍缺乏之不足，提供日後進階發展之土壤與養分。其次依循時間之軸線探索公共年金法制之變化過程，並探視最新修法，最後以整理日本公共年金制度之特徵作結。

【第四章 日本之國民年金制度】

本章承繼第三章之進展，茲以主體、給付程序、給付內容與財源為四大切入點，專就日本之國民年金制度為詳盡介紹，期待最終回歸檢視我國法時，得依比較結果凸顯、觀察制度癥點所在，並於檢討與研議未來走向時，得收事半功倍之效。

【第五章 結論與建議】

最後整理兩國之異同，並對我國現制提出興革建議。







第二章、台灣之國民年金制度

本章擬自社會保障法之概念破題，說明年金保險與社會保障法之關係與定位，作為先行之學理研究，繼而以我國老年經濟安全保障法制之實務作為檢視對象，與學理論述相互對照印證，導出制定國民年金法之正當性與必要性，並針對 2007 年國民年金（舊）法與 2008 年修正草案、新法為介紹與評析。

第一節、社會保障法之概念

第一項、社會保障法⁵之沿革概述

近代國家建立之始，以自由主義為基礎，由完全自由、平等的抽象人格概念出發，確立契約自由、私法自治之私法制度，以及資本主義、自由競爭之經濟制度，⁶就財政之支出面而言，國家之預算僅用於消極地以維持治安、抵禦外侮、維護市場自由競爭機能為限，以防止權力之濫用，保障個人之基本自由。⁷惟 18 世紀工業革命後，運用機械代替人工，革新交通運輸、發展工廠制度後，加速了城市化的進程，改善人民的生活水準的同時，資本主義亦極度發展，其結果造成財富的集中與無產階級的暴增，此時如仍拘泥於純粹的私法自治、契約自由，放任資本家獨占與壟斷市場，理論上勞工階級於法律上雖與資本家一視同仁，現實上卻沒有力量與其抗衡，只有「飢餓的自由」，不啻是立法者漠視現實存在的差異，自欺欺人，使人民活在虛構的自由平等幻境中。是以，為矯正與社會脫節之市民法原理，並解決社會潛在的階級對立所致之動盪不安，法秩序的全面修正有其燃眉之急，社會法於焉萌芽；另一方面，於市場經濟體制下，伴隨景氣循環，時而發

⁵ 本文使用之「社會保障法」用語，核其概念與憲法第 4 節「社會安全」（釋字第 549 號、第 568 號等解釋）同，內涵為有關社會政策之立法。

⁶ 詳參，蔡茂寅，〈社會法之概念、體系與範疇—以日本法為例之比較觀察〉，政大法學評論第 58 期，1997 年 12 月，頁 391～393。蔡茂寅主持，「全民健保保險資格政策之未來走向研究」，行政院衛生署 94 年度委託研究計畫報告，DOH94-HI-1002。

⁷ 葛克昌，「國家學與國家法」，月旦出版社股份有限公司，1996 年 4 月，頁 174。

生因經濟不景氣導致的失業人潮，這與以往因個人怠惰導致貧困之認知不同，亦賦予國家實施社會保障給付之正當化基礎，⁸因此國家功能與時俱進，除消極維護法律秩序外，更積極成爲社會秩序之促成者，達成保護、教養、預防、重分配等功能，進化成以自由法治國爲基礎之社會法治國。

自歷史的脈絡觀之，有別於共產主義提出生產工具全面公有化之激烈革命，資本主義國家爲確保自由主義之法政與社經體制，即建立了以國家責任向國民提供各種生活保障之體制，此爲社會保障制度之濫觴，而於民主法治國家中，鑑於社會保障之給付行政涉及國家重大利益之分配，及對於人民之權利義務所造成之給付或限制效果，而有法律保留原則之適用，委由人民代表制定制度實施時依循之相關法令規定，即爲「社會保障法」。⁹

最初之社會保障制度可追溯自以 1601 年英國之依莉莎白救貧法爲代表之國家救助，以及由勞動者之共濟制度爲基盤成立之社會保險。按國家救助乃國家或地方公共團體依其憲法賦與之責任，對陷於貧困者所爲之救濟制度；社會保險顧名思義，係團結可能遭遇相同風險之多數社會組成員組織一危險共同體形成之自力救濟制度，採用「保險原理」之給付與對價給付均等原則和收支相符原則，¹⁰以及透過團體或國家力量所「外塑」共同危險體成員間的「社會連帶」觀念¹¹所建制，提供團體成員基本生活保障，其特徵¹²爲：(1) 給付要件與給付內容之定型化，(2) 不作資產與所得之調查，(3) 對於所得減少或貧困之情形爲事前之預防，(4) 保

⁸ 堀勝洋，「社会保障法総論」，東京大学出版会，1994 年 3 月，頁 81。

⁹ 荒木誠之，「社会保障法読本」，有斐閣，2002 年 4 月第 3 版，頁 14~15。

¹⁰ 進一步說明請參，加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，「社会保障法（第 3 版）」，有斐閣，2007 年 5 月，頁 21 以下。郭躍民，「全民健康保險特約醫事服務機構合約（特約醫院及診所）之研究」，台灣大學法律學研究所碩士論文，2004 年，頁 2。

¹¹ 鍾秉正，「社會保險法論」，三民書局，2005 年 11 月，頁 113~114。有關社會連帶之說明，可參照，蔡茂寅主持，「全民健保保險資格政策之未來走向研究」，頁 71~75，行政院衛生署 94 年度委託研究計畫報告，DOH94-HI-1002。倉田聡，〈社会連帶の在処とその規範意義〉，民商法雜誌第 127 卷 4、5 號，2003 年 2 月，頁 614~633。亦有認爲社會連帶乃指以人道關懷、個人人性尊嚴之保障爲根底，而非出於治安、公共衛生等目的之救貧，參見，蔡茂寅，〈社會權（二）—生存權、勞動基本權〉，收錄於許志雄等著，「現代憲法論」，2002 年 10 月，頁 97。

¹² 加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，「社会保障法（第 3 版）」，有斐閣，2007 年 5 月，頁 23。

險費（至少）為（一部分）財源，此外，（5）為增進社會保險所得再分配之機能以及防止逆選擇之發生，強制加入亦為其重要特徵，依此，而與國家救助明顯有所區隔。由國家或地方公共團體提供社會保險制度者，最早是德國於 1880 年代為之，英國則較遲於 1910 年代為之。

由於 1920 年代末期到 30 年代之世界性經濟恐慌，造成大規模的失業及其連鎖之生活危機，之後隨即又因第二次世界大戰導致人民生活極度之疲軟與匱乏，直接成為戰後社會保障制度急速地擴張至世界各國之契機。最初以「社會保障」之名訂定法律者為 1935 年美國富蘭克林·羅斯福總統為對應經濟恐慌提出之「新政」（The New Deal）時期制訂之「社會保障法」（Social Security Act），後有紐西蘭等國蕭規曹隨。其後可謂對「社會保障」之想法普及化一事造成決定性之影響者，實為 1942 年英國發表之「貝佛里奇（Beveridge）報告書」。

於此報告書中，英國政府對全國國民宣示：國民因失業、疾病或事故致收入中斷，或是因年老退休或扶養者死亡等致生活無依，甚至因出生、死亡及結婚等而需籌措特別支出之財源時，國家為因應上述等情形，以社會保障作為國民所得保障之手段。質言之，該報告書不僅指摘既存之各種社會保險制度等問題點，以「社會保障」之思考方式統合、再發展既存制度，並確立所謂社會保障，係以所得保障為出發點，以對應基本需求之社會保險為基本手段，輔以對應特殊需求之國家救助（或稱社會救助、公共扶助等）制度，其後再附加任意保險以補全對人民的保障。¹³據此，作為該報告書中最重要的制度之社會保險，其六大原則為：均一額之保險費負擔、均一額之最低生活費給付、適正之給付額、保險者之分類、行政責任之統一、包括性。¹⁴

貝佛里奇報告書對於二次世界大戰後的資本主義國家建構社會保障制度一事影響甚鉅，各國依該報告書之指導方針，接續發展社會保障制度，主要係整合既

¹³ William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, The Macmillan Company(1942).

¹⁴ 詳參，山田雄三監譯，「ベヴァリッジ報告 社会保険および関連サービス」，至誠堂，1975 年，頁 185～187。

存之諸制度，特別是勞動者等任意組織之共濟組合，以及繼受教會之慈善救貧活動之公共扶助制度兩者。必須注意的是，各國仍係奠基於其既有之社會保障制度，及經濟、社會等條件，各自形成新制度，故社會保障制度不一定與 Beveridge 報告書所宣示者全數相符，且社會保障制度在不同國家間依國情亦容有不同之具體內容。例如，即使是身為報告書宣示國之英國，其後亦慢慢逸脫當初所採之均一額負擔、均一額給付之社會保險之基本性制度設計，而各國間制度之差異亦可以以下說明¹⁵概觀。

例如，德國¹⁶與法國¹⁷之社會保障制度，其核心為涵蓋醫療、生產、身心障礙、年金之社會保險制度（法國的「社會保障法典」係訂定以社會保險為基本方式之制度，公共扶助則另屬於「國家救助」之法領域），因此強化勞資共同管理之當事者自治的色彩。此外，英國¹⁸之社會保障法（Social Security Act）訂定由社會保險及國家救助扮演社會保障制度之兩大主軸，惟英國之會保險中並未提供醫療保險，而係以租稅為主要財源提供醫療服務（National Health Service：國民保健服務）。又，以充實之社會保障制度聞名於世之北歐諸國，可大分為社會保險、以租稅為財源提供之醫療服務、所得保障、社會福祉等制度。美國¹⁹係以年金制度為中心之社會保險制度（美國無公共醫療保險制度），以及以租稅為財源對低所得者提供所得保障及福利服務等落實社會保障制度。

最後，值得注意的是，ILO（International Labor Organization：國際勞動組織）在國際社會上推動社會保障實功不可沒，身為聯合國的專門機關，採用條約或勸告之方式設定與勞動條件或社會保障相關之國際勞動基準，與社會保障相關之條

¹⁵ 岩村正彦，「社会保障法 I」，有斐閣，2001 年 6 月，頁 8。

¹⁶ 有關德國之社會保障制度，詳參，倉田聡，「医療保険の基本構造 ドイツ疾病保険制度史研究」，北海道大学図書刊行会，1997 年 2 月。

¹⁷ 有關法國之社會保障制度，詳參，加藤智章，「医療保険と年金保険 フランス社会保障制度における自律と平等」，北海道大学図書刊行会，1995 年。

¹⁸ 有關英國之社會保障制度，詳參，武川正吾、塩野谷祐一編，「先進諸国の社会保障 1 イギリス」，東京大学出版会，2000 年。

¹⁹ 有關美國之社會保障制度，詳參，菊池馨実，「年金保険の基本構造 アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念」，北海道大学図書刊行会，1998 年。

約²⁰最耳熟能詳者莫過於 1952 年之第 102 號條約（有關社會保障之最低基準之條約，日本國會於 1976 年批准），該號條約中列舉以下社會保障給付，明示由社會保險或國家救助方式提供：醫療給付、傷病給付、失業給付、老年給付、業務災害給付、家屬給付、母性給付、身心障礙給付和遺屬給付，並訂有最低之給付條件。實可謂該條約基本上以所得保障之體系來理解社會保障制度。²¹

第二項、所得保障之概念與年金保險

國家欲藉「法」建立對社會大眾生活保障之制度，首當其衝的問題在於必須釐清究係保障何種需求，以及保障手段應如何對應需求之變化；其次隨之而來的問題則是：於人民各種應受保障之情形中，國家應予何種程度之保障？於資本主義社會中，相對於資本家之一般大眾並無生產工具，乃依憑自身勞心勞力工作換取貨幣（交易之媒介），再以之換取生活中各式各樣之必需品或奢侈品；換言之，個人維生所需、所欲之物的原形即為勞動力之評價，是以理論上國家如能保護人民之勞動力，即等同提供人民維生之保障，惟現實上國家無法對抗生物生老病死之自然歷程，而物理性地保障每個人維持一定水準之勞動力，於是國家遂轉換成對於勞動力減損造成所得的減少、喪失或支出費用的增加，設計制度提供經濟上對所得的保障，達到殊途同歸的生活保障目標。

雖然於資本主義社會中，任何物事最終皆得衡量出其金錢價值，惟給付者一方基於保障效率之考量，而有兩種選擇—以金錢彌補喪失、減少的所得或增加的支出費用，或是提供設施利用等直接消弭增加支出費用的起因—達到所得保障的目的。後者如國家建立醫療保健服務制度，使疾患者能即時、適切地回復健康狀態，守護國民健康，同時亦免除國民因支出傷病之醫療費用導致經濟困頓之虞。

²⁰ 例如有：業務災害相關給付之條約（第 121 號），身心障礙、老年及遺屬相關給付之條約（第 128 號），醫療及疾病相關給付之條約（第 130 號），促進雇用及對失業者之保護的條約（第 168 號），還有其他為補全上述條約所做之勸告或實施準則等。詳參，財團法人厚生統計協會，「厚生の指標（臨時增刊）保險と年金の動向」第 53 卷第 14 號，2006 年，頁 44。

²¹ 岩村正彦，「社会保障法 I」，有斐閣，2001 年 6 月，頁 8。

至於以給付金錢為手段之前者，則可依受給付對象是否已無法自立之急迫性為標準區分「救貧」（如對低收入戶或遭受急難、災受害者之社會救助）與「防貧」（如勞工保險、公教人員保險等）兩者。就上述提供服務或金錢之經濟性保障手段，其進行之方式爰可依財源區分為：全以國家稅收挹注之國家救助與社會福利²²制度、或是共同風險成員彼此協助之社會保險制度，國家選擇以何者進行對人民之經濟性保障，本質為國家資源之分配，涉及客觀社會經濟之情勢，與國家資源配置之效率等，純為政策性之討論，應無理論上之必然，²³惟考量補充性原則，避免人民過度依賴國家而不願自立，尙且國家稅收有限，為求資源分配之效率，而有不同之選擇搭配。就實然面以觀，國家基於對人民理性規劃未來經濟保障之信賴與期許，故在防貧面上，多以利用具有共同風險之人民互相扶持、彼此照顧之社會連帶關係，建立以風險團體成員所繳納保險費經營之社會保險制度，並由國家負擔制度運作所需之行政費用即為已足，此為德國的俾斯麥社會保險模式；另鑑於已陷入無資力之人其難以繼續生活，其受救助具有急迫性與重大性，基於國家之保護義務當以國家救助制度快速救貧以落實憲法上保障人民生存權之要求。國家救助具有最低保障之性質，因此係視個案需受保障之具體需求程度而提供給付，相對於受救助者本身之能力與財產而言，乃居於輔助之地位，也因此不得干涉受救助者之隱私，對其進行資產調查，其所遺留的標籤化烙印成為與社會保險最大的不同點之一。一般而言，國家救助係補充個人自立與社會保險之不足，為非自願性無法自立，藉由家屬扶養義務、社會保險機制皆無法滿足最低生活需

²² 學者間對「社會福利」範圍之界定及其中若干項目之劃分仍存有不同看法，但一般均認為社會福利之內容包含老人、身心障礙福利。參見詹火生主持，「我國社會福利法制之研究」，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組 1990 委託研究計畫，頁 29。

²³ 我國大法官釋字第 578 號解釋針對立法者應如何規劃勞工退休制度，以符合憲法第 153 條之要求，認為立法者就整體勞工保護之制度設計，以及保護勞工之內容與方式，享有一定之形成自由。該號解釋文可謂釋憲者謹守權力分立原則，並未具體指示立法者在各該合憲的制度中應作如何之選擇與組合。不過在協同意見書中余雪明大法官對儲金制加以肯定，許宗力大法官則支持以社會保險為核心、企業退休金採自願實施之方式，但同時強調：「不是因為憲法的要求，而是立法選擇的問題，主戰場在立法院而不在大法官會議桌上。」惟就全民健康保險制度而言，由於我國憲法增修條文第 10 條第 5 項明文規定：「國家應推行全民健康保險……」依此反面解釋，其實也限縮了立法者制度形成的選擇空間，使立法者無法以稅收制的社會給付全面取代社會保險制之健康保險制度。

求之人的最後一道防線。

上述提供服務消弭增加支出之原因以及提供金錢救貧，國家概略已有具體之保障方向以設計對應之制度，標準即為：「費用之起因」與「無法自立之人」兩者。惟就以防貧為目的之金錢給付制度而言，似有必要再進一步研討防貧制度之給付種類，否則人生中陷於貧困之原因根本無法細數，如果要求國家鉅細靡遺地一律做出完整的預護，不僅忽略人民有追求幸福的能力與選擇性，而於學理上將有違反補充性原則之虞，現實上基於資源之有限性，國家亦力有未逮，無法面面俱到，是以，適當針對非自願性且一定會發生之危險事故：如老年、死亡等，或非自願性且一旦發生就會造成勞動力（金錢）的重大損失之風險事故：如失業、身心障礙、傷害、疾病等，作為設計防貧之金錢給付制度的切入角度。其中年金制度可說是國家針對長期性、繼續性風險所設計出防貧之金錢給付制度之一，其重點在於與一次性給付區隔，而為於防貧事故發生時為定期性繼續給付金錢之方式，其間隔不一定以年計之，亦可能按半年、季、月或週等週期給付金錢。以年金之財源可區分為，如為稅收，則係國家對國民雨露均霑的福利制度。亦可能直接來自受給者，其中如係強制受給者預先繳納金錢至個人帳戶，藉由集中管理與集體投資獲得孳息，每一帳戶中本金與孳息之總和即為受給者之退休金，投資與幣值風險由帳戶所有人承擔，故對個人而言可能發生繳費較高，但給付不足的問題；惟就制度整體而言具有充分的準備金，且給付金額即為個人帳戶內儲蓄之積累，即使面對人口老化之衝擊，制度亦不易發生財政拮据的難題，此稱為「個人帳戶制」²⁴，但由於與社會成員間並無發生金錢之流通，乃有別於社會保險，而為強制個人儲蓄措施。²⁵如採取社會保險之方式經營，即為課予風險共同團體成員加入並繳納保險費之義務，並將現已收到之保險費用作已達年金受給資格者之給付（隨收隨

²⁴ 在此著重當然個人帳戶制之財源作出如是區分，當然個人帳戶制之給付方式亦可能採取一次給付。

²⁵ 有學者批評個人帳戶制不具危險分攤的功能，其強迫儲蓄之性質，甚具有侵犯人民經濟自由與財產權之嚴重嫌疑，詳參，郭明政，〈個人帳戶方案之憲法分析〉，收錄於，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編輯，「當代公法新論（下）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版社，2002年，頁514。

付制)，稱為「年金保險」。社會保險的特徵為利用保險的技術滿足人民經濟所得的保障需求，強調個人責任：繳納保險費才能受領保險金，不（按時）繳納保險費之成員，將受到加徵滯納金、強制執行或事故發生時無法受給之不利益；另外由於年金保險之給付會隨著銀行利率、物價指數、生活水準等而調整，尙且在隨收隨付制之運作下，社會保險僅備有必要之出納準備金，其必然仰賴社會總體的經濟力與目前大量的參加者繳納保險費以支應年金保險正在給付之保險金，故少子化、高齡化、經濟衰退是年金保險財政之危機所在，從另一方面而言，社會保險相應而生強制加入²⁶之要求，此不僅為啓示社會互助的重要性，更來自於財政永續經營之需求。又，經由社會連帶調整保險技術中完全對價性之操作，保險費之計算方式不必然與給付成正相關，反而著重量能原則，發揮社會成員人飢己飢、人溺己溺的互助合作精神，爰具有所得再分配的效果。雖然在年金保險中保險金與保險費成正比，或是在某些國家中定位為全民基礎保障之年金保險為相同世代之所有參加者均繳納、受領相同之金額，故僅透過政府稅收補助方於同一世代之成員間發揮隱晦不彰的所得再分配功能，但由於年金保險採取由現役世代支撐受給世代之方式，保險費亦隨著薪資、物價指數等調整，因此仍無法否認其世代間所得再分配之效果²⁷。

承上述，年金作為防貧之金錢給付制度，其危險（或風險）事故設定上，則有緊扣其長期性、繼續性給付特性之必要，因而導出老年、身心障礙與死亡三種導致勞動力減損或喪失後無法回復正常應有水準之情形。被保險人發生老年、身心障礙之危險（或風險）事故後，其所獲得之保險金為減損或喪失之勞動力（所

²⁶ 有關於社會保險強制納保之合憲性，參見大法官釋字第 472 號解釋；蔡維音，「社會國之法理基礎」，正典出版文化，2001 年，頁 149 以下，以我國全民健保為例探討強制納保之合憲性。惟有學者指出，法律規定強制納保係以公權力形塑社會連帶關係，必須注意成員原有相互性關係淡化的危機，參見，孫迺翊，〈憲法解釋與社會保險制度之建構〉，臺大法學論叢第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 263 以下。

²⁷ 有關於年金保險基於「世代契約」之假設，進行世代間所得移轉可能產生世代負擔之公平性問題，參見，孫迺翊，〈從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題〉，收錄於，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編輯，「當代公法新論（下）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版社，2002 年，頁 474 以下。

得)之彌補，惟有疑者在於，於被保險人死亡之情形，除喪葬花費，其再無生存所需，亦當已無喪失勞動力之填補必要，然為何學理上與各國實施年金制度實務中仍將被保險人死亡列為保險事故之一？蓋婚姻與家庭為社會形成與發展之基石，大法官釋字第 554 號解釋曾闡明婚姻制度之重要功能：「婚姻制度植基於人格自由，具有維護人倫秩序、男女平等、養育子女等社會性功能」，婚姻係夫婦雙方人格得以實現與發展生活共同體之永久結合關係，使夫妻在精神上、物質上互相扶持依存，並延伸為家庭與社會之基礎，受憲法制度性保障。²⁸年金本為勞動力(所得)之替代，而對負有扶養他人義務之人而言，個人之勞動力不僅為個人生存所繫，其效能射程更涵蓋受扶養人的生存；換言之，即使被保險人死亡，惟受扶養之人為繼續生存故對被保險人勞動力之需求仍然存在，不容忽視，勞動力遂仍有受填補之必要。是以當被保險人發生老年或身心障礙之事故時，得自年金制度獲得相當之保險金繼續保持原有勞動力所發揮對己與對受扶養人之經濟照護功能，惟被保險人死後，年金即轉換成「遺屬年金」，穿透被保險人，直接對遺屬為經濟照護，發揮被保險人勞動力原有之功能。遺屬年金雖得以被保險人勞動力之功能獲致理論之基礎，然其正當性尚須植基於受扶養人受被保險人勞動力照護之必要性，亦即受給遺屬年金之適格受扶養人須以仰賴被保險人維持生計之事實且無法自立為限。

第二節、我國老年經濟安全保障法制之現況與 問題

我國現今之老年經濟安全保障法制，主要係以職業別建立軍公教、勞工之退休與社會保險制度為基調，對其他未享有退休或老年給付之老人，則發以各式敬老津貼與老農福利金，最後再由國家救助制度為最後之補充，乍看複雜多元，實

²⁸ 大法官釋字第 362 號、552 號、554 號解釋參照。

為相當凌亂不完整，甚且有國家資源嚴重分配不均之現象發生（詳後述）。為集中焦點說明我國老年經濟保障現制因職業別發生保障懸殊之問題，本節預定將重點置於退休制度與老年經濟安全社會保險之部分，暫且不論社會救助。

第一項、我國老年經濟安全保障法制之緣起

不同於西方社會可追溯自 18 世紀後各國因面臨工業革命帶來的社會問題，故採取資本主義之調整措施，以及法國大革命掀起民主思想與自由主義的蔚然風潮，有其淵遠流長的歷史因素；相對地，檢視我國老年經濟安全保障法制之起源，可發現多是在特殊的時空背景與政治考量下由國家主導建立的。1950 年代蔣介石政權初到台灣，當時由於國共內戰失敗，國民黨政府視台灣為「復興基地」，企圖透過選擇性的民生主義福利制度爭取台灣人民對其威權統制之合法性認同，出發點並非回應台灣社會之需求，亦非調和社會族群、階級之對立，故首當受惠者為國民黨政府合法性地位之主要支持者—軍公教人員與國營企業勞工，其退休撫卹全由各級政府編列預算支應，並以公保低保費政策博取受益者之政治忠誠度；接著，鑑於產業結構改變，勞工人數急遽攀升不容小覷，遂以台灣省勞工保險辦法將廣大的勞工階級納入保險範圍，1958 年制定勞工保險條例時，藉由扶植由黨控制之職業工會擴大控制至無一定雇主之工人與漁民，阻斷民間自主團體與不同意見之形成，且透過公勞分立之制度可遂行對不同職域之資源比例分配，1979 年勞保條例再次修正，擴大勞保強制投保對象至勞心工作者，以增強政治統治正當性，惟私立學校教職員基於階級身分意識，不願加入勞保，並要求與公立學校享有同樣待遇，折衷之計為另法設立私立學校教職員保險。最後，相較於軍公教團體、勞動階層更為弱勢之農民，經過 1980 年代末期民主轉型過程中的一連串社會抗爭後，國家以農民健康保險予以特別照顧、回饋補償。由以上的歷程可以看出，我國老年經濟安全保障法制一直以來就是國家帶有政治目的所創建的恩給式制度，並非因團體成員間因相互性之覺醒或同舟共濟的連帶意識需求而自主性地導出的

設計，²⁹也因此這種對社會保險錯誤的認知與期待使我國社會保險制度一開始就注定了低保費³⁰的討好政策取向，政府與雇主、被保險人共同分擔保費，後續尚須以稅收填補財務缺口。

在退休金方面，於 1995 年修正公務人員退休法前，公務人員之退休給付全數由各級政府編列預算負擔，後為減輕政府財政負擔，1995 年修法後實施新退休撫卹制度，依同法第 8 條第 1 項規定，由政府與公務人員共同提撥費用建立退休撫卹基金以支付公務人員退休金，並由政府負最後支付保證責任。另外，針對勞工退休金的部分，政府在 1980 年代實施「私人化」的雇主責任制，巧妙地將勞工退休金全數轉嫁為企業責任，成為迄今勞動基準法所實施的退休金制度，但由於理論上勞工於正常情形須為同一雇主工作至少 15 年以上始取自該雇主領取退休金之債權，與我國勞工頻繁「跳槽」之國情不相容，且現實上常發生企業惡性倒閉導致勞工求助無門，保障化為泡影，因此 2004 年立法院通過勞工退休金條例，以雇主每月提撥工資之 6% 與勞工自願提撥之金額作為勞工未來領取退休金之來源，此種採取個人帳戶制的好處是勞工得免於轉職或公司倒閉而慘遭退休金歸零的風險，但是也引發羊毛出在羊身上之質疑，以及退休金的領取方式中，一次給付保障功能不彰，月退休金則有定期額度太低無濟於事之皆議。針對勞工退休金問題，早有改採年金給付之規劃，勞委會亦多次強調此等規劃為施政之重點，³¹今亦已研議出年金草案送至立法院審議，其後續發展有待觀察。

²⁹ 孫迺翊，〈憲法解釋與社會保險制度之建構〉，臺大法學論叢第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 268~270。林國明，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，台灣社會學第 5 期，2003 年，頁 22。傅立葉，〈台灣社會保險制度的社會控制本質〉，台灣社會研究季刊第 15 期，1993 年，頁 56 以下。

³⁰ 以農保為例，目前農保費率為 2.55%；全民健康保險實施以前農保費率為 6.8%，係因配合 84 年 3 月 1 日全民健保實施，將農保醫療給付業務劃歸健保，經扣除劃歸全民健保之 4.25% 後，農保費率調整為 2.55%，迄今均未再予調整。農保之保險費率訂定，係由中央主管機關按被保險人投保金額 6% 至 8% 訂定，報請行政院核定之。農保制度從開辦迄今，財務情形年年虧損，均由政府編列預算撥補。農保財務狀況從 79 年度農保正式全面實施後開始明顯惡化，至 95 年度止，虧損合計數為 1,136 億 3,951 萬 4,669 元。政府已撥補虧損數為 1,106 億 68 萬 2,733 元，尚有 30 億 3,883 萬 1,936 元虧損待撥補。資料來源：內政部社會司 95 年社政年報，<http://sowf.moi.gov.tw/17/95/index.htm>，瀏覽日期：2008/6/1。

³¹ 例如 2002 年 4 月 23 日勞委會於全國社會福利會議分組會議之報告。

相較於軍公教獨享優渥老年保障，農民雖有農保，卻未有老年給付，其他非就業者與家務工作者（多為家庭主婦）也未受老年經濟安全制度照護，這種階層化情形厥成爲社會安定的嚴重問題。於 1990 年代初期，當時的反對黨（民進黨）屢屢以發放敬老津貼作爲選戰主軸，使得此項議題另以政黨競爭之政治問題姿態受到注目與辯論，³²後除了民進黨執政的縣市有所謂老人津貼之發放外，中央政府亦陸續實施中低收入老人津貼、老農津貼，又在 2002 年 5 月完成「敬老津貼暫行條例」之立法，此後老年津貼不再以中低收入爲限，而成爲普遍性的津貼。有學者指出，年金議題的浮現雖是肇因於政黨競爭，但由於我國政黨競爭向來的主要分際與基調在於國家認同議題，而非政經意識型態或階級立場上，因而政黨間對該議題研討、辯論的深度與廣度稍嫌不足，尙且民進黨老人年金之選戰訴求流於對選民給予利益之誘惑行動，未能提高至分配正義的層次上，也降低了該項政策的正當性。³³

第二項、受薪階級之退休、社會保險與津貼制度

以下擬就公職人員、教師、勞工之退休、社會保險與津貼制度作說明，由於在公職人員中又可區分：總統／副總統、政務官、司法人員、公教人員、職業軍人、政府聘僱人員、軍中聘僱人員……等，如要細分相當繁瑣，本文僅就一般之軍公教人員爲例說明。

³² 1992 年底我國國會全面改選的立法委員選舉中，台南縣的民進黨候選人蘇煥智首先提出「65 歲以上老人每月 5000 元老人年金」之政見訴求，該項策略使其選戰獲得空前勝利，也因此導致其所屬的新潮流系決定以同樣選舉訴求作爲 1993 年 2 月澎湖縣長補選的選戰策略，竟使過去 40 多年來從未有反對黨執政之澎湖縣一舉政黨輪替，也進一步導致 1994 年的全國縣市長選舉中，民進黨中央定調以老年年金爲共同的政見，以求贏得勝選。詳參，傅立葉，〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，收錄於，林國明，蕭新煌主編，「台灣的社會福利運動」，巨流圖書有限公司，2001 年 8 月，頁 239。

³³ 傅立葉，〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，收錄於，林國明，蕭新煌主編，「台灣的社會福利運動」，巨流圖書有限公司，2001 年 8 月，頁 254。

第一款、軍公教³⁴人員之退休、社會保險與優惠存款制度

以一般軍公教人員為例，其老年生活經濟保障主要包括公教人員退撫制度、公教人員保險以及公教人員福利互助等至少三種給付，其中由於福利互助之給付相當有限，因此不特別說明。除此之外，尚有優惠存款之特別措施，是故縱使公教保險之給付雖為一次給付，或者退休人員選擇一次給付退休金，亦得透過優惠存款制度轉化為類似年金之給付。

第一目、公教人員

壹、一次退休金或月給退休金

於 1995 年修正公務人員退休法前，於舊制下公務人員可選擇領取一次退休金或月退休金，退休給付全數由各級政府編列預算負擔，公務人員最後服務機關屬於中央者，以銓敘部為支給機關；屬於直轄市者，以直轄市政府為支給機關；其餘同樣依其所屬之層級，分別由縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所支給之。1995 年修法後實施新退休撫卹制度，依同法第 8 條第 1 項規定，由政府與公務人員共同提撥費用建立退休撫卹基金以支付公務人員退休金，並由政府負最後支付保證責任。依同法第 6 條第 1 項規定，公務人員退休金之給與方式分為：1、任職 5 年以上未滿 15 年者，給與一次退休金；2、任職 15 年以上者，退休人員得選擇一次退休金或月給退休金（年金形式），或兩者之比例搭配。³⁵在 1995 年修法前，公務員退撫所需財源完全依賴國庫，在過去退撫支出尚列為社會福利支出項目的時

³⁴ 本文以雇主為政府或民間事業體為標準，區分軍公教或勞工，惟就教職員而言，因其服務場所為公立或私立而與前述分類標準產生無法相容的狀況。但因私立學校與公立學校之有給專任教職員均同參加公教人員保險，故將「教」與「軍公」併同討論，不再額外區分公立或私立教職員，合先說明。

³⁵ 1、兼領二分之一之一次退休金與二分之一之月退休金；2、兼領三分之一之一次退休金與三分之二之月退休金；3、兼領四分之一之一次退休金與四分之三之月退休金。

代，軍公教人員退撫占中央社福支出將近 60%，顯示社會福利資源分配嚴重扭曲。³⁶改制成退撫基金之初衷在於減輕財政負擔，惟改制後月退休金之基數較過去提高將近一倍，使得給付水準隨之提高，加上基金管理費用，其實並未達到最初追求之目標。

公立學校教職員於學校教職員退休條例 1995 年修法前，係由各級政府編列預算支付其退休給付，修法後公立學校教職員退休制度併入退撫基金，由退撫基金支付。³⁷其退休金之給與方式依學校教職員退休條例第 5 條第 1 項規定，同為如上所述。

私立學校教職員雖未納入公務人員退休撫卹之體系，然依教師法第 24 條第 1 項規定之儲金方式時，教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。另，私立學校法第 64 條第 3 項與私立學校教職員工退休撫卹基金撥繳、收支、保管及運用辦法第 3 條之規定，由學生負擔學費加計 2% 以下，董事會與學校每學期並提撥學費或雜費之一定比例，共同成立全國性私立學校教職員工退休撫卹基金（以下簡稱「私校退撫基金」），辦理教職員工之退休、撫卹與資遣等相關事宜，其中教師並無任何負擔，這種恩給式的福利措施，在台灣已是僅見。³⁸惟私校教職員工之退休給付乃採取一次性給付，不若公立學校得選擇年金給付，因此對老年經濟安全保障仍有不足。³⁹

貳、公教人員保險

公教人員保險法第 2 條將公務人員、公、私立學校有給專任教職員均納入本保險中，本保險之保險費由被保險人與政府共同負擔，私立學校之教職員尚有學

³⁶ 孫迺翊，「我國國民年金制度合憲性基礎之研究—以德國基本法及年金保險法為借鏡」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1995 年 6 月，頁 145。

³⁷ 學校教職員退休條例施行細則第 33 條參照。

³⁸ 何秋香，〈台灣私立學校教師退休制度之研究〉，僑光學報第 29 期，2007 年 7 月，頁 3。

³⁹ 葉至誠，〈私立學校退撫制度改進方案芻議〉，立法院院聞第 32 卷第 3 期，2004 年 3 月，頁 28。

校共同負擔，⁴⁰被保險人應自付之保險費由各該服務機關於每月發薪時代扣。⁴¹保險給付有：殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四種，依同法第 14 條規定，被保險人依法退休、資遣者，或繳納保費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，予以一次養老給付，原有之醫療給付部分於 1995 年併入全民健康保險。而被保險人於 1995 年 3 月 1 日以後 1999 年 5 月 30 日以前繳納保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保者，依原公務人員保險法或原私立學校教職員保險條例規定標準予以一次養老給付。

參、優惠存款（私校教職員無）

優惠存款制度乃是一種經由行政規則⁴²所實施，而未有充足民主審議與法律基礎之制度，由國家委託金融機構辦理，其業務內容為對於受益人所存入之退休金存款給予特別優惠利率，原利率與優惠利率之利息差額由國家以預算支應之。本制度之起源為過去立法者認為公務人員退休金是以最後在職之月俸額及本人實物代金以計算，造成公務人員的退休實質所得偏低，因此再設計以優惠存款措施變相提升公務人員之退休金，⁴³故為我國保障老年經濟生活安全之一環。申言之，優惠存款制度乃是政府在過去公教人員待遇及退休給付尚未提高之前，本於雇主之立場，針對退休給付制度之不足所建立的過渡性、輔助性的措施。⁴⁴

隨著公教人員待遇之提升，復以優惠存款制度成為政府沈重的財政負擔，為此於 1995 年 7 月 1 日修正公務人員退休法施行細則，伴隨退撫新制之施行，針對 1995 年 7 月 1 日後之任職年資取消優惠存款之適用，⁴⁵1996 年 2 月 1 日開始實施學校教職員之退撫新制後，亦比照取消優惠存款之適用。

⁴⁰ 公教人員保險法第 9 條參照。

⁴¹ 公教人員保險法第 10 條第 1 項參照。

⁴² 優惠存款制度之法源有：退休公務人員一次退休金優惠存款辦法、退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法、司法官退養金優惠存款要點、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點等。有關該法源之法律性質，參見，蔡宗珍，〈退休公教人員公保養老給付金額優惠存款措施之變動〉，頁 11~12，發表於「第七屆行政法實務與理論學術研討會」，2007 年 11 月。

⁴³ 曾明發，〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析（上）〉，立法院院聞第 31 卷第 5 期，2003 年 5 月，頁 118。

⁴⁴ 林錦慧，〈淺談退休人員優惠存款制度〉，人事月刊第 34 卷第 4 期，2002 年 4 月，頁 52~53。

⁴⁵ 有關取消優惠存款與信賴保護之爭議，參見，蔡宗珍，〈退休公教人員公保養老給付金額優惠存款措施之變動〉，頁 21 以下，發表於「第七屆行政法實務與理論學術研討會」，2007 年 11 月。

有關優惠存款制度，大法官釋字第 280 號解釋理由書認為「為政府在公務人員待遇未能普遍提高或年金制度未建立前之過渡措施」，但該制度首先遇到的問題即為是否與法律保留原則產生衝突？核心爭點則可回歸至給付行政是否有法律保留原則之適用？我國學者對於法律保留之範圍，雖多傾向「重要性理論」⁴⁶，惟對於此理論如何適用於給付行政，則見解分歧。大法官釋字第 443 號解釋理由書建立所謂「層級化法律保留原則」，首先區分憲法保留與法律保留，並將法律的規範密度分為四個層次，其中關於給付行政措施，說明其受法律規範的密度，可較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，仍應有法律或法律授權的命令為依據。次按大法官釋字第 614 號解釋：「給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第二十三條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關使得據以訂定法規命令。」可知大法官係以「涉及公共利益或實現人民基本權利保障之重大事項」為標準，再次與重要性理論相呼應，惟標準仍欠具體。就優惠存款而言，其實施對象為軍公教人員，而其制度之原意在於照顧待遇偏低的公教人員，尤其制度初實施之時，所形成的政府補貼數額，占國家資源的比重並不高，故不至產生對其他人民基本權利的干預效應，亦稱不上是牽涉國家重大資源之分配與運用。惟優惠存款制度之範圍後續發展到政務人員（包括中央民代）的退職金，加上公務人員待遇業經大幅改善，初衷已失，且存款利息的積累已形成政府財政的嚴重負擔，就此而言，應認有法律保留原則之適用。⁴⁷

其次，優惠存款制度面臨的第二項挑戰為平等原則，應予審究公教人員較一

⁴⁶ 參見，許宗力，〈論法律保留原則〉，收錄於氏著，「法與國家權力」，元照出版，1999 年 10 月，頁 174~179。

⁴⁷ 李建良，〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，政大法學評論第 78 期，93 年 4 月，頁 15~18。惟亦有學者認為，優惠存款措施「作為社會福利措施的一環，其所採取的是給付行政的手段與形式，未有強制性的公權力行使內涵，亦未構成人民權利之現制，因此應非屬法律保留之範圍，行政機關逕以行政命令實施之，應非法所不許。」參見，蔡宗珍，〈退休公教人員公保養老給付金額優惠存款措施之變動〉，頁 10，發表於「第七屆行政法實務與理論學術研討會」，2007 年 11 月。

般存款人所享之優惠存款利率，是否為合理的差別待遇？依大法官釋字第 458 號解釋：「惟鑑於國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配，並應斟酌受益人之財力、收入、家計負擔及須照顧之必要性妥為規定，不得僅以受益人之特定職位或身分作為區別對待之唯一依據；關於給付方式及額度之規定，亦應力求與受益人之基本生活需求相當，不得超過達成目的所需必要限度而給予明顯過度之照顧。」就優惠存款制度之源起以觀，係為補充早期公教人員偏低之薪俸與克難的退休條件，為了留住國家人才，並使軍公教人員能無後顧之憂戮力從公，而生額外對其提供的照顧措施，衡酌時空背景，有其正當性與必要性，惟世易時移，之後公教人員待遇大幅改善，大多成為社經的中上階層，可謂已經喪失當初設計本制度之前提；且現今一般銀行 3 年定期存款利率已低於 3%，惟公務員仍得享有至少 18% 之優惠利率，就其與一般國民間之關係，恐難以通過平等原則之檢驗。遑論優惠存款制度之後甚至擴大至政務官，然眾所皆知，政務官隨政黨輪替或施政良窳隨時有上下台的準備，其只有階段性職務可言，並無在工作職位上退休之期待與準備，將其涵蓋於補充退休養老制度之優惠存款適用者之列，簡之實難通過平等原則之檢驗。

第二目、軍人

壹、一次性退休金或月給退休俸、贍養金

依陸海空軍軍官士官服役條例第 27 條第 1 項與第 43 條之規定，軍人之退休金除特定之項目由政府編列預算支應外，原則上係由軍人與國家共同提撥費用所設立之基金支付，並由政府負最後支付保證責任，依同法第 27 條第 4 項與公務人員退休撫卹基金管理條例第 1 條第 2 項得知，軍人提撥之退伍金乃是納入公務人員退休撫卹基金。軍人於退伍除役時，如為服現役 3 年以上未滿 20 年者，按服現役年資，給與退伍金（一次性給付）；如為服現役 20 年以上，或服現役 15 年以

上年滿 60 歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身（年金給付形式），或依志願，按前述規定，給與退伍金；在現役期間，因作戰或因公致傷、殘，經檢定不堪服役，合於行政院所定就養標準者，按月給與贍養金終身（年金給付形式），或依志願按上述，給與一次性退伍金或終身退休俸。⁴⁸

貳、軍人保險

依軍人保險條例之規定，現役軍官、士官、士兵均加入軍人保險，保險費由被保險人自付 35%，政府補助 65%。但義務役士官、士兵之保險費，全額由政府負擔，⁴⁹且被保險人參加保險滿 30 年者，其自付保險費免予扣繳，改由國庫負擔。

⁵⁰其保險給付有：死亡給付⁵¹、殘廢給付⁵²與退伍給付⁵³三種，均為一次性給付。

參、優惠存款

依國防部依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第 33 條規定，制訂「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法」，在臺期間辦理退伍除役之官兵均得志願儲蓄退除給與和軍人保險退伍給付⁵⁴，存款利息按月給付，採存本取息方式進行。存款期限訂為 1 年及 2 年兩種，期滿後得依志願續存，續存之利息按行政院核定比照承儲金融機關一年期定期存款牌告利率加 50%優惠利率計算，但最低不會低於年息 18%。⁵⁵有關軍人優惠存款制度之法律問題概與公教人員相同，於此不再贅述，又軍人優惠存款制度對於 1997 年 1 月 1 日之後的年資亦不再適用。

⁴⁸ 陸海空軍軍官士官服役條例第 23 條參照。

⁴⁹ 軍人保險條例第 10 條參照。

⁵⁰ 軍人保險條例第 11 條參照。

⁵¹ 軍人保險條例第 13 條參照。

⁵² 軍人保險條例第 15 條參照。

⁵³ 軍人保險條例第 16 條參照。

⁵⁴ 陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法第 3 條參照

⁵⁵ 陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法第 4 條第 1 項參照。

第二款、勞工之退休、社會保險制度

我國勞工之老年生活保障制度可自勞動基準法規定之退休制度（勞退舊制）、勞工退休金條例（勞退新制）與勞工保險法之勞保給付窺其概要，大抵而言相較於軍公教人員得享有優渥之老年保障，所受保障不僅相去甚遠，亦難以與歐美日其他各國之水準相提並論，⁵⁶以下分述之。

第一目、勞工退休金

壹、勞退舊制

針對我國對勞工退休保障不足之弊病，政府在 1980 年代所採行的對應措施，非但不是對勞工保險的改革，而是實施「私人化」之雇主責任制度，亦即於勞動基準法中所規定由雇主全額負擔之勞工退休金制度。⁵⁷

按勞動基準法第 53 條與第 54 條分別規定自願退休與強制退休之條件，同法第 55 條規定退休金之給與計算標準，且原則上退休金均為一次給付，例外如雇主無法一次發給時，得報經主管機關核定後，分期給付。⁵⁸此所謂之分期給付為確定金額債務之分期支付，一旦雇主分期支付完畢，勞工退休金之債權亦隨同消滅，與前述軍公教人員年金式的月給退休金（領到死亡為止）是不同的。

本退休金制度之問題在於：1、由於本法第 57 條規定勞工工作年資之計算，係以服務同一事業單位為原則，⁵⁹引發實務上經常產生年資合併計算之爭執；⁶⁰2、承上，由於理論上勞工於正常情形須為同一雇主工作至少 15 年以上始取得自該雇

⁵⁶ 有關歐美日實施社會保險制度之情形，可參郭明政主編，「社會保險之改革與展望」，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，2006 年 2 月。

⁵⁷ 有關於勞基法中退休金之法律性質，可參，楊通軒，〈勞基法中退休與資遣法制之研究〉，勞資關係論叢第 9 期，1999 年 6 月，頁 48~50。

⁵⁸ 勞動基準法第 55 條第 3 項參照。

⁵⁹ 但受同一雇主調動之工作年資，及依同法第 20 條規定應由新雇主繼續予以承認之年資，應予併計。

⁶⁰ 例如：最高法院 88 年度台上字第 96 號民事判決；最高法院 86 年度台上字第 2820 號民事判決。

主領取退休金之債權，影響勞工轉職之考量甚鉅，是否變相箝制勞工工作權，不無引發討論之空間；3、勞工一旦中途辭職就前功盡棄，必須重新計算退休金年資，危及老年生活之經濟保障，而事實上我國勞工平均每 6 年更換一次工作，本法沿襲日本「終身雇用」之退休金制度不僅與國情不符，更與社會發展扞格，尙且我國 97%之中小企業平均設立時間為 13 年，⁶¹勞工經常面臨事業主經營不善倒閉，或為規避給付高額員工退休金等惡意倒閉或突遭資遣而求助無門的慘況，在在使勞工退休金如同空中樓閣，不切實際；4、企業最多僅按最低比率 2%提撥勞工退休準備金，致勞工退休基金成長緩慢。準此，產官學界醞釀有修法之雛議，而有下述勞退新制之催生。

貳、勞退新制

為因應上述勞動基準法中退休規定不合時宜之處，經過多年的討論，國會終於 2004 年 6 月 11 日三讀通過勞工退休金條例，本法為規定勞工退休金事項之特別法，因此優先勞動基準法之適用，依該條例第 8 條之規定，勞動基準法之規定，僅適用於本條例施行前已適用勞動基準法，且本條例施行後仍服務於同一事業單位，並選擇繼續適用勞動基準法退休金規定之勞工，其餘勞工就退休金事項應一律適用本條例之規定。

新制勞工退休基金之財源為：雇主按月提撥之退休金⁶²（最低為勞工每月工資之 6%）、勞工自願提繳部分（每月工資 6%範圍內）、勞退基金運用之收益、滯納金與其他收入等；⁶³雇主強制提撥與勞工自願提撥之退休金係持續累計於勞工個人專戶，不受轉換工作或事業單位關場、歇業之影響。依本條例第 24 條之規定，勞工年滿 60 歲，且工作年資滿 15 年以上者，得請領月退休金；但工作年資未滿 15 年者，應請領一次退休金。又，本條例施行前已適用勞動基準法之員工，於本條

⁶¹ 以上數據來源：行政院勞工委員會，<http://www.cla.gov.tw/>，瀏覽日期：2008/5/10

⁶² 縱名之為「雇主提撥」，究其實羊毛出在羊身上，此等提撥金額仍由勞工薪水而來，因此可謂全屬勞工之提撥。詳參，于宗先，〈勞基法中的核心問題—退休金給付與工資決定〉，經濟前瞻第 1 卷第 1 期，1986 年 1 月，頁 1 以下。

⁶³ 勞工退休金條例第 32、第 14 條參照。

例施行後，仍服務於同一事業單位而選擇改用本條例者，先前之工作年資應予保留。⁶⁴又依本條例第 23 條之規定勞工領取月退休金者，其額度是以勞工個人之退休金專戶本金及累積收益為母數，再依據勞保局擬定之年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額作為定期發給之退休金（又稱確定提撥制）。同時，為避免勞工超過平均餘命後無法繼續領取退休金，該條例第 25 條規定，勞工應於開始請領月退休金時，應一次提繳一定金額，投保年金保險，預備作為日後壽命長於平均餘命時年金給付之用。本條例規定之月退休金乍看之下仍為一定債權之分期受給，但由於設置第 25 條年金保險之配套措施，故使勞工於退休後之人生餘年皆受保障。惟有疑者在於，不論舊制一次或新制分期受給，勞工受領之金額終為雇主強制與勞工自願所提撥者及累積收益之總計而有一定，差別在於選擇分期受給者，尚存放於個人帳戶內、尚未領取之退休金仍有政府 2% 的保證收益，但是並未隨著經濟發展或通貨膨脹而調整，實難達成保障勞工退休後生活之目的；此外，第 25 條與第 35 條以下所稱之年金保險並不相同，第 25 條所稱之年金保險其性質如為社會保險，為何漠視一次受給勞工同樣的老年經濟保障需求？如為私人保險，以法律強制人民加入固暫得躲避法律保留原則之檢視，亦難以避脫比例原則之盤問。因此，本文認為，勞工退休金條例中分期給付退休金之規定僅是不願所有勞工選擇一次給付引發退休基金財政危機之引誘性政策，本條例之分期給付如果未能塑造類同軍公教月退般的年金性質，則無法切中保障勞工老年退休生活之鵠的，容易招致口惠而不實的批評。

本條例於第 35 條始迄第 39 條止規定「年金保險」，內容為，雇主除依本條例第 6 條之規定將勞工退休金提撥至勞工退休金個人專戶外，另得選擇於每月提繳之退休金不低於每月工資 6% 的前提下，向民間保險人為勞工加入年金保險取代勞退基金。此制度雖能為退休金分期給付之缺失提供解套緩頰之倒，但是對於得適用年金保險之事業與承保之保險人設有相當嚴峻之標準，其次，一法多制，定有

⁶⁴ 勞工退休金條例第 11 條參照。

因勞工流通而產生轉換之需求，其他尚有疑問如：年金保險屬性為保險人、雇主（要保人）、勞工（被保險人）三方之私法契約，無國庫介入承擔收益風險之理，此部分是否能藉由保險法上責任準備金補足或以共同保險人分散風險等，確保年金之給付，不無探討之空間；⁶⁵抑且，勞工自願提撥部分得自當年個人綜合所得全數扣除，惟若選擇年金保險，是否享有相同的租稅優惠，亦待政府之明確宣示。⁶⁶質言之，有關年金保險於勞工退休金條例中並未有完整、詳細的規範，甚且進一步需要適用或準用保險法之規定，並非十分成熟的制度，相應而來的法律問題將待更多的研究與論述解決。勞退新制雖大大擴充勞工實際領取退休金之機率，但仍殘有許多問題，如未能妥善因應，則新舊制之差異將僅流於表面上提撥比例與額度多寡之爭，而難以深入探討勞工退休金執行之困境。

第二目、勞工保險給付

壹、勞保舊制

2009年1月1日開始施行勞保年金之前，勞工保險之被保險人分成強制與任意被保險人兩類，⁶⁷老年給付屬於勞保普通事故給付項目⁶⁸之一，被保險人符合下列規定之一者得請領老年給付：1、參加保險之年資合計滿一年，年滿60歲或女性被保險人年滿55歲退職者；2、參加保險之年資合計滿15年，年滿55歲退職者；3、在同一投保單位參加保險之年資合計滿25年退職者；4、參加保險之年資合計滿25年，年滿50歲退職者；5、擔任中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質工作合計滿5年，年滿55歲退職者。其計算標準規定於同法第59條，為一次給付。然而現行勞工保險採一次給付之方式，無法因應科技進步、餘命日益延長之需求，且易因通貨膨脹而貶值或投資不當而耗盡，無法確保勞工及其遺

⁶⁵ 鍾秉正，〈年金財產權之憲法保障—兼論司法院大法官會議釋字第434號解釋〉，中正大學法學叢刊第10期，2003年1月，頁99以下。

⁶⁶ 郭玲惠、郝鳳鳴，〈退休金〉，收錄於焦興鎧等著，「勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望」，新學林出版股份有限公司，2005年5月，頁407。

⁶⁷ 勞工保險條例第6至第9-1條參照。

⁶⁸ 勞工保險條例第2條參照。

屬長期生活，故我國行政院勞工委員會朝向推動勞保年金之修法政策邁進，該修
法草案亦於受 2008 年 7 月 17 日立法院三讀通過。

貳、勞保新制（勞保年金）

2008 年勞保新法第 58 條規定，原則上年滿 60 歲且勞保年資合計滿 15 年之勞
工，得請領老年年金給付；年滿 60 歲但保險年資未滿 15 年之勞工，得請領老年
一次給付。其優點為：1、年金給付與一次給付雙軌併行，勞工或其遺屬於請領老
年、失能或死亡給付時得自由選擇。2、按月領取之年金，提供被保險人或其遺屬
長期且安定之生活保障，老年年金亦得視個人退休需求而選擇延後或提前請領；
失能年金並有加發眷屬補助，可確實保障失能達終身不能從事工作之被保險人家
庭經濟生活；遺屬年金另有遺屬加計，可提供被保險人遺屬長期之生活照顧。3、
年金種類得相互銜接，例如於領取老年年金給付或失能年金給付期間死亡者，則
轉銜為遺屬年金，使其遺屬獲得長期之生活保障，保障更完整。

第三項、非受薪階級之老年經濟安全保障制度

我國勞工階級之老年生活保障雖不如軍公教人員，但尚受法律制度保障，回
顧我國之農民、家務工作者（多數為家庭主婦）、待業者或自營業者等非受薪階級
者⁶⁹，並無得適用之退休金制度或社會保險制度，其中農民雖得加入農保，但農保
僅有生育、醫療、殘廢等給付與喪葬津貼，並未有老年給付，因此非受薪階級的
老年經濟安全保障可說是處在被社會保險拒絕，又被社會救助忽略的三不管地帶。

相較於軍公教獨享優渥老年保障之情形，非受薪階級之老年赤貧、弱勢化的
問題，不僅是社會議題，也逐漸成為選戰時政治議題的焦點。在 1993 年底台灣縣
市長選舉期間，由於當時的在野黨（民進黨）屢屢將「敬老津貼」、「老人年金」
作為選戰訴求，故選舉結束後民進黨執政的縣市開始發放敬老津貼，台北市隨後
亦發放身心障礙者津貼，於此之前之各項老人津貼為縣市政府各自為政，並未擴

⁶⁹ 其中不包括漁民之故在於，漁民是依勞工保險條例第 6 條第 1 項第 8 款或同法第 8 條第 1 項第 4
款適用或準用勞工保險條例，加入勞工保險；另，部分無一定雇主之人或自營業者如有加入工會，
亦得依勞工保險條例第 6 條第 1 項第 7 款參加勞工保險。

及全國，制度之創立與後續發展皆端賴於地方政府之財政支持，因此時有地方政府無法持續發放的消息傳出，保障斷斷續續並不徹底。後立法院於 1995 年制定老年農民福利津貼暫行條例，規定我國年滿 65 歲且參加農保年資合計 6 個月以上之農民，或已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員，且會員年資合計 6 個月以上者，得申請每個月 3,000 元之福利津貼至本人死亡當月為止，於直轄市時，由直轄市政府與中央政府各半負擔經費，其餘地域由中央政府負擔，津貼受給權人遂不再有望梅止渴的窘境，本津貼後又因政治因素逐漸加碼⁷⁰，2007 年 8 年立法院甚至修法使給付金額到達每月 6,000 元之譜。

由於此種無償性的國家恩給福利深受人民歡迎，執政者基於選票考量，昧於一時的治標假象，非但不思索建立一套國民老年經濟保障之社會保險制度根本解決問題，反而企圖以同樣政策立法涵蓋未受社會保險保障之老人。1998 年行政院依老人福利法第 17 條規定⁷¹制訂「中低收入老人生活津貼發給辦法」，規定由直轄市、縣（市）主管機關編列預算支應發給中低收入老人生活津貼（雖名為津貼，惟其本質為國家救助）；2000 年台灣首次政黨輪替執政，民進黨政府為落實選舉政見與擴大照顧老人生活，於 2002 年 5 月公布「敬老福利生活津貼暫行條例」與「原民敬老福利生活津貼暫行條例」，由中央主管機關按年度編列預算，對年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民支付每個月 3,000 元，保障對象原雖為全國國民，但設有排富條款，以及排除領有其他生活津貼或軍公教退休金之人。⁷²至此，敬老津貼確定成為非受薪階級所可期待、僅有之老年給付。

由歷史的脈絡而言，由於地方首長或國會議員候選人為爭取弱勢老人之選票，擬定政見允諾以發放津貼方式改善其生活，我國非受薪階級老年之經濟生活

⁷⁰ 立法院 2003 年修法提高為 4,000 元，2005 年修法提高為 5,000 元

⁷¹ 第 1 項 中低收入老人未接受收容安置者，得申請發給生活津貼。第 2 項 前項中低收入標準、津貼發給標準及辦法，由中央主管機關定之。

⁷² 敬老福利生活津貼暫行條例第 3 條參照。

安全保障遂由原本的國家救助逐漸偏向社會福利津貼的型態，可謂是政府恩給性的給付。

國家救助係以濟貧與救急為核心，⁷³社會保險則是以同一風險集團之社會連帶預防風險機制，惟津貼之性質與前兩者不同，其係為保障特定族群之經濟平等，以國家租稅為財源，就其年齡（如敬老津貼）、職業（如老農津貼）或種族（如原住民就業促進津貼），或是兩種以上特徵（如原住民敬老津貼）設計發放無償對價之津貼，不以當事人應具備社會責任為先行條件（如社會保險須先繳納保險費），亦不以資產調查為前提（如國家救助），發放的金額以滿足基本生活保障為前提，但實際上金額往往象徵意義較大。⁷⁴老年農民福利津貼之發放，乃考量農民常因擁有土地不動產而無法獲得國家救助，為照顧經濟仍處弱勢或懸於國家救助門檻邊緣之老年農民族群，在農民健康保險修訂增加老年給付或實施國民年金制度前，對其採取無償性現物給付之老農經濟保障措施，此種社會政策立法固然為落實憲法基本國策中保護農民之要求⁷⁵，以及具有保障人性尊嚴與生存權之功能，⁷⁶但是老農津貼僅以年齡與農保作連結，並未做出富農與貧農的區分，使得富農與一般人間在國家資源的分配上產生平等原則的思慮；此外，由於農民健康保險條例限制農民須以所屬戶籍地之基層農漁會為投保單位，如遷徙戶籍將影響會員之投保資格，連鎖效應下，亦引發農民住居及遷徙自由之討論。⁷⁷尚且，此種政治支票型的政策立法，全然以稅收作為財源，儼然成為國家財政重大負擔⁷⁸，但是每個月 3,000 至 6,000 元不等的現金發放又不見得已滿足一位老農之生活所需並非無疑，稅收利用效率不彰，絕非長久施行之計。

⁷³ 郝鳳鳴，〈我國社會法之現況與展望〉，輔仁法學第 15 期，1996 年 9 月，頁 9。

⁷⁴ 黃文照，「老年農民福利津貼暫行條例之研究」，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2006 年 7 月，頁 21。

⁷⁵ 憲法第 153 條第 1 項參照。

⁷⁶ 有關老年農民福利津貼與人性尊嚴、生存權之論述，參見，黃文照，「老年農民福利津貼暫行條例之研究」，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2006 年 7 月，頁 35～36，頁 46～48。

⁷⁷ 同前註，頁 37～39。

⁷⁸ 如以 2007 年 1 月至 10 月之發放金額為例，高達 372 億 2,722 萬元。資料來源：內政統計通報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>，瀏覽日期：2008/5/7。

第四項、現制之問題

縱觀上述我國現行之老年經濟生活保障制度，本文歸納問題如下：

第一款、老年經濟安全保障制度未能涵蓋全體國民

我國之老年經濟生活保障制度以受薪階級之退休金與社會保險制度為主已如前述，軍公教保險與勞保之社會保險行之有年，惟 25 歲至 64 歲之人口中，尚有 380 萬左右人口未享有老年經濟安全保障，占該年齡層人口之 28.6%，⁷⁹其中大多是家庭主婦與身心障礙者，因為未參與勞動市場，致其無法在年輕時預先安排老年經濟安全之準備；其中農民約 162 萬 3 千人參加農保⁸⁰，但農保並未提供老年給付。雖有部分非實際就業者鑽法律漏洞，透過職業工會、漁會取得勞保被保險人資格，惟此更凸顯我國老年經濟安全體系保障之不足，竟使人民鋌而走險、自覓生路。勞工保險局如得其情，應哀矜而勿喜，政府反而更要有儘速建構全民年金保障體系的認知。

第二款、國家以職域作為資源分配標準的公平性問題

我國之老年經濟生活保障制度以受薪階級之退休金與社會保險制度為主已如前述，以社會保險的部分而言，基於政府恩給與控制之本質，實收費率與精算費率相差甚遠，費率長期偏低，收支失衡，影響保險財務基礎，且保險費負擔比例偏重政府與資方，有失公允。且其中雖同為受薪階級，但勞工與軍公教人員之保障內涵即有相當大的差異，退休給付之條件亦有所歧異。⁸¹更嚴重的是，截至 2008 年 5 月為止，尚有為數 380 多萬國民具有保障需求卻被摒除於公、勞保門外，這群人正是經濟上弱勢之農民或勞工配偶等，於年老工作能力大幅減退時除自力更

⁷⁹ 資料來源：內政部統計資訊服務網，<http://www.moi.gov.tw/stat/>，瀏覽日期：2008/6/19。

⁸⁰ 截至 2006 年底之統計數字，資料來源：內政部網頁，<http://www.moi.gov.tw/outline/4.htm>，瀏覽日期：2008/5/7。

⁸¹ 以勞基法與公務員退休法關於退休年齡之規定為例，公務員之法定強制退休年齡為 65 歲，勞基法則規定為 60 歲；自願退休之公務員要求任職滿 5 年且年滿 60 歲，勞基法則規定要任職滿 15 年且年滿 55 歲。是否有正當理由足以支持立法為不同之考量，難以自立法意旨察之。

生、刻苦度日別無他法。當國家透過保險制度對特定職域的國民提供大量的補助（保費補助與制度之虧損撥補），相對地具有相同或更強烈保護需求之其他國民卻因職業因素被排除於社會保險範圍之外，呈現保障過渡與保障不足的不平等現象，⁸²易造成社會內部不安的因素。農民約 162 萬 3 千人雖參加農保，但其僅提供生育給付、醫療給付、殘障給付及喪葬津貼等一次或短期給付，⁸³並未有以老年為保險事故之給付，成為社會保障制度中長期存在的嚴重缺口。我國雖有全民共通之國家救助制度補充生活陷入不能自立之人最基本的經濟需求，惟國家救助制度以低收入為給付條件，伴隨嚴苛的收入與資產調查，致為數眾多的老年農民因持有農地，縱使入不敷出，亦無法跨越老人福利法、社會救助法國家救助之門檻，實則杯水車薪，⁸⁴亦難以作為國家漠視 380 多萬國民暴露在老年生活經濟危險的藉口。

第三款、老人津貼並非老年經濟安全保障之正途

我國陸續於 1993 年底開始針對老人發放各式敬老津貼，但是以租稅作為財源，無償地、且齊頭式地對全民發放敬老津貼，首先在理論上就遭遇「補充原則」理論宣示個人自由優先於國家之社會義務⁸⁵之挑戰；亦即在市場經濟體制下，國家尊重個人自主決定原則，個人應先運用一切可能自己維持生活之手段與方法，竭盡一切能力後尚有不足，國家始介入幫助。此外，社會津貼為凡符合一定居住期間條件者，不論貧富一體適用，依其恩給與福利之本質，亦僅適合區分出特殊小眾為給付，如今我國以社會津貼作為與受薪階級退休金與社會保險制度並列之老

⁸² 有關政府對公、勞保補助公平性之疑義於平等原則之審查，參見，孫迺翊，「我國國民年金制度合憲性基礎之研究—以德國基本法及年金保險法為借鏡」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1995 年 6 月，頁 157 以下。

⁸³ 農民保險健康條例第 2 條參照。

⁸⁴ 96 年 9 月月底止，全國低收入戶為 8 萬 9 千戶，21 萬 6 千人，低收入戶數佔總戶數 1.2%，低收入戶人口佔總人口 0.9%。資料來源：內政統計通報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>，瀏覽日期：2008/5/7。

⁸⁵ 葛克昌，「國家學與國家法—社會國、租稅法與法治國理念」，月旦出版社，1996 年 4 月，頁 38～39、68～69。

年經濟生活安全保障制度，不僅易受理論上的質疑，實際上運作當然會成為國家財政的重大負擔與日後隱憂。

針對我國實施各項老人津貼之現制而言，除有上述補充原則之質疑與社會保障法理論之扞格之處外，尚有其他問題如下所述，亦證現狀各式津貼制度絕非永續經營的社會保障制度。

壹、造成我國各級政府財政之重大負擔

目前我國實施各項老人津貼所需之經費乃由地方政府、中央政府或兩者依比例分擔，然著眼於我國地方與中央政府皆財政吃緊、負債累累之現狀，⁸⁶無償且普

⁸⁶ 2004 年國家負債統計表，作者整理。

項目		金額 (單位：百萬元)	備註
中央政府負債(2005 年)		3,553,659	資料來源：財政部 2006 年統計年報
中央政府 94 年特別預算舉債		78,091	
隱 藏 性 支 出	非營業基金長期負債	445,200	小計：5,288,600 資料來源：泛紫聯盟網站： http://www.peace.org.tw/citizen/advocacy_20041202_01.htm ， 瀏覽日期：2008/5/12
	金融重建基金	27,800	
	國家金融安定基金之長期借款	66,500	
	私有繼承道路徵收補償費	3,400,000	
	積欠榮工公司等開發工業區墊款	69,300	
	公務人員退撫基金之未來缺口	623,700	
	公務人員退撫基金、勞退基金經營績效未達法定收益之填補	21,800	
	公保、農保、勞保等虧損之填補與潛在負債	573,100	
軍人保險	47,500		

及之社會津貼勢必對財政劣勢帶來雪上加霜之不良影響，⁸⁷反而使老人背負造成政府財政負擔的污名，陷其於不義；甚且依實證經驗，各式老人生活津貼往往容易受到政治、選舉因素的影響，在不斷加碼、放寬發放條件的情況下，國家於津貼之財政負擔勢趨沈重，然而財政赤字不會憑空消失，這些債務將來都是後代子孫所要概括承擔。

貳、造成租稅運用之效率低落

津貼雖向為社會保障制度所採用手段之一，依其福利之本質應侷限其施展舞台於受給者之特殊需求面向，不適合用以作為保障老年經濟安全之手段，況其給付金額通常不大，無法達到維持生活水準之功能。⁸⁸我國現制之各式老人津貼雖設有排富條款，例如：稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上，或是個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上之人不得領取，⁸⁹惟作為各項津貼受給者之老人與屆齡已退休之人在概念上幾乎完全重疊，因此個人年收入不達新台幣 50 萬元是相當普遍的情形；況且就置有房產之國人而言，其老年時多會為日後遺產稅之考量而慢慢移轉財產於將來的繼承人，因此持有低於 500 萬之土地與房屋價值，亦非難事，故排富條款欲剔除部分富者不

停辦中央公教人員福利互助急難救助基金之結算金	4,200	
捐助財團法人法律扶助基金會	9,500	
地方政府負債	618,293	資料來源：財政部 2006 年統計年報
合計	9,538,643	

⁸⁷ 以 96 年 1~10 月為例，政府在「敬老福利生活津貼」（245 億 6,191 萬元）、「老年農民福利津貼」（372 億 2,722 萬元）、「中低收入老人生活津貼」（70 億 6837 萬元）等三項支出，合計已達 688 億 5,750 萬元，除中低收入老人生活津貼金額呈減少之趨勢（按：由於條件較嚴，多轉入其餘兩者），其餘兩者則是逐年增加。資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>，內政部統計通報、96 年第 50 週（96 年 1-10 月各項老人生活津貼核發成果），瀏覽日期：2008/5/7。

⁸⁸ 林桂香，「我國老年經濟安全保障法規範之研究」，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2004 年 8 月，頁 66~67。

⁸⁹ 如原住民敬老福利生活津貼暫行條例第 3 條；敬老福利生活津貼暫行條例第 3 條參照。

為受給對象之功能實則有限。其次，目前老農津貼每月 6,000 元，原住民敬老福利津貼每月 3,000 元，低收入戶老人生活津貼每月 6,000 元，中收入戶老人生活津貼每月 3,000 元，這種相互間的差異既缺乏學理根據，亦無實證統計作為發放基礎，難期公平。甚且，3,000 至 6,000 元不等之津貼尚無法滿足已陷入困窮者之基本需求，另一方面卻是對富者錦上添花，形成國家租稅使用的無效率，⁹⁰此種便宜行事的作法非但不是 380 多萬國民無老年經濟社會保險之根本解決辦法，亦且如此表面上「老人全都照顧到了」的鴛鴦心態與粗糙的手法，實無助於我國追求社會保障體系之完整與健全，引鳩止渴而矣。

參、多重馬車造成重複補助

各式敬老津貼正是為填補我國社會保險與社會救助於老年經濟生活保障之不足所擬訂的對策，惟就各式敬老津貼之體系而言，不僅名目繁雜，規定疊床架屋又互有重覆，僅為頭痛醫頭的治標之道，絕非符合社會保障法理論而構建的永續制度。如敬老福利津貼暫行條例第 3 條於 2002 年 5 月通過時為：「年滿 65 歲，在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日之國民，未有下列各款情事者，得請領敬老福利生活津貼（以下簡稱本津貼），每月新臺幣 3,000 元：……（第 3 款）領取公教人員保險養老給付、軍人保險退伍給付、勞工保險老年給付之總額，自年滿 65 歲當月起按月折抵新臺幣 3,000 元，尚未折抵完竣。」因遭到利害關係人之反對，於 2003 年 6 月修法，放寬領取社會保險老年給付者，不再需要按月折抵 3,000 元即可領取；此於原住民敬老福利生活津貼暫行條例 91 年 5 月立法時第 3 條第 4 款亦有同樣規定，92 年 12 月修法時亦遭刪除，此為現實再次屈服政治力的實例。雖可謂保險給付為被保險人繳納保險費之對價給付，惟我國社會保險深具國家控制與恩給性色彩如前述，國家已經挹注大量資源於職域社會保

⁹⁰ 以 96 年 1~10 月為例，政府在「敬老福利生活津貼」（245 億 6,191 萬元）、「老年農民福利津貼」（372 億 2,722 萬元）、「中低收入老人生活津貼」（70 億 6837 萬元）等三項支出，合計已達 688 億 5,750 萬元，除中低收入老人生活津貼金額呈減少之趨勢（按：由於條件較嚴，多轉入其餘兩者），其餘兩者則是逐年增加。資料來源：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>，內政部統計通報、96 年第 50 週（96 年 1-10 月各項老人生活津貼核發成果），瀏覽日期：2008/5/7。

險之老年給付中，今再以國庫為財源提供老年經濟保障之補充，當以未受社會保險照護之人為優先與必要，今納入已受社會保險預護之人，實師出無名。

肆、保障仍有漏洞

現行福利津貼發放之方式為登記制，政府並不具主動性，此雖為給付行政之本質始然，惟亦導致福利津貼無法全面保障的缺失。其次，敬老福利津貼生活暫行條例第 3 條第 1 款排除經政府補助收容安置者，同條第 4 款排除已領取中低收入老人生活津貼者，與原住民敬老福利生活津貼暫行條例第 3 條第 1 款，排除經政府補助收容安置者，惟受政府補助收容安置與中低收入老人生活津貼本質為國家救助，國家救助也僅補充至最低生活水平為原則，結果須以國家救助始得確保最低生活需求之人較諸得自立之人反而喪失「全民福利」之老人津貼之受領權，理由何在？此外，如將該規定對照上述已領取社會保險老年給付之人仍得再領取老人津貼，更突顯出本規定之謬誤，與我國忽視弱勢、資源分配不均之嚴重情形。

第四款、保險制度分歧，各自發展

我國社會保險多達 5 種，⁹¹主管機關跨越二院（行政院與考試院）四部會（內政部、勞委會、國防部、銓敘部），因主管機關政出多門，致保險政策之制定執行、法令規章之修訂頒行、保險事業之規劃推動，在在難以互相配合或同步實施，連帶影響國民接受保險權益之公平性與效率性。例如各種保險之間未建立年資通算制度，致被保險人轉投不同保險常致給付權益受損，而且實務上被保險人如於轉換不同保險之際罹患傷病，常因主管機關對於加保有效期間、傷病給付標準各說各話、互踢皮球而有苦難訴。

⁹¹ 計有：勞工保險、軍人保險、公務人員保險、私立學校教職員保險、農民健康保險。其實在全民健康保險實施以前，尚有健康保險：退休人員保險、公務人員眷屬疾病保險、退休公務人員疾病保險、退休公務人員配偶疾病保險、私立學校退休教職員疾病保險、私立學校退休教職員配偶疾病保險、台省各級民意代表村里鄰長健康保險、私立學校教職員眷屬疾病保險、低收入戶健康保險共計 9 種。

第五款、短期或一次性給付之保障功能不彰

我國目前老年經濟安全保障制度中具有年金給付之保障效果者，有軍公教人員之月退制⁹²與勞工保險金條例中規定之月退休金，⁹³以及各式老人津貼。一次給付之缺點在於：1、受領人係以定額之給付保障不確定期限之老年生活，無法因應平均餘命之延長，且復以通貨膨脹、物價變動等因素，一次給付之金額實為逐年貶值；2、受領人必須自負受領後因故全部喪失之風險（如揮霍、投資失敗、賭博、被騙、偷、搶等），因而無法長期確保老年經濟安全，學說著眼於此，無不強調年金給付模式之重要。⁹⁴

第三節、國民年金法之立法背景與制定沿革

第一項、立法背景

我國 65 歲以上老年人口於 1993 年 9 月已達全國人口比率 7%，正是邁入聯合國世界衛生組織所稱之高齡化社會，截至 2008 年 4 月底，老年人口為 236 萬 2 千餘人，占全國人口 14.21%，⁹⁵並依據推估，至 2026 年時，我國老年人口將占全國人口 20%，人口老化速度遠高於歐美國家。⁹⁶另內政部統計處統計資料顯示，我國國民 65 歲以上平均餘命逐年增加，而國民對於老年生活需求，以經濟安全保障為首要考量，此外我國近年來都市化與現代化進展快速，核心家庭林立，家庭扶持照護老人的傳統功能逐漸式微，子女供養老人比例逐年下降，復以市場經濟上物

⁹² 之前軍公教退休人員請領一次性幾付者，可藉由優惠存款獲得年金制度般的優點，但退撫新制施行後之年資已不適用。

⁹³ 另外我國勞工保險條例修正草案第 61 條之 1、之 4 設計老年年金給付與一次金之給付方式，年金給付條件以工作滿 20 年、年滿 60 歲為基準，投保每滿一年，發給平均月投保薪資百分之一的老年年金月退俸；勞工年滿 60 歲，投保未滿 20 年退休者，僅能領取一年一個平均月的投保薪資的一次給付。

⁹⁴ 例如，郭明政，〈年金制度及其法律規範〉，收錄於「社會安全制度與社會法」，翰蘆圖書出版，2002 年 12 月二刷，頁 215；郝鳳鳴，〈我國勞工保險給付年金化之研究〉，國立台灣大學法學論叢第 26 卷第 4 期，1997 年 7 月。

⁹⁵ 資料來源：內政部統計資訊服務網，<http://sowf.moi.gov.tw/tornado/index.htm>，關鍵字：老年人口，瀏覽日期：2008/5/7。

⁹⁶ 立法院公報第 96 卷第 58 期院會記錄，頁 132。

價持續攀升，因此提供老年國民生活之經濟安全保障，儼然成爲我國社會保障體系中不容忽視之一環。

惟我國老年經濟安全體系分立，不僅各制度之保障容有檢討空間，制度間亦出現保障厚此薄彼、不公平的情形；更重要的是，尚有爲數眾多的國民未能被納入老年經濟保障制度中，故我國老年經濟保障存有嚴重缺口，政府雖欲便宜以各項敬老津貼補漏，事實上反而治絲亦棼，⁹⁷不僅導致對富者而言流於零用金之性質，但對於真正具有保障需求之老人而言仍屬杯水車薪，而使租稅運用效率低落之情形。在制度面的設計上因未能區分津貼、社會保險與國家救助的功能差異，因而出現重複補助或排擠國家救助的情況。更有甚者，各式敬老津貼受到政治，因素的影響，在不斷加碼、放寬條件下，成爲政府嚴重的財政負擔，並債留子孫，使年輕一代承擔較重之財務責任，有違世代正義之虞。有鑑於此，我國實有必要建立一套年金制度，改變目前社會保險一次性之老年給付方式，並納入未受老年經濟安全制度保障之其他國民，同時使各式敬老津貼整合落日，終結津貼亂象，乃有國民年金法立法之雛議。

第二項、制定沿革

1993 年縣市長選舉，當時的在野黨（民進黨）在許多縣市提出普遍發放老人津貼之政見，獲得廣大迴響與選舉勝利，執政的國民黨飽受壓力，除一再放寬中低收入老人津貼之發放標準外，爲一舉解決非就業人口之老年經濟保障不足問題，爰有國民年金制度之擬議規劃。自 1993 年起行政院經濟建設委員會（下稱經建會）、內政部與其他相關部會開始研議國民年金制度，期間經過 2006 年 7 月召開之「台灣經濟永續發展會議」，社會各界就國民年金之規劃達成 12 項共同意見⁹⁸，確立了我國最後規劃國民年金之原則與方向，至 2007 年行政院函請立法院審議國民年金法草案爲止，概可分爲四個階段，以下環繞保險對象爲中心說明。

⁹⁷ 詳參本節第 2 節第 4 項第 3 款之說明。

⁹⁸ 參見，曾中明、姚惠文、鄭貴華，〈我國國民年金之規劃歷程〉，社區發展第 116 期，2007 年 5 月，頁 24~25。

壹、第一階段（1993 年 11 月至 1995 年 5 月）

內政部 1993 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」呈報行政院。⁹⁹1994 年 3 月經建會邀集學者專家成立「年金制度專案小組」，於 1995 年 4 月提出「國民年金保險制度整合規劃報告」，構想為建立 25 至 64 歲之全體國民為對象之社會保險年金制度，整合公教保、勞保中老年給付相當於基礎年金之部分（軍保不納入），亦即將公、教、勞保養老給付，以相當國民年金規劃給付金額之全部或部分金額，與農民及其他國民共同組成國民基礎年金保險，並以公教人員之退休金及公保養老給付超出部分，勞工之勞基法退休金及勞保老年給付超出部分，另成立附加年金的兩層年金規劃。¹⁰⁰其架構如【圖 2-1】所示。

本階段之主要爭議有：1、各界對於國民年金制度之對象究應為全體國民，或是無社會保險老年給付之國民意見不一。2、對制度之財政制度應採社會保險制、稅收制或個人帳戶制亦有不同聲音。3、制度涉及整合公教保與勞保，惟各自開辦背景、給付條件與計算基準不同，一旦整合，將出現年資通算、給付準備不足等問題，推動不易。後因 1995 年開始實施全民健康保險，整合各社會保險之醫療給付部分，為免一下子增加民眾的保費負擔，乃暫緩國民年金之推動。

⁹⁹ 陳武雄，〈內政部辦理國民年金制度規劃工作的現況與展望〉，社會福利第 132 期，1997 年，頁 11~15。

¹⁰⁰ 曾中明、姚惠文、鄭貴華，〈我國國民年金之規劃歷程〉，社區發展第 116 期，2007 年 5 月，頁 14。

【圖 2-1】第一階段國民年金規劃架構¹⁰¹

公教人員	勞工	農民及其他
附加年金 (退休金)	附加年金 (勞基法退休金)	
公保養老給付 超出國民年金部分	勞保老年給付 超出國民年金部分	
公保養老給付 相當國民年金部分	勞保老年給付 相當國民年金部分	國民基礎年金

貳、第二階段（1996 年 11 月至 1999 年 9 月）

1996 年國家發展會議決議：「建立妥適之勞工退休制度，增訂國民年金、勞工老年附加年金採保險或公積金制度」，「跨世紀國家建設計畫」同時將 2000 年實施國民年金訂為發展目標，為統籌規劃國民年金制度，1996 年經建會乃再次成立「年金制度專案小組」，另內政部負責國民年金保險相關法規之研擬。此階段規劃仍採社會保險制，但保障對象改以 25 至 64 歲未參加軍公教保險、勞保之農民和其他國民為主，惟 55 至 64 歲之國民可繼續選擇參加農民健康保險。第二階段雖未以全體國民為納保對象，但要求軍公教保險與勞保朝「業務分立、內涵整合」之方向進行年金化之規劃¹⁰²。質言之，本階段與第一階段均將原社會給付切割為與國民年金相當之基礎年金及超過基礎年金之附加年金，差別在於第一階段對於與國民年金相當之基礎年金需清算，移由國民年金制度保險支付；第二階段則由各社會保險規劃、支付，如【圖 2-2】所示。

本階段國民年金制度之規劃維持公教、軍、勞保原有體制，使實施國民年金

¹⁰¹ 蕭麗卿，〈由國民年金制度之爭議談我國老年經濟保障制度之建立〉，立法院院聞，第 34 卷第 10 期，2006 年 10 月，頁 98。

¹⁰² 參見，立法院議案關係文書，總第 1578 號。

制度之阻力較小，但相對亦衍生出問題：¹⁰³1、公教、軍、勞保體制外之國民多數繳費能力薄弱，形成弱體保險，而有保險費收取困難、無法達成風險分擔與所得重分配效果等問題。2、各保險體系間身分移轉，產生年資保留問題。3、各保險體系各自為政，部分行政資源重複。

【圖 2-2】第二階段國民年金規劃架構¹⁰⁴

軍公教人員	勞工	農民及其他
附加年金 (退休金)	附加年金 (勞基法退休金)	
軍公保養老給付 超出國民年金部分	勞保老年給付 超出國民年金部分	
軍公保養老給付 相當國民年金部分	勞保老年給付 相當國民年金部分	國民基礎年金

參、第三階段（2000 年 5 月至 2005 年 1 月）

2000 年我國第一次執政黨輪替，民進黨政府重新檢討國民年金制度構想，內政部依據經建會提出之「國民年金制度規劃」報告及 2002 年 5 月之全國社會福利會議決議，研擬國民年金法草案，仍採社會保險制，保險對象延續第二階段以 25 至 64 歲社會保險以外之國民為強制對象，其中符合農保加保之農民為自願加保對象，並改採與公教、軍、勞保無關之分立制，亦即不再期待制度之整合，¹⁰⁵如【圖 2-3】所示。

於行政院版法案送立法院審議期間，尚有國民黨版（社會保險制），與沈富雄

¹⁰³ 徐廣正，〈我國國民年金制度之規劃與評析〉，政大勞動學報第 12 期，2002 年 7 月，頁 373~394。

¹⁰⁴ 蕭麗卿，〈由國民年金制度之爭議談我國老年經濟保障制度之建立〉，立法院院聞，第 34 卷第 10 期，2006 年 10 月，頁 99。

¹⁰⁵ 參見，立法院第 5 屆第 2 會期第 4 次會議議案關係文書。

委員版（稅收+個人儲蓄帳戶制），朝野對於採社會保險制或個人儲蓄帳戶制沒有共識。此外，與公教、軍、勞保分立造成保險對象受到區分，同樣殘有前一階段弱體保險之疑慮。此外，有關政府補助保險費比率，是否應比照勞保無一定雇主政府補助比率調高為 40%，亦未達共識，又因立法院屆期不續審法案的情形下，未完成立法工作。¹⁰⁶行政院則於 2000 年推出過渡性質之敬老津貼，並陸續提高老農津貼之數額。

【圖 2-3】第三階段國民年金規劃架構¹⁰⁷

軍公教人員	勞工	農民及其他
附加年金 (退休金)	附加年金 (勞基法退休金)	
軍公保養老給付	勞保老年給付	國民基礎年金 (獨立內涵)

肆、第四階段（2005 年 2 月至 2007 年 5 月）

2005 年民間社福團體提出國民年金法草案新版本，行政院鑑於社經環境已有變化，乃重新檢討，於內政部完成國民年金法草案後，2007 年 5 月函送立法院審議。此階段規劃基於第 3 階段規劃，初期以 25 至 64 歲、未有軍公教保險、勞保之國民為保險對象，年滿 15 歲已參加農民健康保險者，亦為強制納保對象，並於符合加保前一日，逕由農保退保。此外，敬老福利生活津貼逐年併入老年給付中，最後完全落日；老年農民福利津貼與農民健康保險亦因新進農民強制加保，而逐漸走入歷史。國民年金保險最終銜接勞保年金化為目標，故部分內容以勞保內涵辦理，例如第一年之月投保金額即係以勞保投保薪資表第 1 級（即基本工資）訂

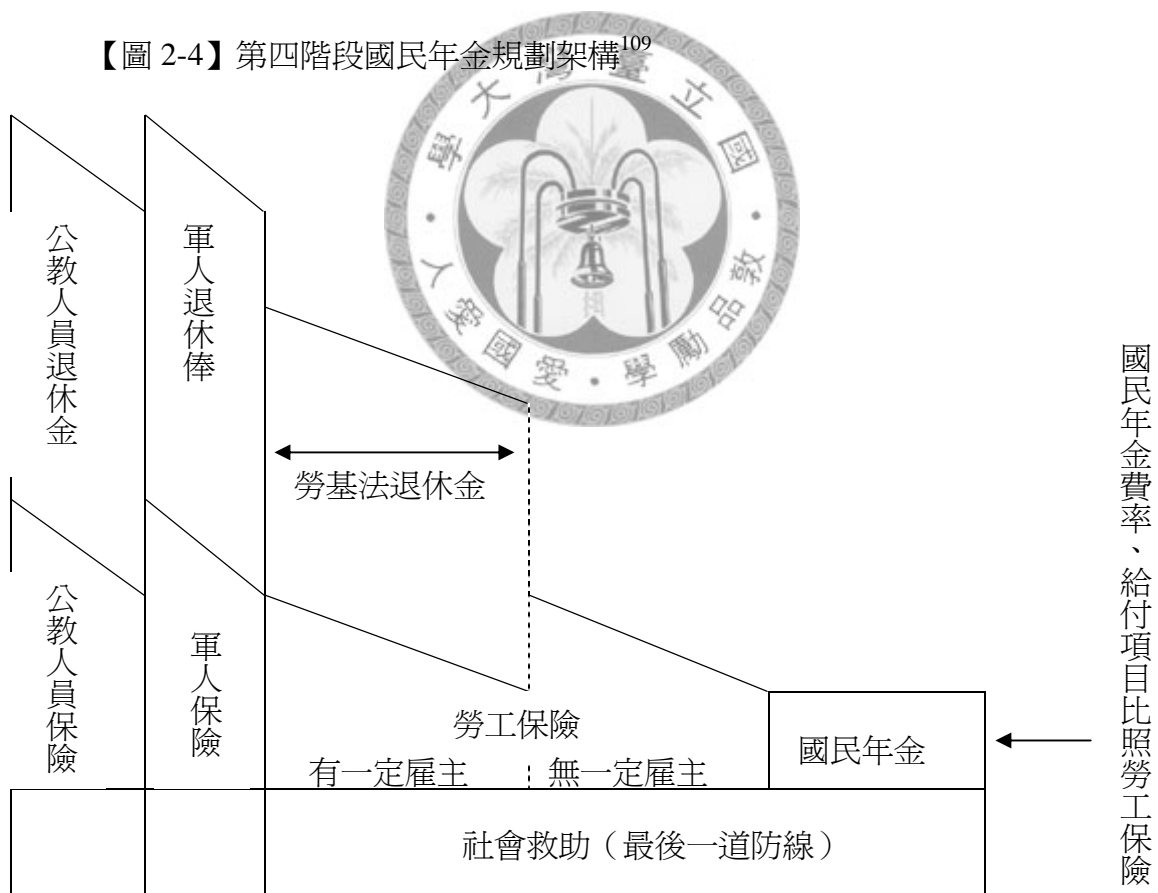
¹⁰⁶ 參見，內政部社會司（民國）95 年社政年報，<http://sowf.moi.gov.tw/17/95/index.htm>，瀏覽日期：2008/6/23。

¹⁰⁷ 蕭麗卿，〈由國民年金制度之爭議談我國老年經濟保障制度之建立〉，立法院院聞，第 34 卷第 10 期，2006 年 10 月，頁 99。

定，又保險費率之調整機制及老年年金給付計算方式與勞保大致相同，且老年給付採單一窗口設計，更有利未來勞保完成年金化之規劃後，兩個制度得以合併，¹⁰⁸概如【圖 2-4】所示。

本階段之爭議在於：1、國民年金之費率與給付內涵既然與勞保大致相同何不直接擴大勞保辦理即可？2、保障對象為非就業之國民，有弱體保險之疑慮。3、對於遺屬及身心障礙者之保障不足。4、給付項目不宜全然比照勞保，應刪除生育及傷病給付。後因民間社福團體對於行政院版本之草案有不同意見，經當時行政院蘇貞昌院長指示，應加強與民間團體之溝通協商後整合意見，再送立法院審議為宜，全案乃暫予擱置。

【圖 2-4】第四階段國民年金規劃架構¹⁰⁹



¹⁰⁸ 參見，立法院第 6 屆第 5 會期第 12 次會議議案關係文書，政府提案第 10832 號。

¹⁰⁹ 曾中明、姚惠文、鄭貴華，〈我國國民年金之規劃歷程〉，社區發展第 116 期，2007 年 5 月，頁 22。

第四節、國民年金法之介紹與評析

第一項、體制規範

本法之主管機關在中央為內政部，在直轄市、縣市則分別為直轄市、縣市政府。本保險之業務由中央主管機關委託勞工保險局辦理，並以勞工保險局為保險人，依行政程序法第 15 條，應將委託事項及法規依據（國民年金法第 4 條）公告，並刊登政府公報或新聞紙。內政部委託勞工保險局為辦理之好處在於，勞工保險局掌社會保險之專業技術，因此得期待由其辦理國民年金保險得快速上手並駕輕就熟，減少熟悉業務之成本；另一方面未來勞保年金化後，由於保險人相同，兩制度合作與整合之可能性與便利性亦大增。

至於監督與審議事項，國民年金法僅規定由中央主管機關以合議制方式監理之，未如勞工保險條例或全民健康保險法之規定，另設置監理委員會及爭議審議委員會等常設機構，究屬立法缺漏，或是基於特殊考量而生之設計難以確知。¹¹⁰惟考量監理與爭審制度於社會保險處理糾紛之前階段重要機制，並基於其他社會保險制度實施之經驗，以及類似法規之一致性，似以明訂爭議審議機構之組成為宜。

第二項、保險對象

第一款、立法院 2007 年 7 月制定之舊法

依 2007 年 7 月制定之國民年金法（下稱本法）第 7 條：「1 未滿 65 歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人。①年滿 25 歲，且未領取相關社會保險老年給付。②本法施行前，除勞工保險老年給付外，未領取其他相關社會保險老年給付；或本法施行後 15 年內，其領取勞工保險老年給付之年資未達 15 年，且未領取其他相關社

¹¹⁰ 郝鳳鳴，〈國民年金法評釋〉，月旦法學雜誌第 153 期，2008 年 2 月，頁 229。

會保險老年給付。③本法施行時年滿 15 歲，且已參加農民健康保險。但年滿 65 歲前，不再從事農業工作者，不在此限。II 依前項第 3 款規定應參加本保險者，於符合加保資格前一日，其農民健康保險逕予退保。」故原則上年滿 25 歲，未滿 65 歲、在國內設有戶籍，且非應參加或已參加公教保、軍保、勞保（不含農保）等相關社會保險老年給付之國民，即應參加國民年金保險。行政院立法理由並說明，為配合勞保年金化後勞保年資需達 15 年才可領取年金，爰參照世界各國制度過渡期之慣例，於第 2 款規定本法實施前已領取及實施後 15 年內領取勞保老年給付之勞工，亦應加入本年金保險。另，現行農保雖屬於我國現行職域保險之一環，惟其並未提供老年給付，相關保障不如國民年金完善，故將納入農保之被保險人為本制度之保險對象；且為避免資源重複配置及政府重複補貼，故再規定應參加國民年金保險之農民，其農保逕予退保。¹¹¹

惟由本法之被保險人範圍以觀，係以家庭主婦、農民與未進入職場之國民為主，致國民年金保險流於弱勢保險，不僅無法期待其所得再分配之功能，且囿於被保險人之財務負擔能力，保險費收取困難，保險之效益勢將受限，進而影響被保險人參加的意願與信心，強制納保恐將流於空言。如欲維持制度之正常運作，將有賴國庫之大量挹注維持財政營運，但此種國家立於資源分配之公權力介入，往往導致國民在社會保險制度中產生國家單向性恩給的期待，而進一步淡化相互性與阻斷社會連帶，使制度成員間互助共濟的責任感恐將逐漸消失。以下分就本條排除軍公教人員、領取老年給付 15 年之勞工，以及強制農民納保、退出農保等爭點詳細說明。

第一目、排除公教保險、軍保人員

排除公教保險、軍保人員除有一國多制之資源分配公平性問題，以及使國民年金保險流於弱體保險，衍生國民年金保險制度存續之疑慮誠如前述，其次，若

¹¹¹ 參見，立法院公報第 96 卷第 58 期院會記錄，頁 153~154。

著眼於軍公教保險之老年給付為一次給付，於老年經濟安全保障仍有漏洞，因此有年金化之必要。此外，本法第 6 條規定公教人員保險包含私立學校教職員保險，但是私校教職員之退休金為一次給付，不若公務員得選擇月退制，公教人員保險之老年給付又為一次性給付，本法將其排除適用，恐將成為老年經濟安全的遺珠之憾。¹¹²

針對本法第 7 條排除公教保險、軍保人員之規定，有立法委員翁重鈞等 40 人委員提案第 7822 號¹¹³與楊麗環等 22 人委員提案第 7970 號¹¹⁴提出修正草案如下。

國民年金法第 7 條修正草案條文：「I 被保險人分為下列兩類：①第一類被保險人：在台灣地區設有戶籍，年滿 25 歲且未滿 65 歲之國民，並於本法施行後未參加各種相關社會保險者。②第二類被保險人：在台灣地區設有戶籍，年滿 25 歲且未滿 65 歲之國民，並於並於本法施行後已參加各種相關社會保險者。II 符合前項第一類被保險人資格者，應強制參加本保險；符合前項第二類被保險人資格者，得自由參加本保險。III……」

本條修正理由說明，為確保所有國民免於老年貧窮的風險，政府除了積極保障所有未就業民眾的老年經濟安全外，也應該鼓勵其他已就業的國民加入國民年金保險，擴大國民年金被保險人的範圍，擺脫國民年金淪為弱勢者相互取暖之譏等語。¹¹⁵

客觀而言，軍公教人員的確具有老年生活經濟安全之保護需求，惟現制已提供具有軍公教人員退撫制度、優惠存款、福利互助金、公教人員保險或軍人保險之多重保障，毋寧對渠等之老年經濟保障最大的問題並非所得替代率不夠高的困擾，而是一次給付無法確保度過長期的老年生活所面臨的風險，因此重點應在於給付年金化，而非藉由再使其加入國民年金保險提高所得替代率。本文認為，根

¹¹² 鍾秉正，〈淺析「國民年金法」〉，台灣本土法學第 98 期，2007 年 9 月，頁 321。

¹¹³ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書。

¹¹⁴ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書。

¹¹⁵ 同前註。

本之道在於推動公教人員保險與軍人保險之老年給付年金化，進而與國民年金保險老年給付部分整合，建立通算年資制度，以國民年金保險之老年給付作為基礎老年給付，再由公保與軍保給付高出基礎的部分。¹¹⁶否則如此修法草案開放已有社會保險之人再加入國民年金保險，將造成國家資源的集中與重複配置，以及對特定族群之過度照顧，錦上添花而已。

此修法草案第二個問題在於開放已有社會保險之人得「自由加保」國民年金保險，違反社會保險強制納保之原則。社會保險之形成係著眼於個人於生活中恒常遭遇致勞動力喪失或減損之風險，進而產生喪失所得或增加費用之情形，可能成為個人或家庭難以承擔之損失，而陷於難以維持生活之困境，有鑑於此，乃自發性地或透過國家之適度介入，將生活於同一社會並均遭受相同勞動力喪失或減損風險之人組成一危險共同體，透過保險之技術與構造，所建立之風險分散與損失填補機制，期待將特定個體因生活風險所遭遇之具體損失，轉化由共同體吸收分散，達到稀釋損害之目的。社會保險之強制國民投保義務是基於社會互助、危險分擔及公共利益之考量，以「社會連帶」理念使社會保險制度所形成之危險分擔共同體最大化，而衍生出強制參加之要求，並收提升保險給付水準之效，其出發點並非「限制自由」，而係「實現基本人權」；另一方面，強制參加亦得避免逆選擇對保險營運產生影響，故向來學說見解皆以強制納保為社會保險之核心要素之一。¹¹⁷退步言之，雖亦有認為就強制納保範圍立法者具有形成自由，就維持一個給付功能健全的保險團體之所需，訂定劃分被保險人之範圍，惟本文仍認為，一旦被劃入被保險人範圍，原則上即無選擇是否參加保險之自由。

¹¹⁶ 有關若公教人員保險、軍人保險老年給付年金化，並與國民年金保險銜接，將造成公保、軍保被保險人之衝擊與給付請求權之存續保障及調整可能性，參見，孫迺翊，「我國國民年金制度合憲性基礎之研究—以德國基本法及年金保險法為借鏡」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1995年6月，頁205以下。

¹¹⁷ 例如，蔡茂寅主持，「全民健保保險資格政策之未來走向研究」，行政院衛生署94年委託研究計畫報告，頁71以下。孫迺翊，〈憲法解釋與社會保險制度之建構〉，臺大法學論叢第35卷第6期，2006年11月，頁260。另有關強制納保之合憲性討論，可參，鍾秉正，〈社會保險中強制保險之合憲性基礎—兼論釋字第472、473號解釋〉，收錄於黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會，「黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（一）」學林文化，2002年，頁255以下。

承上，年金保險作為社會保險之一環，設定之風險事故—老年不同於疾病傷殘，乃每個人都將面臨之風險，且年金保險給付採所得相關制，故逆選擇與社會重分配效果有限，惟基於社會互助，制度永續經營之公共利益，年金保險為充實國民老年經濟安全體系，以促進人權保障與維護人性尊嚴為最終目的，仍有強制使面臨相同風險之人加入之正當性與必要性。本草案賦予已有高度社會保險之人得再自由選擇加入之權利，恐怕加入之人數不如預期；甚且，公教保險、軍人保險之被保險人可能抱著「領回一定比繳納的多」的搭便車心態，不僅將破壞年金保險成員間相互間的責任感與公平性，易使制度分崩離析；於老年給付制度未整合之我國，亦將使國民年金保險由原先補充社會保險漏洞或作為國民老年生活基礎保障之功能錯置為可有可無之零用金角色。

第二目、排除本法施行後勞保年資達 15 年以上者

為補充勞退舊制中勞工須在「同一事業單位」工作滿 15 或 20 年才獲退休金請領資格，導致現實上勞工常領不到退休金之漏洞，以及新制確定提撥制之本質為以確定之金額保障期間不確定之老年生活而有所不足，為完整保障勞工之老年生活，故本法第 7 條第 1 項第 2 款（有限度地）將退休勞工亦納為保險對象可資贊同。目前立法院正在審議勞工保險條例中勞保年金之修法問題，如修法通過，依修法原意與本法立法說明，應儘速整併二者，而於尚未整併完成之時，現則有國民年金法第 32 條第 2 項處理兩制度間年資通算的問題。

國民年金法第 7 條規定開辦後勞保之年資達 15 年者，不得參加國民年金制度，其立法緣由為認勞退與勞保之一次性老年給付保障不足，故將退休勞工納為被保險人，且勞保年金化後以勞保年資滿 15 年為要件，始得請領勞保老年年金，如未滿 15 年只能請領一次給付，保障不足，故有再將勞保年資未達 15 年之人納入國民年金保險之必要。但由於勞工保險條例第 59 條¹¹⁸規定勞保老年給付之標準

¹¹⁸ 2008 年 7 月 17 日勞工保險條例修法通過前第 59 條：「被保險人依前條第 1 項規定請領老年給

最高以 45 個月為限，因此可能造成大量已達老年給付最高給付標準之勞保被保險人搶在國民年金保險施行前擠領，以期能再加入國民年金，而使勞保財務面臨重大危機。為此，本文認為，基於現制中勞退舊制勞工退休金具有不易領得之破綻，與目前勞保老年給付¹¹⁹之所得替代率低落，且無年金定期、繼續給付之保障，復以國民年金法第 29 條老年年金給付原則上係以保險年資乘以一定比率計算，並無須繳納一定年限始可領取老年年金之規定，於勞保年金化完成之前，應有開放領取勞保老年給付之人加入的必要。不過如開放已領取勞保老年給付之人再參加國民年金保險，應重新計算繳納保險費年資，蓋先前勞保年資之內涵已於勞保老年給付中實現，如再將年資累計至國民年金據以領取老年給付，則會產生單一保險費重複評價之不公平現象。當然最重要的還是期待勞保年金化，促進勞動者老年經濟安全保障之後，權責機關能儘速整併國民年金與勞保年金，擴大財務基礎，確保制度財政適正運營，並填補因以往制度分立而未受保障之漏網之魚，以及藉由制度之整合，統一基礎給付標準，消弭過去因職域產生之資源分配不公平現象。

惟針對本法第 7 條排除領取勞保老年給付之年資達 15 年者，立法委員多表不贊同，紛而提出修正草案，茲介紹與討論如下：

壹、吳育昇等 30 人委員提案第 8217 號¹²⁰

國民年金法第 7 條修正草案條文：「 I 年滿 25 歲，未滿 65 歲之國民，在國內

付者，其保險年資合計每滿一年按其平均月投保薪資，發給一個月老年給付；其保險年資合計超過 15 年者，其超過部分，每滿一年發給 2 個月老年給付。最高以 45 個月為限，滿半年者以一年計。」

同法第 58 條：「 I 被保險人合於左列規定之一者，得請領老年給付：①參加保險之年資合計滿一年，年滿 60 歲或女性被保險人年滿 55 歲退職者。②參加保險之年資合計滿 15 年，年滿 55 歲退職者。③在同一投保單位參加保險之年資合計滿 25 年退職者。④參加保險之年資合計滿 25 年，年滿 50 歲退職者。⑤擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿 5 年，年滿 55 歲退職者。 II 被保險人已領取老年給付者，不得再行參加勞工保險。」

¹¹⁹ 軍公教人員在退休撫卹與保險並立的保障之下，退休所得替代率高達 70%~95% 不等，相較於此，勞工因退休保障制度不全，勞保老年給付至今仍此一次給付，以 2005 年為例，每人平均給付 96 萬 4,530 元，若以同年度平均餘命 77 歲、平均投保薪資 26,145 元、60 歲退休計算的話，所得替代率只有 17%，距離世界銀行與國際勞工組織建議的 40% 以上相距甚遠。參見，王榮璋、黃淑芬、高珮瑾，〈台灣需要的國民年金〉，社區發展季刊第 116 期，2007 年 5 月，頁 30~31。

¹²⁰ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書。

設有戶籍者，在未參加相關社會保險期間，均應參加本保險為被保險人，其保險效力之開始，自符合加保資格之當日零時起算。但已領取公教人員保險養老給付或軍人保險退伍給付者，不得參加本保險。Ⅱ……」

本修正條文開放已領取勞保老年給付者，不限年資（當然年齡仍須在 25~65 歲之間）皆可參加國民年金，以解緩勞保擠領之財務危機，惟領取勞保給付 15 年以上者，不得選擇第 30 條第 1 項第 1 款之有利計給方式，參修正草案說明其理由為：「考量政府財政負擔。」

大法官於釋字第 578 號解釋肯認立法者就整體勞工保護之制度設計享有一定之形成自由，且對既有勞工退休制度及社會保險制度，應否予以整合，由於攸關社會資源之分配、國家財政負擔能力等全民之整體利益，仍屬立法形成之事項，¹²¹ 準此，本修正草案尚非不得以財政負擔為由作出限制給付方式之設計，且可以防堵勞保被保險人達勞保舊法最高給付水準 45 個月後，立即辦理勞保退保加入國民年金保險，領取每月最低 3,000 元給付之弊端。惟有疑者在於，本法第 30 條第 1 項本文規定，請領老年年金給付依下列方式「擇優」計給，可見第 1 項規定之兩種計算方法究竟何者有利被保險人並無一定，只不過客觀來看第 1 款可能較有利於投保年資少者，故修法草案何以認為限制不得選擇第 1 款係有助於減輕政府財政負擔，尚有待進一步說明。另且，本文以為，限制給付計算方式之重點應在於勞工之老年經濟安全保障是否已受滿足；易言之，應討論以本法第 30 條第 1 項第 2 款之一般給付計算方式得出之所得替代率，加上現行之勞工退休與勞保制度計算勞工之退休所得替代率，端視總和是否已達世界銀行與國際勞工組織建議的 40% 以上，如是，則或得以政府財政負擔作為限制之正當性；如否，則立法者應重視勞工老年所得保障嚴重不足之問題，致力於制度整合與資源分配之公平性，而非於此枝微末節處鑽牛角尖，保障不足仍要錙銖必較，謂之有司。

¹²¹ 大法官釋字第 578 號解釋參照。

貳、侯彩鳳等 49 人委員提案第 8225 號¹²²

國民年金法第 7 條修正草案條文：「 I 未滿 65 歲國民，在國內設有戶籍而有
下列情形之一者，在未參加相關社會保險期間，應參加本保險為被保險人：①年
滿 25 歲且未領取公教人員保險養老給付或軍人保險退伍給付。②…… II ……」

依據此修正草案理由：為保障勞工權益，並舒緩勞保擠領之危機，故規定已
領取勞保老年給付者，不限年資皆可再參加國民年金。此修正草案與吳育昇版最
大的不同在於並無以限制已領取勞保老年給付 15 年以上之人選擇給付計算方式之
「配套措施」。但如同本文前對吳育昇版本草案之意見，是否限制選擇給付計算方
式應重在我國對勞工之老年經濟安全保障制度是否已經完善，以及如不限制選擇
預估將對我國財政之衝擊，此二者之評估，亦即侯彩鳳版本草案理由之：「為保障
勞權益」一詞，容有進一步說理完整之空間。

此外本修正草案似未弄清勞保擠領危機根本原因出在勞工保險條例訂有最
高給付之月數限制，尚無國民年金保險之時，勞保被保險人縱已達最高給付之月
數，惟如仍在職，因勞保尚有其他如殘廢給付等保障，故還是會繼續參加勞保，
但是國民年金保險出現後，勞動者考量繳納保險費之經濟性（再繳勞保保險費，
老年給付也不會增加），所以會考慮結清勞保年資轉保國民年金。因此就算國民年
金保險不限勞保受領年資，只要勞保被保險人達到勞保最高給付標準，還是會想
要結清年資申領一次性老年給付，無助於解消勞保擠領之危機。

必須說明的是，立法院趕在 2008 年 10 月 1 日實施國民年金前夕的 7 月 17 日
通過勞工保險條例修正案，預定 2009 年 1 月 1 日開始實施勞保年金化，勞保局已
有實證數據說明勞保老年年金比 2009 年 1 月 1 日前請領勞保一次老年給付再加入
國民年金有利，故當可有效抑止前述勞保擠領之隱憂。故本議題之修正草案如今
看來成了明日黃花。

¹²² 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書。

第三目、強制農民參加、整合農保

壹、農保概說

為增進農民福利，維護農民健康，依據行政院指示，參照開辦勞工保險前例，以行政命令訂頒「台灣省農民健康保險暫行試辦要點」，自 1985 年 10 月 25 日起試辦農民健康保險，被保險人以農會法第 12 條規定入會之會員為限，不包括贊助會員，被保險人初次投保無最高年齡限制。對於初辦地區的農民提供了生活保障和醫療照顧，因此廣受農民的歡迎與接納，未參加試辦地區咸盼早日實施。兩年後，經行政院試辦第 2 期農民健康保險，擴大投保地區，對於初次投保之農民年齡，規定不得超過 70 歲，但原以加保者不在此限。台灣省政府為貫徹照顧農民之政策目標，復報行政院核准，自 1988 年 10 月 25 日起全面試辦農民健康保險並取消初次投保不得超過 70 歲之限制。嗣中央根據此項試辦成效，以農民保險涉及農民權利和義務，遂制定「農民健康保險條例」經立法院三讀通過，於 1989 年 7 月 1 日開始實施，將農會法第 12 條所定之農會會員，以及年滿 15 歲以上從事農業工作之農民¹²³，除已參加其他社會保險¹²⁴者外，皆列為強制納保對象。農民健康保險之保險事故分為傷害、疾病、生育、殘廢與死亡 5 種，分別就傷害與疾病事故給與「醫療給付」，就生育、殘廢與死亡事故給與「現金給付」，農保雖未提供老年給付，惟自 1995 年 5 月立法院制定施行老農福利津貼暫行條例，與農保條例作出有機之連結，對申領時年滿 65 歲，參加農保且農保年資達 6 個月以上之農民，每個月發給 3,000 元（後並陸續修法調高，今為 6,000 元）之老農福利津貼，以為補充。

農保條例中將農保保險費率訂為月投保金額 6%至 8%，核定實施為 6.8%，月投保金額依勞工保險前 1 年度實際投保薪資之加權平均金額擬訂，報請中央機關核定實施之月投保金額為 10,200 元，保險費的分擔比例為政府補助 70%，被保

¹²³ 包括自耕農、佃農、雇農與自耕農、佃農之配偶。

¹²⁴ 軍人保險、公務人員保險、公務人員眷屬疾病保險、勞工保險及私立學校教職員保險。

險人負擔 30%，而政府補助部分在直轄市由中央主管機關負擔 40%，直轄市政府負擔 30%，在縣（市），由中央主管機關負擔 60%，縣（市）負擔 10%。1995 年政府開辦全民健康保險後，農保之醫療給付移撥「中央健康保險局」辦理，農保保險費率改為 2.55%，因此目前農保被保險人每月應負擔保費為 78 元¹²⁵，可謂相當低廉。

貳、強制農保被保險人加入國民年金保險之信賴保護問題

國民年金法規定年滿 15 歲已加入農保之農民強制加入，並於符合加保資格前一日逕予農保退保，¹²⁶使得 65 歲以下之農民因喪失農保資格，未來亦無法申領老農津貼。抑且，於 2008 年 10 月 1 日施行國民年金法後，老年農民福利津貼暫行條例即不再適用，¹²⁷自斯時起不再發放老農津貼。對於年滿 65 歲已領取老農津貼之農民而言，雖因年齡毋庸加入國民年金保險，但因老年農民福利津貼條例強制落日之故，已取得之老農津貼受領權無以為繼，惟國民年金保險制度以老年基本保證年金每人每月 3,000 元加上差額金每人每月 3,000 元之方式，保障其既有的權益不受影響。但是對於未滿 65 歲之農保被保險人而言，由於前揭規定，自 2008 年 10 月 1 日強制納保國民年金保險開始，將面臨：1、未來喪失老年農民福利津貼之請領權；2、每個月保險費增加為 674 元，足足漲了 8.6 倍，且未來保險費率還會持續調漲；3、國民年金保險之老年給付不併計之前農保之年資；4、喪失農保之生育給付、門診給付、住院診療給付，以及喪葬津貼由農保之 15 個月減少為國民年金保險制度之 5 個月等不利益，因而農保被保險人對於加入國民年金保險普遍存有排斥心理，立法委員也紛紛為此提出修正草案（詳後述）。

國民年金法取消老年農民福利津貼條例之適用，對於年滿 65 歲正在領取該津貼之農民而言，係以新法對於過去「已終結」之事實予以嗣後變更或規範（真正溯及既往），固得主張信賴保護，但因國民年金法中設有保障其權益不變之財產保

¹²⁵ 10,200 元（月投保金額）x 2.55%（保險費率）x 30%（被保險人負擔之保險費比例）=78.03 元

¹²⁶ 國民年金法第 7 條第 1 項第 3 款、第 2 項參照。

¹²⁷ 國民年金法第 31 條第 5 項參照。

障，尚可得出無違反信賴保護原則之結論。惟對於未滿 65 歲之農保被保險人而言，前述因國民年金保險法之立法行為造成其權益變動之情形，雖是對於發生於過去、但尚未終結而繼續存在的事實或法律關係，適用新法致影過去的法律狀態響，因而發生類似溯及效力之效果（不真正溯及既往），¹²⁸由我國大法官釋字第 574 號¹²⁹解釋可知，此種不真正溯及既往之情形，亦有以信賴保護原則檢視之必要。討論信賴保護原則，依通說須一一討論信賴基礎、信賴表現¹³⁰，以及信賴值得保護（正當之信賴）三者，以下本文嘗試以大法官對於信賴保護所建立之標準，就取消老農津貼、保費調高、農保年資未整合於國民年金老年給付、以及醫療費用補償與定額現金給付之喪失或減少等權益分別討論：

一、取消老年農民福利津貼暫行條例

大法官釋字第 525 號、第 529 號、第 589 號解釋不採最高行政法院認為信賴基礎僅限於具體行政處分或行政契約之見解¹³¹，而認為抽象的行政法規亦得為信賴基礎，是以農保被保險人當得以老農福利津貼暫行條例作為老農津貼之信賴基礎。雖然任何法規皆不能預期其永久實施，人民不能信賴有法律將永遠存在，立法者基於公益之考量，藉由修廢舊法或更立新律變更原有之法律狀態乃極為平常之事，於此同時仍須兼顧規範對象信賴利益之保護。惟大法官釋字第 525 號認為，「法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題」蓋法規既已預先告知施行期間，其固成為信賴基礎，同時亦成為受規範者信賴基礎之界限；換言之，人民對於法規變動一事早有預期，可先行準備未來因應之道，不致有受突襲之情事發生，故依論理法則本不生信賴保護問題。

¹²⁸ 李建良，〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，台灣本土法學第 24 期，2001 年 7 月，頁 81。

¹²⁹ 大法官釋字第 574 號解釋：「第二審判決後，民事訴訟法第 466 條修正提高第三審上訴利益之規定，致原當事人原已依法取得上訴權，得提起而尚未提起上訴之事件，依新修正規定而不得上訴時，**雖非法律之溯及適用**，對人民之信賴利益，難謂無重大影響。」

¹³⁰ 惟有認為以信賴表現作為信賴保護要件並不恰當，參見，洪家殷，〈論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析〉，台灣本土法學第 27 期，2001 年 10 月，頁 44~46。同旨，參見，任芳儀，「法令變動與信賴保護：溯及立法行為合憲性探討」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2006 年 6 月，頁 45~48，氏並認為另應討論「信賴利益」。

¹³¹ 最高行政法院 89 年度判字第 1842 號判決參照。

觀諸 1995 年 5 月行政院提出於立法院之老年農民福利津貼暫行條例草案版本，其中第 8 條內容為：「本條例施行期間自中華民國 84 年 7 月 1 日至農民健康保險條例增列老年給付或開辦農民年金保險之日止。」可見立法當時即設定老年農民福利津貼暫行條例為過渡性法律，於政府制訂具有農民老年給付之社會保險後，該條例即為落日。後第 8 條雖遭立法院修正為第 6 條內容為：「本條例公布實施後，其發放日溯自 84 年 4 月 1 日起。」惟仍於法案審查過程說明表明：「與會委員咸認為此一規定屬贅文，因將來只須在農保條例或農民年金保險兩法案中明定：本法通過後本暫行條例失效即可。」¹³²可見共識刪除落日條款之規定並非在於反對「暫行」之本質，而是認為此為事理之當然，無庸再贅。是以，老年農民福利津貼暫行條例立法之時即定位為過渡性法律，以社會保險之老農老年給付為其落日條件，並於名稱中繫有「暫行」二字，則法規未來必然修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，參酌前述釋字 525 號解釋意旨，應不生信賴保護問題。

抑有進者，國民年金法第 52 條第 1 項¹³³規定年滿 38 歲未滿 65 歲之原農保被保險人，於年滿 65 歲領取老年給付時，得再請領每月 3,000 元之差額金，尚有作出過渡條款，揆諸國民年金法係基於整合我國老年給付，建立全國給付水準一致、公平之年金保險體系之目的，整合老農津貼，具有促使資源合理分配、發揮社會保險之公益，復考量老農津貼為過渡性、暫行性社會政策之本質，是可認國民年金法取消適用老年農民福利津貼暫行條例並不違反信賴保護原則。

二、保險費增加 8.6 倍

對被保險人而言，相較於農民健康保險之低保費政策，國民年金保險之保險

¹³² 參見，立法院公報第 84 卷第 30 期院會記錄，立委劉炳華之發言，頁 50；另參，立委翁金珠亦發言：「況且，本條例只是『暫行條例』，其實，將來只要『國民年金』條例，將老農津貼之規定列入條文之中，則此一暫行條例即可宣告終止。」頁 63。

¹³³ 本法施行時依第 7 條第 1 項第 3 款規定參加本保險且年滿 38 歲未滿 65 歲之農民，於年滿 65 歲時，且符合下列各款資格條件之一者，得依本法規定請領差額金每人每月新台幣三千元至死亡為止：①申領時參加本保險及農民健康保險年金併計達 6 個月以上，且未領取相關社會保險老年給付。②已領取相關社會保險老年給付，且於 87 年 11 月 11 日老年農民福利津貼暫行條例修正公布前已加入農民健康保險，參加本保險及農民健康保險年資併計達 6 個月以上。

費增加了 8.6 倍，看似遭受到財產權之不利益。惟農民健康保險之保險給付中，並未含有老年給付，而國民年金保險之保險費有很大一部分是基於老年給付精算而來，因此農民加入國民年金保險繳交較多的保險費，同時亦獲得老年年金給付之保障，則難謂有財產權之損害，毋寧此處較須討論的是強制納保的正當性，基於社會連帶與社會互助之公共利益，本文肯認強制納保之正當性已如前述，於此不再贅述。

惟必須注意的是，如果得依精算表現出保險費運用於老年年金給付、身心障礙年金給付、喪葬給付、遺屬年金給付之比例，如此對照農保中殘廢給付、喪葬津貼之保險費比例，即可知農保被保險人於兩保險種類之相同給付中保險費之負擔如果變重，則有進一步討論的空間。¹³⁴

三、農保年資未整合納入國民年金保險老年給付中

原農保被保險人之農保年資記錄無法整合入國民年金保險中，使得農民加入國民年金保險之年資必須重新計算，惟農保中本無老年年金給付，農保之保險費本無老年年金之考量，因此於計算國民年金保險之老年年金金額時，以被保險人繳納國民年金保險費之年資為基礎，不考慮農保年資自有理由。附帶一提，農保之殘廢給付與喪葬津貼亦無保險年資之考量，故農保被保險人本不具有農保年資與殘廢給付、喪葬津貼間正向連結之期待，當無法進而主張亦對國民年金保險中可相提並論之給付（身心障礙年金與喪葬津貼）具有同樣之年資併計信賴。惟國民年金法第 54 條規定於計算身心障礙年金或遺屬年金給付時，得併計原農保被保險人之農保年資，由於此為涉及資源分配之社會政策立法，立法者考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則有其立法形成空間，且其本質為給付行政，無侵害人民權益問題，故可資認同。

¹³⁴ 此外，農保中被保險人負擔保險費 30%，國民年金保險中，係以量能原則決定被保險人保險費之負擔比例，如非低收入戶與身心障礙者，則是負擔 30%、35%、60% 不等，也是進行上述精算時應納入之考量事項。

四、取消生育給付、門診給付、住院診療給付，且喪葬津貼減少為 5 個月

究其實本爭點與大法官釋字第 472 號所要解決問題之一類似：對原已參加勞保、公保、農保等社會保險之人民而言，實施全民健保後或保費負擔加重或給付水準降低，是否有違信賴保護原則？爲此，解釋文以「係增進公共利益所必要」爲由，而認無違反信賴保護原則，如依循此大法官解釋脈絡，則本爭點似已埋下合憲之伏筆。

依照大法官釋字第 525 號、第 529 號、第 589 號解釋意旨，抽象的行政法規得爲信賴基礎，故農保被保險人當得以農民健康保險條例作爲醫療費用補償與定額現金給付之信賴基礎。對於信賴基礎爲抽象法規範之類型應認定信賴表現，學理上認爲應與信賴基礎爲具體行政處分之類型區分討論，就後者而言，必須人民基於信賴而爲處分財產等發生法律上權益變動之行爲，始符信賴表現之要求；至於前者，由於信賴基礎本身爲抽象之法秩序，因此人民之信賴是虛構的或推定的，不要求人民有具體之處分行爲；¹³⁵於大法官釋字第 525 號解釋中則以「客觀具體行爲」¹³⁶作爲得否對抽象法規範主張信賴保護之要件之一，是以於此可謂農保被保險人只要持續參加農民健康保險，就足以構成信賴表現之要件。

惟人民具備信賴基礎、信賴要件，並且無信賴不值得保護¹³⁷之情形外，尚須進一步審酌信賴保護之利益的性質以及衡量公益與私益之保障何者具有較高之價

¹³⁵ 林合民，「論公法上之信賴保護」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1985 年 6 月，頁 69。亦有學者認爲，行政法規變動時，其信賴行爲包含一切消極或積極之行爲。參見，林明鏘，〈行政規則變動與信賴保護原則〉，收錄於葛克昌、林明鏘主編，「行政法實務與理論（一）」，2003 年，頁 50。惟有學者爲相反主張，認爲行政處分本身即可引起相對人之信賴，從而產生相對人之利益，相對人是否有對外表現，應非所問；反之，行政法規僅是一般性、抽象性規定，尚須行政處分或其他行政行爲，始能具體化形成法律關係。參見，李建良，〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，收錄於氏著，「憲法理論與實踐（三）」，新學林出版股份有限公司，2004 年，頁 465。

¹³⁶ 大法官釋字第 525 號解釋：「受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，**有客觀上具體表現之行爲**，始受信賴之保護。」

¹³⁷ 行政程序法第 119 條參照。另參大法官釋字第 525 號解釋：「至經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形，或法規（如解釋性、裁量性之行政規則）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者，其信賴即不值得保護」。

值。倘形成信賴利益之事實關係為過去存在之事實，而立法者制定法規溯及既往地使相對人遭受不利益，原則上不得為之；倘制定法規係針對將來發生之事實關係而適用，且公益因此而獲致益處顯然大於相對人或其他利害關係人之私益者，即非法所不許。¹³⁸按社會保險本以社會連帶、強制參加為基礎，是強制農保被保險人參加國民年金保險並無疑問；且國民年金保險以建立單一、普遍之國民老年給付為目標，乃為促進我國對國民老年生活之保障，以及促使資源之合理分配，對於原本採取職業別實施之社會保險所提供之保險給付，自有重新調整之必要。至就國民年金保險之給付內容，基於國家財政負擔與資源有限性之考量而為立法自由之領域。何況依農保之立法緣由與實務經驗可知，開辦以來由於低保費之政策走向使得農保財政幾乎全賴國庫之補貼，本質偏向國家單向性給予與恩給性之制度，並非真正之社會保險，因此今以國民年金保險整合之，並加強老年經濟安全保障，亦符合基本國策中所欲實現之分配正義理念。

參、修法草案之介紹與評析

鑑於農保被保險人強制加入國民年金保險後，將面臨權益受損之情形，立法者紛紛提出修正草案以為解套，爰簡單介紹與評析如下：

一、張嘉郡等 20 人委員提案第 7807 號¹³⁹

國民年金法修正草案第 9 條之一：「本法施行前已適用農民健康保險之被保險人，於本法適用後，由行政院農業委員匯編列足額預算給與結清原農民健康保險之被保險人年資。」

修正草案之說明為：國民年金法施行後，將原適用農民健康保險法之被保險人強制要求轉換參加國民年金制度，但……除保險費用由原繳納 78 元提高至 674 元之外，亦喪失原享有生育給付、殘廢給付及喪葬津貼，造成原參加農民健康保

¹³⁸ 大法官釋字第 472 號，吳庚大法官協同意見書參照。

¹³⁹ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書。

險法之被保險人權益重大損失。……檢視勞工退休金條例施行前，為保障勞工適用新制前之舊有年資，設立銜接結清舊有年資之制度，同理可期，……為求保障農民健康保險法之被保險人保險費及舊有年資，在農民強制納入國民年金制度前，應……結清農民舊有年資，以維護農民應有之權益等語。

本修正草案結清農保年資之修法原意，實匪夷所思。蓋農保雖為社會保險之一，但無老年給付，與勞工退休制度轉換期間退休金（老年給付）年資計算配套措施，兩者差難比擬；保險給付為保險費之對價，農保被保險人所繳納之保險費既無對老年給付之貢獻，當無結清老年給付之保險年資之理，此其一。次按，農民健康保險條例之給付種類：生育給付、門診給付、住院診療給付、殘廢給付與喪葬津貼等均以被保險人參加保險期間發生事故為給付條件，皆無依年資比例增給之考量，是以亦無結清年資可言。

二、翁重鈞等 40 人委員提案第 7822 號¹⁴⁰

國民年金法修正草案第 7 條：「 I 被保險人分為下列兩類：①第一類被保險人：在台灣地區設有戶籍，年滿 25 歲且未滿 65 歲之國民，並於本法施行後未參加各種相關社會保險者。②第二類被保險人：在台灣地區設有戶籍，年滿 25 歲且未滿 65 歲之國民，並於本法施行後已參加各種相關社會保險者。 II 符合前項第一類被保險人，應強制參加本保險；符合前項第二類被保險人資格者，得自由參加本保險。 III 本法實施之後，尚未參加農民健康保險者，應強制參加本保險，並不得參加農民健康保險。」

修正草案之說明為：國民年金法將農民強制納為被保險人，損及既有農保被保險人之權益……修正草案將農民健康保險與國民年金保險切割，農民不再是國民年金保險之當然被保險人，原農民健康保險及老年農民津貼不因國民年金法實施而有所變更。

¹⁴⁰ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書。

本修正草案於法理大有問題：第一、將原農保被保險人排除為強制納保對象，致國民年金保險之保險對象更形縮減，「弱體保險」益發名實相符。第二、允許已參加社會保險之人任意參加國民年金保險，違反社會保險強制納保之法理，亦使國民年金流於已有社會保險老年給付之人額外的零用金角色，徒然錦上添花，甚且不利政府進行老年給付制度公平性之改革與整合。第三、修正草案維持原狀農保、津貼等眾多老年給付名目，致津貼之弊端持續，開制度簡併統一之倒車，況且老年農民福利津貼之立法本意即在於農保年金化前之暫行措施，今既有國民年金實現農保年金之目標，則修正草案意使農民一方面領取老農福利津貼，一方面自由納保，選擇性地再領取 3,000 元基本保證年金，正當性何在？本修正草案毫無道理可言，本質上類近於本議題蝸蟻沸羹之際，混亂起義之政治支票，莫可究詰。

三、柯建銘等 26 人委員提案第 7853 號¹⁴¹

國民年金法修正草案第 12 條第 4 款：「本法施行時依第 7 條第 1 項第 3 款參加本保險者，負擔每月新臺幣 78 元，餘額由中央主管機關負擔。」第 39 條第 1 項但書：「……但本法施行時依第 7 條第 1 項第 3 款參加本保險者，一次發給新臺幣 15 萬 3 千元（按：喪葬給付），其年滿 65 歲後死亡亦同。」第 52 條之一：「本法施行時依第 7 條第 1 項第 3 款參加本保險者，本人或其配偶於符合下列情形之一時，得依各該給付標準請領生育給付，雙生以上者，比例增給：I 參加本保險及農民健康保險滿 280 日後分娩者，一次發給新臺幣 2 萬 4 百元。II 參加本保險及農民健康保險滿 181 日後早產者，一次發給新臺幣 2 萬 4 百元。III 參加本保險及農民健康保險滿 84 日後流產者，一次發給新臺幣 1 萬 2 百元。」

修正草案之說明為：為保障農民於國民年金制度中現有相關權益有所保障，保費不增加、福利不縮水、保障多更多，明定保險費為每月 78 元，並繼續享受農民健康保險現有的生育給付及喪葬津貼。

¹⁴¹ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書。

相較於農保，國民年金保險費調漲事涉增加老年給付之故，故農保被保險人並無信賴保護之適用已如前述，本草案維持農保被保險人保險費之規定，應定位為立法委員盱衡國家財政能力與社會經濟情勢所作出的社會福利立法，此固為立法者之立法形成自由，如未有重大明顯之瑕疵，違憲審查者應予以尊重；其次，草案規定 78 元以外之費用係由中央主管機關負擔，並不會造成由其他被保險人負擔因此加重之不公平現象。惟我國長期因政治考量對農保採取低保費政策，財政虧損累累長期依靠國庫支持，此並不符合社會保險財政收支平衡與風險分擔之要求，名為社會保險實為社會福利，不僅使我國無法正確建立社會保障之體系與觀念，甚且以職域作為分配資源之標準亦造成分配不公平與效率低落，¹⁴²備受質疑。今不論貧富，一律以國庫補助原農保被保險人之國民年金保險費，基於國家資源利用有效性之原則，本文難以認同。

此外，就原農保提供喪葬給付與生產給付雖可視為保險費之對價（但實則大部分仍是政府負擔），但是並非加入農保繳交保險費即刻發生，尚以死亡與生產為停止條件，因此繳交保險費之法律上意義在於被保險人期間只要發生系爭風險事故，即有受領保險給付之權利，換言之，風險尚未發生之時，權利亦未發生，故對被保險人而言，農保喪葬給付與生產給付之性質較接近期待利益。退步言之，因死亡為確定會發生之事故，故尚得再討論喪葬給付之金額應有受完納之保險費拘束之理，反觀生產事故是否發生不確定，因此更得確定農保生產給付於被保險人或配偶懷孕前，僅為期待利益。於國民年金法中特例規定原農保被保險人之生產給付，對其他被保險人而言，難期公平。

¹⁴² 其實不僅農保有這個問題，公、軍、勞保也有。是以本文強調，基於資源之有限性，社會資源之分配首重受分配者之經濟保障需求，如政府財政狀況許可，才考慮雨露均霑式地全民福利，以職業作為分配標準首先就面對正當性不足的考驗，尚有效率不彰、財政負擔嚴重等問題。此處雖然係針對農保討論，但是本文對於公、軍、勞保皆持同樣之標準對待，認為主管機關應致力老年給付之儘速整合，將有受老年經濟保障需求之人皆納入國民年金保險，制訂全體被保險人皆適用之量能收費以及依需求補助原則。

四、吳育昇等 30 人委員提案第 8217 號¹⁴³

國民年金法修正草案第 7 條第 2 項：「本法施行時年滿 15 歲，未滿 65 歲，在國內設有戶籍且已參加農民健康保險者，得比照前項加保資格，於本法施行之日起 2 年內，向保險人申報自願參加本保險。……」

修正草案之說明為：現行條文強制農民農保退保轉入國民年金，引起農會及農民強烈反彈，修正條文改為農民得自願參加國民年金，但農保不需退保，老農津貼仍予維持，……惟為避免逆選擇之道德風險，規定應在施行後 2 年內提出選擇。……農民重複參加農保及國民年金，政府已給予雙重之保險費補助及老農津貼之基本保障，故其國民年金之老年、身障年金給付均不應再給予基本保障金額，不再增加政府財政負擔。

本修正草案內容與上述參大同小異：維持農保與老農津貼之原制，並開放農民自願加入國民年金，故其評論亦請參照前述。

五、李乙廷等 41 人委員提案第 8222 號¹⁴⁴

國民年金法修正草案第 7 條：「未滿 65 歲國民，在國內設有戶籍而有下列情形之一者，除應參加或已參加相關社會保險者外，應參加本保險為被保險人：①年滿 25 歲，且未領取相關社會保險老年給付。②本法施行前，除勞工保險老年給付外，未領取其他相關社會保險老年給付；或本法施行後 15 年內，其領取勞工保險老年給付之年資未達 15 年，且未領取其他相關社會保險老年給付。」

修正草案之說明為：一、農民健康保險其……生育、醫療、殘廢及喪葬等給付或津貼，對於安定農民生活保障，成效卓著，不應貿然逕予取消。二、農民健康保險以農會會員所屬基層農會為投保單位，農民有其歸屬感，其所屬農會也能服務照顧會員，改為國民年金保險後，則無投保單位之設計，將造成農民不便，

¹⁴³ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書。

¹⁴⁴ 參見立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書。

割裂農民與所屬農會情感。三、……國民年金保險費高於農民健康保險，而相關給付卻低於農民健康保險，已引起農民恐慌與不滿……。

本文前已討論關於農保提供生育、醫療、殘廢及喪葬給付之信賴保護問題，於此不再重複。至於草案說明以被保險人對投保單位之歸屬情感作為拒絕制度改革之因，涉及與本案事理無關之說明，已是難以想像，況投保單位之設計理論上應是便利保險人行政事務之進行多於被保險人投保事宜，以現代交通順暢、便利，保險人如何設計使被保險人易於投保為技術上之枝微末節（例如設計帳單可從便利超商、農會等管道繳款），用以作為拒絕制度改革之理由，難以令人信服。承繼之前對其他修正草案之評析，本文重申結論，農保無老年給付之缺失與各式老人津貼亂象，仍以國民年金保險整合為宜。

第二款、2008年7月新法

2008年7月修法原則上仍以年滿25歲，未滿65歲，於國內設有戶籍，且非已參加或應參加相關社會保險之國民為本法保險對象。但因於第6條第1款「相關社會保險」之定義中加入農民健康保險，故原農保被保險人退出國民年金保險強制被保險人之列，繼續享有原農保低保費等福利，並由政府維持原有之老年農民福利津貼作為農民老年給付。

就歷史的脈絡而言，由於農保無老年給付，政府方設置老年農民福利津貼「暫行」條例以為因應，並以國民年金保險或農保設有老年給付為老農津貼之解除條件，今既已建立國民年金保險制度，實無道理為維護本意為暫行之措施，而修改正規之制度，此為本次修法弔詭之處。此外，由於國民年金保險係以非受薪階級為保險對象已如前述，今立法院通過修法讓農民脫離國民年金被保險人，使得國民年金被保險人人數大幅減少，財政基盤更形不安定。2007年通過制定國民年金法之時，對於農保議題，政府大力宣導加入國民年金保險比農保現狀有利，惟事後面臨農民反彈聲浪與選票考量，竟又針對農保修法，態度前恭後倨，全無施政

穩定、一致性可言。另一方面，對農民而言，無償之老農津貼與繳交保險費方得領取之老年年金相較之下，有莫大的吸引力，因而高分貝反彈舊法，但是老年農民福利津貼之法源為「暫行條例」，以立（修）法水準低落粗糙之我國現狀而言，何時突受取消並非不可能，且我國面臨經濟不景氣、國庫負擔沈重，能持續發放老農津貼至何時相當令人懷疑，故農民退出國民年金保險是好是壞，尚在未定之天。

第三項、給付內容

本法之保險事故包含老年、身心障礙及死亡三種，分別提供老年年金、身心障礙年金、喪葬給付及遺屬年金等保險給付。各項給付額度以保險事故發生當月之月投保金額為計算基礎，實施第一年以基本工資為準，其後隨消費者物價指數調整，以維持給付水準。

壹、老年年金

被保險人年滿 65 歲時得請領老年年金，其額度依下列兩種計算方式擇優計給，並按月受領至死亡當月：1、月投保金額 x 保險年資 x 0.65% + 3,000；2、月投保金額 x 保險年資 x 1.3%。¹⁴⁵為防施行時 38 歲以上之被保險人即使每月按時繳納保險費亦有年資不高致年金額過低之情形，故以前述第一種方式補充之。另為銜接敬老津貼之落日方案，本法提供已年滿 65 歲而無其他社會給付之國民每月 3,000 元之保證年金，對應老年農民福利津貼較優厚，故再予老農 3,000 元之差額金。¹⁴⁶至於年滿 55 歲之原住民，仍可繼續領取原住民敬老津貼 3,000 元，並應參加本保險，至年滿 65 歲時改領國民年金。

貳、身心障礙年金

被保險人遭受傷害或罹患疾病，受治療仍無法回復，經審定為重度以上身心

¹⁴⁵ 國民年金法第 30 條第 1 項參照。

¹⁴⁶ 國民年金法第 31 條第 1 項、第 3 項參照。

障礙而無工作能力者，得請領身心障礙年金。¹⁴⁷其額度計算方式為：月投保金額 x 保險年資 x 1.3%，如低於 4,000 元，以 4,000 元為基本保障。¹⁴⁸另本法實施前已罹於身心障礙者，於加入本保險前每年居住國內超過 183 日，得於加入本保險時起領取身心障礙基本保證年金，但不得再有領取身心障礙年金、老年基本保證年金之情形，並得於年滿 65 歲時改領老年年金。

參、喪葬給付

被保險人死亡時，為其支出殯葬費用之人得請領月投保金額 5 個月之喪葬給付。

肆、遺屬年金

被保險人死亡，其遺屬得請領遺屬年金，除有法定受領順序（配偶及子女、父母、祖父母、孫子女、兄弟、姊妹），受領候選人亦各自須符合「無謀生能力」、「扶養子女」、「未成年或 25 歲以下在學」及「收入門檻」等要件。¹⁴⁹遺屬年金額度之計算方式為：月投保金額 x 保險年資 x 1.3%，被保險人如於受領年金期間死亡，依其身心障礙年金或老年年金金額之半數發給，遺屬年金同有 3,000 元之基本保障。¹⁵⁰

第四項、財務狀況

國民年金保險的財務主要由保險費收入維持，依本法第 10 條規定，開辦第 1 年（2008）費率訂為 6.5%，爾後每 2 年調整一次，但若保險基金足以應付未來 20 年之保險支出時，則不予調高。如以開辦時月投保金額 17,280 元計算，保險費約為 1,123 元，依本法第 12 條規定，一般民眾自付 60%，政府補助 40%。被保險人若是社會救助之低收入戶，或是重度、極重度身心障礙者，其保費由政府全額補

¹⁴⁷ 國民年金法第 33 條參照。

¹⁴⁸ 國民年金法第 34 條參照。

¹⁴⁹ 國民年金法第 40 條參照。

¹⁵⁰ 國民年金法第 42 條參照。

助，其他未達低收入戶標準之清寒家庭或中、輕度身心障礙者，亦有 70%或 50% 之補助。本法第 45 條規定國民年金保險基金之來源為：1、基金設立時政府撥入之款項，2、保費收入，3、中央依法應負擔及責任準備款項，4、利息及罰鍰收入，5、基金孳息及運用收入，6、其他收入。而中央政府依本法規定應補助之保險費及應負擔之款項，除第 36 條規定之基本保證年金應由中央主管機關編列預算支應外，可透過彩券盈餘、調增營業稅 1%等方式籌措財源，惟一如我國其他社會保險制度，政府仍負最後支付責任。

於此必須討論的是政府補助社會保險財政之正當性，社會保險雖以保險費與保險給付之對價性為原則，但是社會保險亦承擔其他社會政策之責任，另以相互扶助、同舟共濟之理念以量能收取原則修正商業保險之完全對價性，進而具有社會重分配之效果，故國家之介入即屬不可免，此等公、私保險之制度交會點，恰好就是保險費之公費負擔進入之處。¹⁵¹惟社會保險既係透過收徵保險費表現出我為人人、人人為我之互助精神，則國家補助的過度介入將對此產生負面影響，恐使保險給付質變為國家對人民單向性之給付。是以，社會保險財務應與一般政府財務預算分離並自給自足，當保險無法達到收支平衡時，首先應以調整保費或給付水準之方式以為因應，使參加社會保險之全體成員均明確體認風險分擔、社會連帶之責任，國家縱基於特定社會政策目的以稅收對社會保險提供補助，亦不應反客為主，使社會保險給付實質上變成「單向性」給付。¹⁵²

第五節、本章小結

國民年金保險制度之推行為我國社會保障制度之重要里程碑，其現階段發展重點在於補充我國老年制度之漏洞，並整合各式敬老津貼，有助於促進國家資源利用之效率與公平。此外，我國傳統社會保障制度係以職業別或身分別為制度建

¹⁵¹ 蔡茂寅，〈地方財政法與全民健保補助費爭議〉，月旦法學雜誌第 87 期，2002 年 8 月，頁 213。

¹⁵² 孫迺翊，〈憲法解釋與社會保險制度之建構〉，臺大法學論叢第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 267。

立或資源挹注之著眼點，國民年金保險可謂初步打破上述窠臼，以受保障需求為年金保險建立之基礎，如此可避免產生不同規範疊床架屋造成保障漏洞、保障過度與給付落差之缺失，並有利於行政部門人事之專精與簡化。惟國民年金保險制度上路造成原農保被保險人部分權益受損或喪失，反彈聲浪本為制度正常化之前所必須歷經之陣痛，惟行政院竟因此提出修正草案將農保被保險人排除國民年金保險被保險人之外，立法院並迅速通過修法草案，不僅大開制度整合倒車，維持國庫負擔與資源利用低效率之現狀，亦不利於國民年金保險財務健全與永續經營，本文難以認同；另以國民年金保險給付水準過低，尚無法保障人民最低生活需求，所得替代率不高，進而造成被保險人觀望或繳納保險費之意願低落，故本年金保險制度必須審慎面對，並思考財務改進之道。最重要的是，目前國民年金保險係以無社會保險之人為保險對象，設定之族群多為收入較低或不穩定之家庭主婦等、自營業者，淪為弱勢保險之譏，本保險補充老年經濟安全制度之初衷固值肯定，惟為確保制度得長久適當運營之公共利益，未來應憑社會連帶意識擴大被保險人於有同受老年經濟安全保障需求之全體國民，同時國會應進行整合各社會保險老年給付之改革。今立法院業已三讀通過勞保年金之修正案，並銜接整合國民年金，惟期待公保與軍保亦能跟上，建立一套給付公平、財務健全之公共年金制度。

於本章中所介紹針對保險對象之修法草案，其重點無非置於已有社會保險者是否強制納保國民年金保險，及其給付之計算方式應如何設計方能符合社會公平，避免資源重複配置與國家財政負擔，其出發點皆在於不改變老年給付各自為政之現狀為前提所提出之應變之道，惟這樣的思考方式反而瞻前顧後，容易挂萬漏一，正本清源之道仍是在於將所有制度之老年給付改變為年金化後，再全盤整合，以國民年金為基礎給付，原社會保險多出的給付部分再以附加年金方式辦理，如此既可避免資源重複配置的問題，亦有簡化各社會保險加退保手續，解決其他老年給付與國民年金老年給付年資通算問題之優點，且擴大國民年金之保險對象

理論上符合社會連帶、成員互助之要求，實際上亦有助於制度財政穩定之公共利益，亦得消除公教、軍、勞保被保險人因老年給付整合後給付水準降低之疑慮所生之排斥心理。







第三章、日本公共年金法制序說

由於日本學說上針對社會保障法之體系問題容有看法上的分歧，因此關於公共年金法制在社會保障法體系中之定位，學說上亦有相異之立場存在，首先於第一節有說明之必要。待了解日本公共年金法制之法理與體系後，於第二節介紹日本公共年金法制之沿革。又，日本的年金制度雖始於 1875（明治 8）年的軍人養老金，歷經 1985（昭和 60）年 5 月之修法產生根本性的重大變革，現行制度大抵以 1985（昭和 60）年修正之（新）年金制度為藍本，而與當初之草創制度已大相逕庭，有鑑於 1985 年修法前之制度約只有法律史研究之價值，亦無助於瞭解現行制度，故第三節日本社會公共年金之構成爰以 1985（昭和 60）年後之制度介紹為主，並輔以最新修法介紹，再於第四節說明、整理日本公共年金法制之特徵。本章為日本公共年金制度總論性的介紹，除藉以引導以下日本國民年金制度各論的說明，當然於各論中則毋庸再贅述日本共通之理論與體系。

第一節、日本公共年金法制於社會保障法體系中之定位

第一項、日本社會保障法之發展

日本於第二次世界大戰前，已設有數端與社會保障頗有淵源之制度，例如：自古就有官員、軍人之退職養老金（恩給）制度（為今日之公務員共濟組合（亦有稱為共濟組合制度）之前身）；對民間勞動者於 1927 年設立健康保險制度，1942 年設立勞動者年金保險制度；此外，在國家救助、社會福祉的領域中，對於困窮者的救助，經 1874 年之救恤規則，於 1929 年救護法中整備完成；民間的援助事業，

則透過 1938 年之社會事業法在國家的監督與補助下展開。¹⁵³

戰後，根據日本國新憲法第 25 條生存權¹⁵⁴之規定，建構社會保障制度成爲國

¹⁵³ 岩村正彥，「社会保障法 I」，有斐閣，2001 年 6 月，頁 9。

¹⁵⁴ 學說上有關日本憲法第 25 條生存權的效力，約可大別爲規定說、抽象權方針利說、具體權利說三項見解，詳參，堀勝洋，「社会保障法總論」，頁 133 以下，東京大学出版会，1994 年 3 月。而相關的實務上判例最著名者爲以下三例：

一、朝日訴訟（生活保護的水準）。於本事件中，在岡山縣結核療養所的原告朝日茂原受領生活保護法的醫療扶助與生活扶助給付，但福祉事務所長以朝日茂受領其兄給予之生活費爲由，作成生活保護變更處分，廢止其作爲日用品費用用途之生活扶助給付，原告以該生活保護變更處分違反憲法第 25 條爲由，提起訴訟。本案爭點之一即爲，厚生大臣所定日用品費用用途之生活保護基準，是否合於憲法第 25 條第 1 項所保障之「最低限度之健康與文化的生活」。第一審（東京地判昭和 35 年 10 月 19 日行集 11 卷 10 號，頁 2921）認爲違憲，第二審（東京高判昭 38 年 11 月 4 日行集 14 卷 11 號，頁 1963）認爲合憲，原告不服，繼續上訴三審，惟原告於第三審繫屬中死亡，本案因而宣告終結。但在旁論中約略可見最高裁對本案的見解，首先，最高裁認爲憲法第 25 條之意義僅限於宣示國家應以全體國民得經營最低限度之健康與文化的生活爲責任，並非直接賦予每位國民具體的權利，而是透過爲實現憲法規定之旨趣而制定之生活保護法，方成之爲具體之權利所憑。其次，何謂最低限度的健康與文化的生活，其認定標準大致是委諸厚生大臣之合目的性的裁量判斷，該判斷雖然不生立即違法之問題，但是如無視現實的生活條件，設定顯著過低的基準，違反憲法與生活保護法之旨趣與目的，濫用法律賦予之裁量權時，則成爲違法行爲而有司法審查介入之空間。此外，最高尙宣示有關生活保護基準之設定，厚生大臣應考量國民所得、國家財務狀況、國民之一般生活水準等生活外部之諸要素，而爲裁量。詳參最高裁判昭和 42 年 5 月 24 日大法庭判決民集 21 卷 5 號，頁 1043。

憲法學者與社會保障法學者認爲朝日訴訟顯著地限縮憲法 25 條的意義，且生活保護的水準幾乎全面性地委由國會與行政官署裁量來決定，因而對本判決抱持著強烈的批判立場，詳參，社会保障判例百選（第三版），別冊ジュリスト 153 號，有斐閣，2000 年 3 月，頁 4～5。

二、堀木訴訟（複數之公共年金合併給付之限制）。本件是有關身心障礙福祉年金與兒童扶養津貼之併給禁止問題，其爭點即在於同一受給付者是否受領複數得併受之公共年金給付，及其限制爲何。日本最高法院的立場認爲，一般而言在社會保障法制上常會出現同一人因複數之原因事故而受有兩種以上公共年金之給付情形，雖說依各別事故致所得能力之降低或喪失，但是原因事故如爲兩種以上時，所得能力之降低或喪失程度並不必然依原因事故之數量而比例增加自不待辯而明。如是，爲謀求社會保障給付之公平性是否對公共年金相互間爲併給調整一事，屬於立法權之裁量範圍，是以，本件裁判認爲作爲本案爭點之併給限制並不違反憲法第 25 條之規定。最大判昭和 57 年 7 月 7 日民集 36 卷 7 號，頁 1235。

本判決其後影響類似之案件重大，例如岡田訴訟，戰傷者遺屬補助金與老年福祉年金之併給限制規定，最二小判昭和 57 年 12 月 17 日訟月 29 卷 6 號，頁 1074；身心障礙基礎年金與厚生年金通算老年年金、國民年金通算老年年金之併給限制，東京地判平成 9 年 2 月 27 日判時 1607 號，頁 30 等。一般而言，日本學界對堀木訴訟之判決結果可謂贊同。

三、塩見訴訟（外國人於社會保障法上的地位）。在此所謂外國人，係專指在歷史與地理上皆與日本淵源甚深之南北韓之國民，成爲問題者，爲 1981 年修正以前之日本國民年金法之國籍限制條款，意即國民年金之受給付者限定爲日本國民，在日本國會批准難民條約後，是否有違反憲法第 25 條之虞，而塩見訴訟正是此類訴訟的先例（Leading Case）。本判決肯認立法權關於決定非繳納制的福祉年金之對象一事，具有廣泛之裁量權，又在社會保障之政策上對於外國人爲如何之處遇，以無特別條約存在爲限，衡諸該外國人與我國之外交關係、恆變不已之國際情勢、國內之政治、經濟、社會情況等而爲政治性判斷之後始得決定，在有限的國家財源下如認適合亦對外國人爲福利性給付，使本國國民較外國人具有給付優先性的地位，亦無不可。詳參，最一小判平成元年 3 月 2 日判時 1363 號，頁 68。

究其實，是否對外國人爲非繳納制的社會保障給付（公共扶助）一事，與國家外交及與

家的責任，1950 年社會保障制度審議會並發表「有關社會保障制度之勸告」，依據日本國憲法第 25 條，確立社會保障制度之定義如下：所謂社會保障制度，係指對於疾病、受傷、生產、身心障礙、死亡、老年、失業、多子或其他導致困窮之原因，以保險或直接由國家負擔之方法，謀求經濟保障之途，對於已陷生活窮困之人則透過國家救助保障其最低限度之生活，國家同時力圖公眾衛生與社會福祉之提升，並使全體國民皆得經營文化性社會成員之生活。其後 30 年，日本之社會保障制度基本上皆以該勸告為準繩進行，在社會保險的領域中，戰後早期創設了勞災保險制度與失業保險制度（1950 年施行，其後與雇用保險制度合併，於 1970 年施行），並因國民健康保險制度之建立，實現了國民皆保險之目標（1961 年），¹⁵⁵ 依國民年金制度之建立，實現了國民皆年金保險之理想（1959 年）。在國家救助方面，歷經 1946 年制訂舊生活保護法，於 1950 年制訂生活保護法。在社會福祉的領域，以 1948 年施行之兒童福祉法、1950 年施行之身體殘疾人士福祉法為先驅，1960 年代中，精神薄弱者福祉（1960 年）、老人福祉（1963 年）、母子福祉（1964 年）等項目自生活保護制度分離出來各自發展，更有助於制度之細緻化與進步。¹⁵⁶

1970 年代後期，日本社會之高度經濟成長於焉告一段落，因此社會保障制度在財源面有隨之調整、再設計之必要，以求永續經營，當時日本主要係以減少給付項目或範圍之減少支出方式因應；此外，為對應即將來臨之 21 世紀高齡化社會，社會保障制度審議會在普遍性、公平性、綜合性、提示以下推進社會保障體系之整合方針：(1)確立國民自立與社會連帶的思考方式；(2)制度的架構大致以公共年金制度、醫療保險制度、社會福祉制度為核心；(3)建構應以使用者本位之社會保

接納外國人之政策緊密相關，因此，通說為難認憲法上賦予國家對外國人給付之義務，有關外國人與社會保障制度的關係，詳參，倉田聡，〈外国人の社会保障〉，ジュリスト 1101 號，1997 年，頁 49。岩村正彦，〈不法在留の外国人と国民健康保険の被保険者資格〉，ジュリスト 1147 號，1998 年 12 月，頁 108。岡村世理奈，〈国民健康保険被保険者証不交付処分取消請求事件〉，季刊社會保障研究 33 卷 2 號，1997 年，209 頁以下。但該期刊論文論述的對象僅限於非法入境者。

¹⁵⁵ 有關日本社會健康保險之詳細介紹，蔡茂寅主持，「日本社會健康保險法制之比較研究」，國立台灣大學 96 年邁向頂尖大學研究計畫（未公開發表）。

¹⁵⁶ 岩村正彦，「社会保障法 I」，有斐閣，2001 年 6 月，頁 10。

障給付制度並持續運營之；(4)避免各社會保障制度間之重複與空白情形；(5)因應國際性的企業活動與人口移動現象；(6)整頓社會保障資訊之公開體制，進而指示了具體的改革方向，例如調整分立之醫療保險制度間的落差與追求財政安定化等醫療保障制度之根本改革，整備、充實公共介護保險，保持年金給付水準與現役世代之所得水準間之平衡，公共年金與私人年金角色分擔之明確化，少子化對策之整備生產育兒環境，保育制度之彈性化，充實身心障礙者政策等，表現在政策與立法面上，則有照護保險法（介護保險法）與兒童福利法（兒童福祉法）之制定，公共年金之改革議論亦持續進行中。

第二項、日本社會保障法之體系

社會保障法於日本之起源，雖可遠溯至明治憲法時代，但真正成為獨立的法領域，並獲得實定法上的支持，得歸功於戰後日本國憲法第 25 條明文肯定人性尊嚴的價值與國民經營健康、文化的生活的權利，抑且因為主張個人應無條件為國家奉獻、犧牲，因之忽視個人價值的「全體主義」已隨戰敗退潮所致。¹⁵⁷

雖說日本之社會保障法學現為一獨立之法研究領域，但其爭取成為一門法律學科之歷程，前人筆路藍縷，至於今是賴。戰前的社會保險由工廠法等勞動者保護之立法經緯觀之，是常以勞動法學或行政法之各論定位之，戰後之法學亦暫沿襲之。但是後來出現戰後以一般國民為對象之重點社會福祉立法—生活保護法，以及社會保險也陸續以國民為對象改行「全民皆保險」、「全民皆年金」之體制，是以這些新的實定法便有「社會保障法」之總稱。例如昭和 30 年代開始刊行之有斐閣法律學全集中，首見以有別於勞動法之社會保障法名稱處理相關議題；吾妻光俊所著之《社會保障法》（有斐閣，1957 年）正為適例。但是如同吾妻於氏著所述，「無法確定回答社會保障法是否得成為統一的觀念，而且也無法確定其概念之

¹⁵⁷ 蔡茂寅，〈社會法之概念、體系與範疇—以日本法為例之比較觀察〉，政大法學評論第 58 期，1997 年 6 月，頁 389。

內涵」，可見在戰後初期，舉凡 1960 年代前半為止，大部分的研究學者並非為社會保障法（學）之確立而鑽研。但是學者荒木誠之，改變了這個情況。

第一款、給付別體系論與公共年金法制之定位

荒木誠之教授首先主張社會保障法是包含勞動法之既存法學，具有獨立之體系，尚且，當其體系化之時，並非以既存之實定法制度為歸納，而是先以法學方法論說明概念、發展架構，再舉實定法之規定為印證，以利構築法體系。

荒木教授定義社會保障法為，「國家對生存權主體之國民，以保障生活之目的所為社會性給付的法律關係」，¹⁵⁸並首先提出以「應受保障之需求及其之內容與性質」，與「相對應之保障給付之內容與性質」為社會保障法體系化之標準，大別為「所得保障給付」與「生活障害給付」兩大法體系，前者係針對人民所得之喪失為金錢性的給付的法，後者為針對傷病、身心障礙、年幼、老年等身心機能之喪失或不完全狀態所生生活上之障礙給予社會性之服務給付（如設施之利用等）。¹⁵⁹「所得保障給付」與「生活障害給付」兩者由生活保障之目的出發為有機之結合，並具互為補充之機能，形成生存權保障之社會保障法體系。其後荒木教授之理論被稱之為「給付別體系論」。

其中，在「所得保障給付」中再分為（1）「對生活危險之給付」：對於威脅生活之各種所得喪失事由提供一定所得之彌補或現物之給付，與（2）「對生活不能之給付」：對現實上已陷入貧窮狀態者，在其經營最低生活水準之必要限度內提供金錢。詳言之，「對生活危險之給付」法制度，以導致所得喪失之諸原因，如傷害、疾病、老年、死亡（對遺屬而言為生活危險）、生產、撫育兒童及勞動者特有之勞動災害與失業之生活危險等，提供相對應之適切給付，其給付型態可分為年金與一時金之給付。年金給付是對長期性所得喪失之保障型態，老年、身心障礙、遺

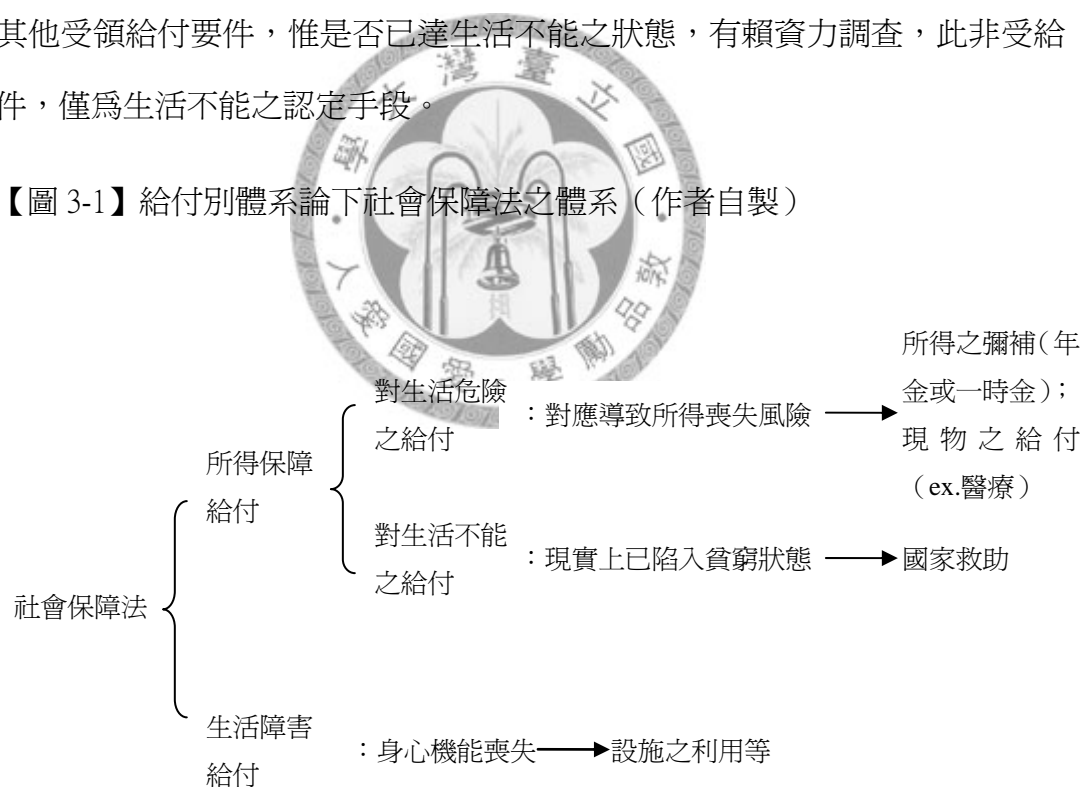
¹⁵⁸ 荒木誠之，「社会保障の法的構造」，有斐閣，1983年12月，頁31。同旨，氏著，「社会保障法讀本」，有斐閣，2002年4月第3版，頁249。

¹⁵⁹ 荒木誠之，「社会保障法讀本」，有斐閣，2002年4月第3版，頁252～253。

屬等之給付可為適例，由於年金為長時間之給付，為保持給付之實質價值，常採用與物價或薪資水準相應變動的給付制度；一時金給付是對短期所得喪失或輕微所得喪失之保障型態，可舉對輕度身心障礙，或對受扶養遺屬以外之遺屬給付等為例，另對傷病或生產的津貼補助等短期給付，亦具有一時金之特性。「對生活危險之給付」究應採取社會保險之方式或國家救助之方式為之，並無理論之必然性，毋寧是政策或技術性手段的選擇問題。

另，「對生活不能之給付」係對已陷入困窮之人以維持最低生活水準為目的，由於生活不能的狀態已經涉及生存權之現實上侵害，其應受保障性有其緊急性與絕對性，當以國家救助之型態為對應之給付，且除了生活不能之狀態以外，不許再設其他受領給付要件，惟是否已達生活不能之狀態，有賴資力調查，此非受給之條件，僅為生活不能之認定手段。

【圖 3-1】給付別體系論下社會保障法之體系（作者自製）



日本學者中，除荒木教授外，贊同以「應受保障之需求」而建構社會保障法體系者，尚有清正寬教授¹⁶⁰與高藤昭教授¹⁶¹等人，如依「給付別體系論」，則本論文

¹⁶⁰ 惟相較於荒木教授之見解，清正寬教授將造成社會保障需求之生活危險依其原因區分為：(1) 因「所得喪失或減少」所導致之生活危險；(2) 因「造成健康或生命之危害」所導致之生活危

設定討論之日本公共年金法制，屬於「所得保障給付」下之「對生活危險之給付」法律制度中，以保障老年、身心障礙、死亡等造成所得喪失之風險，提供所得彌補作為給付內容之制度，又依歷史之沿革與考量給付之性質與目的，日本選擇以社會保險之政策經營公共年金制度。

社會保險即是為了分散風險，採用保險技術以保險費作為財源實施社會保障政策的制度。但是何謂保險？此概念於保險學的領域或許尚未有明確定論，但約可歸納兩項保險原理：(1) 給付與對待給付均等原則，即被保險人所支出的保險費與獲得的保險金兩者應有數學上相等的期待值；(2) 收支相等原則，即保險人收取的保險費的總額與其支付的保險金總額相等。¹⁶²但上述保險原理受到扶助原理之修正後，負擔與受給付的對價性並非無可動搖，基於社會保險之公共性，保險人利用平均保險費方式、應能保險費負擔、雇主負擔、國家負擔等方式保障國民最低生活所需，爰與私人保險相異。尚且，社會保險具有之風險分散機能與所得再分配機能，前者即為使用保險技術所派生之機能，後者則是以扶助原理修正保險原理所得，再分配之種類約可歸結出：(1) 保險的所得再分配，從加入者到受給者的所得移轉；(2) 所得階層間的所得再分配，從高所得者到低所得者的所得再分配；(3) 勞資間所得再分配，從企業到勞動者的所得再分配；(4) 世代間所得再分配，從勞動世代到高齡世代。¹⁶³

第二款、制度別體系論與公共年金法制之定位

日本學者對於「給付別體系論」後有批評之議，例如，僅著眼於給付所為之體系化，而將社會保險僅以技術性手段定位之，容易產生忽略社會保障法另一面

險；(3) 因「其他包括社會生活在內之各種生活機能障礙」所導致之生活危險等三者，並依此將社會保障法區分為「所得保障」、「醫療保障」及「社會福利服務」三大法體系。詳參，清正寬=良永彌太郎，「論点社会保障法」，中央經濟社，2000年9月2版，頁20。

¹⁶¹ 高藤昭，「社会保障法の基本原理と構造」，法政大学出版社，1994年2月，頁51以下。

¹⁶² 加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，「社会保障法（第3版）」，有斐閣，2007年5月，頁21。

¹⁶³ 同前註，頁22。

向之財政的問題（如保險費之支付、負擔義務，費用承擔等），¹⁶⁴而且也有無法解釋實定法體系、理論逸脫實際之弊。學者倉田聰教授另指出，荒木教授認為社會保障法係直接地具體落實日本國憲法第 25 條之生存權之法領域，就給付的技術，係流用實定法制度之行政法的工具性概念（特別是行政處分），故理解社會保障法屬於公法領域，將社會保障限定由國家直接或間接所為之公性質給付，而排除單純由自主性社會團體提供之社會性給付歸類於社會保障制度之可能性，容有一定之質疑與檢討。¹⁶⁵是以，日本學界另有以堀勝洋教授與岩村正彥教授為首主張，應本於現存之各法律制度，將社會保障法予以體系化，是為「制度別體系論」。

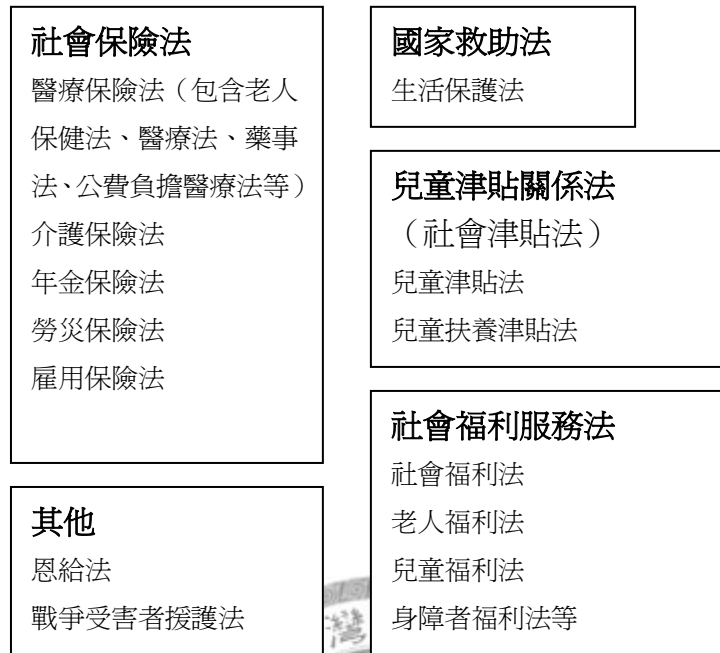
岩村正彥教授主張，由構成社會保障制度之個別法制度相互間，係依循一定之（可能稱不上是完美的）政策目的所建構，如果忽略此點，必難以適切地為社會保障法的體系化作業。是以，在各制度給付之設計、應提供給付或勞務之機關、財源方式等各層面具有一定之連結性，以此為基礎，即得充分掌握社會保障法的體系，進而得出日本之社會保障法為由「社會保險法」、「國家救助法」、「兒童津貼關係法」（也稱為社會津貼法）、「社會福利服務法」等法領域所構成。其中，社會保險法之下位概念可再細分有，醫療保險法以及本論文研究討論之年金保險法等法領域。¹⁶⁶

¹⁶⁴ 岩村正彥，「社会保障法 I」，弘文堂，2001 年 6 月，頁 18。

¹⁶⁵ 倉田聰，〈社会連帶の在処とその規範意義〉，民商法雜誌第 127 卷 4、5 號，2003 年 2 月，頁 614～633。

¹⁶⁶ 岩村正彥，「社会保障法 I」，弘文堂，2001 年 6 月，頁 16～17。同旨如堀勝洋教授即是以保障方法作為基準以建立體系，詳言之，先以是否依賴保險技術大分為社會保障法與國家救助法，於前者之下位概念又細分有年金保險法、醫療保險法、勞災保險法、失業保險法等，後者則再具體細分有國家救助法、社會福利法、家人津貼法等，基本上可謂為依據實定法所為之體系化，詳參，堀勝洋，「社会保障法總論」，東京大學出版會，1994 年，頁 105 以下。

【圖 3-2】制度別體系論下社會保障法之體系¹⁶⁷



第二節、日本公共年金法制之沿革

日本公共年金法制大抵可依其時序，暫分三大時期介紹如下：

第一項、明治時期草創公共年金制度¹⁶⁸

舉凡世界各國公共年金之立法，多以對公務員之退職養老金制度（恩給制度）為嚆矢，日本亦不例外。日本年金制度的開端為 1875（明治 8）年的海軍養老金（海軍退隱令），翌（1876）年有陸軍養老金（陸軍恩給令），後於 1884（明治 17）年公布扮演文官退職養老制度角色之文官養老金（官吏恩給令）。於 1889（明治 22）年，日本政府更決定上述公務員退職養老金制度（恩給制度）法典化，遂於翌（23）年制訂文官退職養老金法（官吏恩給法）、文官遺屬扶助法（官吏遺族扶助法）、與軍人退職養老金（軍人恩給法），鞏固該制度之基盤。

¹⁶⁷ 引自，岩村正彥，「社会保障法 I」，弘文堂，2001 年 6 月，頁 17。

¹⁶⁸ 厚生行政委員會，「厚生（II）現代行政全集⑨」，行政出版社，1985 年 9 月，頁 388 以下。

其後陸續制訂有教職員之退職養老金制度、警察監獄職員之退職養老金制度等，既存之制度加上新法適用後日趨分歧複雜，是以 1923（大正 12）年制定公務員退休養老金法（「恩給法」），統合各公務人員退職養老制度，並逐漸擴大適用範圍，地方行政機關之公務員亦得準用之，根據適用與之相當的「退職年金條例」，同受有退職養老金制度之保障。

由於公務員退休養老金相關法令不適用於官方雇用之人，為謀求補助性、替代性的方案，日本故發展國營事業共濟組合。1907（明治 40）年首先創設日本國有鐵道（以下簡稱「國鐵」¹⁶⁹）共濟組合，接著普及於為國家專賣、印刷、通信、造幣、山林等事業人員所設計之共濟組合，並於 1920（大正 9）年國鐵共濟組合實施年金給付之後，其他共濟組合亦逐次設有年金部門，並實施年金制度。戰後 1948（昭和 23）年，針對國家公務員的年金制度，制定有國家公務員共濟組合法。由於該法並未整合公務員退職養老金制度，形成公務員退職養老金制度與共濟組合並存的情形，故 1959（昭和 34）年日本修正國家公務員共濟組合法，國家公務員乃統一為一種年金制度，地方公務員及公共企業體亦比照加以改革。1962（昭和 37）年制定地方公務員共濟組合法。至於原準用公務員退休養老金法（恩給法）與國家公務員共濟組合法之三公營事業¹⁷⁰職員，係於 1956（昭和 31）年對其制定公共企業職員共濟組合法而適用統一的制度。至此，日本國家公務員、地方公務員、國營事業職員之年金制度於焉三制度統合整備大成。

前兩款所述之公務員退職養老金或國營事業共濟組合等制度，均係著眼於公職人員或與政府聘僱人員之特定身分，可謂為例外性的制度，並非及於民間一般、廣大的勞動者的社會保險制度。

又，日本於 1922（大正 11）年制定「健康保險法」，1938（昭和 13）年制定

¹⁶⁹ 日本國鐵（Japan Railroad）於昭和 62（1987）年民營化後，分為 JR 北海道、JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 四國、JR 九州、JR 貨物等 7 個公司。

¹⁷⁰ 又稱三公社：日本專賣事業（為今日日本煙草產業的前身），日本國鐵，日本公共電信電話事業（今日日本 KDDI 電信公司的前身）。

「國民健康保險法」，短期給付之健康保險制度大抵整備完成，重要性與之並列之長期給付一年金保險一繼之益發受重視，要求政府加速建立勞動者年金制度之呼聲亦隨之水漲船高。終於在 1939（昭和 14）年，制定「船員保險法」，內容不僅包含對船員之健康保險，尚有年金保險，故可謂日本對民間勞動者之公共年金保險首見於海上勞動者。其後，隨著以民間勞動者為對象之公共年金保險制度立法案的相關調查與研究之進展，另一方面並參考德國等國之勞動者年金保險制度，終於 1942（昭和 17）年創設民間勞動者之年金保險制度，制度之概要為，以工廠、礦業與運輸業等 10 人以上之工作場所的男性體力勞工為被保險人強制適用「勞動者年金保險法」，保險給付之種類計有：養老年金、身心障礙年金、身心障礙津貼、遺屬年金、退出保險之津貼。其餘行政事務性質之男性職員與所有女性受雇人則被摒除於適用對象之外。

民間勞動者年金保險制度開展之後，大幅度的制度修正接踵而至。在 1944（昭和 19）年 10 月 1 日施行的修正法案中，將制度名稱改為「厚生年金保險法」，並將適用對象擴大至與健康保險同樣為 5 人以上之工作場所，尚且事務性職員及其子女亦有適用。制度的財政，持續採用完全個人帳戶制，保險費率相當高，為月薪之千分之 110（礦坑內工作人員為千分之 150）。

戰後在社會保障的改革浪潮中，厚生年金保險制度更是刻不容緩地進行大幅度的改革。首先在 1947（昭和 22）年新設勞動者災害補償保險制度，該勞災補償保險部門自厚生年金中分離，保險費率得以降低。其次，伴隨著戰後顯著的通貨膨脹現象，居高不下的保險費率受到被保險人強力的反彈，1948（昭和 23）年 8 月，為平息被保險人的不滿，制度新設有只要加入 6 個月以上就可受給付之寡婦、鰥夫和遺孤年金，同時調降老年年金與遺屬年金之年金額給付水準，如此一來，與此連動之保險費率成為暫定之千分之 30，約至原來水準的 1/3，甚至在 1954（昭和 29）年制度全面修正之前進入凍結老年年金的時代。

厚生年金保險經過戰後的艱困時期與通貨膨脹的影響，採取上述的臨時性措施後，在昭和 20 年代後半迎接新的階段。於 1953（昭和 28）年 12 月對加算戰時年資的某些礦坑內工作人員重啓老年年金之給付，惟重新給付本受凍結之年金額，不言可喻者，其保障水準必然極為低落。由是，1954（昭和 29）年全面性改革厚生保險年金制度的體系，並鞏固年金財政的基礎，該次改革使得厚生年金制度自草創以來脫胎換骨，成爲 1985（昭和 60）年再度大修前的制度架構。如此煥然一新的厚生年金保險制度，主要以以下幾點對照過去原制度內容可見迥然的差異：一、由原來的報酬比例制改以定額與報酬比例爲組合之年金體系；二、考慮年金財政狀況、平均壽命延長等，開始給付老年年金之年齡，男性自原來之 55 歲提升爲 60 歲，女性與礦坑內工作人員爲 55 歲，並以 20 年爲實現之過渡時期，設置中間措施。此時，以往的保險費率已不堪適用，故導入逐年提高費率，最終至較平衡費率稍高程度的財政方式，亦即從完全個人帳戶制轉換爲修正之個人帳戶制，每 5 年進行財政之再計算與檢討；三、國庫負擔自以往之 10% 提高爲爲 15%，厚生年金保險制度至此面目一新。

值得一提的是，特定職域爲單位之團體以厚生年金保險給付水準不足爲理由，故於本次（1954（昭和 29）年）修正前後，相繼自厚生年金保險脫離，組成共濟組合，計有 1953（昭和 28）年時私立學校教職員，翌年原本適用厚生年金保險之市町村職員，以及 1958（昭和 33）年時農林漁業之職員等皆移轉至共濟組合。

第二項、1961（昭和 36）年國民皆年金

共濟組合及厚生年金皆係以受薪階級爲對象，並不適用於農民及自營業者；即便是受雇人，如其工作場所係未滿 5 人之小企業亦同。然而戰後家庭制度的變化、人口結構老齡化等社會經濟情勢的急遽變動影響日本公共年金制度甚鉅，甚至出現政府對都市農村之自營業者等所得保障不足之指摘。特別是進入昭和 30 年代後，在醫療面有國民皆保險之進展，與之對應之國民皆年金的要求即與日俱強，

爲了使這些人亦能享受年金之保障，乃於 1961（昭和 36）年開始實施「國民年金法」，同時確立「國民皆年金」之體制，使全體國民皆有對應得加入之公共年金制度。但是，各公共年金制度以往多未考量相互間的關連各自爲政，尙且，以老年年金與退休年金爲例，乃需要 20 或 25 年如此長期間的加入爲受領資格所必須，對於如因轉職等因素轉換年金制度之人，恐會變成無法自任一年金制度受領年金給付，是以，爲解決上述問題，創設「通算年金制度」，裨於計算於各種年金制度中移轉者之受領給付資格，以使各項不同種類的年金制度間建立起有機之結合，換言之，於不同年金制度中轉換身份之人，得通算各制度之加入期間，如達到一定期間以上，由各制度比例支付年金，如此被保險人年資不致中斷。

上述將一人加入各公共年金制度期間串聯計算之「通算年金通則法」，及其相關法律之修正案通過後，自 1961（昭和 36）年 4 月 1 日開始適用，至此，不僅實施多數公共年金制度相互間有關老年、退職保障之通算措施，也達成了國民皆年金之政策目標。基本上係以強制加入公共年金制度爲原則，但是國民年金允許強制加入及任意加入，如受雇人的配偶希望加入國民年金制度，即可任意加入。又，國民年金成立之初，爲照顧那些已屆高齡而無法加入繳費制年金之人，另成立「福祉年金」，使 70 歲以上的老人也能支領一定額度之年金。¹⁷¹

國民年金與通算年金制度之創設後，可說國民皆年金體制之形式大致完成，繼之日本的下一個課題，即是大幅改善給付水準。昭和 40 年代開始到 50 年代中期之歷次修法，可謂是給付水準上升的軌跡，其中又以昭和 48 年之修法中，導入「物價波動調整（slide）率」最爲重要，給付水準原採取加入年數乘以所繳月額之計算方式，後如年度平均之全國消費者物價指數上升超過 5% 時，再乘以物價波動反應率得之。¹⁷²

¹⁷¹ 村上清著，吳崇權譯，「年金的知識」，財團法人保險事業發展中心出版，1992 年 9 月，頁 18～19。

¹⁷² 厚生行政委員會，「厚生（Ⅱ）現代行政全集⑨」，行政出版社，1985 年 9 月，頁 398。

第三項、1985（昭和 60）年修法之契機與重點

日本公共年金制度之發展歷史較之歐美他國雖然短淺，但是直起急迫的結果，不僅達成國民皆年金的目標，其年金給付水準在昭和 40 年代亦大幅改善，給付水準與歐美諸國相形之下毫不遜色。但是從昭和 50 年代開始，日本政府意識到人口構造急速高齡化、產業結構改變與經濟成長停滯的現象，¹⁷³因此修法重點不同於以往以提升年金給付水準之動向，而係以全體公共年金制度為對象，討論如何確保將來給付與負擔之平衡為議論重點，此外並期望以追求財政一元化作為主要解套方式。本議論集大成於 1982（昭和 57）年 7 月之臨時行政調查會中的基本報告，以及翌年 7 月的社會保險審議會厚生年金保險部會的意見書，形成 1984（昭和 59）年 3 月提出於國會之「年金改革法案」之基調，並於 1985（昭和 60）年成立。本次修法之重要性在於統整、重建日本各公共年金制度之架構，除根本性地變更制度體系、給付設計等與以往有顯著之不同，更沿用迄今，奠定今日日本年金制度之骨幹所在，其重要性不言可喻，故以下有詳就修法契機、經過與結果整理介紹之必要。

第一款、1985（昭和 60）年修法之契機

本次修法可謂日本年金制度歷史中最重大的改革，然為何要進行如此根本性的改革，其來有自。

第一目、財政破綻¹⁷⁴

日本人口高齡化速度之快超乎預期，如順其自然任其推移，大約至 21 世紀前半就會達到人口構造高齡化的尖峰，屆時公共年金制度恐怕無法負擔如此大額之年金給付，故為維持將來公共年金制度之基盤與永續運營，應預先採取配套措施

¹⁷³ 片桐由喜，〈日本社會保險之改革與遠景〉，收錄於，郭明政編，「社會保險之改革與展望」，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心出版，2006 年 2 月，頁 112。

¹⁷⁴ 厚生行政委員會，「厚生（Ⅱ）現代行政全集⑨」，行政出版社，1985 年 9 月，頁 400。

勢為當務之急。

此外，日本產業構造與就業構造亦產生重大的變化，於昭和 30 年代開始，原占就業者總人數六成之第一級產業從事者急速減少，到 1985（昭和 60）年為只僅剩三成；相反地，受雇者人數大幅成長，從 1955（昭和 30）年的四成增加為七成以上，農林漁業者與自營業者減少，受薪階級增加，其分別加入之國民年金與厚生年金的人數就會產生消長變化，但是國民年金、厚生年金、共濟年金是分立的年金制度，財政互不相通，故國民年金之加入人數一旦減少，意味著保險費負擔者減少，當然立刻衝擊國民年金財政狀況；相對的，厚生年金由於加入者人數增加，財政寬裕游刃有餘，因而造成國民強制參加各公共年金制度，繳交年金保險費，卻因制度運營狀況不同所受保障差異過高的不合理、無效率現象。1985（昭和 60）年發生之國鐵共濟年金制度之財政危機，即主要肇因於國鐵職員數之急遽減少，竟致無法支付年金之窘況，國鐵之員工雖為受領固定薪水之人，惟以單一產業經營一年金制度而言，其財政基盤過於薄弱，以此借鏡國民年金，國民年金之參加者雖眾，人數卻與日俱減，且其構成員多為無固定收入之農林漁業者與自營業者，財政收入狀況不如厚生年金或共濟年金穩定，故極有可能陷入與國鐵共濟年金相同的困境，人民對將來國民年金財政之不安與隱憂更形擴大。

另一方面，拜產業化進展之賜，日本社會急速地受薪階級化，這也意味著都市化與核心家庭的高度建立，繼而高齡者的所得保障無法再端賴以家庭為基礎的私的形式進行。其次，受薪階級化也表示不具勞動力以外財產基礎（如：生產工具等）之社會階層擴大，是以有必要提高公共年金保障之必要性。

第二目、世代間負擔的不公平¹⁷⁵

學理上討論的年金之「所得轉換」效果，主要有三：（1）共通的所得轉換：遺屬、身心障礙者雖然僅繳納少數保險費，卻獲得相當金額之年金給付，此乃其

¹⁷⁵ 村上清著，吳崇權譯，「年金的知識」，財團法人保險事業發展中心出版，1992 年 9 月，頁 27。

他未蒙事故之人亦有所負擔之故。(2) 所得再分配效果：保險費係依所得比例收取，年金為一定金額之給付時。(3) 世代間所得移轉：隨收隨付制中，工作的一代繳交的保險費並非積存作為儲蓄金，而是馬上給付為退休一代的年金；就受領者而言，其所受領之年金額，已遠逸當初所繳交之保險費，超過之部分，即轉換為其下一代應繳納之保險費，餘此類推。

1985（昭和 60）年以前的年金制度造成世代間負擔不公平的重要原因在於年金給付額過高，經過昭和 40 與 50 年代一連串的修法，日本當時之年金給付水準在世界各國首屈一指，以月薪 20 萬日圓的上班族為例，以一生工作 30 至 40 年計算，退休後得受領之年金額至少為月額 18 萬日圓，如其妻子亦加入國民年金，假設受領 5 萬日圓之年金給付額，則合計年金收入月額為 23 萬日圓，為工作的一代月薪 20 萬圓的 115%，遑論家庭固定支出、國家稅捐、其他社會保險費收入尚主要仰賴工作世代的薪資供給，且老年人在稅制上另享有優待……考量種種因素後，其差距更加擴大，試想，已屆退休的老年夫婦每月有 23 萬日圓生活，單薪家庭卻只有 20 萬圓支應家中所有開支，以及稅、費，此種現象難謂公平，年金制度的出發點本是為了保障退休者仍能保有工作時薪資之數成以經營健康、尊嚴的老年生活，但是現在卻發生退休後收入反而提高的逆轉現象，可說是始料未及。¹⁷⁶

近來尚有學者以不同角度批評隨收隨付制造成的世代間不公平現象，如八田達夫教授以研究模型數據之「生涯保險費率」以及「生涯受給率」作為論證依據，「生涯保險費率」係指年金保費占一生薪資之比例，「生涯受給率」則指年金給付占一生薪資之比例，根據其研究，1935 年出生之男性與妻子，生涯保險費率為 9.8%，生涯受給率為 34.3%，故領取之給付高出保險費 34.5%；2010 年出生之男性與妻子，生涯保險費率提高為 34.3%，生涯受給率降低為 20.5%，所領取之給付較諸保費降低了 13.8%，故其結論認為隨收隨付制不公平，進而主張應改以個人帳

¹⁷⁶ 村上清著，吳崇權譯，「年金的知識」，財團法人保險事業發展中心出版，1992 年 9 月，頁 28。

戶制以及年金民營化。¹⁷⁷但是，以上述論點作為年金造成世代間不公平的證據很容易受到攻擊，例如，對 1935 年出生之人的父母而言，當時沒有公共年金制度之保障，因此其退休生活需仰賴子女支持，換言之，1935 年出生之人其實與 2010 年出生之人相同，也對上一代的退休生活付出相當的貢獻，並非坐享其成。

第三目、家庭間給付的不平衡

1961（昭和 36）年的國民年金，係由自營業者或農林漁牧業之夫與妻分別以個人名義加入，各以自己名義繳交保險費，領取年金，計有兩份年金，此與厚生年金中丈夫之年金其實包含對妻子之給付的兩人份年金看似相同，實則巧妙各有不同——假設 A 先生、B 先生、C 先生為薪資相同、加入厚生年金之丈夫，A 先生的妻子是家庭主婦，為國民年金得任意加入之族群，但是沒有加入，在 A 先生退休後領取的厚生年金計為 2 人份。B 先生的妻子是任意加入國民年金之家庭主婦，因此 B 先生退休後，夫婦共可領得 3 人份年金。C 先生的妻子也是上班族，也加入厚生年金，故退休後各自有 2 人份，計 4 人份的年金。¹⁷⁸

究其實，共受領三份以上年金的夫婦，顯示了保險費邊際效應遞增的不正常現象，況且保險費僅占所受領年金中一小部分，大部分仍為後代所負擔，益彰受給額差距之不公平，因此有重新加以評估、調整制度之必要。

第四目、主婦之年金

由於 1985（昭和 60）年修法前之日本年金制度係以具勞動力之男性為中心所設計，女性除上班族或自營業者係以自己名義加入厚生年金或國民年金，大部分的家庭主婦雖然可以任意加入國民年金制度，但是畢竟不多。如此一來，上班族的丈夫退休後，係以自己名義領取兩人份的老年年金給付，與妻子共度餘生，但

¹⁷⁷ 八田達夫、八代尚宏編，「社会保険改革 年金、介護、医療、雇用保険の再設計」，日本經濟新聞社，1998 年 5 月，頁 21~52。

¹⁷⁸ 村上清著，吳崇權譯，「年金的知識」，財團法人保險事業發展中心出版，1992 年 9 月，頁 31~32。

是全職主婦如果與丈夫離婚，則將由丈夫獨享老年年金，妻子分文未得。甚且，如丈夫再婚不久後死亡，依法律其遺族年金係給付給死亡當時的配偶，前妻雖年老無依，仍不受年金保障。¹⁷⁹雖然丈夫的年金是丈夫工作的努力成果，但是丈夫之所以能在外安心奮鬥，也是因為家中妻子為其打理一切雜務，其家事勞動之價值不容抹滅，這也是厚生年金設計為兩人份年金之故，但是上述夫妻離婚、丈夫再婚的例子中，凸顯制度對女性保障不周之嫌，不合理與不公平之處一望即知。

其次，國民年金中不似厚生年金，並未給付遺屬年金，因此參加國民年金之自營業者或從事第一級產業者死亡後，其遺族將陷入生活無依的困境，十分令人同情。平均而言，國民年金之參加人較諸厚生年金之參加人收入較不穩定，其遺屬基本經濟需求上受保障的程度較大，今卻因制度分立致保障需求與保障程度成反比，爰有興利革弊之議，根本的作法，就是制度一元化，因此本次修法中主要內容為設計「基礎年金」作為全國國民、各公共年金制度共通之根本，其目的之一就在於希望能解決女性年金與上述家庭間不平衡的問題。

第五目、任意加入之重新評估

依 1985（昭和 60）年修法前之年金相關規定，受薪階級的家管配偶得任意加入國民年金，但是得任意加入代表著得任意退出，首先產生的問題就是：人們會選擇在低保險費時期加入，於高保險費時期退出，仍得以一定的繳納年限比例受領年金給付，造成年金財政之破綻。

此外，日本年金保險制度係採取建立在不同世代間成立順遞扶養之隨收隨付制，必須搭配實施強制加入之規定，否則如得任意加入、退出，使年金之參加者得依己利、己便選擇有利的方式，拒絕繳納保險費，則年金制度將面臨崩潰的結局。故本次修正中，乃廢止任意加入之規定，受薪階級的家管配偶以第三類被保險人的角色強制加入國民年金，並且過去任意加入時所繳納保險費之期間，可與

¹⁷⁹ 村上清，「年金改革—21 世紀への課題」，東洋經濟新報社，1993 年 7 月，頁 36～37。

修正後加入之期間併計為計算年金額之基礎。

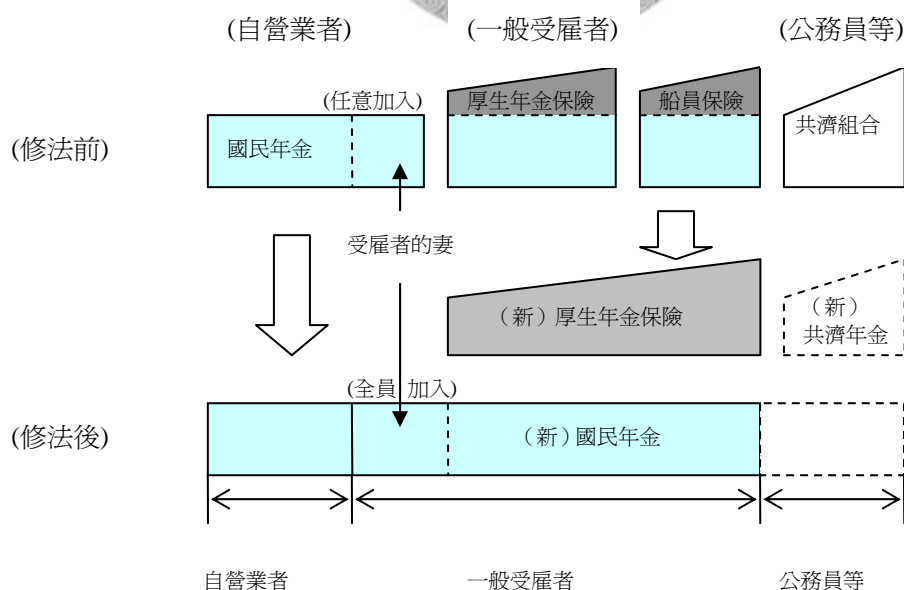
第二款、1985（昭和 60）年修法之重點

承繼本章第二節第三項第一款各目所述之修法背景，1985（昭和 60）年修法之目標確立為建立長期且安定之公共年金制度，在同世代與不同世代間追求公平，¹⁸⁰整體制度體系之重建重點大致可以以下三大項窺見端倪。

第一目、導入「基礎年金制度」

藉由本次之修法，突破以往各年金制度各自為政之缺點，發展出以國民年金為基調，各年金共通之基礎年金制度，以一元化的堅強財政實力，支持基礎年金對所有國民為第一層之給付，至於厚生年金保險與共濟年金保險，則於基礎年金上對其被保險人依報酬比例支給第二層之年金額，此即所謂「雙層年金制度」（二階建ての年金制度）。

【圖 3-3】1985（昭和 60）年修法前後之年金制度示意圖¹⁸¹



¹⁸⁰ 厚生省年金局、社会保険庁年金保険部監修，「新年金制度の解説」，社会保険研究所，1985年5月，頁2。

¹⁸¹ 厚生省年金局、社会保険庁年金保険部監修，「新年金制度の解説」，社会保険研究所，1985年5月，頁5。

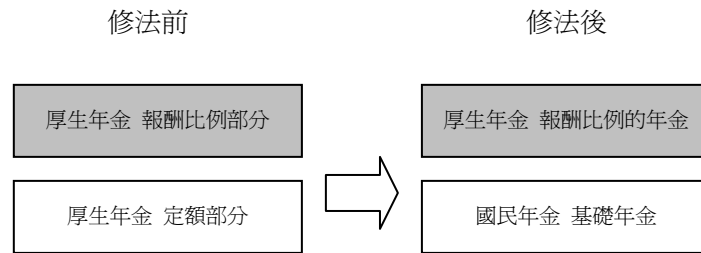
詳言之，以往的制度係以職業別為區分標準，自營業者、農民加入國民年金；民間勞動者加入厚生年金，其配偶係任意加入國民年金；公務員等則加入共濟組合，各自加入不同之年金制度，各年金制度亦彼此獨立、涇渭分明。本次修法後，將國民年金擴大強制適用於全國國民，區分被保險人種類為：民營企業的受雇人與公務員本質上為受薪階級，故同列為「第二類被保險人」，受「第二類被保險人」扶養之家管配偶新成立為「第三類被保險人」，其他非二、三類被保險人之人，如學生、自營業者、農林漁業者及其配偶等，皆屬「第一類被保險人」，明顯係以國民年金改型作為各年金制度共通之基礎。由於全國國民皆加入國民年金，滿足一定條件後得受領有定額之年金，故稱為該受給額為「基礎年金」，確立「一人一年金」之原則。

1961（昭和 36）年修法之「國民皆年金」與此所謂「一人一年金」之不同點在於，「國民皆年金」乃係設置國民年金制度，使得非民間受薪階級或公務員之人亦有相對應之年金制度得加入；但是「一人一年金」則是建立於（日本）國內有住所之 20 歲以上 60 歲未滿之人強制加入¹⁸²之基礎上，真正確保每位國民於年老退休後均能受領對應其所繳納之保險費之基礎年金。

另為民間受薪階級之被保險人者，則於國民年金之上再強制加入厚生年金，故年金給付之條件屆滿時，其可獲得基礎年金之定額部分，以及厚生年金之報酬比例部分，如【圖 3-4】所示。至於共濟年金，依共濟年金之修正法案，採取與厚生年金同樣之作法。

¹⁸² 例外如任意加入制度之厚生年金制度的老年（退休）年金受給權者、旅居國外之日本人，容後詳述。

【圖 3-4】1985（昭和 60）年修法前後厚生年金給付結構改變示意圖¹⁸³



本次修法導入「基礎年金」制度旨在消弭原先因各制度分立產生之落差，質言之，今全國國民強制加入國民年金制度後，全體基於相同之要件受領基礎年金，且條件相同之人亦受領相同之年金額。其次，區分職業別為年金制度之基盤，對制度本身而言容易受到就業構造、產業結構變化的影響，而變得不安定，相對於此，基礎年金是以全體國民共同支持的年金制度，不論是從農業社會到上班族之日本社會全體的就業構造變化，或是個別產業的榮盛興衰，皆不致危及制度的營運。第三，由於原先分立之制度實務上造成以家庭單位計算之給付不平衡如前所述，本次修法即以「一人一年金」之原則調整重複、過剩給付之情形，至於厚生年金保險之給付，由於原則上係與基礎年金連動計算，故仍保有原來之通算制度，使得簡明化的制度亦成為特色之一。最後，基礎年金係以個人為單位，藉此確立並保障女性之年金權（詳如下「確立女性之年金權」所述）。

第二目、確立主婦之年金權

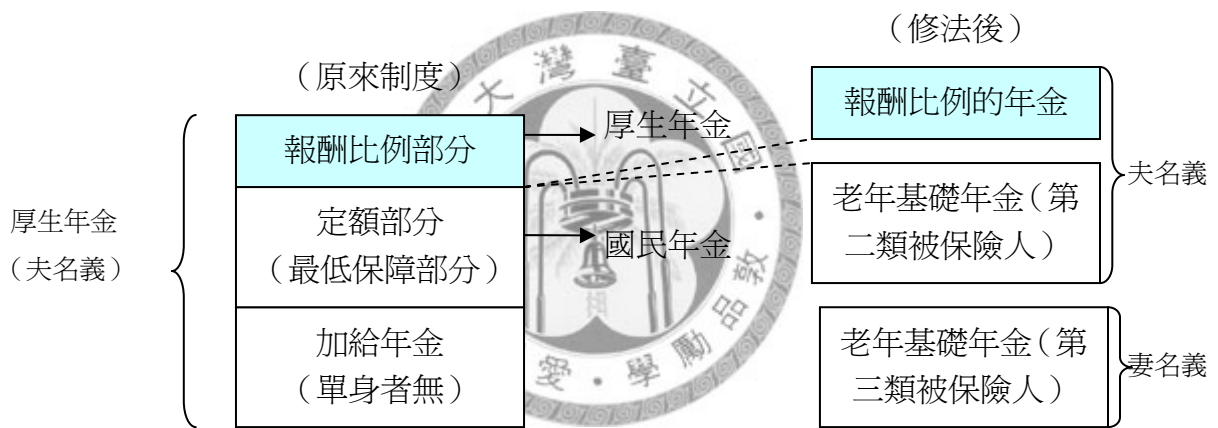
修法前的厚生年金等受雇者年金制度，係以受雇者之夫與專職主婦之妻作為給付的標準單位，兩人的給付額一同包含在夫的年金中，係以一戶為單位的給付設計，此種設計容易造成家庭間的給付失衡已如前述；尚且由於厚生年金係以夫之名義領取，如妻與夫離婚或發生傷殘事故，造成妻一人孤苦無依、不受保障的

¹⁸³ 厚生省年金局、社会保険庁年金保険部監修，「新年金制度の解説」，社会保険研究所，1985年5月，頁6。

制度漏洞。

是以，本次修法刪除家管配偶得任意加入國民年金制度之規定，將家管配偶新設為第三號被保險人，強制加入國民年金，因此夫妻的年金分化為不同的兩份，用以確保妻亦有一份以自己名義領取之基礎年金之支給。換言之，對單身之人而言，退休後係領取基礎（定額）年金加上厚生報酬比例年金，在已婚家庭中，夫受領基礎（定額）年金加上厚生報酬比例年金，妻則為基礎（定額）年金，已婚家庭受領年金之結構改變如【圖 3-5】所示：

【圖 3-5】1985（昭和 60）年修法前後已婚家庭受領年金之結構改變示意圖¹⁸⁴



第三目、抑制給付水準

承本章節第三項第一款第二目提到「世代間負擔的不公平」問題，在厚生年金保險的場合，1980（昭和 55）年時，已加入厚生年金 30 年並退休的男性，其標準老年年額（夫婦月額）為 13 萬 6,050 日圓，1984（昭和 59）年時高達 17 萬 3,100 日圓，均高達當時工作世代的平均月薪之 68%，¹⁸⁵，該年金額用以支撐退休夫婦兩

¹⁸⁴ 改編自，厚生省年金局、社会保険庁年金保険部監修，「新年金制度の解説」，社会保険研究所，1985 年 5 月，頁 14。

¹⁸⁵ 厚生省年金局、社会保険庁年金保険部監修，「新年金制度の解説」，社会保険研究所，1985 年 5 月，頁 9。

人的老年生活國民年金方面，較諸夫婦與兩名未成年子女的四口之家而言，恐有過高之嫌，況且如家管配偶係任意加入國民年金，則夫婦兩人受領的年金額更高達工作世代平均月薪之 109%，¹⁸⁶完全顛覆年金係保障薪資所得減少之風險的補充性概念，遑論退休世代所領取之年金額遠大於其所繳交之保險費，逸脫部分全由工作世代負擔，如不採取措施改變，當年金制度達到成熟¹⁸⁷的時點，工作世代所需負擔的保險費恐增加三到四倍以上。

是以，為對應成熟化年金制度增加的費用支出，以及確保財政適正化營運，如僅一味地追求逐年增加年金保險費之負擔，絕對無法達成，對應高齡化社會，尚須採取延長加入年數之方式，以及抑制給付率。

第四項、2004 年最新修法介紹

第一款、修法概要

由於國內已有文獻介紹日本年金制度至 1999 年之修法，¹⁸⁸因而本文不再重複，繼之進而介紹 2004 年之修法概要。有鑑於高齡化、少子化對年金財政之衝擊，現役世代慢慢減少的後果，預估 2021（平成 33）年厚生年金之準備金將用罄，以及年金保險費持續上漲帶來世代正義之反思，故 2004 年修法重點乃環繞年金財政之調整，以未來 100 年間給付與負擔平衡為目標，具體措施有：抑制、固定保險費費率，提升國庫對基礎年金之負擔比例，降低年金之準備金，修正給付水準，貫徹徵收國民年金保險費等措施¹⁸⁹。修法前基本的想法為量出為入：先設定給付水準，

¹⁸⁶ 同前註。

¹⁸⁷ 一般而言，由於以繳交一定年數之保險費為受領年金之必要條件，故年金發展初期，除非有「福祉年金」或類此之例外，給付的金額很少，此時稱為「未成熟」狀態，待一定年數經過，受給付額與受給付人數增加，給付曲線上升，稱為「成熟化」，待給付曲線停止上升，逐漸成穩定的水平線延伸，亦即全部老年人皆有滿額年金之狀態，稱為「成熟狀態」，成熟狀態的年金財政為每年有等額之保險費與年金額之轉換，且保有若干之準備金。詳參，村上清著，吳崇權譯，「年金的知識」，財團法人保險事業發展中心出版，1992 年 9 月，頁 8。

¹⁸⁸ 詳參，蔡瑩潔，「日本年金制度改革之研究」，國立政治大學勞工研究所碩士論文，2005 年 1 月。

¹⁸⁹ 厚生労働省年金局，「平成 16 年年金制度改革のポイント『持続可能』で『安心』の年金制度とするために」，資料來源：日本厚生労働省網頁，

以設定保險費率；修法後則反其道而行：先設定將來保險費負擔之上限，於此限度內調整年金給付水準。於本次修法，尚有改善身心障礙年金、於厚生年金導入離婚時年金分割記錄之制度等，以下分述之。

壹、極力抑制保險費之上漲，固定將來之負擔水準

修法前厚生年金保險費為被保險人薪資之 13.58%，國民年金保險費為 13,300 日圓，將來並每 5 年調整給付與負擔，以圖兩者之平衡；修法後自 2004 年開始厚生年金保險費每年上升 0.354%，至 2017（平成 29）年以後固定為被保險人薪資之 18.3%，國民年金保險費自 2005 年開始每年調漲 280 日圓，至 2017 年後固定為 16,900 日圓，並明文規定於法律中。

【表 3-1】今後日本國民年金保險費之變遷¹⁹⁰（單位：日圓）

期 間	保險費月額	保險費年額
2006 年 4 月～2007 年 3 月	13,860	166,320
2007 年 3 月～2008 年 3 月	14,100	169,200
2008 年 5 月～2009 年 3 月	14,420	173,040
2009 年 4 月～2010 年 3 月	14,700	176,400
2010 年 4 月～2011 年 4 月	14,980	179,760
2011 年 4 月～2012 年 3 月	15,260	183,120
2012 年 4 月～2013 年 3 月	15,540	186,480
2013 年 4 月～2014 年 3 月	15,820	189,840
2014 年 4 月～2015 年 3 月	16,100	193,200
2015 年 4 月～2016 年 3 月	16,380	196,560
2016 年 4 月～2017 年 3 月	16,660	199,920
2017 年 4 月～	16,900	202,800

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/kaikaku/04kaisei/index.html>，瀏覽日期：2008/3/7。

¹⁹⁰ 資料來源：日本社會保險廳網頁，<http://www.sia.go.jp/>，瀏覽日期：2008/3/29。

※從 2006 年開始，每一個世代都可以領取年金為完納保險費之 1.7 倍以上。

貳、對基礎年金之國庫負擔由 1/3 提升為 1/2

修法前國庫對基礎年金負擔之比例為總給付之 1/3，但於 2004 年著手擬議國庫負擔比例調漲之對策，藉由修改年金課稅之相關規定¹⁹¹約可增加稅收達 2,400 億日圓，其中扣除地方交付稅剩下的 1,600 億日圓可用作國庫負擔（但是因為從 2005 年才開始施行修正之所得稅制，所以 2004 年用於國庫負擔部分僅 272 億日圓）。2005 年開始施行修正之所得稅制，並每年慢慢往上調升國庫負擔比例。2007 年則以進行消費稅等稅制根本性改革獲取財源，最終以 2009（平成 21）年國庫負擔達到 1/2 為止。

參、降低年金準備金之程度，用於年金給付

修法前為保年金財政永久均衡，必須保有給付水準 6~7 年分之準備金。修法後，只保留 100 年後給付水準 1 年分程度之準備金，其他部分皆投入於年金給付，用以抑制保險費上升。

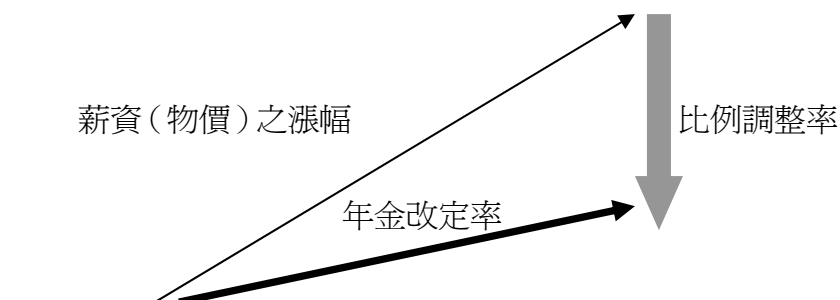
肆、導入調整年金給付水準的新機制（宏觀經濟調整法，マクロ經濟スライド）

修法前開始要領取年金之人，年金額隨薪資調整，對正在領取年金之人而言，則係以物價為調整指標。修法後，在保險費與年金給付取得平衡之前，不再僅考量薪資與物價，尚考慮年金額之成長幅度，重點即在於「比例調整率」（スライド調整率）：以公年金全體被保險人之減少率（重點在於反應少子化之現象），加上平均餘命之延長率（0.3%，重點在於反應高齡化之現象）所得出之定率，預估在

¹⁹¹ 所得稅法修正前對年金受給者之課稅較現役世代優惠：65 歲以上之人適用「高齡者扣除」——公年金所得免繳所得稅，年金受給家戶於 365 萬日圓（夫 285 萬日圓，妻 80 萬日圓）以下免課稅。本次相伴之所得稅修法即立於世代間與高齡者間之公平觀點而為檢討，具體措施為縮小薪資所得之扣除額範圍，廢止高齡者扣除措施，對薪資所得或年金所得於 285 萬日圓（夫 205 萬日圓，妻 80 萬日圓）以下者不課稅。藉由上述修正所增收之稅收則成為基礎年金國庫負擔比例上升之財源，正因導入高齡者對年金之財務支持，有助於抑制現役世代保險費負擔增加之程度。

2025 年之前每年為 0.9%。新制係以薪資或物價之調漲減去比例調整率後，得出修正之年金率，如【圖 3-6】所示。

【圖 3-6】日本 2004 年修法年金金額調整之機制¹⁹²



通常年金額因應薪資或物價上漲而調漲，但是進行新年金額調整機制期間，尚反映現役世代減少與平均餘命延長之情形以改定年金額，故年金額之漲幅定較修法前小。大概可以預見有 3 種情形：(例 1) 物價與薪資之漲幅 1.5%，大於比率調整率 0.9%，則年金額調漲 $1.5\% - 0.9\% = 0.6\%$ 。(例 2) 物價與薪資之漲幅 0.5%，小於比率調整率 0.9%，雖 $0.5\% - 0.9\%$ 為負數，但年金額調整率頂多維持 0，不會調降。(例 3) 物價與薪資下跌成為負 0.3%，年金額調整率同例 2。這樣的宏觀經濟調整法將一直持續，直到年金給付之所得替代率降低至 50% 時方停止調整。

伍、提高國民年金保險費之徵收效率

有鑑於國民年金保險費之繳納率向來不高，例如 2003 年國民年金之繳納率只有 63.4%，特別是年齡介於 20 歲到 30 歲間之被保險人的繳納率更低，只有前述的一半，本次修法希望在 2007 年時能達到繳納率 80% 之目標，因而推出：(1) 多階段免除機制：為提升被保險人繳納保險費之意願，於修法前依申請免除制度中，全額或半額免除選項之基礎上，增加 3/4 免除與 1/4 免除制度，此於 2006 年 7 月開

¹⁹² 厚生労働省年金局，「平成 16 年年金制度改正のポイント『持続可能』で『安心』の年金制度とするために」，頁 14，資料來源：日本厚生労働省網頁，<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/kaikaku/04kaisei/index.html>，瀏覽日期：2008/3/7。

始施行。(2) 20~30 歲被保險人暫緩繳納制度：修法前失業等無所得或低所得之年輕人，如與高所得之家長同居，則無法通過免除保險費之申請；修法後，准許此類年輕人暫緩繳納保險費，於將來有能力負擔保險費時得回溯繳納之，但以 10 年為限。

自 2005 年至 2008 年 2 月之國民年金保險費繳納統計而言，雖有成長之勢，但是幅度僅在 2% 上下擺動，惜未能達到當初設定 80% 之目標。

【表 3-2】日本國民年金保險費繳納率表¹⁹³

	4 月分	4~5 月分	4~6 月分	4~7 月分	4~8 月分	4~9 月分
2006 年度			62.0%	61.5%	61.7%	62.4%
2007 年度	55.7%	58.7%	60.5%	60.1%	60.4%	61.1%
	4~10 月分	4~11 月分	4~12 月分	4~1 月分	4~2 月分	4~3 月分
2006 年度	63.0%	64.2%	64.5%	64.9%	65.5%	66.3%
2007 年度	61.7%	62.6%	62.8%	63.1%		

陸、改善身心障礙年金

修法前，被保險人年滿 65 歲時，身心障礙人士只能在（厚生與基礎）老年年金與身心障礙基礎年金中擇一領取。但是身心障礙人士之厚生老年年金常因其就業期間短暫或薪資較低之故，金額亦較低，而基礎老年年金也常因身心障礙人士符合免除保險費資格使得年金額不高，是以，渠等常常選擇領取身心障礙基礎年金，惟身心障礙基礎年金給付有無法反映完納保險費之缺點，因此在本次修法中，對於身心障礙之勞動者設計年滿 65 歲以後，得領取身心障礙基礎年金，以及老年厚生年金，使其加入厚生年金所繳納之保險費亦得適度表現於年金給付之中。

¹⁹³ 資料來源：日本社會保險廳網頁 <http://www.sia.go.jp/inform/press/houdou/2008/h080418.pdf>，瀏覽日期：2008/4/17。

柒、保障女性年金

一、導入離婚時分割配偶厚生年金記錄之制度

(一) 離婚時厚生年金紀錄之分割 (2007 年 4 月施行)

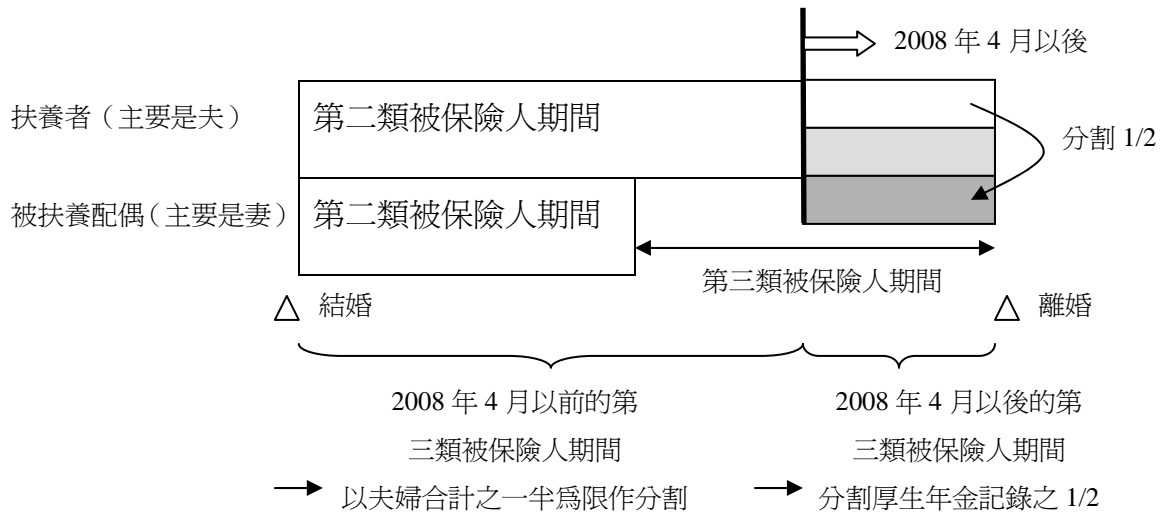
如夫妻雙方有任一人為厚生年金被保險人，於離婚時，得因當事人之合意或以法院判決而分割婚姻期間配偶厚生年金之記錄，分割的比例以婚姻期間夫妻完納保險費記錄合計之一半為限。本修正規定施行後，離婚之夫妻亦得就施行日以前之保險費完納記錄請求分割。年金記錄分割制度並未僅限於專職家事勞動者始可請求，所有夫妻均得於離婚時請求分割對方之年金記錄，加入自己之年金記錄，俾以獲得較高之年金給付數額。¹⁹⁴但是此分割制度係分割年金記錄而非年金額，因為離婚時可能年金額尚未確定，從而難以分割。

(二) 離婚時第三類被保險人得請求分割配偶厚生年金記錄之一半 (2008 年 4 月施行)

第三類被保險人與配偶離婚時，得請求分割 2008 年 4 月之後配偶之厚生年金保險費完納記錄的一半。此與上 (一) 所述因當事人合意或法院判決而請求不同，僅需具第三類被保險人之身分即得請求，且請求之比例為配偶厚生年金記錄之一半，亦較上 (一) 將兩人記錄加總之一半為多。本次修法落實對家事勞動者貢獻之肯定，雖第三類被保險人係因婚姻家庭中角色分工所生之分類，與性別無絕對關連，但現實上絕大部分為女性，故可謂為女性之福音。

¹⁹⁴ 二宮周平，〈離婚に伴う財産分与として、夫の退職共済年金の30%を支払うよう命じた事例〉，判例タイムズ第1144號，2004年5月，頁96。

【圖 3-7】離婚時分割厚生年金記錄之圖示¹⁹⁵



二、申請為第三類被保險人之日得回溯 2 年

修法前女性被保險人於身分轉換變成第三類被保險人時，常疏忽未向社會保險廳長官提出轉換之申請，導致嗣後即使補申請，實務作法將之前中斷階段視為未繳保險費，造成其保險費完納記錄之空白，繼而影響日後之年金額。為此，特於本次修法中修正自 2005 年 4 月開始，為第三類被保險人設計申請制度之特例，如其前因疏忽未能於身分轉換當下提出申請，嗣後方申請以第三類被保險人加入時，得視為回溯取得第三類被保險人身分，回溯期間至多 2 年。此修法對於正在領取年金之第三類被保險人亦有適用。

第二款、修法引發之爭議

2004 年修法採用宏觀經濟調整法，抑制年金給付水準，因而引發是否違反憲法第 25 條生存權與第 29 條財產權之議論。

第一目、憲法第 25 條

¹⁹⁵ 厚生労働省年金局，「平成 16 年年金制度改正のポイント『持続可能』で『安心』の年金制度とするために」，頁 19，資料來源：日本厚生労働省網頁，<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/kaikaku/04kaisei/index.html>，瀏覽日期：2008/3/7。

憲法第 25 條第 1 項規定，「全體國民有營求最低限度的健康文化生活之權利。」第 2 項規定「國家於必須致力於提升與促進生活各層面之社會福祉、社會保障以及公眾衛生。」

如以 2004 年修法前老年基礎年金之給付水準與生活保護（類似我國社會救助法）水準比較，夫婦年金總額較生活保護水準高，但單身國民反之。但是 2004 年修法後老年基礎年金給付水準降低，甚至比最低生活水準之生活保護水準還低，特別對於只有領取老年基礎年金之自營業者家戶而言，是否可主張本次修法違反憲法第 25 條第 1 項？

日本學說有力的見解認為，憲法第 25 條第 1 項所示之最低生活水準，係以法律制度全體通力保障之為已足，非以個別法律制度單獨達到保障程度為必要；目前日本法律制度中，由於有生活保護制度保障最低生活水準，即不生其他法令違反憲法第 25 條第 1 項之虞，¹⁹⁶並有實務裁判採同樣見解。¹⁹⁷

其次，年金給付水準下降國家是否有違憲法第 25 條第 2 項賦予之義務？由於日本學者對於憲法第 25 條第 1、2 項素有一體說與分離說之爭，以一體說觀之，第 1 項為生存權之目的，第 2 項則規定達成目的之手段與方法，故賦予較大之立法裁量權，且社會保障制度既已包含生活保護法即為已足；採分離說之學者¹⁹⁸則認為，第 25 條第 2 項係以第 1 項為前提，以更寬廣的社會、國家之視野宣示超越最低生活水準為國家保障之責任，因而其規範性亦較第 1 項弱，¹⁹⁹且立法權於與第 2 項相關之社會保障制度中具有寬廣的裁量空間，裁量範圍不僅限於提升社會保障給付

¹⁹⁶ 堀勝洋，「社会保障法総論」，東京大学出版会，2004 年第 2 版，頁 145，轉引自，中野妙子，〈2004 年公的年金改革老齡基礎年金、老齡厚生年金の給付水準——法学の見地から〉，ジュリスト第 1282 期，2005 年 1 月，頁 69。菊池馨実，〈既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討〉，年金と経済第 21 卷第 4 期，2002 年 12 月，頁 80。

¹⁹⁷ 東京地判平成 9 年 9 月 27 日判時 1607 號，頁 30。

¹⁹⁸ 岩村正彦，「社会保障法 I」，弘文堂，2001 年，頁 35~36。菊池馨実，「社会保障の法理念」，有斐閣，2000 年，頁 32~33 頁。西村健一郎，「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月，頁 38。

¹⁹⁹ 京都地判平成元年 6 月 23 日判タ 710 號，頁 140。

水準，亦兼及調整制度致給付降低。²⁰⁰於設計社會保障制度時不能忽略財政之限制，2004 年修法重在長久維持制度之目標，為使保險費與國民負擔能力相符，國會選擇短期性地降低給付水準，此目的有其合理性。其次，本次修法係基於合理之理由於最小限度內降低給付水準，另且宏觀經濟調整法維持年金原有各項名目，藉由和緩的調整給付水準而降低對高齡者生活造成之影響，因此即使削減社會保障給付，只要立法權無顯著裁量逾越或濫用之情形，亦可認不違反憲法第 25 條第 2 項，充其量應歸於立法權政策判斷之責任問題。²⁰¹

第二目、憲法第 29 條

關於年金給付水準下降是否違反憲法第 29 條財產權之保障，首先必須先區分已滿足受領年金條件之既得權，及尚未開始支給年金之期待利益，由於期待權尚非財產權保護之對象，²⁰²因此以下僅就既得權討論。

通說認為憲法第 29 條以所有具有財產價值之物為保障對象，實務見解則明白宣示年金受給權為財產權之保障對象。²⁰³另，有關於法律溯及變更財產權內容之例茲有最高法院判決可參，「後制訂之法律溯及變更財產權內容，如因公共利益所必須，亦難謂為違憲。」²⁰⁴該判例並提出公共利益與財產權之衝突必須以以下基準綜合判斷：(1) 財產權之性質；(2) 法律變更之程度；(3) 因法律變更而受到保護之

²⁰⁰ 岩村正彦，「社会保障法 I」，弘文堂，2001 年，頁 36。

²⁰¹ 西村健一郎，「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月，頁 40。亦有學者認為，因立法行為而致給付水準下降 因有國會之民主正當性擔保 亦為憲法第 25 條第 2 項所得容認之原因之一 詳參，菊池馨実，〈既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討〉，年金と経済第 21 卷第 4 期，2002 年 12 月，頁 81。

²⁰² 東京地判平成 3 年 1 月 23 日判タ 777 號，頁 121。菊池馨実，〈既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討〉，年金と経済第 21 卷第 4 期，2002 年 12 月，頁 78。但亦有質疑認為，尚未受社會保險廳長官裁定前雖為年金之期待利益，但是於修法前已完納保險費之年資應已拘束未來對應之年金，參見，〔鼎談〕公的年金制度改革，ジュリスト 1146 號，1998 年，頁 84，岩村發言。又，基於對高齡者生活之關懷，對於將近獲得年金受給權之人如以年金給付內容之大幅度改變，應慎重考慮之，參見，堀勝洋，「社会保障法総論」，東京大学出版会，2004 年第 2 版，頁 495，轉引自，中野妙子，〈2004 年公的年金改革老齡基礎年金、老齡厚生年金の給付水準——法学の見地から〉，ジュリスト第 1282 期，2005 年 1 月，頁 73。

²⁰³ 札幌地判平成元年 12 月 27 日労民集 40 卷 6 號，頁 743。

²⁰⁴ 最高裁判所昭和 53 年 7 月 12 日大法廷判決民集 32 卷 5 號，頁 946。

公益的性質。

如以上述判準檢視 2004 年修法致年金給付水準下降一事，首先面臨年金受給權是否具有財產權之性質？由於日本公年金制度採社會保險方式運營，年金受給權係基於被保險人長期繳納保險費所生之權利，可視為保險費之對價，故具有財產權之性格，惟國家以量能原則及適度的補助修正保險技術上純粹之對價性，未能貫徹負擔與給付間之關連性，因此年金之受領權比起民間保險之保險給付請求權在意義、質量上容有落差。²⁰⁵其次，2004 年修法於最小必要限度內降低給付水準，同時有重新檢討老年年金的課稅問題、修正在職老年年金制度等措施，以謀求給付與負擔之平衡，與之相較之下，則 2004 年年金受給權內容之變更，應可謂尙於得容認之程度。²⁰⁶最後，2004 年修法所為減輕國民與國庫過重之保險費負擔，為永保制度正常運營、保障高齡者經濟安全之公共利益所必要，亦有學者指出，此次減輕保險費負擔之方向並有助於保持社會保險制度之社會連帶與世代間連帶意識，²⁰⁷而連帶意識正為社會保險建立之所依、維持之所繫，重要性不言可喻。憲法對財產權並非宣示絕對的保障，在財產權與公益互有衝突、拉鋸的時候，還是要深究公益與財產權之質與量，決定孰應為適度之讓步，如過言社會保障受給權之財產權保障的重要性，相對地將狹化立法者之形成空間，失卻國會應對社會經濟狀況變化本有之柔軟度與彈性，致制度僵化或停滯，終非全民之福。簡之，以日本最高法院所宣示之三項判準檢視 2004 年年金給付水準降低之修法、判斷對財產權之變更是否合憲，得給予肯定之評價。

²⁰⁵ 倉田聡，〈年金と社会保険——保険料納付の規範的意義〉，法律時報 76 卷 11 號，2004 年 10 月，頁 43 以下。

²⁰⁶ 但有學者補充，於討論第（2）法律變更之程度時，應加入信賴保護原則之審查要素，詳參，中野妙子，〈2004 年公的年金改革老齡基礎年金、老齡厚生年金の給付水準——法学の見地から〉，ジュリスト第 1282 期，2005 年 1 月，頁 72。

²⁰⁷ 菊池馨実，〈既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討〉，年金と経済第 21 卷第 4 期，2002 年 12 月，頁 80。

第三節、日本公共年金制度之構成與特徵

第一項、日本公共年金制度之構成

日本之公共年金制度基本上為「兩階段式年金制度」(詳見【圖 3-3】)，第一層為以全國 20 歲以上之人為對象之基礎年金，該基礎年金之保險費與年金額原則上皆為定額。²⁰⁸第二層有民間受雇者為中心組成的厚生年金以及以公務員等為對象之共濟年金，採取報酬比例制之保險費與年金額，在基礎年金之上，加給年金額。

209

顧名思義所謂「年金」，係指為保障年屆老齡後因無法工作致所得減少的風險所為的老年給付，但是日本公共年金的給付種類不僅只有老年年金，尚有身心障礙與遺屬年金，如下表所示：

【表 3-3】日本公共年金的主要給付種類²¹⁰

種類	給付時點	內容概要
老年給付	年屆老齡(原則上是 65 歲開始)	由加入的制度支給老年基礎年金、老年厚生年金、退職共濟年金等。
身心障礙給付	身心障礙	該當法律所定身心障礙等級時，由加入之制度依其等級支給身心障礙基礎年金、身心障礙厚生年金與身心

²⁰⁸ 日本國民年金法第 94 條之 3 參照。

²⁰⁹ 另有所謂第三層之「企業年金」，係民間企業謀求其受雇者之保障自主性地設置、得任意加入之年金制度，大別有：(1) 基於厚生年金保險法之厚生年金基金(調整年金)，(2) 基於法人稅法之稅制適格退職年金，以及(3) 公司(私)年金三種。厚生年金基金是由適用事業之事業主與被使用人組織之公法人，因成員年老對其給付，以謀求成員生活之安定與福利之提昇為目的厚生年金保險法第 106 條、107 條、122 條參照。由於企業並不負有實施企業年金的義務，企業年金亦與公共年金的強制加入不同，而為任意加入，因此不在本公共年金的討論範圍內。

²¹⁰ 中尾幸村、中尾孝子，「図解わかる年金」，新星出版社，2007 年 6 月，頁 16。

遺屬給付	被保險人死亡	滿足加入制度所定法律要件之人死亡時，對其一定關係之遺屬支給遺屬基礎年金、遺屬厚生年金遺屬共濟年金等。
------	--------	--

第二項、日本公共年金制度之特徵

日本公共年金制度採取社會保險方式辦理，除有社會保險具有之繼續性、集團性、社會連帶、有償性及雙務性、強制加入等特徵外，²¹¹日本之公年金制度獨有以基金制與賦課制之混和制、兩階段式年金、夫婦離婚時之年金記錄分割等特徵。

第一款、繼續性

依學說理論之發展，年金保險為社會保障給付中的老年所得保障給付，係確保老後生活中食衣住行不可或缺之必需財的供給，故年金給付一旦開始，即為長期地持續到被保險人死亡為止，保障使得謂完善、相當；此外，受保障對象於獲得受領年金資格前，必先參加該年金制度達一定期間以上，是以，年金給付前後，相關的法律關係皆帶有繼續性的特質。值得注意的是，即使受給者與供給者間存在形式上對等的「契約」，或者受給者的權利最終得以司法途徑獲得滿足，但導因於繼續性可能演變出受給付方依存於提供給付方，而歸結出兩者間支配從屬的關係。是以，本文以為，於公共年金保險中消弭、訂正該支配從屬性質即為重要課題之一。

第二款、集團性

年金保險的法律關係中，權利與義務的具體內容無法以當事人直接決定、形成，蓋其一，公共年金保險制度係涉及公共利益與實現人民基本權利保障的重大

²¹¹ 但不以本文列舉者為限。

事項，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，²¹²此外，依公共年金保險之強制加入特性乃賦予國民參加的義務，亦應有法律保留原則之適用；其二，公共年金制度之財源除為年金保險費外，某程度上須有以具公共性的稅金為補充之必要，故權利義務之架構應由社會集團的意思加以決定，於今日間接代表制下即為由國會立法來決定。尚且，國會立法後即統一適用所有加入者，亦得彰顯其集團性。

第三款、社會連帶

為謀求個人生活之安定性，避免個人之基本生活因社會風險而陷於不能，乃自發性地或透過國家介入，統合共同生活且面臨相通風險之個體，依其「危險共同體」之連結，建立分散生活風險及其所致損失之機制，準此，此種強調分散風險、互相扶助之「社會連帶」理念，形成公共年金制度之重要特徵。日本法院判決²¹³中曾說明國民年金制度是，「以國民的共同連帶防止因老年、身心障礙或死亡等損害國民生活之安定，並寄予其維持並提升健全的國民生活為目的，且為達成此目的採取繳費制的社會保險，並採用強制加入的公共年金制度……」並進而以社會連帶導出強制國民加入公共年金保險之正當性，並有最高法院判例肯認（舊國民健康保險法之）強制加入為合憲。²¹⁴

第四款、有償性與雙務性

公共年金保險中被保險人負有繳納一定年限之保險費的義務，於保險事故（老年、身心障礙、死亡）發生後，向主管機關申請並獲得確認年金額之處分後，保險人則有給付保險金之義務。可知公共年金保險使用了保險技術中保險費與保險給付之雙務契約的概念，該債權債務關係雖不如私人保險般地具有嚴格的對價

²¹² 大法官釋字第 614 號參照。

²¹³ 京都地判平成元年 6 月 23 日判夕 710 號，頁 140。

²¹⁴ 最大判昭和 33 年 2 月 24 日民集 12 卷 2 號，頁 190。

性，但是其若 A 則 B 的條件關係得定位為有償性，如被保險人拒絕加入年金保險或滯納保險費除將發生年金制度空洞化的問題，被保險人本身亦將遭受無年金或低額年金的不利益。

公共年金制度中，保險人與被保險人之主要義務為繳納保險費與給付保險金如上述，但是除了保險費與保險金，於公共年金保險關係中尚有為遂行主要義務之附隨義務，亦不容忽視。例如，保險人的職員對於前來申請保險給付之被保險人應提供適當的資訊與說明，例如保險人對被保險人以簡明易懂的方式說明，於何種情況被保險人得獲得何種保險給付諸如此類的資訊等，就構成保險人實施保險給付（主要義務）的附隨義務。此種雙務性在以租稅為財源的給付行政上，除了法律有規定相關人員的說明義務以外，²¹⁵只有求諸於公務員一般的職務上義務，準此，顯示出社會保險之公共年金制度與單純之給付行政之另一差異性。

第五款、強制加入

如上述，日本公共年金制度由法律規定年滿 20 歲、於日本設有住所之人應強制參加國民年金制度，奠定老後經濟生活之基礎保障；另民間受雇人與公務員等亦依法分別強制加入厚生年金保險與共濟組合制度（共濟組合），同時亦為國民年金制度之被保險人，再由制度間之財政調整為保險費與各保險金給付之分配與計算，於基礎年金之上，再獲得報酬比例之年金給付。此為日本政府為追求「國民皆年金保險」之政策目標，故規定國民皆有強制加入特定公共年金制度之義務。

第一目、逆選擇與強制加入

於此需特別補充說明的是「逆選擇之禁止」與「強制加入」的關係，在此之前需先說明「逆選擇（adverse selection）」之意義：依保險學之理論，保險人理論

²¹⁵ 如大阪高判平成 5 年 10 月 5 日訟務月報 40 卷 8 號，頁 1927，有關公務員違反兒童扶養津貼制度的宣傳周知義務，引發的國家賠償事件。詳參，神橋一彥，〈兒童扶養手当制度に関する国の広報、周知義務〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，2000 年 3 月第 3 版，頁 220~221。

上會針對被保險人之事故（風險）發生率與保險金制定保險費（包含營運成本），事故發生率愈高者，保費愈高，惟由於保險具有集團性，故現實上被保險人係取被保險人團體之平均值為之，經濟學上理性的被保險人一旦衡量自身事故發生率較團體之平均值為低時，基於保費之考量，必然選擇退出該保險，或是再加入其他事故平均發生率與自身相當或較低之保險，或是等到自身事故發生率相當或高於原保險事故平均發生率時，再加入原保險；相反地，如被保險人自知事故發生率高於保險平均值時，為享受低保費之利益，當然選擇繼續停留於該保險中，此即所謂「逆選擇」，其結果為，保險集團均由事故發生率較高之成員組成，保險人重新計算得出的事故平均發生率升高，保費亦隨之增加，致引發下一波被保險人出走，如此反覆之結果，最終當保險設定的事故平均發生率近似一，亦即保險費接近保險金的額度時，則加入保險亦無意義（保險不成立）。準此，於私人保險中，法律為臂助保險人把握被保險人之風險資訊，將被保險人惡意隱瞞、過失遺漏或不實說明致保險人錯估風險之情形，得作為保險人之解約事由，以及課予被保險人危險增加、發生之通知之義務等。²¹⁶

是故，「強制加入」確實有助於防杜「逆選擇」之發生，但如謂「逆選擇」係肇因於「任意參加」，照上述對逆選擇之說明可知其於說理上恐有未追根究底之破綻，究其實，逆選擇毋寧是保險人與被保險人間資訊的不對稱性所產生，因而依此邏輯，其解決之道並非只有強制加入一途，如全盤完整的資訊調查、揭露之道當亦可防堵逆選擇之發生，故有必要注意向來的裁判或判例²¹⁷對禁止逆選擇與強制加入兩者間之關係，常因對保險的理解有誤，而為說理跳脫、公式化的陳述。²¹⁸

承上，於社會保險中，保險費率之計算雖取決於被保險人之薪資所得、資產（量能原則），惟無法否認其中仍有國家（保險人）對風險發生機率之考量（如國

²¹⁶ 倉田聡，〈逆選択の禁止と強制加入〉，週刊社会保障 2290 號，2004 年 7 月，頁 46～49。

²¹⁷ 如，佐賀地判昭和 29 年 3 月 13 日行裁例集 5 卷 3 號，頁 640；東京高判昭和 35 年 3 月 11 日行裁例集 11 卷 5 號，頁 1583。

²¹⁸ 安念潤司，〈国民健康保険条例の合憲性—国保への強制加入と憲法十九条、二九条〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版，頁 12。

人平均壽命、身心障礙之平均發生機率等)，但是國家無法為全盤性的資訊調查，以及頻繁的制度調整，縱使排除客觀上困難調查完畢並完成對應的調整，也會使保險失卻分散風險的意義，故不得已採取強制加入之方式以防避逆選擇之發生。

第二目、自由主義之省思

近來除了上述以社會連帶解釋強制加入之正當性，近年尚有學者從重視日本憲法中人權相關規定之人格自律權(以第 13 條後段之幸福追求權為發端)的立場，再次檢視社會保障立法對自由權的侵害面，並做出更細緻的論述，其中以菊池馨實教授厥為代表。

菊池教授認為國家以強制加入的形式介入私人生活已經涉及侵害自由權的是非問題，如從自由主義的角度出發，至少在制度論或政策論上，最低生活保障機能應全委由國家救助(日本現行之生活保護法)為之才是，進而得出自始即無設計強制加入的年金制度之理由。但是就基礎年金之強制加入的必要性而言，在法學或法政策的觀點上卻是有成立的可能，首先，基於生存權之理念，國家被課以保障人民最低生活必需之責任，由於基礎年金制度正是與最低生活保障相關之制度，故國家要求強制加入與保障生存權容有協調性，此外，為確保「個人的自由」並實現人格利益的前提條件即為國家必須保障基本物質需求，是以要求國民強制加入為保障基本物質需求所設的制度，實為保障個人自由的手段。其次，國家救助常伴隨所得、資產調查之「污名」，相對於此，無此問題的年金保險制度就是不錯的所得保障的方式，事實上避免標籤化一事，也是基於「自由」的理念，立於重視人格利益的立場所再三強調的一點。²¹⁹

另有尾形健教授基於社會契約說的正義論，認為人民受囿於無法預知未來情形的無知之幕，國家為保障憲法第 13 條後半段幸福追求權，採取強制加入的手段

²¹⁹ 菊池馨實，「社会保障の法理念」，有斐閣，2000 年，頁 155 以下。

難謂為不合理。²²⁰

第六款、基金制與賦課制之混和制

在基金制（又稱提存準備制）下，就業人口在工作時期就開始繳納保險費，累積基金並加以運用孳息，待此世代人口退休時，再由基金中領取年金給付。原則上工作時期所繳納的保險費與基金運用孳息之總和應與退休時期所領取年金給付之總額相等，在「量入為出」之原則下，基金制理論上不會發生財務不平衡之情形，年金之額度因應累積之基金多寡而調整。基金制的缺點在於，基金累積之時間長達數十年之久，易受經濟波動、景氣循環、投資效益、政治環境等影響，最重要的是無法免於金融危機與通貨膨脹之威脅，如基金貶值，即使財務自給自足，亦無法保證未來的年金額度是否能維持水準，甚至是維持基本生活所需，如欲完整保障被保險人之老年經濟安全，屆時勢必由政府出面補助，不僅容易引發財政危機，也使基金制之精神蕩然無存。由國際經驗觀之實施年金制度之主要國家，初期多採基金制，但歷經二次世界大戰後之經濟蕭條與經濟大恐慌後，紛紛棄基金制改採賦課制。²²¹

賦課制（又稱隨收隨付制）強調世代契約，簡言之，係以現役之就業人口繳交保險費支持退休人口之年金支出，而現役之就業人口退休後，再由下個世代之就業人口支撐，因此賦課制的財務方式僅需維持少量的準備金即可，不易受到通貨膨脹等因素影響，也沒有投資收益的問題而且只要對於保險給付水準或保險費率進行調整就可以維持收支平衡，實施初期因為年金保險之給付較少，被保險人的保費負擔也較輕。然而，賦課制之財務負擔深受人口結構、勞動市場、進出就業市場平均年齡、生產力、年金給付額度、經濟成長率等影響，當不同世代間上述條件差異愈大時，世代間之所得重分配效果愈大，如何在就業人口的財務負擔

²²⁰ 尾形健，〈憲法と社会保障法の交錯〉，季刊社会保障研究 41 卷 4 號，2006 年，頁 327。

²²¹ 周麗芳，〈年金制度之財源籌措〉，收錄於，郭明政主編，「年金制度及其法律規範」，1999 年 6 月，頁 231~232。

與退休人口的年金保障間取得平衡為最大難題。²²²

綜合上述兩種財務類型的優缺點，產生折衷的混合制，日本公年金保險正是採用此種保有責任準備金之賦課制。原則上仍保有較高水準的責任準備金，平時仍以隨收隨付制為主，如收入不敷支出，乃以準備金因應，如準備金仍不夠，再以「階段式保險費率」（段階保險料）一基於對將來保險費的預測，設定逐年調漲一的方式收取保險費。與「階段式保險費率」相對的概念是「平準保險費率」，係長期性的平均水準設定保險費率之方式，日本厚生年金與國民年金制度開辦初期雖採用平準保險費率方式，但厚生年金於 1973（昭和 48）年因物價與薪資上升而生導入改定年金額機制之契機，因而改採階段式保險費率；爾後國民年金亦改採階段式保險費率直到現在。即使是 2004（平成 16）年的修法中所採取保險費水準固定之策略，由其預先估計保險費調漲的機制來看，也可說是階段式保險費率的一種方式。

第七款、兩階段式年金制度

日本兩階段式公年金之內涵已於前述，係在全民共通之基礎年金（第一階段）之上，另有民間企業受雇者參加之厚生年金制度，及由公務員、私立學校教職員參加之共濟年金制度。²²³基礎年金係提供全體國民老後生活之基本保障，且由於保險對象為全體國民，得以穩定基礎年金之財務狀況，不至因就業構造之改變而受影響，且可普遍落實國家對人民生存權、人性尊嚴之保障。而年金既為勞動力之替代，對於受薪階級與公務員而言，基本生活保障不足以完整評價退休前之勞動力，其具有較高繳納保費之能力，以及受較高保險給付之需求，故於第二階段設計厚生年金制度與共濟年金制度滿足其需求。

²²² 同前註。

²²³ 另有所謂第三層之「企業年金」，係民間企業謀求其受雇者之保障自主地設置、得任意加入之年金制度，大別有：1、基於厚生年金保險法之厚生年金基金（調整年金）；2、基於法人稅法之稅制適格退職年金；3、公司（私）年金三種。厚生年金基金是由適用事業之事業主與公法人謀求雇員老年生活之安定與福利之提升為目的而設置，由於企業不負實施企業年金之義務，且為任意加入，爰不在本公年金討論範圍內。厚生年金保險法第 106、107、112 條參照。

第八款、夫婦離婚時之年金記錄分割

在國民年金制度中，由於專職家事勞動者（通常為妻）亦以自己名義加入而於條件屆滿時取得年金受給權，但是在厚生年金與共濟年金中僅就業獲取薪資之配偶得領取。惟不容否認的是，家事勞動者操持家務，實質上有利於就業之人得心無旁騖認真工作，故家事勞動者對於就業配偶之薪資報酬亦有貢獻，從而應得分享就業配偶厚生年金或共濟年金。為此，2004 年修法中，在厚生年金與共濟年金部分創設「年金記錄分割制度」以修正此種現實上不合理之處，詳細內容可參本章第二節第四項第一款之介紹。

第四節、本章小結

經由前述可知日本社會保障法學之體系與公共年金制度於其中之定位，日本學者荒木誠之主張之給付別體系論與後來出現之制度別體系雖各有利弊、互為矛盾，但兩相參照之下吾人可得（日本）社會保障法學之概覽，並有助於思考我國社會保障制度之架構建立。

日本公共年金法制之發軔始於對公務員之保障（共濟組合），繼之發展以勞動者為對象之厚生年金，最後建立國民年金制度將非受薪階級納入，至此完成全民皆受年金保障之目標，惟制度並立的結果造成規模較小之年金保險產生財政破綻，女性年金權受忽略，以及給付水準過高造成世代間負擔不公平、家庭間不平衡之現象，1985 年遂有改革之議，改革之重點在於導入兩層式之年金制度，第一層為基礎年金，將所有國民納為國民年金保險之被保險人，以一人一年金之原則調整重複受給之情形，原厚生年金與共濟年金之被保險人除基礎年金外，於第二層有報酬比例部分之厚生年金與共濟年金；受薪階級之家管配偶亦獨立強制以第三類被保險人身分加入國民年金保險，滿足受給條件時即可取得自己名義之年金受給權，年老時不再仰賴配偶鼻息，獲得最低老年經濟安全保障。另且，本次修

法亦抑制年金給付水準以調整現役世代之保險費負擔程度，並確保制度財政適正化營運。

1985 年以降抑制給付水準向為日本之歷次修法之重點所在，為追求負擔與給付之平衡，2004 年之修法亦不例外，最引人注目者非「宏觀經濟調整法」(マクロ經濟スライド) 莫屬。以往年金額乃隨著物價或薪資調漲，惟僅考慮物價與薪資無法反映少子化與高齡化對年金帶來衝擊之重要因素，因此由薪資與物價之漲幅扣除比例調整率(現役被保險人之減少率加上平均餘命之延長率，亦即目前社會負擔保險費之能力)。此外，離婚時女性得請求分割配偶厚生年金紀錄之修法例亦為一大特色，再次宣示落實保障女性年金權、平等評價兩性貢獻之決心，值得讚賞。

日本年金制度中有許多措施頗值我國參考借鏡：1、整合年金制度消弭制度分立產生之保障過剩或不足之缺失，並藉以強化國民年金之財政基盤；2、設有受領老年年金之最低完納保險費年資限制，鼓勵被保險人按時繳納保險費，亦確保保險費財源之穩定；3、提前減額或延後增額支付制度提供被保險人受領年金更彈性的選擇；4、對於遺屬基礎年金受領權人要件「仰賴死亡之被保險人維持生計」之討論，日本實務判決流於法律婚與事實婚學證之爭，疏未詳究經濟上依存關係，不免有未切中要點之憾，期待我國日後發生類似糾紛能引以為鑑，發展出更細緻的論述。至於抑制給付水準之措施，由於我國國民年金制度尚在起步階段，問題在於保障不足而非保障過高，因此尚無抑制給付水準之必要，惟此不代表日後不會發生同樣的困擾，因此如加以注意得收未雨綢繆之功。





第四章、日本之國民年金制度

日本之國民年金制度以 20 歲以上、未滿 60 歲於日本有住所之人(不論國籍²²⁴)為其被保險人，以此觀之，可謂為日本公共年金制度之根基，本論文擬於本章中針對日本國民年金制度之構成、制度內容、現狀與最新修法內容等進行討論與介紹，期待對我國國民年金制度有所借鏡與啟發。

第一節、序說

日本國民年金法第 1 條開宗明義指出國民年金制度係基於日本國憲法第 25 條第 2 項的理念，目的為以國民連帶的方式防止老年、身心障礙或死亡有損國民生活安定，並且有助於維持與提升健全的國民生活。²²⁵為達成上述目的，國民年金乃以老年、身心障礙、死亡為保險事故，對其為必要之給付。²²⁶國民年金的保險人原則是政府，²²⁷不過政府也可以訂定政令將年金事務之一部交由市町村長(包含東京都等特別區的首長)及共濟組合為之。²²⁸又，都道府縣或事業設有國民年金基金時，國民年金基金除代行國民年金之附加年金部分，尚可依規約另為任意之附加給付。²²⁹國民年金制度之內容與法律關係為本章說明之重點，另國民年金制度為日本全民強制參加，其所給付之年金稱為基礎年金，基礎年金的給付水準與財源實為制度的根本所在，自本文第三章之說明可知，歷經昭和 40 與 50 年代之一連串修法，大幅提升年金給付水準，甚至躍居當時世界之首，惟年金之初衷絕非所得完整之替代，且高給付水準造成財政無以為繼之困窘與世代間負擔不平等等問題，故自 1985 年以降數度修法可窺見國民年金財政改革的軌跡為調降、抑制給付水準。

²²⁴ 其實本來於國民年金法中設有國籍之相關規定，但由於 1981 年日本國會因加入難民條約而整備入出國管理令及其他相關法令，故國民年金法亦於 1982 年 1 月 1 日開始廢除國籍之要件。

²²⁵ 日本國民年金法第 1 條參照。

²²⁶ 日本國民年金法第 2 條參照。

²²⁷ 日本國民年金法第 3 條第 1 項參照。

²²⁸ 日本國民年金法第 3 條第 2、3 項參照。

²²⁹ 日本國民年金法第 115 條以下參照。

第二節、制度之內容

以下分別就國民年金法之主體、給付程序、給付內容與財源構成等加以介紹，以釐清本制度內容之構造。

第一項、主體

曾有學者於討論社會健康保險時，提出責任主體（國家與地方自治團體）、營運主體（保險人）與權利主體（被保險人）的分類概念²³⁰，此種分法固然可採，但鑑於國民年金制度中係由國家擔任保險人，不若健康保險由各村里（特別區）或共濟組合擔任保險人，亦即國家等於保險人的概念是相當明確的，爰將政府所負之責任為綜合說明。此外，鑑於被保險人亦有繳交保險費之財政責任，故單單以權利主體的面向去理解被保險人，恐有遺珠之憾，因此本文採取日本學者菊池馨實的分法，大別以權利與責任兩個角度來理解主體：1、權利主體——制度之全體適用對象；2、責任主體——可再從創設、實施（包含管理營運與監督）的責任與財政責任兩方面再為精緻化的討論。²³¹惟本分法亦有破綻所在，由於權利主體為被保險人，則概念上與其對應者應為保險人，今卻以國家作為創設、營運與管理、監督、財政責任之主體，未免予人無法呼應之感；但是如果以保險人作為主軸討論，在邏輯上又會造成「保險人為創設之責任主體」的論理錯誤，兩害相權取其輕，因此本文仍以國家作為責任主體的討論對象，此亦為本文寫作的障礙之一，合先敘明。

第一款、權利主體（被保險人）

國民年金制度中的權利主體為適用本制度之全體對象誠如前述，具體而言，

²³⁰ 蔡茂寅主持，「各國健康保險制度保險人與保險醫事服務機構法律問題」，2000年衛生署委託研究計畫，TMP001124160124，頁252～262。

²³¹ 菊池馨實，〈年金制度における法主体とあるべき制度像〉，社会保障法学会編，社会保障法第14號，法律文化社，1999年，頁10。

於被保險人、受給資格者、裁定受給者等概念皆屬之。惟除遺屬年金以外，權利主體之多種概念實為被保險人於年金保險程序不同階段的稱呼，因此仍主要以「被保險人」為權利主體之主軸為以下說明。

第一目、權利主體（被保險人）之分類

按日本國民年金法第 7 條規定其被保險人之要件及其分類，依本論文第二章已說明之強制納保原則，理論上國民年金制度之適用對象為日本社會中相互生活連帶之人，是以如長年旅居海外的日本僑民等無社會連帶事實之人，不受強制其列於分攤共同風險之列即非不可想像；又如，年金保險費之繳納有其一定期限，但現實上常有被保險人已過繳納年齡（原則上是 60 歲以前）但其總繳納年數不足以受給（原則上為繳納年數未滿 25 年）或不足以全額受給（原則上為完納年數 25 年以上未滿 40 年）老年年金給付，是以制度設計容有其他管道為補救。準此，本論文理解為該條規定為強制加入之規定，並另設有任意加入之人的規定，以補完本制度。

壹、強制被保險人²³²

日本國民年金法第 7 條將（強制）被保險人分為三類，且該條規定係採取先積極定義第二、三類被保險人，再以排除第二、三類被保險人的概念消極地定義第一類被保險人之範疇，合先敘明，故以下亦以第二、三、一類的順序為介紹。

一、第二類被保險人

第二類被保險人是指受雇人年金保險各法律之被保險人或共濟組合員，所謂受雇人年金保險各法係指：厚生年金保險法、國家公務員共濟組合法、地方公務員等共濟組合法、私立學校教職員共濟組合法、農林漁業團體職員共濟組合法等，

²³² 西村健一郎，「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月初版第 5（追補），頁 227～228。

²³³對於第二類被保險人而言係加入兩種以上的公共年金制度，因此就其年金保險費另有特別的徵收方式。

本法於第二類被保險人未設國籍、年齡之要件，亦未要求其須在日本國內設有住所，故可謂是以受有日本境內來源之薪資所得為其核心概念，故日本與外國簽署有年金通算協定，避免在日工作之外國人雙重負擔保險費。²³⁴

二、第三類被保險人

第三類被保險人為受第二類被保險人扶養之配偶，並且 20 歲以上未滿 60 歲之人。是以，即使身為第二類被保險人之配偶，如其不依靠第二類被保險人之收入維持生計，則其加入受雇人年金保險者，仍該當第二類被保險人，其他則該當第一類被保險人（詳下三、述）之屬。又，第三類被保險人之認定，係由社會保險事務局長或所長斟酌於健康保險中被扶養者之認定以決定之。²³⁵

三、第一類被保險人

第一類被保險人為，於日本境內有住所，且年滿 20 歲以上未滿 60 歲之人，不該當上述第二、三號被保險人者，即為第一類被保險人，主要為自營業者與農林業者，尚包含學生或失業者等。

貳、任意加入

任意加入的情形約可分為兩種，一種是非國民年金法所規定強制加入之人，雖於實際生活中未有與其他相同風險之人具有互助生活之社會連帶事實，但基於一定之社會連結關係，例如國籍，並不將其列為禁止參加之列，故其仍得以任意加入之方式參與國民年金制度。另一種是希望獲得年金受給權甚至受領滿額年金之人，以任意加入制度補足或增加完納保險費之月數。

²³³ 日本國民年金法第 5 條第 1 項參照。

²³⁴ 西村健一郎，「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月初版第 5（追補），頁 13。

²³⁵ 日本國民年金政令第 4 條之 2 參照。

一、長年旅居海外的日僑

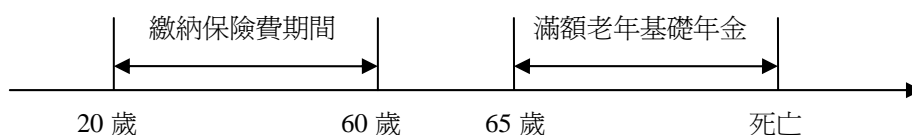
具日本國籍者，年齡達 20 歲以上未滿 65 歲，定居於日本境外，且非國民年金第二、三類被保險人之人，例如遠嫁海外、於海外求學或就職之人等，由於也不符合國民年金法第 7 條對於第一類被保險人「於日本境內有住所」之規定，故不屬於該條規定之強制加入者，但是國家基於憲法第 25 條第 2 項實施社會保障之憲法義務，以及於同法第 13 條所規定對個人追求自由與幸福權利之尊重，亦無拒絕此等國民任意加入之權力。

需特別注意的是，如此等日本國民係被日本公司長期派遣至海外分公司或工廠等執行勤務，當屬第二類被保險人，亦無任意加入之必要。

二、補足或增加完納保險費之月數

由於老年基礎年金之給付有其要件，簡言之為被保險人於 20 歲至 60 歲的 40 年間繳納保險費，並自 65 歲開始受領保險金，如被保險人該 40 年間皆有繳納保險費，則於 65 歲開始得受領滿額年金額為一年 792,100 日圓（平成 18 年的給付標準），可以【圖 4-1】表示如下。

【圖 4-1】日本老年基礎年金滿額之支給條件²³⁶



但是如果於 20 歲到 60 歲的 40 年間繳納月數不足 480 個月（即 40 年），則以滿額年金額乘以繳納月數，再除以 480 個月計算應得之（減額）年金，但是得受給年金額之最低門檻為 300 個月（即 25 年），僅繳納 299 個月以下之人，即使年

²³⁶ 真島伸一郎，「年金がアツという間にわかる本」，住宅新報社，2004 年 8 月（8 訂版），頁 72。

屆 65 歲亦無法受領老年年金。概以下表示之。

【表 4-1】日本老年基礎年金額之計算²³⁷（以 2008（平成 20）年之給付水準計算）

繳納保險費之月數	計算式	老年基礎年金額（依日本國民年金法第 27 條規定，100 日圓以下四捨五入）
480 個月（40 年）	792,100（日圓）x480/480	792,100（日圓 / 年）
360 個月（30 年）	792,100（日圓）x360/480	594,000（日圓 / 年）
300 個月（25 年）	792,100（日圓）x300/480	495,000（日圓 / 年）
299 個月以下	由於繳納月數不足 300 個月，因此無法受領老年基礎年金，但如有免除保險費期間或學生繳納特例期間之情事， ²³⁸ 另當別論。	

由上述說明可以推測，現實上經常存在被保險人年滿 60 歲，但其繳納保險費之月數不足以領取滿額老年基礎年金，只能領取對應之減額年金，甚至未達基本門檻之 300 個月，而無法獲得年金受給權，此時，其即得利用任意加入制度，補足應有之繳納保險費月數。

（一）60 歲以上未滿 65 歲之任意加入

為方便以利瞭解，爰以例子說明。假設 A 與 B 都是國民年金的第一類被保險人，且無免除保險費期間、學生繳納特例期間等特例之適用，兩人於 60 歲時，A 繳納了計 23 年的保險費，B 繳納了計 38 年的保險費。

以 A 的情況而言，由於 A 未滿繳納保險費 25 年的基本門檻，因此 A 將來達開始受領年金年齡之 65 歲時，是無法獲得受給權的。但是，如果 A 利用任意加入制度，於 62 歲之前持續繳納保險費，則於 65 歲時得以 25 年之保險費繳納年數獲

²³⁷ 改編自，同前註，頁 74。

²³⁸ 詳於本章第二節第四項第一款「保險費」再予說明。

得最低額之年金受給權。甚者，如果 A 於 65 歲以前持續繳納保險費，則於 65 歲時得獲得 28 年保險費相對應之年金額受給權。

以 B 的情況而言，雖然 B 已達到最低額年金所需繳納保險費之 25 年門檻，但是滿額年金所需之繳納保險費年數為 40 年，因此 B 如利用任意加入制度，仍有機會受領滿額年金。換言之，如果 B 於 61 歲之前持續繳納保險費，於 65 歲時得獲得 39 年繳納保險費年數對應之年金額受給權；甚者，如果 B 持續繳納保險費至 62 歲，於 65 歲得獲得滿額年金之受給權。附帶說明的是，由於老年基礎年金係以繳納 40 年保費為滿額年金之條件，即使被保險人繳納保險費超過 40 年，亦不可能獲得超過滿額年金之給付，是以，本例中的 B 事實上不可能持續繳納超過 62 歲，蓋對其無益；此外，對於在 60 歲時已完成滿額年金給付條件之繳納年數之被保險人而言，亦不可能利用任意加入制度，乃事理當然。上述 A、B 兩人的例子可以【表 4-2】簡單說明之。

【表 4-2】日本 60~65 歲任意加入之例示說明表（作者自製）

	60 歲時以繳納保險費之年數	幾歲以前任意加入	65 歲時計算老年基礎年金之基數	備註
A	23 年	61 歲	24 年	由於仍無法達到最低給付之 25 年繳納年數，故現實上不可能發生此種情形。
		62 歲	25 年	
		63 歲	26 年	
		64 歲	27 年	
		65 歲	28 年	
B	38 年	61 歲	39 年	
		62 歲	40 年	

		63 歲～ 65 歲	40 年	由於繳納保險費 40 年以上一律以 40 年計算，故現實上亦不可能發生此種情形。
--	--	---------------	------	--

(二) 65 歲以上未滿 70 歲之任意加入

鑑於第一類被保險人中有眾多保險費滯納者，即使在 65 歲之前利用任意加入制度仍無法達到繳納保險費滿 25 年之年金受給權的最低條件，故於 1994（平成 6）年國民年金財政再計算之修法中，創設 65 歲以上未滿 70 歲之被保險人任意加入制度，其加入要件為：（1）未達繳納 25 年保險費之最低受給條件，以及（2）1955（昭和 30）年 4 月 1 日以前出生之人（但是 2004（平成 16）年修法改為 1965（昭和 40）年 4 月 1 日以前出生之人），須兩者均滿足方能使用本任意加入制度。

由上述第一個加入要件，可以得知 65～69 歲之任意加入制度與 60～64 歲之任意加入制度，兩者明顯旨趣相異。蓋 65 歲以前的任意加入制度為繳納保險費期間未滿 40 年之人，亦即屆齡未能領取滿額年金之人皆可加入，但是 65 歲以上的加入制度僅限於 65 歲以上、繳納保險費期間仍未滿 25 年之人，亦即根本無法獲得年金受給權之人始得利用。因此，上述 60～64 歲任意加入制度舉例之 A、B 兩人即無法再利用本制度。但是，假設另有一人 C 於 60 歲時繳納保險費年數僅有 18 年，即使利用 60～64 歲之任意加入制度，最多也只能累積至 23 年，仍未達 25 年之最低條件，此時即得利用 65～69 歲之任意加入利用制度。但如貫徹本制度之旨趣，為僅保障被保險人取得最低額之年金受給權，因此應解為 C 只能利用本制度累積繳納保險費年數至 25 年，詳言之，C 僅能持續任意加入至 67 歲為止。

其次，第二個要件限制為 1955（昭和 30）年 4 月 1 日前出生之人並非對該等被保險人給予特權，蓋 65 歲以後的任意加入制度係於 1994（平成 6）年所創設，並於翌（1995）年 4 月 1 日開始實施，1955（昭和 30）年 4 月 1 日以前出生之人

於開始實施本制度之時點已屆 40 歲以上，而此等被保險人如之前都未繳納保險費，即使於本時點開始回心轉意，即使加上 65 歲之前的任意加入制度年數，都無法滿足最低 25 年之要件；相反地，如是 1955（昭和 30）年 4 月 1 日以後出生之人，只要自始按時完成繳納保險費的義務，或者再利用 65 歲以前之任意加入制度，都能滿足受領年金資格期間之要求。

又，2004（平成 16）年的修法中，放寬本限制為 1965（昭和 40）年 4 月 1 日以前出生之人得為適用，該次修法並於翌（2005）年 4 月 1 日開始實施，其意義為於實施時點為 40 歲以上，並且未達受領最低額老年基礎年金最低額之人得於 65～69 歲再任意加入。

第二目、權利主體資格之得喪與期間之計算

強制被保險人因法律所定一定事實之發生取得被保險人資格，取得資格日亦為法定事實發生之日，²³⁹概與其主觀意思無涉。詳言之，第一類被保險人為於日本國內有住所，且年滿 20 歲當天；第二類被保險人為取得厚生年金保險之被保險人資格當天；²⁴⁰第三類被保險人則由成為受第二類被保險人扶養之配偶之日開始起算。

導致喪失被保險人資格之事由²⁴¹有：1、死亡（第一、二、三類被保險人）；2、於日本國內喪失住所（第一類被保險人）；3、不該當受第二類被保險人扶養之配偶，例如離婚、經濟獨立等（第三類被保險人）；4、滿 60 歲時（第一、三類被保

²³⁹ 日本國民年金法第 8 條參照。

²⁴⁰ 依日本健康保險法第 3 條第 1 項，厚生年金法第 9 條等規定，被使用人保險的被保險人資格依該被使用人與雇主間之「使用關係」發生之日為起始點，關於「使用關係」之認定，日本學說及多數見解認為，僅以被使用人與雇主間存有「事實上之使用關係」為已足，至於法律上是否存有使用關係、雇用關係或勞動契約等，僅為認定時參考用，並非認定使用關係之必要條件，亦不求與勞動基準法、勞災保險法上規定之「勞動者」概念有同一之必要，詳參，*廣島高裁岡山支判昭和 38 年 9 月 23 日判時 362 號，頁 70（岡山製パン事件）*，以及，*鎌田耕一，〈健康保險法という使用關係の判断基準と被保險者資格〉*，*社会保障判例百選*，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版，頁 22～23。

²⁴¹ 日本國民年金法第 9 條參照。

險人)；5、基於被使用人年金各法得受領老年給付時(第一類被保險人)；6、第二類被保險人喪失厚生年金或共濟年金被保險人資格時。其中，發生上述第1、2、3項情形之翌日為喪失資格日，發生第4、5、6項情形之當日即為喪失資格日。且被保險人期間之計算，係由取得被保險人資格當月起至喪失被保險人資格之前一個月為止，以月為單位計算，²⁴²惟如取得被保險人資格當月喪失資格，以一個月計算。²⁴³喪失被保險人資格後復取得者，前後之被保險人期間合併計算之。²⁴⁴

被保險人(第三類被保險人除外)就其資格之得喪、種類之變更或姓名、住所之變更等，負有向市町村長登記之義務，²⁴⁵並依「住民基本台帳法」附記遷入、遷居、或遷出等與國民年金被保險人資格相關之登記事項，²⁴⁶被保險人所屬家戶之戶長亦得代之。²⁴⁷市町村長於受理被保險人之申請登記時，負有向社會保險廳長官報告之義務。²⁴⁸第二類被保險人亦可透過其雇主或共濟組合為申請登記，²⁴⁹其雇主亦得委託所設立之健康保險組合為之。²⁵⁰至於第三類被保險人，就上述事項，係必須向社會保險廳長官申請登記，²⁵¹但是由於事實上經常發生第三類被保險人未為上述登記，導致長期間未加入國民年金保險的狀態因而影響其年金受給權，是以，自2002(平成14)年開始，亦與第二類被保險人一同經由雇主進行申請登記。²⁵²

社會保險廳之長官，依上述受有市町村長關於受被保險人資格之報告，或是受理第三類被保險人之申請時，審核後製作並發給該被保險人之國民年金手冊，²⁵³

²⁴² 日本國民年金法第11條第1項參照。

²⁴³ 日本國民年金法第11條第2項參照。

²⁴⁴ 日本國民年金法第11條第3項參照。

²⁴⁵ 日本國民年金法第12條第1項參照。

²⁴⁶ 日本國民年金法第12條第3項參照。

²⁴⁷ 日本國民年金法第12條第2項參照。

²⁴⁸ 日本國民年金法第12條第4項參照。

²⁴⁹ 日本國民年金法第12條第6項參照。

²⁵⁰ 日本國民年金法第12條第8項參照。

²⁵¹ 日本國民年金法第12條第5項參照。

²⁵² 日本國民年金法第12條第6項參照。

²⁵³ 日本國民年金法第13條第1項參照。

且於國民年金原簿上紀錄被保險人之姓名、資格之得喪、種類之變更、保險費之繳納情形等。²⁵⁴

第二款、責任主體

如自本制度責任之種類為分類，概可分為實施責任與財政責任，其中除財政責任以政府與被保險人共同負擔外，其餘包含管理營運與監督之實施責任以政府為責任主體。附帶說明的是，原本尚應細分：政府—實施與監督責任，保險人—管理營運責任，但由於本制度不同於共濟年金或健康保險等其他社會保險之處在於政府即為保險人，²⁵⁵爰將政府此一主體所應負之責任綜合說明。

第一目、政府（保險人）—實施與財政之責任

國家負有實施年金保險之責任，得分析理由如下：第一、從國家學的角度而言，人民陷於經濟生活困難之原因，排除個人自我放棄的原因，係肇因於社會上經濟變動所產生的不利益，例如失業，有論者歸因於國家採取資本主義體制所致，因此國家有必要擔負起實施公共年金保險之責任，以修正經濟體制之欠缺。²⁵⁶第二，日本國憲法前言揭示，「蓋國政基於國民的嚴肅信託，其權威來自國民，由國民之代表行使其權力，由國民享受其福利」之意旨，且於憲法第 25 條規定之生存權，成為實定法上支撐日本社會保障法與社會保障制度之基盤，有關本條第 1 項與第 2 項規定之法解釋及其關連，向來是學說爭議所在，²⁵⁷如以通說之第 1、2 項分離論²⁵⁸為論述，實定法中確以憲法第 25 條（特別是第 1 項）作為規範根據，政

²⁵⁴ 日本國民年金法第 14 條參照。

²⁵⁵ 日本國民年金法第 3 條第 1 項參照。

²⁵⁶ 堀勝洋，「社会保障法總論」，東京大学出版會，1994 年 3 月，頁 33。

²⁵⁷ 有關於日本憲法第 25 條之學說爭議整理，可參，遠藤美奈，〈「健康で文化的な最低限度の生活」再考—シティズンシップの視点から—〉，日本社会保障法学会編，社会保障法第 18 號，法律文化社，2003 年，頁 137~151。棟居快行，〈社会保障法学と憲法学—具体と抽象の間で—〉，日本社会保障法学会編，社会保障法第 22 號，法律文化社，2007 年，頁 151~160。

²⁵⁸ 例如社會保障法學者堀勝洋就認為，憲法 25 條作為政策方針與裁判規範，係保障「健康與文化最低限度之生活」（第一項），以及保障超越最低限度之快適的生活（第二項），容有上述雙重的規範意義，詳參，堀勝洋，「社会保障法總論」，東京大学出版會，1994 年 3 月，頁 148。另可參

府因此負有保障人民基礎生活水準的最終責任，²⁵⁹而且負有建立國民相互扶助之社會連帶制度之責。第三，對應國民的生活困難，有些情形非國家之力難以達成，而老年的生活保障正為適例，蓋社會變遷，家庭的養老功能已經快速退化，又如委由商業年金保險處理，結果為變相地放棄低所得者的老年保障，遑論商業年金險尚不足以因應通貨膨脹之景氣問題，因此國家有必要設置國民年金制度，而這層意義下的國家責任，實則與公共經濟學之公共財等議論相關。²⁶⁰

具體而言，國家權力區分為立法權、司法權與行政權三者，立法權之職責在於為國民年金制度相關法規之立法，議決本制度之預算，並於監督本制度之營運狀況之相關調查與審議上扮演重要的角色；司法權則受理與本制度相關之爭訟，以救濟國民之年金權利。當然，由於行政權營運、管理及監督本制度，故謂其立於本制度國家責任之核心亦不為過，首先，行政權提出政策、研擬國民年金制度之草案，籌措、確保相當之財源，之後必須面臨國會的質詢、媒體的檢視與社會大眾的公評、利害關係團體的遊說，並慎重評估財政的考量、具體實施的可能性及對社會、經濟與政治層面的影響等種種因素，以力求提案符合符合解決人民之老年保障問題，且提升國民福祉之要求，其中有學者提出，現階段日本內閣於擬議法案的過程缺點在於缺乏國民參與，故法定審議會應事前多聽取國民、有識之士、利害關係人等之意見以為補救。²⁶¹

於本制度中，國家行政權不僅擔負如同上述擬議與企畫國民年金制度草案之

照，岩村正彦，「社会保障法 I」，弘文堂，2001 年 6 月，頁 34～36；島崎謙治，〈憲法と社会保障の実施責任・財政責任の規律〉，季刊社会保障研究第 41 卷 4 號，2006 年，頁 357。另，憲法學者亦採分離論者，佐藤功，「憲法（上）〔新版〕」（ポケット註釈全書），有斐閣，1983 年，頁 619；內野正幸，「憲法解釈の論点〔第 4 版〕」，日本評論社，2005 年，頁 101～102。

²⁵⁹ 另有學者強調應以自我決定之「人性尊嚴」作為國家實施社會保障制度之重要指導原則，尊重人民之「選擇」、「參加」、「負擔」，詳參，菊池馨実，〈社会保障の法理念と年金制度の基本枠組み〉，阪大法學 49 卷 1 號，1999 年 5 月，頁 98～100。ホセ・ヨンパレと、叶村みよ子，〈人間の尊嚴と自己決定権〉，法律時報 69 卷 9 號，1997 年，頁 44～46。中村浩爾，〈「人間の尊嚴」と「個人の尊嚴」についての一考察〉，大阪經濟法科大学法學論集 41 號，1998 年，頁 127 以下。

²⁶⁰ 堀勝洋，「社会保障法總論」，東京大学出版会，1994 年 3 月，頁 34。

²⁶¹ 同前註，頁 37 註 3。

責，於法案通過後，更以保險人之角色肩負實際營運管理之責，²⁶²同時為保制度永存，尚須不斷檢討與修正政策方向，並為財政之長期均衡，於預見將有顯著財政失衡的情形，必須迅速謀求必要之措施，²⁶³以圖有效落實國民年金社會連帶²⁶⁴與保障全體國民老年生活之目標。惟由於日本主要採取隨收隨付制為財政營運方式，勢必面臨伴隨經濟低成長、社會高齡化與少子化現象所帶來財政結構之衝擊，擔負本制度存廢重責之國家所應承擔之財政責任益形嚴峻，而此種具體的表現即在於 2004 年修法前政府至少每 5 年就必須全盤檢視本制度財政制度，2004 修法後並以 100 年之水準作出財政均衡期間之相關收支表，²⁶⁵以及國庫負擔比例之增加，並適度採取抑制年金給付水準、提高開始支給年金之年齡、導入宏觀經濟調整法（物價與薪資調整給付水準制）……等一連串改革措施。

第二目、被保險人—財政責任

社會保險方式之年金制度強調自助人助之社會連帶關係，透過他人幫助之同時也強調自己責任的重要性，因此被保險人必須繳納保險費後，方能受領保險給付，迥於純以稅收支持之國家救助制度。被保險人所繳納之保險費為支持社會保險給付之主要財源，而保險財務係獨立於政府預算而運作，強調自給自足，因此保費之收取必經過保險數理之精算、釐定保險費率作為計算保費之依據，以維繫保險財務之健全。²⁶⁶

第二項、給付之程序

國民年金之給付內容有：老年基礎年金、身心障礙基礎年金與遺屬基礎年金，

²⁶² 單就年金制度實施之「應然面」而論，並不必然得出由國家擔任保險人之結論，保險人一職亦有委由非國家行政機關之人為之之選擇可能性，例如共濟組合，惟此處係專就日本國民年金制度之實然面為討論，而有如此之論述。

²⁶³ 日本國民年金法第 4 之 2 條參照。

²⁶⁴ 高藤昭，「社会保障法の基本原理と構造」，法政大学出版社，1994 年，22 頁以下。

²⁶⁵ 日本國民年金法第 4 條之 3 參照。

²⁶⁶ 孫迺翊，「我國國民年金制度合憲性基礎之研究—以德國基本法及年金保險法為借鏡」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1995 年 6 月，頁 24。

以及對第一類被保險人之單獨給付，包含附加年金、寡婦年金、死亡一時金、退出一時金四種。²⁶⁷年金給付之程序為先由受給權者提出申請，經社會保險廳長官調查受給權者確已完成法律所定之條件，以及相對應得受領之年金額後，再為確認之裁定。²⁶⁸判例²⁶⁹與學說²⁷⁰皆認為，年金受給權並非因社會保險廳長官之裁定而發生，只要滿足法律所定要件，便已「抽象地」發生，而社會保險廳長官之裁定不過是確認該受給權人確已滿足受給年金所必要之法律要件，從而受給權人始得具體地行使其權利。如未經該年金額之裁定，人民不得遽向法院直接請求國家給付年金，從法技術的觀點以觀，該裁定為一行政處分，²⁷¹以行政處分的存續力而言，須以訴願或行政訴訟加以變更。²⁷²於此請求給付年金的程序中置入行政處分的概念，其實益在於有關年金的計算相當專業與複雜，如委諸貫徹通曉本制度之行政機關為第一次的判斷，有其合理性，並且人民如有不服，得先利用訴願之簡易的行政手段救濟，究其實乃為保護受給者之年金請求權所設。

行政機關利用年金裁定處分確定受給權人之年金年額，並於每偶數月時履行兩個月分的年金債務，²⁷³法律上對於以裁定獲得確定之權利（年額）視為人民的基本權，對於於偶數月所發生個別的年金債權稱為「支分權」；亦即，社會保險廳長官作成裁定處分時，為確定將來受給權人得獲得之年金年額，但是人民於偶數月之年金債權（支分權）係因履行期日到來之事實而自動地發生裁定的法律效果，是以，關於該支分權之行政不履行，得直接提起給付之訴主張權利。

²⁶⁷ 日本國民年金法第 15 條參照。

²⁶⁸ 日本國民年金法第 16 條參照。

²⁶⁹ 最三小判平成 7 年 11 月 7 日民集 49 卷 9 號，頁 2829 頁。宮崎良夫，〈未支給年金支払請求訴訟の承継の可否〉，社會保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版，頁 80。最二小判昭和 29 年 11 月 26 日民集 8 卷 11 號，頁 2075。山川隆一，〈労災保険金支払請求權と行政庁の処分〉，社會保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版，頁 132。

²⁷⁰ 西村健一郎，「社會保障法」，有斐閣，2006 年 9 月初版第 5（追補），頁 230~231。

²⁷¹ 日本國民年金法第 16 條參照。有學者認為定義該行政處分非權利發生的要件，而是權利行使的要件，詳參，太田匡彥，〈權利・決定・対価（一）—社會保障給付の諸相と行政法ドグマティック、基礎的考察—〉，法學協會雜誌第 116 卷第 2 號，1999 年 2 月，頁 206 以下。

²⁷² 吳庚，「行政法之理論與實用」（增訂八版），三民書局，2003 年 8 月，頁 370。

²⁷³ 日本國民年金法第 18 條第 3 項參照。

實務上伴隨年金之給付常見的問題之一即為年金的繼承問題，本問題原則上可將客體分為受給權人死亡前已受社會保險廳長官確認裁定、應支付未支付之「確定額之未支給年金」，以及死亡前已發生但未受確認裁定之「未經裁定之年金」，但由於國民年金法第 19 條第 1 項與第 3 項認為皆可由法定繼承人以自己之名義請求之，於保護人民財產權的觀點而言可資贊同，故於此無分別討論之實益。

此外，由於提起年金訴訟之原告多為高齡者或病弱之人，不耐裁判程序曠日廢時，而於裁判係屬中死亡之事例相當多，故實務上另一常見的問題為，年金訴訟可否繼承？如係爭年金係已受裁定者，由於其已具體成為訴訟當事人的財產權，故允許繼承訴訟；但若為爭執「尙未經裁定之年金」此種社會保障法上受給權的訴訟，²⁷⁴依最高法院朝日訴訟²⁷⁵，以及第二次藤木訴訟²⁷⁶明示，生活保護受給權以具一身專屬性為由否定訴訟繼承，可知實務是採取否定的見解。但是，本文認為，國民年金法第 19 條本來就是預想到於受給權人死亡時如何處理未支給之年金之規定，雖然以往實務認為受給權與年金基本權為一身專屬權而無法繼承，但是生存時應已取得但未受裁定之年金基本權實際上已抽象地發生，考量社會保險制度中年金請求權為繳納保險費之對價的面向，故即使受給權人死亡，未受給年金權仍存續，並允許受給權人之繼承人以自己名義請求裁定、繼承，可見本法立法精神是肯認年金權為財產權之屬性。另一方面，如否定繼承權人之年金訴訟繼承權，但是繼承權人依本法第 19 條第 3 項仍得以自己名義為裁定之申請，如不服，仍可以提起訴訟救濟，如此可謂殊途同歸，如仍拘泥行政處分之形式與程序，而阻害、拖延受給權人與繼承權人救濟，圖惹紛爭，實無道理。

事實上，以本法第 19 條之規定為據，於東京高等法院「宮訴訟」判決中已經

²⁷⁴ 雖然在日本的國民年金制度中，原則上國民必須先向社會保險廳長官申請確認具體年金額之行政處分，若有不服，始能提起訴訟救濟，但是國民尙未得到確認年金額之行政處分，而提起年金之訴訟亦非不可想像，例如國民提出請求裁定之申請，但是社會保險廳遲遲未為行政處分，此時就有可能發生國民未受裁定，卻仍得向法院提起相關訴訟。

²⁷⁵ 最大判昭和 42 年 5 月 24 日民集 21 卷 5 號，頁 1043；井上英夫，〈被保護者の死亡と訴訟の承継—朝日訴訟〉，社會保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版。

²⁷⁶ 最三小判昭和 63 年 4 月 19 日判タ 669 號，頁 119。

出現積極地肯定遺屬的年金訴訟繼承權之旨，²⁷⁷可惜在最高法院仍不受承認，²⁷⁸其後續實務見解之發展為何，值得期待。

第三項、給付之內容

基礎年金之給付內容除有老年基礎年金，尚有身心障礙基礎年金與遺屬基礎年金，以及單獨針對第一類被險人之給付：附加年金、寡婦年金、死亡一時金與退出一時金等，以下分述之。

第一款、老年基礎年金

第一目、支給要件

老年基礎年金之支給要件為，被保險人滿足法定的保險費完納期間，並且達到 65 歲。²⁷⁹所謂法定的保險費完納期間，是指國民年金法第 26 條但書與國民年金法附則第 7 條和第 9 條之規定，由保險費繳納完畢期間與「保險費免除期間」²⁸⁰，以及舊法時代之任意加入期間合併計算有 25 年以上時。此外，於基礎年金制度施行前，已加入厚生年金保險等其他公共年金保險之被保險人，於 1961（昭和 36）年 4 月 1 日以後到新國民年金法施行之前一日（1986 年 3 月 31 日）為止，若為 20 歲以上未滿 60 歲之人，其所加入其他公共年金之期間亦得算入國民年金之被保險人期間。²⁸¹

第二目、年金額

被保險人 20 歲以上、滿 60 歲之前如按時繳畢保險費達 40 年（480 個月），於

²⁷⁷ 東京高判昭和 56 年 4 月 22 日判時 999 號，頁 24。

²⁷⁸ 最三小判平成 7 年 11 月 7 日民集 49 卷 9 號，頁 2829。

²⁷⁹ 日本國民年金法第 26 條參照。

²⁸⁰ 日本國民年金法第 90 條、第 90 條之 2、第 90 條之 3 參照。詳後述。

²⁸¹ 1986（昭和 60）年改正附則第 8 條第 2 項參照。

65 歲之後可獲得「滿額年金」²⁸²之支給，被保險人期間未滿 480 個月者，對應不足支期間減少金額之支給同本章前【表 4-1】所說明，²⁸³遇有被保險人期間但因法律規定得免除保險費時，保險費全額免除期間以 1/3，半額免除期間以 2/3 計算之。²⁸⁴又，於開辦國民年制度初時（1961（昭和 36）年 4 月 1 日）已達 20 歲以上之人（亦即 1941（昭和 16）年 4 月 1 日以前出生之人），即使年達 60 歲前按時繳交保險費，亦不可能滿足 40 年的繳納期間規定，因此本制度例外設定這些人的「加入可能月數」，如滿足加入可能月數，同樣可以受領滿額年金。²⁸⁵

第三目、提前減額與延後增額支付制度

國民年金的被保險人繳納保險費期間原則是 60 歲為止，開始支給老年基礎年金的年齡則為 65 歲，兩者差距 5 年不僅寓有提高給付年齡，減輕財政壓力之意，亦使被保險人得利用這 5 年的任意加入期間補充不足的保險金繳納月數。但是對已經達到年金支給標準的高齡者而言，有時候會希望於 65 歲之前提前領取基礎老年年金，或是也可能接受延後受領基礎老年年金，因此本制度設置提前減額與延後增額支付制度。以往只承認以年為單位的提前或延後支付，但因應學者指摘以年為標準在提前、延後與對應減額率、增額率的計算上過於粗糙，²⁸⁶例如一滿 60 歲就提出申請，以及滿 61 歲的前一天提出申請的兩個人，居然領取同樣的減額年金，其不公平性無待深論，因此改以月為單位作細緻化的設定，並基於平均餘命表調整減額率與增額率。

壹、提前減額支付制度

60 歲以上未滿 65 歲之人，於提出申請的前一天達到老年年金受給資格標準

²⁸² 2008（平成 20）年之滿額年金金額為 792,100 日圓。

²⁸³ 日本國民年金法第 27 條參照。

²⁸⁴ 日本國民年金法第 27 條第 1～8 號參照。詳後述。

²⁸⁵ 昭和 60 年改正附則第 13 條參照，同附則別表 4。

²⁸⁶ 堀勝洋，「年金制度の再構築」，東洋經濟新報社，1997 年，頁 52～55。

者，得向社會保險廳長官提出提前支付之申請，²⁸⁷並於提出申請日作為老年基礎年金受給權發生之日，²⁸⁸以 65 歲時應給付之金額減去以政令訂定之額度即為此時給付之金額。被保險人雖得享受提前受給付，但同時亦須承擔不利益，包括即使之後年達 65 歲，亦不會變動老年年金額，被保險人將受領同樣基礎老年年金額直到死亡，此外無事後重症之身心障礙年金與寡婦年金，以及不能利用任意加入制度，最重要的，如被保險人正在受領特別支給之老年厚生年金者，基於一人一年金原則，亦將停止該給付。

由於 2000（平成 12）年時，曾修正減額率之計算方式，又以 2001（平成 13）年 4 月前或後達到 60 歲為標準，區分 1941（昭和 16）年 4 月 1 日以前及以後出生之人，如下所示：²⁸⁹

一、1941（昭和 16）年 4 月 1 日（含）以前出生之人（提前支付制度以年為計算單位）

【表 4-3】1941（昭和 16）年 4 月 1 日以前出生之人提前受領之總額²⁹⁰

受給開始 年齡 累計額 (日圓)	60 歲 (58%)	61 歲 (65%)	62 歲	63 歲	64 歲	65 歲
60 歲時	459,400					
61 歲時	918,800	514,900				
62 歲時	1,378,200	1,029,800	570,300			
63 歲時	1,837,600	1,544,700	1,140,600	633,700		
64 歲時	2,297,000	2,059,600	1,710,900	1,267,400	705,000	
65 歲時	2,756,400	2,574,500	2,281,200	1,901,100	1,410,000	792,100

²⁸⁷ 日本國民年金法附則第 9 條 之 2 第 1 項參照。

²⁸⁸ 日本國民年金法附則第 9 條 之 2 第 3 項參照。

²⁸⁹ 日本國年令第 12 條之 2 參照。平成 12 年政令 335 號附則第 2 條參照。

²⁹⁰ 資料來源：日本厚生勞動省社會保險廳網頁

http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/kyufu_ans01.htm#qa-main0701，瀏覽日期：2008/04/25。本表中粗體斜線並加底線之數字表示受領之總額開始少於 65 歲開始受領之人之總額。

66 歲時	3,215,800	3,089,400	2,851,500	2,534,800	2,115,000	1,584,200
67 歲時	3,675,200	3,604,300	3,421,800	3,168,500	2,820,000	2,376,300
68 歲時	4,134,600	4,119,200	3,992,100	3,802,200	3,525,000	3,168,400
69 歲時	4,594,000	4,634,100	4,562,400	4,435,900	4,230,000	3,960,500
70 歲時	5,053,400	5,149,000	5,132,700	5,069,600	4,935,000	4,752,600
71 歲時	<u>5,512,800</u>	5,663,900	5,703,000	5,703,300	5,640,000	5,544,700
72 歲時	5,972,200	<u>6,178,800</u>	<u>6,273,300</u>	6,337,000	6,345,000	6,336,800
73 歲時	6,431,600	6,693,700	6,843,600	<u>6,970,700</u>	<u>7,050,000</u>	7,128,900
74 歲時	6,891,000	7,208,600	7,413,900	7,604,400	7,755,000	7,921,000
75 歲時	7,350,400	7,723,500	7,984,200	8,238,100	8,460,000	8,713,100

二、1941（昭和 16）年 4 月 2 日（含）以後出生之人

與昭和 16 年 4 月 1 日（含）以前出生之人所適用之制度不同之處在於，減額率不僅較低，亦即被保險人可以獲得較多的老年基礎年金，而且是以月為計算單位。減額率之計算方法為：提前一個月相當於減額千分之 5，舉例而言，如果某人從 60 歲就開始提前受領老年基礎年金，則以千分之 5 乘以 60 個月，得出 30% 的減額率，因此某人從 60 歲開始受領的年金額為原本 65 歲可受領金額之 70%，其他年齡於此類推。

【表 4-4】1941（昭和 16）年 4 月 2 日（含）以後出生之人提前受領之總額²⁹¹

受給開始年齡 累計額 (日圓)	60 歲 (70%)	61 歲 (76%)	62 歲 (82%)	63 歲 (88%)	64 歲 (94%)	65 歲 (100%)
60 歲時	554,500					
61 歲時	1,109,000	602,000				
62 歲時	1,663,500	1,204,000	649,500			
63 歲時	2,218,000	1,806,000	1,299,000	697,000		

²⁹¹ 資料來源：日本厚生勞動省社會保險廳網頁
http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/kyufu_ans01.htm#qa-main0701，瀏覽日期：2008/04/25。本表中粗體斜線並加底線之數字表示受領之總額開始少於 65 歲開始受領之人之總額。

64 歲時	2,772,500	2,408,000	1,948,500	1,394,000	744,600	
65 歲時	3,327,000	3,010,000	2,598,000	2,091,000	1,489,200	792,100
66 歲時	3,881,500	3,612,000	3,247,500	2,788,000	2,233,800	1,584,200
67 歲時	4,436,000	4,214,000	3,897,000	3,485,000	2,978,400	2,376,300
68 歲時	4,990,500	4,816,000	4,546,500	4,182,000	3,723,000	3,168,400
69 歲時	5,545,000	5,418,000	5,196,000	4,879,000	4,467,600	3,960,500
70 歲時	6,099,500	6,020,000	5,845,500	5,576,000	5,212,200	4,752,600
71 歲時	6,654,000	6,622,000	6,495,000	6,273,000	5,956,800	5,544,700
72 歲時	7,208,500	7,224,000	7,144,500	6,970,000	6,701,400	6,336,800
73 歲時	7,763,000	7,826,000	7,794,000	7,667,000	7,446,000	7,128,900
74 歲時	8,317,500	8,428,000	8,443,500	8,364,000	8,190,600	7,921,000
75 歲時	8,872,000	9,030,000	9,093,000	9,061,000	8,935,200	8,713,100
76 歲時	<u>9,426,500</u>	9,632,000	9,742,500	9,758,000	9,679,800	9,505,200
77 歲時	9,981,000	<u>10,234,000</u>	10,392,000	10,455,000	10,424,400	10,297,300
78 歲時	10,535,500	10,836,000	<u>11,041,500</u>	11,152,000	11,169,000	11,089,400
79 歲時	11,090,000	11,438,000	11,691,000	<u>11,849,000</u>	11,913,600	11,881,500
80 歲時	11,644,500	12,040,000	12,340,500	12,546,000	<u>12,658,200</u>	12,673,600

貳、延後增額支付制度

相對於提前支付制度，有可能被保險人滿 65 歲成爲老年基礎年金之受給權者後，由於經濟尙爲餘裕，暫時不需受領老年基礎年金，且於滿 66 歲之前都未提出裁定年金之申請時，該被保險人得提出延後增額支付之申請，²⁹²且於提出申請之日所屬月份之翌月開始支給，²⁹³此時支給之年金額，係以被保險人 65 歲時應支給之年金額加算政令所定之年金額計算之。²⁹⁴加算額之計算方式亦同上區分 1941（昭和 16）年 4 月 1 日以前及以後出生之人而有不同的標準如下所示：²⁹⁵

一、1941（昭和 16）年 4 月 1 日（含）以前出生之人（延後支付制度 以年爲計算單位）

²⁹² 日本國民年金法第 28 條第 1 項參照。

²⁹³ 日本國民年金法第 28 條第 2 項參照，通說與實務認爲本條項爲同法第 18 條第 1 項之特別規定，參照，西村健一郎，「社會保障法」，有斐閣，2006 年 9 月 10 日初版第 5（追補），頁 235。

²⁹⁴ 日本國民年金法第 28 條第 3 項參照。

²⁹⁵ 國年令第 12 條之 2 參照。平成 12 年政令 335 号附則第 2 條參照。

【表 4-5】1941（昭和 16）年 4 月 1 日（含）以前出生之人延後支付制度之增額率表²⁹⁶

延後支付之年齡	增額率	支給率
65 歲以上未滿 66 歲	0%	100%
66 歲以上未滿 67 歲	12%	112%
67 歲以上未滿 68 歲	26%	126%
68 歲以上未滿 69 歲	43%	143%
69 歲以上未滿 70 歲	64%	164%
70 歲以上	88%	188%

二、1941（昭和 16）年 4 月 2 日（含）以後出生之人

與 1941（昭和 16 年）4 月 1 日（含）以前出生之人所適用之制度相較，顯著的不同之處在於，以月為計算單位。增額率之計算方法為：延後一個月相當於增額千分之 7，舉例而言，如果某人延至 70 歲方提出老年基礎年金之裁定申請，則以千分之 7 乘以 60 個月，得出 42% 的增額率，因此某人從 70 歲開始受領的年金額為原本 65 歲可受領金額之 142%，69 歲到 66 歲間於此遞減。

【表 4-6】1941（昭和 16）年 4 月 2 日（含）以後出生之人延後支付制度之增額率表²⁹⁷

延後支付之年齡	增額率	支給率
65 歲	0%	100%
66 歲以上～66 歲 11 個月	8.4%～16.1%	108.4%～116.1
67 歲以上～67 歲 11 個月	16.8%～24.5%	116.8%～124.5%

²⁹⁶ 資料來源：日本厚生勞動省社會保險廳網頁 http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/kyufu_ans01.htm#qa-main0701，瀏覽日期：2008/04/25。本表中粗體斜線並加底線之數字表示受領之總額開始少於 65 歲開始受領之人之總額。

²⁹⁷ 資料來源：日本厚生勞動省社會保險廳網頁 http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/kyufu_ans01.htm#qa-main0701，瀏覽日期：2008/04/25。本表中粗體斜線並加底線之數字表示受領之總額開始少於 65 歲開始受領之人之總額。

68 歲以上～68 歲 11 個月	25.2%～32.9%	125.2%～132.9%
69 歲以上～69 歲 11 個月	33.6%～41.3%	133.6%～141.3%
70 歲以上	42%	142.0%

第二款、身心障礙基礎年金

所謂「身心障礙」，係指治癒傷病後（包含即使對該傷病進行醫學措置，無法期待效果的情形），仍無法避免於身體或精神殘留毀損的狀態。保險人支給身心障礙基礎年金時不同於老年基礎年金只判斷是否支給，同時亦須判斷被保險人的身心障礙等級為其特徵，蓋身心障礙年金是以金錢彌補被保險人因業務外災害喪失的工作能力或生活能力，是以有必要判斷被保險人工作能力或生活能力喪失的程度，適以做出彌補的程度。而國民年金之被保險人因傷害或疾病至身心障礙，被評價為政令所定身心障礙等級一級或二級²⁹⁸時所受的給付即為身心障礙基礎年金。

第一目、支給要件

身心障礙基礎年金的支給要件為以下三者皆須滿足：（1）為國民年金之被保險人期間，或曾為被保險人現於國內有住所之 60 歲以上未滿 65 歲之間，且曾受過醫師或齒科醫師的診療之人；（2）自初診日起算經過 1 年 6 個月或於該期間內治癒傷病之日（稱為「身心障礙認定日」）被認定為政令所定身心障礙等級之一級或二級；（3）自初診日的前一天回溯起算至初診日所屬當月的前一個月為止，合計已繳納保險費與免除保險費期間達到已加入保險期間的 2/3。²⁹⁹

滿足上述（1）與（3）之要件，但是於身心障礙認定日未受該當身心障礙等級之認定因而無法受領身心障礙年金之人，若是於年屆 65 歲之前，因病狀態化達

²⁹⁸ 日本國民年金法施行令別表參照。

²⁹⁹ 日本國民年金法第 30 條參照。

到身心障礙等級的評價標準，亦得請求之，此稱為「事後重症制度」。³⁰⁰又，因疾病或受傷（稱為「基準傷病」）就醫，於初診日滿足上述（1）與（3）之要件，惟係因基準傷病以外之傷病導致身心障礙之狀態之人，於基準傷病之身心障礙認定日之後，至年屆 65 歲之間，將基準傷病所致之基準身心障礙與其他身心障礙合併達到身心障礙等級的評價標準時，亦得請求身心障礙年金，³⁰¹附帶說明的是，此種情形開始支給年金之月分並非依照本法第 18 條規定發生支給事由之翌月，而是從請求之翌月開始支給。³⁰²

鑑於本保險事故一身心障礙於取得被保險人資格（滿 20 歲）之前也可能發生，因此國民年金法規定，於被保險人資格發生（滿 20 歲）之日進行認定身心障礙，並自該時點開始支給身心障礙年金，不受前述「身心障礙認定日」之限制。³⁰³

第二目、身心障礙認定基準之法律性質

國民年金法第 30 條第 2 項規定的身心障礙等級只分一、二級，並於同條項規定何種狀態該當何等等級之具體標準係委由政令定之，³⁰⁴但可想而知技術上該政令（法規命令）當然無法全面網羅各種類型詳加規定，故於列舉具體各項身心障礙狀態之後，必然會加上「除前揭各項外，其他被保險人因身體機能發生顯著限制勞動之情形」的概括條款。³⁰⁵關於本概括條款應解為賦予保險人行政裁量的空間，自不待言。由於「因身體機能發生顯著限制勞動之情形」為一抽象之要件，何種情形該當本要件非可以一義決之，故此種對於構成要件之行政裁量為行政法之「要件裁量」，亦有稱為「不確定法律概念」³⁰⁶，依日本實務見解，傾向承認行

³⁰⁰ 日本國民年金法第 30 條之 2 第 1 項參照。

³⁰¹ 日本國民年金法第 30 條之 3 第 1 項參照。

³⁰² 日本國民年金法第 30 條之 3 第 3 項參照。

³⁰³ 日本國民年金法第 30 條之 4 參照。

³⁰⁴ 三級以下的部分是規定在厚生年金法中。

³⁰⁵ 例如厚年令別表第 1 之 12 號參照。

³⁰⁶ 宇賀克也，「行政法概説 I」，有斐閣，2006 年 3 月第 2 版，頁 285。

政機關得為要件裁量，但當事人對該裁量如有爭議，仍得請求司法審查。³⁰⁷如考量現代疾症日新月異，為使行政機關得迅速對應新病症做出決定，以及考量行政機關的專業性，於法令中導入不確定法律概念實屬不得已，但每有新基準或新身心障礙病例出現時，迅速透過修法的程序補充，落實年金保險給付之民主統制，以及回歸社會保障中集團意思決定之本質，方為正本清源之道。

實務上日本厚生勞動省除依本法授權制定政令（法規命令）外，內部亦制定有身心障礙認定要領或身心障礙認定基準之通達（行政規則），該通達係為協助下級機關或屬官統一法令解釋、認定事實或確保公正、透明行使裁量權，而頒訂的解釋性規定與裁量基準，³⁰⁸但是身心障礙認定要領具有實際上決定身心障礙年金金額之機能要屬不能否認，其法規範效力顯然已經超越內部，而直接人民之權利義務發生法律效果，據此，此種「行政規則的外部效力」在依法行政下「法律的法規創造力」之討論中將會遭受質疑。

實務上對於身心障礙認定要領的看法是：「肯認厚生省依法律授權制定身心障礙等級表與具體規定身心障礙狀態之身心障礙認定要領作成的保險給付……，由於身心障礙認定要領是為謀求身心障礙等級認定事務之統一，以及迅速與適正之認定事務，應解為基於身心障礙認定要領為認定有其必要性與合理性，如該要領未逸脫身心障礙等級表與厚生省告示之身心障礙之程度與範圍……，則依該身心障礙認定要領為基準作成之給付決定並非得遽以認為為違法行政處分」³⁰⁹。上述法院判決之結論雖可資贊同，但說理上恐有補充之必要。

按通達（行政規則）本僅限於行政組織內部之效力，而不對人民之權利義務

³⁰⁷ 最判昭和 31 年 4 月 13 日民集 10 卷 4 號，頁 397；周作彩，〈裁量と權利侵害行為〉，行政判例百選 I，別冊ジュリスト，2006 年 5 月第 5 版，頁 142～143。最大判昭和 53 年 10 月 4 日マクリーン事件判決參照；三浦大介，〈在留期間の更新と裁量審査〉，行政判例百選 I，別冊ジュリスト，2006 年 5 月第 5 版，頁 148～149。

³⁰⁸ 日本行政程序法第 2 條第 8 號ロ、ハ參照。

³⁰⁹ 東京地判昭和 63 年 10 月 31 日勞判 529 號，頁 19。伊達隆英，〈じん肺管理区分管理四の認定と厚生年金保險障害等級三級への該當〉，社會保障判例百選，別冊ジュリスト，2000 年 3 月第 3 版，頁 74～75。

產生作用，亦不作為法院裁判時應遵循之規範，因此法院不受通達之拘束，「法院得獨立表示與通達不同之意見，且於通達所定之處理方法違反法律所定旨趣時，亦得為通達違法之判定」³¹⁰；相反地，法院亦不能行政處分違反通達為由，立即判斷該處分違法，³¹¹而應再以平等原則或信賴保護原則等審查通達的外部效力。³¹²質言之，作成行政處分基礎之裁量基準的合理性，正是法院審查該處分之適法性之重點所在。

第三目、支給額

依 2008（平成 20）年之標準，第 2 級身心障礙之被保險人得受給年額 780,900 日圓，第 1 級身心障礙者較第 2 級之金額增加 25%。³¹³身為身心障礙基礎年金受給權人之被保險人，如同時扶養子女（以未滿 18 歲，或未滿 20 歲該當身心障礙等級之子女為限），依子女之人數得加計法定額。³¹⁴當然加計對象之子女一旦年達 18 或 20 歲，或是因死亡、婚姻等結束依靠被保險人維持生計之關係時，自翌月起保險人須調回年金額。³¹⁵

第四目、檢討身心障礙年金納入國民年金制度之正當性

國民年金制度採取強制加入，除了擴大財政基盤，制度永續經營的考量，追根究底的正當性乃在於老年為所有人都會面臨的所得喪失危險類型，因此得以社會連帶為由將面臨共同風險之人皆納入本保險。但是以身心障礙作為保險事故之社會保險，則強制加入之正當性即有討論之必要。換言之，於國民年金制度中除

³¹⁰ 最判昭和 43 年 12 月 24 日民集 22 卷 13 號，頁 3147。平岡久，〈墓地、埋葬等に関する通達〉，行政判例百選 I，別冊ジュリスト，2006 年 5 月第 5 版，頁 106～107。

³¹¹ 同旨，最判昭和 28 年 10 月 27 日民集 7 卷 10 號，頁 1411；最大判昭和 53 年 10 月 4 日民集 32 卷 7 號，頁 1223 頁；三浦大介，〈在留期間の更新と裁量審査〉，行政判例百選 I，別冊ジュリスト，2006 年 5 月第 5 版，頁 148～149。

³¹² 稲葉馨、人見剛、村上裕章、前田雅子，「行政法」，有斐閣，2007 年 4 月，頁 55。

³¹³ 日本國民年金法第 33 條第 1、2 項參照。

³¹⁴ 日本國民年金法第 33 條之 2 第 1 項參照。

³¹⁵ 日本國民年金法第 33 條之 2 第 3 項參照。

以「老年」為保險事故，亦納入與「老年」性質迥異的「身心障礙」為保險事故成為問題所在。事實上，於日本老年的發生機率—壽命年滿 65 歲為止的人口生存率—大約超過八成，相對於此，因業務外原因導致的身心障礙或死亡乃發生機率相當低的保險事故（例如 2006（平成 18）年一級身心障礙的發生率為 0.001249，二級為 0.0035334），將兩者混為一談可能有其歷史由來或行政程序的便利性暫且不論，如就立法論的層面而言，將性質如此相異的兩種保險事故以同一險種承擔，有論者以為是相當不合理的。

但是本文認為，雖然身心障礙發生的機率極低，但鑑於一旦發生身心障礙事故，其造成人民喪失工作能力與所得的程度絕不亞於老年，而且影響的時間往往也長於老年，故國家仍須謹慎保障人民渡過此一風險，爰有強制納保之正當性。毋寧最根本的問題在於，將身心障礙年金與老年年金混和制定於國民年金制度中，必然提高保險費，該提高的邊際效應將大大削弱無收入或低收入之人的繳納保費能力與意願，結果將陷一部分國民同時暴露於身心障礙與老年的危險之中，但是事實上，許多國民無意願或無能力負擔老年年金部分的保險費，但是如果只針對保費低廉的身心障礙年金，相信納保意願絕對大大提升。

日本實務上曾發生的問題是，由於 1991（平成 3）年之前的國民年金制度係將年滿 20 歲、無收入之學生列為任意加入對象，如此一來，許多青年身心障礙者因任意不加入導致未能受領身心障礙年金，而有論者認為亦應重視學生面臨身心障礙風險的可能性，實務見解亦有認為 1985（昭和 60）年的修法區分 20 歲以上的學生與其他國民，放任學生任意不加入本制度不合理，³¹⁶故之後日本國會通過修法將 20 歲以上、無收入的學生強制納入國民年金制度，結果始料未及亦造成嚴重的問題：自幼身心障礙者高中畢業後，如一直未就職（暫先排除厚生年金的考量），一旦年滿 20 歲，就可以開始受領身心障礙基礎年金；但是如果是年滿 20 歲、沒收入仍被強制加入的大學生，大多未繳保險費，畢業後進入職場不久因故身心

³¹⁶ 例如，新潟地判平成 16 年 10 月 28 日賃社 1382 號，頁 46。

障礙，因之前滯納期間超過已加入保險期間的 1/3，所以無法獲得受給身心障礙基礎年金之資格，由於才剛加入厚生年金，也未達到基本繳納 25 年保險費的條件，當然也無法獲得厚生身心障礙年金，形成公共年金保險的保障漏洞，令人遺憾，這就是日本先前出現「身心障礙者無年金之訴訟」之兩種類型。關於第二類型案件最有名的判決是 2004（平成 16）年 3 月 24 日東京地方法院判決，認為國家違反憲法第 14 條平等權，並有違法的立法（國家賠償法）怠惰情形，惟本判決後受上訴審撤銷。³¹⁷但正因透過一連串判決的思辯與引起的風潮，日本國會於 2004（平成 16）年通過對特定身心障礙人士支給特別身心障礙給付金之法律。

就本問題，本文主張，如將身心障礙年金與老年年金自同一制度中分離，也許會是最佳的解決之道。在保險費負擔上，曾有判決肯認，「如將老年年金與身心障礙年金分離設定保險費時，身心障礙年金部分的保險費月額試算結果為 189 日圓³¹⁸，是極為低廉的金額」³¹⁹，因此，如將兩者分離，應該所有被保險人都負擔得起身心障礙年金保險費，足以大大減少現實上身心障礙者因繳不起保險費導致無年金的問題，當然自始亦不致發生學生是否強制納保的爭論以及設法配套的苦思。此外，身心障礙與老年完全是不同的保險事故，亦無個案性的共通處，尚且國家區分兩者而分設制度並無履踐上的困難，因此作為立法論本文提出於國民年金制度中分離身心障礙年金之主張，應為可行。

第三款、遺屬基礎年金

遺族基礎年金乃被保險人或老年基礎年金之受給權人死亡時，為保障仰賴死者生前維持生計且育有子女之妻和子女所為之給付。遺屬基礎年金最大的特徵在於，其不同於遺屬厚生年金，仰賴死者維持生計但無育有子女之妻並無受領權，理由可從遺族基礎年金係整合舊國民年金法中的母子年金與失怙年金（遺兒年金）

³¹⁷ 東京高判平成 17 年 3 月 25 日參照。

³¹⁸ 此為 1985（昭和 60）年的水準。

³¹⁹ 広島地判平成 17 年 3 月 3 日，広島高判平成 18 年 2 月 22 日判決參照。

之歷史沿革得知。³²⁰

第一目、支給要件與失權事由

被保險人於繳納保險費期間死亡，或日本國內有住所、60 歲以上未滿 65 歲、完成繳納保費期間者之被保險人死亡，或老年基礎年金之受給權人死亡時，遺有仰賴其維持生計且育有子女之妻和子女時，尚且，至被保險人死亡月的前一個月為止，其繳納保險費期間與免除保險費期間合計必須是被保險人期間的 2/3 以上，保險人對上述子女與妻支給遺族基礎年金。³²¹ 易言之，得受領遺族基礎年金之子女，須是於被保險人死亡之時仰賴被保險人維持生計，年齡為介於滿 18 歲至 18 歲後的第一個 3 月 31 日之間，或是未滿 20 歲該當身心障礙等級之未婚子女；得受領遺族基礎年金之妻，除了必須具備上述的生計維持關係，並且必須與有受給權或無受給權但未成年之子女共同生活。³²² 雖然就法條文義解釋而言係死亡之被保險人之子女與妻皆取得遺族基礎年金之受給權，但是於妻有權受領該年金之時，保險人停止對子女之支給，³²³ 除非妻喪失遺族年金受給權時，始對有受給權之子女為給付，可知以妻發生失權事由，喪失該年金之受給權，作為適格子女受領遺族基礎年金之停止條件，因此本文認為解釋上應有民法上期待權與條件擬制不成就之適用。³²⁴

遺屬基礎年金受給權人之失權事由以下分為妻特有、子女特有，與兩者共通之事由三類說明。

- 一、兩者共通之事由有：(1) 死亡；(2) 結婚（包括事實上婚姻，以下同）；(3) 成為他人養子女（包括未向有關機關提出申請之事實上收

³²⁰ 西村健一郎，「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月初版第 5 刷（追補），頁 239。

³²¹ 日本國民年金法第 37 條參照。

³²² 日本國民年金法第 37 條之 2 參照。

³²³ 日本國民年金法第 41 條第 2 項前段參照。

³²⁴ 日本民法第 128 條、第 130 條參照；同旨，我國民法第 100 條、第 101 條第 2 項參照。

養關係，以下同；但成爲直系血親或直系姻親之養子女不在此限)。

325

- 二、 妻特有之失權事由爲，全部子女該當國民年金法第 39 條第 3 項第 1 至第 8 款所列之事由時，³²⁶該八款事由分別爲：死亡、結婚、成爲他人養子、終止收養關係已非死亡之被保險人之養子女、不與妻共同生活、健康之子女年齡不符上述標準、身心障礙之子女不該當身心障礙等級、年滿 20 歲。
- 三、 子女特有之失權事由爲：(1) 因終止收養關係已非被保險人之養子女；(2) 健康之子女年齡不符上述標準；(3) 身心障礙之子女不該當身心障礙等級；(4) 年滿 20 歲。³²⁷

由上述可知，「仰賴死亡之被保險人維持生計」爲妻與子女取得遺屬基礎年金受給權之要件之一，事實上於厚生年金保險法第 59 條第 1 項，船員保險法第 23 條之 3、之 4，以及地方公務員共濟組合法施行令第 4 條等就遺屬年金亦規定有文義近似之條文。由於實務上爭執遺屬是否符合遺屬年金受給權一事往往繫於本要件之解釋，因此容有討論之必要。

過去的判決往往解爲「死亡之被保險人的收入占遺屬維持生計必需之大部分」，或是至少達到「喪失死亡之被保險人之收入，致該家戶陷於相當難以維持生計之狀態」的程度。³²⁸承實務見解所述，尙且遺族年金亦考慮喪失被保險人之收入將對遺屬之生活保障帶來如何的影響而有加算額之設計，是以本文認爲，理解「仰賴被保險人維持生計」之重點不在共同生活之事實，而應著眼於仰賴被保險人收

³²⁵ 日本國民年金法第 40 條第 1 項參照。

³²⁶ 日本國民年金法第 40 條第 2 項參照。

³²⁷ 日本國民年金法第 40 條第 3 項參照。

³²⁸ 東京地判昭和 43 年 9 月 26 日勞民集 19 卷 5 號，頁 1228；東京地決平成 5 年 1 月 20 日判時 1464 號，頁 51。

入之「經濟上依存關係」。³²⁹

實務上會產生問題之處在於，由於年金保險各法上規定之「配偶」，³³⁰依通說與實務見解認為亦包含事實上婚姻之配偶，本見解雖可資贊同，惟由於遺屬年金之給付請求權不能分割，故勢將造成法律上婚姻配偶與事實上婚姻配偶對立，爭執遺屬年金之難題。對此，最高法院判例對於載有相同規定之農林漁業團體職員共濟組合法曾提示判斷基準如下，「遺屬的範圍，應根據組合員的生活實態，從現實生活的觀點加以理解，故掌握身為遺屬配偶之概念，重在其與組合員之關係符合社會通念上之夫婦關係，且現實上共同經營生活之人。即使為完成結婚登記之配偶，但實際上婚姻關係僅徒具形式，甚且如持續下去可預見雙方將以離婚收場時，亦即為事實上的離婚狀態時，則應解為早已不該當應受遺屬給付之配偶者資格」。³³¹這樣的思考方式係著眼於遺屬年金對遺屬的生活保障機能，故不以法律上關係連結，而以重視維持生計之實際考量為優先。但是，依上述最高法院判例見解，主張事實婚之一方必須證明法律婚已流於形骸化，結果導致事實婚之一方往往因難以舉證而遭敗訴。另一方面，由於判決認為，「判斷婚姻關係是否已名存實亡，應就婚姻當事人分居的原委、過程，分居的期間，是否有維持婚姻之意思乃至於有無修復關係之努力，相互間經濟依存的狀況，分居後的來往、交流，以及與第三人事實上婚姻的穩定程度等為綜合評價」，³³²甚且，即使事實婚的期間相當長久，但是只要法律婚之一方舉出微薄的金錢授受或繼續見面來往之事實，就肯定法律婚之事實上存續，³³³以及可見最高法院見解雖採用著眼事實情況之判斷原則，但是法院也重視民法體系相當保護法律婚，對於法律婚形骸化之標準非常嚴

³²⁹ 需要特別強調的是，本文主張之「經濟上依存關係」為遺族基礎年金受給權之必要條件，但非充分條件，故並非所有與被保險人具有經濟上依存關係之人，如受被保險人扶養之兄弟姊妹，亦為本年金受給權適格之人。

³³⁰ 日本國民年金法第 5 條第 4 項，厚生年金保險法第 3 條第 2 項參照。

³³¹ 最一小判昭和 58 年 4 月 14 日民集 37 卷 3 號，頁 270。

³³² 東京地判昭和 63 年 3 月 28 日判時 1275 號，頁 46。

³³³ 東京地判昭和 62 年 11 月 25 日判時 1261 號，頁 56；事實婚 21 年；東京地判平成 2 年 11 月 20 日判夕 763 號；事實婚 26 年；岡山地判平成 3 年 10 月 29 日勞判 602 號，頁 40；事實婚 21 年；東京地判平成元年 9 月 26 日判夕 741 號，頁 103；事實婚 28 年。

苛，在遺屬年金的紛爭中極力避免引人注目的結論，表現出「清官難斷家務事」的消極態度。

但是本文以為，如自重視遺屬年金的生活保障機能的觀點出發，本問題之爭點決非在於法律婚是否已流於形骸化，毋寧是事實婚之配偶與法律婚之配偶兩者相較之下，究竟孰是長期依賴被保險人之所得維生，即回歸前述「經濟上依存關係」之討論，方有助於適切地解決本問題。

第二目、支給額

依 2008（平成 20）年之給付標準，遺屬基礎年金額為 780,900 日圓，³³⁴對應子女人數並有加算額，³³⁵惟加算對象之子女為兩人以上時，其中一人如該當上述國民年金法第 39 條第 3 項第 1 至第 8 款所列之事由時，則保險人將對應減少子女之人數作出減額處分。³³⁶

另，如妻取得遺屬基礎年金受給權時遺腹子女出生，並且出生後與妻共同生活，則於遺腹子女出生月之翌月開始改定年金額，³³⁷當然，本來不符受給權條件之妻，亦於遺腹子女出生之日開始取得遺屬基礎年金之受給權。

第三目、年金之競合與併給調整

實務上就遺屬年金常討論的議題之一為併給調整的問題，這也是受領身心障礙年金之人會面臨的問題，本文藉此一併討論。

國民年金與受雇者年金各法中的年金給付，限於非以同一事由³³⁸始得合併受領，換言之，同一人因同一支給事由獲得雙重年金受給權，發生複數年金受給權

³³⁴ 日本國民年金法第 38 條參照。

³³⁵ 日本國民年金法第 39 條第 1 項參照。

³³⁶ 日本國民年金法第 39 條第 3 項參照。

³³⁷ 日本國民年金法第 39 條第 2 項參照。

³³⁸ 例如，老年基礎年金與老年厚生年金；因同一傷病造成身心障礙之身心障礙基礎年金與身心障礙厚生年金等。

競合之時，受給權人僅能擇一受領，此為所謂「併給調整」制度。³³⁹原則上係以本人之意思決定停止哪一方之給付，惟實際上被保險人常不（願）明示，所以實務上係自動停止給付金額較少的一方。

例如於家庭中，依夫所得維持家庭生計，妻為全職家庭主婦時，由於妻係該當第三類被保險人，故於雙方年屆 65 歲時，得分別以自己名義取得老年基礎年金之受給權誠如前述；另且，如夫亦為厚生保險之被保險人時，夫尚且有老年厚生年金之受給權。於此情形，夫死亡時，妻取得遺屬基礎年金³⁴⁰與遺屬厚生年金³⁴¹之受給權，此時就會發生兩項年金的競合問題。此外，身心障礙年金的受給者年滿 65 歲取得老年年金之受給權時，亦同樣面臨年金競合的問題。

針對併給調整的正當性，最高法院於堀木訴訟判決³⁴²中闡示，「社會保障法制中發生應對同一人支付兩種以上具有同一性質之公共年金，亦即發生複數保險事故之時，雖然各年金係以不同之保險事故導致工作能力之喪失或減損之程度為支給原因，惟工作能力之喪失或減損程度不必然與事故之數量成比例增加自不待言」，以此為由認為併給調整制度之設計具有充分的正當性。

承上所述，本文認為，尚須補充釐清各種年金給付之機能與目的方為完整之思辯。質言之，假設雙重給付所要保障的範圍或重視之處並不一致時，則併給調整是否仍具正當性？前例之堀木訴訟中，最高法院認為基於兒童扶養津貼法之兒童扶養津貼「就保障受給者所得之觀點而言，不僅與前述母子福利年金甚且與國民年金法中所定之國民年金（公共年金）相同，故與國民年金給付之一的身心障礙福利年金基本上具有相同的性質」，³⁴³所以兒童扶養津貼與身心障礙福利年金

³³⁹ 日本國民年金法第 20 條參照。

³⁴⁰ 日本國民年金法第 37 條第 3 項參照。

³⁴¹ 厚生年金法第 58 條第 1 項第 4 號參照。

³⁴² 第一審判決神戶地判昭和 47 年 9 月 20 日行集 23 卷 8、9 號，頁 711；第二審判決大阪高判昭和 50 年 11 月 10 日行集 26 卷 10、11 號，頁 1268；第三審判決最大判昭和 57 年 7 月 7 日民集 36 卷 7 號，頁 1235。

³⁴³ 第三審判決最大判昭和 57 年 7 月 7 日民集 36 卷 7 號，頁 1235。

之併給調整的合理性可資贊同。至於有關於身心障礙年金與老年年金的併給調整，另有法院判決明示意旨為，「發生身心障礙與老年之複數保險事故時，被保險人得以充分推論因此喪失或減損某程度的所得能力，……但是因身心障礙與老年此二種保險事故加重所得能力喪失的程度乃對應身心障礙的類別、程度、被保險人有無資產等情事而有差異，況且亦無足夠的證據顯示其造成所得能力比例性地加重減損或喪失……，因而雖得作為立法論檢討設計同時發生老年與身心障礙事故之加算額，惟立於避免重複給付與謀求公平給付之立場，本件中一律禁止同時給付身心障礙基礎年金與通算老年年金之併給調整規定，尚未逸脫立法裁量的範圍難謂為不合理」。³⁴⁴依該判決之邏輯，同以所得能力之喪失或減損為由發生複數之所得保障給付，有併給調整之合理性；他方面，本文認同判決所示，顧及個案中時有發生因給付事由之競合導致所得保障需求增加之情事，本問題與其以法解釋論處理，不如從法體系的政策論著手，蓋如千篇一律堅守併給調整原則，恐將流於僵化之譏，但較諸開放併給的方式，毋寧盱衡具體情形，創設附加給付之其他政策以為對應是較為適切的。

最後，補充說明日本國會最近因應本議題修法，自 2006（平成 18）年起，老年基礎年金與遺屬厚生年金或遺屬共濟年金，身心障礙基礎年金與受雇者年金各法之年金給付，遺屬厚生年金與老年厚生年金或退休共濟年金，三者為併給調整之例外，受給權人得合併受領。³⁴⁵可見有放寬併給調整限制之趨勢。

第四目、遺屬基礎年金與平等原則

遺屬基礎年金僅支付給死亡之被保險人之子女或育有子女之妻，相對於此，單身之人如於 65 歲之前死亡，保險人亦不返還已繳納之保險費，為此，有提起訴訟，爭執此規定係相對於有家室之人對於單身者所為之差別待遇，而違反日本憲

³⁴⁴ 東京地判平成 9 年 2 月 27 日判時 1607 號，頁 30。

³⁴⁵ 日本國民年金法附則第 9 條之 2 之 4，厚生年金法附則第 17 條。

法第 14 條第 1 項規定之平等原則。本件訴訟中由於原告並未明確地主張，一審判決對本問題亦僅不明確地表示，「這是保險制度當然之理」而判決原告敗訴，³⁴⁶可惜本件訴訟於一審即受確定，無法再經由高等法院甚至最高法院的審判獲知更詳盡的理由。

一般而言，公共遺屬年金並非對被保險人本身的給付種類，而是家中因賺取主要所得之被保險人死亡，針對喪失該收入之被扶養妻兒支給生活費之代替，是以，單身者因無扶養之妻兒故死亡後保險人亦不給付遺屬年金具有正當理由，雖是有差別待遇，但難謂違反平等原則。³⁴⁷

第四款、單獨對第一類被保險人之給付

國民年金制度中單獨對第一類被保險人之給付有：附加年金、寡婦年金、死亡一時金與退出一時金四種，前兩者以年金給付形式支給，後兩者為一次給付。

第一目、附加年金

附加年金是繳納附加保險費（每月 400 日圓）之人於取得老年基礎年金之受給權時，每月於老年基礎年金上再加算之金額。³⁴⁸計算方法為 200 日圓乘以繳納保險費之月數。³⁴⁹附加年金之由來是因為舊國民年金之保險費被設定為與所得無關之定額保險費，老年年金給付也是定額，但是考量有國民希望繳納較高之保險費以獲得較高額之年金與較充足之保障，因而導入附加保險費制度。於國民年金新制（基礎年金）中，對於第 1 類被保險人與任意加入者仍維持附加年金之設計。

第二目、寡婦年金

³⁴⁶ 岡田（昌）訴訟，京都地判平成元年 6 月 23 日判夕 710 號，頁 140 參照。

³⁴⁷ 堀勝洋，「社会保障法總論」，東京大学出版会，1994 年 3 月，頁 171。

³⁴⁸ 日本國民年金法第 87 條之 2 第 1 項、第 43 條參照。

³⁴⁹ 日本國民年金法第 44 條參照。

身為第一類被保險人以及任意加入者參加國民年金之丈夫死亡時，如其完納保險費期間與免繳保險費期間合計有 25 年以上時，且於夫死亡當時與夫有 10 年以上婚姻關係，並仰賴夫維持生計、未滿 65 歲之遺孀（包含事實上婚姻配偶），基礎年金對其支給寡婦年金。³⁵⁰如夫死時妻未滿 60 歲，則於妻年屆 60 歲之日所屬當月之翌月開始，給付寡婦年金；³⁵¹如夫死時妻為 60 歲以上，則由夫死亡之月之翌月開始支給之。這是考量日本公年金制度中即使被保險人尚未領取年金給付即已死亡亦不退還已繳納之保險費，為平衡國民感情所為之設計。³⁵²也因此，夫生前如為身心障礙基礎年金或老年基礎年金之受給者，對妻則不再支給。³⁵³而寡婦年金的金額，為死亡當日所屬月分之前一月，以第一類被保險人之夫保險費完納期間與保險費免繳期間，依國民年金法第 27 條規定之例計算出總額的 3/4。³⁵⁴

嗣後妻如年屆 65 歲、死亡、再婚或成為他人養女（成為直系血親或直系姻親之養女時除外）時，喪失寡婦年金的受給權。³⁵⁵妻因死亡而使一切法律關係消滅，本受給權為一身專屬性，無法繼承因而消滅不待多言；至於再婚或成為他人養女乃因為妻嗣後取得其他生計仰賴之道，已無寡婦受保障需求，因而取消受給權；至於妻年屆 65 歲時，將獲得自己的老年基礎年金受給權，為避免重複給付，其來有自。

第三目、死亡一時金

第一類被保險人或任意參加者於死亡前一日至死亡日所屬當月的前一個月為止，如保險費完納期間達 3 年以上時，對其遺屬支給死亡一時金。³⁵⁶這也是為了防止國民對於不返還已繳納保險費制度的反彈所設計，因此，如死亡之被保險人

³⁵⁰ 日本國民年金法第 49 條第 1 項本文、附則第 5 條第 9 項參照。

³⁵¹ 日本國民年金法第 49 條第 3 項參照。

³⁵² 有泉亨、中野徹雄編，「國民年金法（全訂社會保障關係法 2）」，日本評論社，1983 年，頁 103。

³⁵³ 日本國民年金法第 49 條第 1 項但書。

³⁵⁴ 日本國民年金法第 50 條參照。

³⁵⁵ 日本國民年金法第 51 條參照。

³⁵⁶ 日本國民年金法第 52 條之 2 第 1 項本文，附則第 5 條第 9 項參照。

生前已受領老年基礎年金或身心障礙基礎年金，則不再支給之。³⁵⁷而且如有以下兩種情形，同不支給死亡一時金：(1) 被保險人死亡當日，因被保險人死亡而得受領遺屬基礎年金之人存在時；(2) 被保險人死亡之日遺腹子出生，該名子女或遺孀因被保險人死亡得受領遺屬基礎年金時。但是死亡之被保險人之子女取得遺屬基礎年金之受給權時，如該當法條規定有與子女共同生活之父或母，得依第 41 條第 2 項規定停止遺屬基本年金之給付時，仍支給死亡一時金。³⁵⁸

得受領死亡一時金之遺屬範圍與給付順位為：於死亡之被保險人之配偶、子女、父母、孫子女、祖父母或兄弟姊妹中，與死亡之被保險人共同生活之人得請領之，³⁵⁹其順位依照上述排列順序為之。³⁶⁰死亡一時金的金額，以對應首揭保險費完納期間為 12 萬至 32 萬日圓不等之金額。³⁶¹如死亡之被保險人保險費完納期間為 3 年以上，再追加 8,500 日圓。³⁶²得請領死亡一時金者，如同時符合請領寡婦年金之資格時，應依受領權人之意願擇一給付。³⁶³

第四目、退出一時金

於 1994（平成 6）年之修法中增訂退出一時金之規定，並於翌年 4 月 1 日開始施行。雖然往昔的共濟組合中對於老後未能取得年金權之被保險人亦有支給退出一時金，但是國民年金制度中新的退出一時金是專為於日本完納保險費達 6 個月以上之外國人回國後 2 年以內得提出申請支給。³⁶⁴這是為了對短期停留之外國人不退還完納之保險費規定的改善措施，退出一時金之金額因保險費完納期間之長短而決定。³⁶⁵

³⁵⁷ 日本國民年金法第 52 條之 2 第 1 項但書參照。

³⁵⁸ 日本國民年金法第 52 條之 2 第 3 項參照。

³⁵⁹ 日本國民年金法第 52 條之 3 第 1 項參照。

³⁶⁰ 日本國民年金法第 52 條之 3 第 2 項參照。

³⁶¹ 日本國民年金法第 52 條之 4 第 1 項參照。

³⁶² 日本國民年金法第 52 條之 4 第 2 項參照。

³⁶³ 日本國民年金法第 52 條之 6 參照。

³⁶⁴ 日本國民年金法附則第 9 條之 3 之 2 第 1 項參照。

³⁶⁵ 日本國民年金法附則第 9 條之 3 之 2 第 3 項參照。

第四項、財源

日本國民年金保險之財源有：(1) 保險費，(2) 各受雇者年金保險繳納之分擔金，(3) 國庫負擔，(4) 準備金之收益。

第一款、保險費

壹、保險費之繳納

政府為因應國民年金事業所必要之費用得徵收保險費，³⁶⁶但是於國民年金法中負擔保險費之繳納義務之人，僅僅只有第一類被保險人，第二類與第三類被保險人不負繳納義務，³⁶⁷這是因為後者所需之基礎年金給付費用係包含在由其所屬之厚生年金保險或共濟組合對國民年金保險所繳納的分擔金中。³⁶⁸戶長對同戶之被保險人成員負連帶之繳納義務，配偶之一方就被保險人之他方亦負連帶繳納義務。³⁶⁹

貳、保險費之金額

保險費之金額應按給付所預先算定之必要費用、準備金預定運用收入以及國庫負擔金額，預估將來能保持財政均衡者，且至少每五年依此基準重新精算，並做調整。³⁷⁰目前每個月是 13,300 日圓，³⁷¹且每月之保險費應於次月月底前繳納，³⁷²不過被保險人得預繳未來一定期間之保險費預繳之應繳金額，為該期間各月之保險費額減去以政令規定之金額。³⁷³

參、保險費之免除

³⁶⁶ 日本國民年金法第 87 條參照。

³⁶⁷ 日本國民年金法第 94 條之 6 參照。

³⁶⁸ 日本國民年金法第 94 條之 2 參照。

³⁶⁹ 日本國民年金法第 88 條第 2 項第 3 項參照。

³⁷⁰ 日本國民年金法第 87 條第 3 項參照。

³⁷¹ 日本國民年金法第 87 條第 4 項參照。

³⁷² 日本國民年金法第 91 條參照。

³⁷³ 日本國民年金法第 93 第 1、第 2 項參照。

國民年金保險制度乃被保險人必須長期繳納保險費方能取得老年基礎年金之受給權的制度，惟時有被保險人家戶因經濟困難而無法繳納保險費之情事發生，爲此，國民年金保險設計保險費之免除制度。免除有兩種，一爲法定免除：如被保險人該當國民年金法第 89 條之 3 款要件其一時：(1) 依身心障礙基礎年金或受雇者年金各法或其他政令所規定，以身心障礙爲給付事由之年金給付受領權人，(2) 依據生活保護法等受生活扶助之人，(3) 進住厚生勞動省令規定之機構時³⁷⁴，僅課本人向社會保險事務所長等報告之義務，即自動地免除保險費。第二爲申請免除：被保險人基於一定情事申請免除保險費而受核定。以往申請免除僅有全額免除，但是 2002（平成 14）年 4 月起，實施一定所得以下之第一類被保險人免除半額保險費之制度，於 2004 年修法中，更自 2006 年 7 月起增加 1/4 與 3/4 保險費免除之選項。國民年金法第 90 條規定全額免除的條件有：(1) 前年所得除以本人扶養親屬之人數，在政令規定之金額以下時；(2) 被保險人或與被保險人同戶之其他人，依生活保護法受到生活扶助以外的援助時；(3) 地方稅法規定之身心障礙者或是寡婦，其年所得在政令所定金額³⁷⁵以下者；(4) 繳納保險費遇有顯著困難時。但若戶長或配偶不符合上列情形之一時，例外不予免除。至於保險費半額、1/4、3/4 免除之規定與前述同，但是所得金額較高或受扶助程度較低。而學生之被保險人另有學生繳納制度處理。³⁷⁶由於免除保險費期間係以保險費完納期間的三分之一或三分之二記錄之，故嗣後被保險人如恢復經濟能力，承認其得追納保險費，填補保險費完納記錄。

惟本文認爲，最低生活水準以下之低收入者，向來屬於國家救助責任實施之對象，由全體國民以租稅承擔照顧，故其一旦成爲保險對象無法負擔保險費時，原則上仍應由國家以租稅負擔其保險費，不宜以社會保險卸免國家救助無法自立之人的責任，否則一方面有害社會保險之財政，他方面，以其他被保險人繳納之

³⁷⁴ 反戰療養院所、國立脊髓療養所等，日本國民年金法附則第 74 條參照。

³⁷⁵ 125 萬日圓，日本國民年金法令第 6 條之 8 參照。

³⁷⁶ 日本國民年金法第 90 條之 3 參照。

保險費承擔低收入者之保險費，亦難以通過社會保險自己責任（繳納保險費始有保險給付）之質問。

肆、學生繳納特例制度

於日本國內有住所之人，年滿 20 歲時即成為國民年金之被保險人，負有繳納保險費之義務，但考量學生被保險人因就學尚無經濟自立能力，因此設計依申請受核准之學生繳納特例制度，對象為各學校修業年限 1 年以上之在學學生，且本人所得為一定金額以下為限，因此須對本人進行所得之審查（不問家人所得多寡）。適用學生繳納特例制度之期間，不納入反映年金額之年資，但得領取身心障礙與遺屬基礎年金。適用學生繳納特例制度之學校包括；大學、研究所、短期大學、高中、專科、高職等各種學校，另一部國外大學於日本之分校，由於無夜間部或函授課程，故原則上亦是適用對象，但有時以文部科學大臣（日本教育部部長）個別指定之課程學生為限。

伍、保險費之滯納

遇有被保險人滯納保險費之情形，社會保險廳長官得依國稅有關規定徵收；³⁷⁷換言之，社會保險廳長官首先督促被保險人繳納，指定期間過後，則對受督促者作出國稅滯納處分，進行強制執行，徵收保險費之時效為 2 年，上述之督促另一方面具有中斷時效效力。但是現實上很少進行這樣的程序，強制徵收所花費之事務成本與徵收金額不成比例為其主因，³⁷⁸故對滯納或不繳納之人而言，概僅遭喪失或減損年金權之不利益。據統計目前國民年金保險之滯納者、拒絕加入者，以及上述得免除保險費之人一旦加總，概略有 40% 的人未繳納保險費，形成日本年金空洞化之嚴重問題。

³⁷⁷ 國民年金法第 95 條參照。

³⁷⁸ 但有學者主張政府應不顧成本為之，蓋如能集中對惡意滯納者進行強制徵收，必能產生殺雞儆猴的效果，參見，小島晴洋，〈基礎年金の制度設計〉，收錄於，日本社会保障法学会編，「講座社会保障法」第 2 卷，法律文化社，2001 年，頁 51 以下。

第二款、國庫負擔

本來國庫負擔基礎年金給付所需金額的 1/3，於 2004（平成 16）年的修法中，日本國會大幅檢討基礎年金給付水準與財政之理想狀態，希望在 2006 年以前能確保安定的財源，並意圖將國庫負擔之比例提升至 1/2。另一方面，也出現強力主張改以稅金支應基礎年金財源之議論，其理由為，如是將獲得解決以下問題之優點：

（1）國民年金保險費之滯納、拒絕加入之問題，以及相應而生之年金空洞化、國民無年金、低年金之問題；（2）因徵收保險費所生龐大的事務費用；（3）社會對於第三類被保險人未直接負擔保險費卻能受領基礎年金之批判。³⁷⁹相對於此，有認為社會保險費：（1）由於是爲了與國民生活息息相關之醫療、年金、介護而支出，因而易於得到國民合意；（2）即使非完全之對價性，但保險費與保險給付仍具有一定之對價關係，而保障被保險人請求給付之權利，雖然可能會成爲被保險人所得限制或給付限制，但是一般而言，以稅金支應之給付也會造成國民所得限制，甚且給付水準普遍更加低落；（3）社會保險費可以直接作爲給付之財源而利用，而租稅，特定用途之目的稅除外，在預算分配上必須經過與其他政策之調整、政治折衝等政治性過程才能當作財源使用，受不確定之因素所糾纏。³⁸⁰更有甚者，依政府每年編的預算來看，如再增加全額支應基礎年金項目的話，不是排擠其他預算項目，就是要增稅，屆時問題更大。

第三節、本章小結

日本國民年金保險以於日本社會中生活，同有老年經濟保障需求之人爲被保險人，是以理論上以全體國民爲範圍，被保險人分爲三類，先積極定義受薪階級爲第二類被保險人，受第二類被保險人扶養之家管配偶則爲第三類被保險人，其

³⁷⁹ 這是將第三類女性被保險人與第一、二類女性被保險人比較時而生之批判，參見高山憲之，「年金の教室」，PHP 研究所，2000 年，頁 90 以下；木村陽子，「年金・医療保險論」，放送大学教育振興會，2000 年，頁 61、169。

³⁸⁰ 西村健一郎，「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月，頁 245。

餘皆為第一類被保險人，其中除年齡之要件，第一類被保險人尚設有住所之要件，與其他兩類稍有不同，也因此，長年旅居海外之僑民由於無社會連帶之事實或在日本境內無住所，因此為任意加入之被保險人。

由於日本國民年金老年給付係以完納 40 年保險費（如暫不考慮保險費免除制度等）獲得滿額年金，最低則需完納 25 年使取得老年給付之最低額受領權，因此任意加入制度之另一功能在於提供被保險人補充完納保險費年資，而在 60～65 歲與 65～70 歲有不同之限制。

日本國民年金之受領程序為人民滿足受領要件後需受社會保險廳長官作成年金裁定處分確定年金年額，之後每偶數月自動發生兩個月分年金額之「支分權」，國民年金法第 19 條肯認被保險人生前已受裁定但為支給之年金與已發生但未受裁定之年金皆得由繼承人以自己名義請求，保障人民之財產權，頗值贊同，但是目前最高法院還不允許繼承人繼承被保險人之年金訴訟，與法條立法意旨有違，過於拘泥形式，容有改善空間。

於老年基礎年金之給付時，被保險人除按時（65 歲）請領，亦得選擇提前減額與延後增額領之選項，但是以年為計算單位於計算上略顯粗糙；有關於身心障礙與老年事故性質迥異、發生機率懸殊，故兩者給付合於國民年金保險中規定是否合宜之討論，鑑於日本年金保險費隨給付水準水漲船高，已使一部分人望之卻步，故本文認為或許將身心障礙年金與老年年金分開辦理為可行之道，當然基於社會保險之強制加入要求與保費之經算結果，每個人理論上需要繳納之保險費不變，但是兩者如果得分開，由於身心障礙年金之保險費非常低廉，容易吸引被保險人加入，避免因無法負擔老年年金保險費致一同喪失身心障礙年金之保障。另日本實務見解中對於遺屬年金中遺屬之資格要件的見解，頗值玩味，開放事實上婚姻之配偶亦有成為受領人之機會，看似已較我國進步，但是法院實則仍相當保護法律婚，使事實上婚姻配偶與法律婚配偶相爭時，常處於下風，為此本文認為，應回歸經濟上與被保險人依存關係之論述為是。

國民年金之財源來自第一類被保險人直接繳納之保險費、厚生年金與共濟組合繳納之分擔金、國庫負擔與準備金之收益，近年來由於高齡化、少子化與經濟景氣問題，致國民年金響起財務警報，且國民在對國民年金喪失信心之情況下拒絕加入者日眾，產生惡性循環，為此 2004 年修法推出眾多措施，力圖改善財務危機，業如第三章所述，值得注意。







第五章、結論與建議

第一節、結論—台灣與日本之比較

綜合本文第二、三、四章，整理比較結果如下：

一、國民年金保險制度定位：補充 VS. 基礎

從我國國民年金法第 7 條係以未參加具有老年給付之社會保險之人為保險對象（但是基於勞退、勞保之保障不足，故例外開放 60 歲以下之退休勞工參加），可見我國目前係採以職域老年給付制度為主，以國民年金保險補充職域老年給付制度所未能涵蓋或保障不足，而將國民年金保險定位在第二線、補充性之角色，基於設定之保險對象其經濟能力偏低，連帶影響保費與給付水準不高，因此老年經濟保障之效能有限，亦影響保險對象之信心。而且 2008 新法排除農保被保險人，本問題更加嚴重。日本最初創設國民年金保險雖亦抱持同樣之心態，惟後已轉型成全民共通之基礎年金，並建立兩階段式年金制度，強制全體國民加入國民年金保險，獲得最低生活之保障，受薪階級再由第二階段之厚生年金或共濟組合獲得第二階段之薪資報酬比例給付，以一元化之堅強財政實力，支持基礎年金對所有國民之給付。

二、社會保險老年給付制度：分立 V.S 統一

我國之社會保險老年給付制度現為公（軍）保、勞保與國民年金保險各自分立，政府以職域為標準作為資源分配致制度間給付水準之差異相當大，有失公平；此外，制度各自為政互不相干，無法解決人民因職業身分轉變產生年資通算之需求，亦有待檢討。日本以基礎年金制度連結國民年金保險、厚生年金、共濟組合，被保險人即使轉換職業身分，亦得自不同保險人取得比例之保險給付，年資通算沒有問題；抑且，政府藉由基礎年金統一之給付水準得平均分配對國民老年給付之資源分配，必要時技術上並得針對世代間負擔不公平、家庭間給付不平衡等議

題，一次調整三項制度，畢其功於一役，節省行政資源與社會成本。

三、家管配偶於年金之權利與義務

不同於我國與日本之社會醫療保險中，家管配偶（多為女性）係以眷屬身分依附受薪階級之被保險人納保，並以被保險人為眷屬保費之繳納義務人，我國與日本之年金保險皆使家管配偶獨立以被保險人身分加入國民年金保險，日後並以自己名義取得年金受領權。日本原本設計於受薪階級配偶之厚生年金給付中包含對家管配偶之照顧，家管配偶則係任意加入國民年金保險，但是實務上發生未加入國民年金之家管配偶離婚後老年無依之保障漏洞，因此作出改革，而我國目前則是因為國民年金保險與勞工保險不具連結，因此不會產生家管配偶以勞保被保險人眷屬身分加入國民年金之想法。家管配偶以被保險人身分加入國民年金之好處在於確保自身之年金受給權，相對地亦產生被保險人繳納保險費之義務，但家管配偶之勞動本難以受市場評價獲得報酬，因此日本厚生年金保險一併自受薪配偶之薪水中扣繳，而我國則規定被保險人與配偶間對於保險費及其利息互為法定連帶債務人以為解套，³⁸¹亦有助於促進保險人收取保險費之效率。另日本設計離婚時家管配偶對第二類被保險人有年金記錄分割請求權，如日後我國勞保年金化並推動國年與勞保之整合之際，可資參考。

四、保險財務

國民年金保險之財源主要為保險費，其他尚有國庫負擔、準備金收益等，我國國民年金法第 10 條規定開辦第 1 年（2008 年）費率訂為 6.5%，爾後每 2 年調整一次，但若保險基金足以應付未來 20 年之保險支出時，則不予調高。我國政府除依第 12 條規定補助一般民眾 40% 保險費，對於身心障礙者與低收入戶更提高補助比例，設立時並一次撥入款項，並負有法定準備款項之責任，以及最後支付義務，負擔相當大，惟如國家補助大於保險費時，極可能使保險給付變質為國家單

³⁸¹ 國民年金法第 15 條第 2 項參照。民法第 273 條第 1 項，連帶債務之債權人，得對於債務人中之一人，或數人，或其全體，同時或先後請求全部或一部之給付。

向性、恩給性之給付，終使被保險人失去社會保險社會連帶之體認，不得不慎。日本於 2004 年修法將未來國庫負擔比例由 1/3 提升至 1/2，同樣引發本文對社會保險自給自足之質疑，惟日本推動一連串措施加強國民年金保險費之徵收效率，誠有參考價值。此外，日本國民年金係以繳納 40 年保費取得滿額年金，最低以 25 年為門檻，具有鼓勵被保險人長期、持續繳納保險費之效果，反觀我國並無如此規定，而是繳幾年保險費即對應有如何之保險給付³⁸²，難以防範被保險人之投機心態，亦較難以引起被保險人對於繳納保險費一事重要性之共鳴，且不利保險財政。

五、保險給付水準：調高與抑制

我國國民年金保險給付水準不高，以加保年資 40 年得領取老年給付為例，每月僅約得請領基本工資之一半，金額甚至低於社會救助法第 4 條第 2 項所稱每人每月之最低生活費，如何說服被保險人接受如此給付水準是難題之一；並且，國民年金實施後取消各式津貼，被保險人原得（期待）無償領取之 3,000 至 6,000 元不等之老人津貼變成須繳納保險費才有保險給付，社會觀感之落差造成對國民年金保險之排斥感為難題之二。日本之情形恰與我國相反，自 1990 年代以來之歷次修法重點在於抑制給付水準，避免退休世代之保險給付造成現役世代保險費之過重負擔，2004 年導入新的修正年金給付水準方式，除考量薪資與物價之漲幅外，尚反映整體現役世代支持保險費之能力的變化。另日本國民年金制度除使被保險人於 65 歲時開始領取老年給付，尚提供提前減額支給與延後增額支給之選項，較為多元。

第二節、建議

針對我國現行法規定之若干問題有待進一步修正業如上述，本節自立法論之觀點提出建議如下，供日後修法之參考。

³⁸² 依國民年金保險法第 30 條第 2 項之規定，有欠繳保險費情事之人，僅為無法擇優（第 1 項第 1 款之給付方式）計給，仍得以月投保金額乘以保險年資再乘以 1.3% 計算。

一、政府應以全民皆受老年年金給付為施政目標

公（軍）保與（舊）勞保之老年給付均為一次性給付，保障遺有漏洞，有改為年金化之必要，另一方面政府以職域為標準對公務員、受薪階級與其他國民之老年保障資源分配懸殊之問題，亦有改革之空間，爰本文認為應使全民皆有老年給付保障，且以年金形式給付為宜。2008 年國民年金法修法後，農保被保險人維持原狀，無須加入國民年金保險，並得領取老年農民福利津貼，惟老農津貼本為暫行措施，日後國家是否會因財政考量或資源分配正義問題而取消之亦未可知，因此農民看似有年金式的老年給付，但是卻潛藏相當大的疑慮，是否得以長久持續完全受控於他人，不若年金保險係以繳交保險費換取年金受給權般有保障，且由國家負法定最後支付責任，故本文建議針對農保被保險人應以改回 2007 年舊法制度為宜，以助於日後老年給付制度整合、促進國家資源利用效率，與落實對農民保障。

二、國民年金保險應以全民為保險對象

年金保險應仿效全民健康保險之保險對象範圍，以全國有受老年年金保障需求之國民為國民年金保險對象，以年金式之老年給付保障國人老年經濟安全，並以全國 25~65 歲之國民風險分攤、互相扶助、繳交保險費作為國民年金之堅強財政支持，確保年金保險長久適正營運之公益，並於國民年金統一之基礎給付標準中初步調整政府向來資源分配失衡之現象。惟如前所述，公（軍）保與勞保（舊法）目前仍為一次性給付，故與國民年金整合之前，需先改革為年金化之給付，如此方有制度整併之基礎。

三、可仿效日本採取雙層年金保險

承前建議，制度整併後，對於原公（軍）保、勞保之被保險人而言，定有較國民年金給付水準更高之保障需求，因此再於國民年金之上附加公（軍）保、勞保依薪資報酬比例計算之保險給付，且政府補助比例以朝各保險體系被保險人相

同補助比例為原則。

四、年金保險財務以自給自足為原則

基於社會保險財務收支平衡之原則，保險費應與保險給付應保持連動調整。無資力繳納保險費之人故由政府負起補助之責，惟政府補助一般人保險費之比例或保險整體財務不宜過高，避免切斷年金保險成員間相互性之認同感。另為避免被保險人之投機心態與促使被保險人重視繳納保險費，或可考慮採用同日本滿額年金為完納保險費 40 年之給付，餘此遞減，完納年資不足 25 年則不予給付之設計，至於對國民年金保險開辦時，年屆 26 歲以上，注定無法滿足完納 40 年保險費之人，則得以其完整之可能完納年資乘以 62.5%³⁸³作為受領年金之門檻。



³⁸³ 25/40=62.5%

參考文獻（依作者姓名筆畫排列）

壹、 中文文獻

一、 專書著作

吳 庚，

「行政法之理論與實用」（增訂八版），三民書局，2003年。

村上清著，吳崇權譯，

「年金的知識」，財團法人保險事業發展中心出版，1992年。

郭明政主編，

「社會保險之改革與展望」，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，2006年。

葛克昌，

「國家學與國家法」，月旦出版社股份有限公司，1996年。

蔡維音，

「社會國之法理基礎」，正典出版文化，2001年。

鍾秉正，

「社會保險法論」，三民書局，2005年。

二、 學位論文

任芳儀，

「法令變動與信賴保護：溯及立法行為合憲性探討」，國立台灣大學法律研究所碩士論文，2006年。

林合民，

「論公法上之信賴保護」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1985年。

林桂香，

「我國老年經濟安全保障法規範之研究」，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2004年。

孫迺翊，

「我國國民年金制度合憲性基礎之研究—以德國基本法及年金保險法為借鏡」，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，1995年。

郭躍民，

「全民健康保險特約醫事服務機構合約（特約醫院及診所）之研究」，台灣大學法律學研究所碩士論文，2004年。

黃文照，

「老年農民福利津貼暫行條例之研究」，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2006年。



蔡瑩潔，

「日本年金制度改革之研究」，國立政治大學勞工研究所碩士論文，2005 年。

三、 研究計畫

詹火生主持，

「我國社會福利法制之研究」，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組 1990 年委託研究計畫

蔡茂寅主持，

「各國健康保險制度保險人與保險醫事服務機構法律問題」，行政院衛生署 2000 年委託研究計畫。

「全民健保保險資格政策之未來走向研究」，行政院衛生署 2005 年度委託研究計畫報告。

「日本社會健康保險法制之比較研究」，國立台灣大學 2007 年邁向頂尖大學研究計畫。

四、 期刊論文（包含專書論文、研討會論文）

于宗先，

〈勞基法中的核心問題—退休金給付與工資決定〉，經濟前瞻第 1 卷第 1 期，1986 年 1 月。

片桐由喜，

〈日本社會保險之改革與遠景〉，收錄於，郭明政編，「社會保險之改革與展望」，國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心出版，2006 年 2 月。

王榮璋、黃淑芬、高珮瑾，

〈台灣需要的國民年金〉，社區發展季刊第 116 期，2007 年 5 月。

何秋香，

〈台灣私立學校教師退休制度之研究〉，僑光學報第 29 期，2007 年 7 月。

李建良，

〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，台灣本土法學第 24 期，2001 年 7 月。

李建良，

〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，收錄於氏著，「憲法理論與實踐（三）」，新學林出版股份有限公司，2004 年。

〈從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題〉，政大法學評論第 78 期，2004 年 4 月。

周麗芳，

〈年金制度之財源籌措〉，收錄於，郭明政主編，「年金制度及其法律規範」，1999 年 6 月。

林明鏘，

〈行政規則變動與信賴保護原則〉，收錄於葛克昌、林明鏘主編，「行政法實

務與理論（一）」，2003年。

林國明，

〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，台灣社會學第5期，2003年。

林錦慧，

〈淺談退休人員優惠存款制度〉，人事月刊第34卷第4期，2002年4月。

洪家殷，

〈論信賴保護原則之適用—司法院大法官釋字第五二五號解釋評析〉，台灣本土法學第27期，2001年10月。

孫迺翊，

〈從社會保險之財務處理方式論世代負擔之公平性問題〉，收錄於，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編輯，「當代公法新論（下）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版社，2002年

〈憲法解釋與社會保險制度之建構〉，臺大法學論叢第35卷第6期，2006年11月。

〈憲法解釋與社會保險制度之建構〉，臺大法學論叢第35卷第6期，2006年11月。

徐廣正，

〈我國國民年金制度之規劃與評析〉，政大勞動學報第12期，2002年7月。

郝鳳鳴，

〈我國社會法之現況與展望〉，輔仁法學第15期，1996年9月。

〈我國勞工保險給付年金化之研究〉，國立台灣大學法學論叢第26卷第4期，1997年7月。

〈國民年金法評釋〉，月旦法學雜誌第153期，2008年2月。

許宗力，

〈論法律保留原則〉，收錄於氏著，「法與國家權力」，元照出版，1999年10月。

郭明政，

〈年金制度及其法律規範〉，收錄於「社會安全制度與社會法」，翰蘆圖書出版，2002年12月。

〈個人帳戶方案之憲法分析〉，收錄於，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編輯，「當代公法新論（下）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集」，元照出版社，2002年。

郭玲惠、郝鳳鳴，

〈退休金〉，收錄於焦興鎧等著，「勞動基準法釋義—施行二十年之回顧與展望」，新學林出版股份有限公司，2005年5月，

陳武雄，

〈內政部辦理國民年金制度規劃工作的現況與展望〉，社會福利第132期，

1997 年。

傅立葉，

〈台灣社會保險制度的社會控制本質〉，台灣社會研究季刊第 15 期，1993 年。
〈老年年金、政黨競爭與選舉〉，收錄於，林國明，蕭新煌主編，「台灣的社會福利運動」，远流圖書有限公司，2001 年 8 月。

曾中明、姚惠文、鄭貴華，

〈我國國民年金之規劃歷程〉，社區發展第 116 期，2007 年 5 月。

曾明發，

〈軍公教人員退休金優惠存款制度問題研析（上）〉，立法院院聞第 31 卷第 5 期，2003 年 5 月。

楊通軒，

〈勞基法中退休與資遣法制之研究〉，勞資關係論叢第 9 期，1999 年 6 月。

葉至誠，

〈私立學校退撫制度改進方案芻議〉，立法院院聞第 32 卷第 3 期，2004 年 3 月

蔡宗珍，

〈退休公教人員公保養老給付金額優惠存款措施之變動〉，頁 11~12，發表於「第七屆行政法實務與理論學術研討會」，2007 年 11 月。

蔡茂寅，

〈社會法之概念、體系與範疇—以日本法為例之比較觀察〉，政大法學評論第 58 期，1997 年 12 月。

〈地方財政法與全民健保補助費爭議〉，月旦法學雜誌第 87 期，2002 年 8 月。

〈社會權（二）—生存權、勞動基本權〉，收錄於許志雄等著，「現代憲法論」，2002 年 10 月。

蕭麗卿，

〈由國民年金制度之爭議談我國老年經濟保障制度之建立〉，立法院院聞第 34 卷第 10 期，2006 年 10 月。

鍾秉正，

〈年金財產權之憲法保障—兼論司法院大法官會議釋字第 434 號解釋〉，中正大學法學叢刊第 10 期，2003 年 1 月。

〈社會保險中強制保險之合憲性基礎—兼論釋字第 472、473 號解釋〉，收錄於黃宗樂教授祝壽論文集編輯委員會，「黃宗樂教授六秩祝賀—公法學篇（一）」學林文化，2002 年。

〈淺析「國民年金法」〉，台灣本土法學第 98 期，2007 年 9 月。

五、 法院裁判（依年度排列）

最高法院 86 年度台上字第 2820 號民事判決。

最高法院 88 年度台上字第 96 號民事判決。
最高行政法院 89 年度判字第 1842 號判決。

六、 政府出版品

立法院公報第 84 卷第 30 期院會記錄。
立法院公報第 96 卷第 58 期院會記錄。
立法院第 5 屆第 2 會期第 4 次會議議案關係文書。
立法院第 6 屆第 5 會期第 12 次會議議案關係文書。
立法院第 7 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書。
立法院第 7 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書。
立法院第 7 屆第 1 會期第 7 次會議議案關係文書。
立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書。

貳、 日文文獻

一、 專書著作

八田達夫、八代尚宏編，
「社会保険改革 年金、介護、医療、雇用保険の再設計」，日本經濟新聞社，1998 年 5 月。

山田雄三監譯，
「ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス」，至誠堂，1975 年。

中尾幸村、中尾孝子，
「図解わかる年金」，新星出版社，2007 年 6 月。

加藤智章，
「医療保険と年金保険 フランス社会保障制度における自律と平等」，北海道大学図書刊行会，1995 年。

加藤智章、菊池馨実、倉田聡、前田雅子，
「社会保障法（第 3 版）」，有斐閣，2007 年 5 月。

宇賀克也，
「行政法概説 I」，有斐閣，2006 年 3 月第 2 版。

有泉亨、中野徹雄編，
「国民年金法（全訂社会保障関係法 2）」，日本評論社，1983 年。

西村健一郎，
「社会保障法」，有斐閣，2006 年 9 月初版第 5（追補）。

佐藤功，
「憲法（上）〔新版〕」（ポケット註釈全書），有斐閣，1983 年。

村上清，
「年金改革—21 世紀への課題」，東洋經濟新報社，1993 年 7 月。

岩村正彦，

「社会保障法Ⅰ」，有斐閣，2001年6月

武川正吾、塩野谷祐一編，

「先進諸国の社会保障Ⅰ イギリス」，東京大学出版会，2000年。

厚生行政委員会，

「厚生（Ⅱ）現代行政全集⑨」，行政出版社，1985年9月。

厚生省年金局、社会保険庁年金保険部監修，

「新年金制度の解説」，社会保険研究所，1985年5月。

倉田聡，

「医療保険の基本構造 ドイツ疾病保険制度史研究」，北海道大学図書刊行会，1997年2月。

真島伸一郎，

「年金がアツという間にわかる本」，住宅新報社，2004年8月（8訂版）。

荒木誠之，

「社会保障の法的構造」，有斐閣，1983年12月。

「社会保障法読本」，有斐閣，2002年4月第3版。

財団法人厚生統計協会，

「厚生指標（臨時増刊）保険と年金の動向」第53巻第14号，2006年

高藤昭，

「社会保障法の基本原理と構造」，法政大学出版局，1994年。

清正寛=良永彌太郎，

「論点社会保障法」，中央経済社，2000年9月2版。

堀勝洋，

「年金制度の再構築」，東洋経済新報社，1997年。

「社会保障法総論」，東京大学出版会，1994年3月。

菊池馨実，

「年金保険の基本構造 アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念」，北海道大学図書刊行会，1998年。

「社会保障の法理念」，有斐閣，2000年。

内野正幸，

「憲法解釈の論点〔第4版〕」，日本評論社，2005年。

稲葉馨、人見剛、村上裕章、前田雅子，

「行政法」，有斐閣，2007年4月。

二、 期刊論文

〈〔鼎談〕公的年金制度改革〉，ジュリスト 1146号，1998年。

ホセ・ヨンパレと、叶村みよ子，

〈人間の尊厳と自己決定権〉，法律時報 69巻9号，1997年。

二宮周平，

〈離婚に伴う財産分与として、夫の退職共済年金の30%を支払うよう命じた事例〉，判例タイムズ第1144号，2004年5月。

三浦大介，

〈在留期間の更新と裁量審査〉，行政判例百選I，別冊ジュリスト，2006年5月第5版。

小島晴洋，

〈基礎年金の制度設計〉，収録於，日本社会保障法学会編，「講座社会保障法」第2巻，法律文化社，2001年。

山川隆一，

〈労災保険金支払請求権と行政庁の処分〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000年3月第3版。

中村浩爾，

〈「人間の尊厳」と「個人の尊厳」についての一考察〉，大阪経済法科大学法学論集41号，1998年。

中野妙子，

〈2004年公的年金改革老齢基礎年金、老齢厚生年金の給付水準——法学の見地から〉，ジュリスト第1282期，2005年1月。

井上英夫，

〈被保護者の死亡と訴訟の承継—朝日訴訟〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000年3月第3版。

太田匡彦，

〈権利・決定・対価（一）—社会保障給付の諸相と行政法ドグマティック、基礎的考察—〉，法学協会雑誌第116巻第2号，1999年2月。

平岡久，

〈墓地、埋葬等に関する通達〉，行政判例百選I，別冊ジュリスト，2006年5月第5版。

伊達隆英，

〈じん肺管理区分管理四の認定と厚生年金保険障害等級三級への該当〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，2000年3月第3版。

安念潤司，

〈国民健康保険条例の合憲性—国保への強制加入と憲法十九条、二九条〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000年3月第3版。

尾形健，

〈憲法と社会保障法の交錯〉，季刊社会保障研究41巻4号，2006年。

周作彩，

〈裁量と権利侵害行為〉，行政判例百選I，別冊ジュリスト，2006年5月第5版。

岡村世理奈，〈国民健康保険被保険者証不交付処分取消請求事件〉，季刊社会保障研究 33 卷 2 号季刊社会保障研究 33 卷 2 号，1997 年。

岩村正彦，

〈不法在留の外国人と国民健康保険の被保険者資格〉，ジュリスト 1147 号，1998 年 12 月。

倉田聡，

〈外国人の社会保障〉，ジュリスト 1101 号，1997 年。

〈逆選択の禁止と強制加入〉，週刊社会保障 2290 号，2004 年 7 月。

〈社会連帯の在処とその規範意義〉，民商法雑誌第 127 卷 4、5 号，2003 年 2 月。

〈年金と社会保険——保険料納付の規範的意義〉，法律時報 76 卷 11 号，2004 年 10 月。

宮崎良夫，

〈未支給年金支払請求訴訟の承継の可否〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版。

島崎謙治，

〈憲法と社会保障の実施責任・財政責任の規律〉，季刊社会保障研究第 41 卷 4 号，2006 年。

神橋一彦，

〈児童扶養手当制度に関する国の広報、周知義務〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，2000 年 3 月第 3 版。

棟居快行，

〈社会保障法学と憲法学—具体と抽象の間で—〉，日本社会保障法学会編，社会保障法第 22 号，法律文化社，2007 年。

菊池馨実，

〈既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討〉，年金と経済第 21 卷第 4 期，2002 年 12 月。

〈社会保障の法理念と年金制度の基本枠組み〉，阪大法學 49 卷 1 号，1999 年 5 月。

〈年金制度における法主体とあるべき制度像〉，社会保障法学会編，社会保障法第 14 号，法律文化社，1999 年。

遠藤美奈，

〈「健康で文化的な最低限度の生活」再考—シティズンシップの視点から—〉，日本社会保障法学会編，社会保障法第 18 号，法律文化社，2003 年。

鎌田耕一，

〈健康保険法という使用関係の判断基準と被保険者資格〉，社会保障判例百選，別冊ジュリスト，有斐閣，2000 年 3 月第 3 版。

三、 法院裁判

大阪高判平成5年10月5日訟務月報40卷8號。
大阪高判昭和50年11月10日行集26卷10、11號。
札幌地判平成元年12月27日労民集40卷6號。
佐賀地判昭和29年3月13日行裁例集5卷3號。
京都地判平成元年6月23日判夕710號。
岡山地判平成3年10月29日労判602號。
東京地判平成2年11月20日判夕763號。
東京地判平成3年1月23日判夕777號。
東京地判平成9年2月27日判時1607號。
東京地判平成9年2月27日判時1607號。
東京地判平成9年9月27日判時1607號
東京地判平成元年9月26日判夕741號。
東京地判昭和35年10月19日行集11卷10號。
東京地判昭和43年9月26日労民集19卷5號。
東京地判昭和62年11月25日判時1261號。
東京地判昭和63年10月31日労判529號。
東京地判昭和63年3月28日判時1275號。
東京地決平成5年1月20日判時1464號。
東京高判平成17年3月25日。
東京高判昭38年11月4日行集14卷11號。
東京高判昭和35年3月11日行裁例集11卷5號。
東京高判昭和56年4月22日判時999號。
神戸地判昭和47年9月20日行集23卷8、9號。
最一小判平成元年3月2日判時1363號。
最一小判昭和58年4月14日民集37卷3號。
最二小判昭和29年11月26日民集8卷11號。
最二小判昭和57年12月17日訟月29卷6號。
最三小判平成7年11月7日民集49卷9號。
最三小判昭和63年4月19日判夕669號。
最大判昭和33年2月24日民集12卷2號。
最大判昭和42年5月24日民集21卷5號。
最大判昭和53年10月4日民集32卷7號（マクリーン事件）。
最大判昭和57年7月7日民集36卷7號。
最判所昭和53年7月12日大法廷判決民集32卷5號。
最判昭和28年10月27日民集7卷10號。
最判昭和31年4月13日民集10卷4號。

最判昭和 42 年 5 月 24 日大法庭判決民集 21 卷 5 號。

最判昭和 43 年 12 月 24 日民集 22 卷 13 號。

新潟地判平成 16 年 10 月 28 日賃社 1382 號。

広島地判平成 17 年 3 月 3 日。

広島高判平成 18 年 2 月 22 日。

広島高裁岡山支判昭和 38 年 9 月 23 日判時 362 號。

參、英文文獻

William Beveridge, Social Insurance and Allied Services, The Macmillan Company(1942)

