airiti

臺大社工學刊　第三十三期
一〇五年六月　89 頁-128 頁

NTU Social Work Review
No. 33, Jun. 2016, pp.89-128
DOI: 10.6171/ntuswr2016.33.03

已開發國家年金自動調整機制之發展與變革

傅從喜*
國立臺灣大學社會工作學系助理教授
施世駿
國立臺灣大學國家發展研究所副教授
林宏陽
國立屏東科技大學社會工作系助理教授
張秋蘭
大葉大學人力資源暨公共關係學系助理教授

* 通訊作者 E-mail: tsunghsifu@ntu.edu.tw
2015 年 7 月 11 日收稿；2015 年 10 月 15 日確定刊登。

airiti

摘要

過去 30 年來，在人口老化、年金制度成熟，以及勞動市場展望不佳等情況下，西方國家普遍對其年金制度進行改革。年金改革的主要挑戰，是如何同時兼顧老年經濟安全的保障，以及年金財務的永續，而這兩個面向都與年金的給付水準有直接的關聯。為了提升年金財務的永續性，許多西方國家在 1990 年代以後開始建立年金自動平衡機制（automatic balance/balancing mechanism）。此種機制的運作，是依據年金的償付能力（solvency）與永續性（sustainability）指標來自動調整年金給付，以提升年金的長期財務均衡。此種新興機制的發展，讓傳統公共年金制度的發展產生了重大變化，不僅象徵著公共年金政策發展邏輯的調整，同時也根本地改變了公共年金給付水準的決定方式。本研究檢視西方國家年金自動調整機制與自動平衡機制的發展與意涵，比較主要國家年金自動平衡機制的設計，並分析此等發展對於公共年金制度的影響與衝擊。

關鍵詞：年金、年金自動平衡機制、年金自動調整機制、年金改革

airiti

壹、前言

歐美國家都在世紀中葉之前就已建立現代的年金制度，至今各國的年金制度都已成熟，在人口高齡化的趨勢下，領取年金人數相對於繳費人數的比值愈來愈高，使得公共年金的支出持續成長。由於人口結構的老化，使得經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）國家在 1999 年至 2005 年間，平均年金與其他退休支出的成長率比國民所得的成長率高出 17.5%，引發各界對於年金永續的憂慮（Whitehouse, D'Addio, Chomik, & Reilly, 2009）。另一方面，近年來部分歐美國家尚面臨經濟發展減緩、失業人數增加及薪資成長停滯的情形，導致國家的財政能力與就業者的繳費能力均下降，致使公共年金制度的財務壓力更為重（Myles Pierson, 2001）。尤其是多數歐美高所得國家的公共年金制度多採隨收隨付的財務處理方式，此種制度更容易受到人口結構的影響而面臨制度調整的壓力。

過去 20 年間，OECD 與歐盟的會員國都曾對年金制度進行重大改革。改革的策略，包括了以下幾個主要面向：擴大年金涵蓋範圍（主要為擴大企業年金與個人年金的涵蓋範圍）、提高年金的適足性（包括引進社會安全網機制與提高基礎年金保障等）、提升財務永續（包括改革先前繳費所得的採計方式、強化平均餘命的連結、改變年金給付的調整方式等）、提升經濟效率（包括提高年金的請領年齡與調整退休的誘因機制）、提高行政效率（改革年金行政體系）及強化年金安全性（包括引進強制性確定提撥制以分散年金給付來源、成立年金基金、強化企業年金與個人年金的規範等）（Myles & Pierson, 2001; Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2013; Whitehouse et al., 2009）。

年金改革沒有完美方案，無法同時兼顧各種不同的目標與原則。從各國年金的實際改革狀況觀之，也可以發現，儘管各國年金制度所面臨的問

題可能相近，但各國年金改革策略則大不相同。各國年金改革面臨的主要挑戰之一，就是如何兼顧老年所得的保障與年金財務的平衡。而與這兩個面向都關係密切的因素，就是年金給付水準的設定。在西方高所得國家，公共年金已成為絕大多數老人主要的所得來源，因此，公共年金給付水準的高低變動直接影響老人的經濟狀況（Ebbinghaus, 2011）。另一方面，年金給付水準的設定也對年金的總體支出造成直接的影響，成為影響年金財務平衡的重要變項。事實上，年金給付水準的重要性很早就受到重視。國際勞工組織在 1952 年所通過的第 102 號〈社會安全（基本標準）公約〉（Social Security [Minimum Standards] Convention, 1952）中明定，老年年金給付的最低水準應達所得替代率的 40%（International Labour Organization [ILO], 2015a）。而後在第 128 號〈失能、老年與遺屬給付公約〉（Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967）中又明定老年給付的標準應以所得替代率的 45%為標準；同時應隨著薪資水準或是基本生活水準的變動來進行檢視（ILO, 2015b）。國內也有學者主張參考老人安養需求，以及最低生活費用標準，來設定合理的老年基礎年金給付之水準（詹宜璋、王正，1994）。

儘管年金給付水準的設定可以有國際的規範與學理的標準為參據，但現實上，如何設定與調整年金的給付水準更是高度政治性的議題。從西方國家年金改革的過程也可看出，影響年金改革的方向與改革成敗的最關鍵因素，往往不在財政或人口等因素，而是政治因素（莊正中，2013；Hinrichs, 2005; Immergut, Anderson, & Schulze, 2006; Marier, 2008）。Cremer 與 Pestieau（2000）就強調，經濟學者、人口學者與精算學者可輕易地點出年金財務的問題，但是年金制度的建立與改革通常需經歷漫長的政治過程，在這過程中充滿了各方的遊說、角力與抗阻。年金改革最大的政治挑戰是民粹主義（populism），在民粹主義之下，政治人物爭相對年金給付加碼。政治人物的任期短，最關心的是其下一次選舉能否勝選，至於年金制度是

airiti

否能永續經營則傾向於留給後續的繼任者去處理。另一方面，年金改革若牽涉到既有權益的緊縮，將無可避免地面臨既得利益者的抗拒。在西方民主社會中，年金制度的改革在政治上就面臨許多否決點（veto points）（Bonoli, 2000），使得年金改革往往面臨政治阻力而無法順利推動，或是造成改革的過程變得曲折漫長，無法即時回應年金體系所面臨的內、外在壓力。

為了避免年金給付的調整動輒成為政治角力與對抗標的，許多西方國家自二十世紀中葉以後紛紛建立了年金的自動調整機制（*automatic adjustment mechanisms*, AAM），將年金的給付水準與特定的社會發展變項連動。早期年金自動調整機制的建立，主要立基於兩個目的。第一是透過定期調高年金給付以保障老人長期的經濟水準；第二是避免政治力量的不理性運作導致年金給付的過度膨脹。經過了 1950 年至 1980 年間，年金給付的大幅提升，許多國家老人的經濟條件已不遜於工作世代人口。相對地，許多國家則因年金給付過於優渥、工作世代需為年金制度負擔的財務成本過於沉重，而引發了世代不公的爭議（Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck, & Myles, 2002）。同時，許多國家也因優渥的給付導致年金制度面臨重大的財務壓力。在此背景之下，有些國家開始採用了自動平衡機制（*automatic balance/ balancing mechanism, ABM*），讓年金制度隨著人口與／或經濟條件的變動自動調整，免除每次需要透過漫長的修法過程才能調整的缺失。這種機制某種程度有助於大幅減低年金制度調整過程所可能遭遇的政治阻力。同時，此一機制透過預先設定的調整因子與調整公式，提供了年金制度調整的合理基礎，讓削減年金給付等高政治難度的改革措施得以實現，確保公共年金制度的財務在未來不會成為公共財務難以估計的負擔（D'Addio & Whitehouse, 2012; Turner, 2009; Vidal-Meliá, Boado-Penas, & Settergren, 2009; Weaver, 2011）。

我國前一波年金改革自 1992 年開始討論，歷時十數年，到 2008 年才終於完成國民年金保險及勞工保險新制的立法。這一波年金改革，從 2012

airiti

年年底開始討論研議，目前行政部門雖已完成改革提案，但立法部門似無積極討論行政部門所提的修法提案之跡象。此外，也同樣面臨前述所討論的「民粹」現象，致使改革的進程頻受阻擾。因此，國內也開始出現關於年金自動平衡機制的討論（柯木興，2011）。儘管愈來愈多國家的年金制度已採行此一策略，但國內對此一議題之討論仍屬少見。本論文即深入探討此種機制的發展脈絡與主要國家實施現況，並評析此一策略之實施對於年金制度發展所具有的意義與影響。本研究接下來分為四個部分，第一部分討論年金自動調整機制的發展與影響，第二部分分析年金自動平衡機制的發展與主要國家實施狀況，第三部分從典範轉移的角度來探討年金自動平衡機制的意涵，最後是本研究的結語。

貳、年金自動調整機制的發展與影響

正如 Turner（2011）所言，「長壽」（longevity）已成為現代人的重要風險。當德國於 1889 年建立第一個社會保險年金制度時，國民 0 歲時的平均餘命男性僅約 37 歲、女性僅約 40 歲（Twarog, 1997）。到 2011 年時，OECD 各國平均 0 歲的餘命已達 80.1 歲。從 1970 年至 2011 年的 41 年間，OECD 各國 0 歲的餘命平均增加了 10.1 年（OECD, 2014）。2009 年時，OECD 國家 65 歲的餘命平均達到男性 17.2 年、女性 20.5 年（OECD, 2011a）。

當前高所得國家民眾的高平均餘命水準，是各國在設計社會安全年金制度之時難以想像的。而各國平均餘命日益上升的趨勢仍在持續中，這對老年經濟安全體系造成重大的挑戰。平均餘命的延長，意味著老人退休後需要經濟支持的時間延長，凸顯長期老年經濟安全保障的重要性。老人退出勞動市場開始領取年金給付後，平均尚有十數年甚至二十幾年的晚年生活，為確保年金給付能維持老人長期的退休生活，絕大多數實施確定給付

airiti

制年金給付的國家，都訂有年金給付的調整機制。以 OECD 國家為例，民眾在達到年金合格年齡後，男性餘命平均尚有 18.3 年、女性尚有 22.5 年，如果年金給付未能逐年調整，則年金給付的實質價值將逐漸被通貨膨脹所侵蝕。假定在物價年增率為 2.5%，而年金給付維持不變的情況下，則平均男性年金給付的實質購買力將下降 37%、女性將下降 43%（Whitehouse et al., 2009），由此可見，年金給付定期調整的重要性。OECD（1988）甚至認為此種依經濟指標來調整給付的機制是福利國家進程的重要象徵。

一、年金自動調整機制的發展

各國年金的自動調整機制並非是在年金制度實施之始就建立，而是在年金制度運作一段時間之後才開始採行自動調整機制。許多國家的年金制度建立在第一次世界大戰之前，大戰期間，因物價高漲，許多國家透過特別的行政或立法程序來調整年金給付，以維持其購買力。但這些不定期的政策調整易受到政治與經濟因素的左右，也導致年金的長期給付水準難以預測。因此，透過立法建立明確的年金調整方式，成為當時年金制度發展的政策思考方向（Fernández, 2012）。

最早通過實施年金自動調整的國家是丹麥。丹麥在 1891 年即建立公共年金制度，1922 年〈年金法〉的修正將年金給付水準與公務員薪資的變動掛勾，且每半年調整一次。接著在 1933 年通過的〈國家保險法〉修正中，規定年金及其他社會安全給付都根據物價指數自動調整（Gerig, 1960）。美國也是在 1922 年就建立軍人退休給付依在職者薪資的變動而自動調整的機制（US Congressional Budget Office, 1981）。此一機制，意味著行政機關將依事先設定的指數波動來調整年金給付，無須再經過立法部門之認可程序。丹麥與美國年金自動調整機制的創新並未立即引發其他國家的效仿。第二次世界大戰期間，在物價高漲的情勢之下，幾乎所有實施公共年

金的國家都提高年金給付水準。這些調整雖非定期實施，但許多國家頻繁地調高年金給付水準，以反映物價的變動（Gerig, 1960）。

到第二次世界戰後，才開始出現第一波建立年金自動調整機制的風潮。首先是盧森堡在 1946 年通過年金自動調整機制，只要物價指數從預設之 1,500 點上升或下降 100 點，基礎年金就自動向上或向下調整相同的比率；盧森堡隨後又在 1948 年建立公務員年金的自動調整機制，以 1948 年 1 月為基準，當物價指數上升或下降達 5%時，年金給付就跟著向上或向下調整 5%（Gerig, 1960）。接著法國（1948 年）、瑞典（1951 年）、芬蘭（1955 年）、荷蘭（1956 年）、德國（1957 年）等國家都陸續實施類似的機制（Fernández, 2012）。

1960 年至 1970 年代期間，有些未建立年金自動調整機制的國家，其年金給付的實質成長率明顯高於薪資或物價指數的成長率，例如，美國國會在 1969 年開始採取推升社會安全年金給付的行動，在 1970 年至 1972 年間，平均一對夫妻的年金給付之實質成長率就高達 28%；在 1968 年 2 月到 1976 年 1 月期間，年金給付增加率最高的民眾，其增幅可達到 133%，大幅高於同一時期的物價成長率 54%（Hurd & Boskin, 1981）。1975 年時，美國老年、遺屬與身心障礙年金的支出已高過當年的收入（Svahm & Ross, 1983）。為避免年金給付成長的失控及每次爭議年金調整額度的拉鋸，美國國會於 1972 年通過〈社會安全法〉的修訂，建立老年年金給付和消費者物價指數的連動機制，並於 1975 年開始實施（Diamond & Gruber, 1999）。[1] 在 1965 年至 1977 年間，建立年金自動調整機制的國家還有奧地利、義大利、加拿大、英國、日本、澳洲、紐西蘭、瑞士等，堪稱建立年金自動調

[1] 值得強調的是，美國雖建立年金自動調整機制控制年金給付的成長幅度，但光靠此一機制實無法回應長期的年金財務壓力，故美國在 1983 年再度對年金制度做大幅修正，包括逐步提高提撥率、逐步提高退休年齡、實施所得調查等，提升年金財務的長期平衡（Schieber, 2012）。

airiti

整機制的高峰期（Fernández, 2012; US Congressional Budget Office, 1981; Whitehouse et al., 2009）。

儘管各國政治體制與人口經濟條件不一，但時至今日，年金自動調整機制已成為各國年金制度普遍實施的措施。指數化調整的運作原則，是選定某個或多個指數，並以某個時間點的數值作為基準，然後在固定的時間間隔，以該項基準值乘上指數的變動率，作為新的應用數值（Weaver, 1988）。最常被用來作為自動調整參考指標的，就是薪資指數和物價指數。目前在 32 個 OECD 國家中，有 26 個國家有實施廣義的確定給付所得相關年金制度，這些制度全部都採行自動調整機制。在這 26 個國家當中，自動調整機制僅與物價指數連動者有 15 個國家；僅與薪資指數連動者有 4 個國家；結合物價指數及薪資指數自動調整者有 6 個國家；另有 1 個國家是以 GDP 與物價指數變動率的一半相加後作為年金自動調整率（OECD, 2013）。也有少數國家採取累進式的階梯調整（progressive indexation）。例如，義大利年金給付額在最低年金 3 倍以內者完全依物價指數調整，年金給付相當於最低年金的 3 至 5 倍的部分，依物價指數的 90%調整，超過此一水準之年金給付部分則依物價之 75%調整。奧地利則是依物價指數調整為原則，但給付水準超過一定標準者不予調整（OECD, 2013; Whitehouse et al., 2009）。

由於各國物價變動和薪資變動的幅度不同，在不同的給付調整方式之下，經過長時間的累積，可能對年金的給付水準造成明顯差異。例如，英國在 1978 年至 1981 年間，年金給付依據薪資指數調整，且規定調整之幅度至少必須與物價增幅相當。碰巧這幾年因政府與工會協商的結果，造成薪資成長負成長。換言之，年金給付的調整方式造成了領取年金者的年金給付成長高於就業者的薪資所得成長之情形。為避免此種狀況的持續發展，英國於 1981 年將年金給付改為與物價指數連動（Whitehouse et al., 2009）。此後由於物價增幅低於薪資成長幅度，造成英國的基礎年金相對於平均薪資的比例愈來愈低，儘管基礎年金給付水準由 1980 年之每週 27.15 英鎊逐

年上升到 2014 年之每週 113.1 英鎊，但同一期間基礎年金給付相對於平均薪資的比率由 24.6%降為 18.2%（GOV.UK, 2015）。若調整規則未改變，估計到 2045 年時基礎年金給付水準會降到相當於平均薪資的 6%（Whitehouse et al., 2009）。

二、我國主要老年給付的自動調整機制

我國社會安全體系最早建立年金自動調整機制是公務人員退休金的調整機制。根據〈公務人員退休法施行細則〉的規定，〈公務人員退休法〉所訂的各項現金給與，包括月退休金在內，均隨現職人員待遇調整而自動調整。換言之，公務人員退休金的給付水準是與公務人員的薪資調整連動。這樣的機制面臨兩個重大問題。首先，公務人員的調薪是高度政治性的議題，且調薪的時間與幅度完全無法於事前預期。雖然公務人員的調薪是由行政院會商考試院核定，但因牽涉到預算的增列，故最後仍須立法院同意方得實施（黃朝盟、謝麗秋，2011）。因此，此種自動調整方式完全無法如西方國家一樣免除或至少降低立法部門對年金給付調整的介入。其次，目前臺灣社會普遍認為公務人員的退休金相對優渥，因民眾不願見到公務員退休金加碼導致現職公務人員難以調薪，致使現職公務人員的薪資水準無法依社會經濟的發展而提升，這應是制度設計之時始料未及的效果。

國民年金保險於 2008 年開辦時，以及勞工保險於 2009 年 1 月 1 日開始辦理老年年金給付時，都立即建立與物價指數連動的年金自動調整機制。但年金給付的調整並非每年為之，而是自請領年度開始計算之消費者物價指數累計變動達 5%時才調整。當物價指數上升但累計幅度未達 5%時，意味著年金給付實質水準的下降。例如，勞動部勞工保險局日前宣布，因 2010 年至 2014 年的物價指數累計成長超過 5%，2010 年領取勞保年金者自 2015 年 5 月起調高給付。但 2011 年開始領取勞保年金者，儘管 2011

airiti

年至 2014 年物價指數累計成長 3.97%，但仍未達門檻而不調整給付（勞工保險局，2015）。這種延遲調整而非依年度調整的方式，造成領取年金者短期間給付的些微損失，也增加給付行政的複雜度。

此外，我國的老農津貼、中低收入老人生活津貼，以及國民年金基本保障年金等非繳費式的老人年金方案，也於 2012 年起建立自動調整機制，定期依消費者物價指數之變動而調整。主管機關在官方報告中指稱，此一作法之目的在反映物價上漲、確保弱勢族群的經濟生活（內政部，2011）。然而，此一機制之建立，其主要之背景乃是 2012 年總統大選國民黨與民進黨對於老農津貼調漲之爭。老農津貼最早於 1995 年開始實施，最初之給付水準為每月 3,000 元。之後老農津貼的給付水準在歷次重要選舉中均成為關注焦點。經過數次加碼，至 2011 年時，老農津貼之給付水準已倍增至每月 6,000 元。2011 年中，民進黨主張老農津貼給付水準加碼至每月 7,000 元。基於選舉競爭之考量，執政之國民黨雖不敢堅決反對老農津貼加碼，但也同時提出「津貼加碼制度」之作法，自 2016 年起，老農津貼及包括上述各項津貼在內之八大社福津貼將定期（每 4 年）依物價指數調整，其目的是「不再讓弱勢者變成棋子，每逢選舉就討價還價」（中國國民黨文化傳播委員會，2011）。

過去 20 年來，我國老農津貼給付調整方式的改變，與許多西方國家的公共年金給付調整機制的發展過程類似。我國老農津貼實施之初，並未訂有任何給付調整機制，但因政治因素導致給付水準數次的大幅調升。給付水準從 1995 年的 3,000 元上升到 2013 年的 7,000 元，換算平均成年成長率為 4.71%；而同一期間我國物價平均年成長僅 1.14%。這 18 年間老農津貼上升的幅度為物價指數的 4.13 倍，顯示此一方案之給付水準已因政治因素而失控，最後必須實施自動調整機制以控制給付的成長。這與西方國家年金自動調整機制的發展背景如出一轍。

三、年金自動調整機制的運作及對老人經濟之影響

如前文所述，絕大多數國家的年金自動調整機制是與物價指數掛勾。物價指數調整能維持其購買力；而薪資指數調整則能吸納平均生活水平的成長，同時反映經濟成長的成果（Weaver, 1988）。以近年來高所得國家的實際經驗，物價的增幅通常低於薪資的增幅，因此，在自動調整機制之下，長期下來的累積效果，會造成領取年金給付的老人之經濟水準逐漸低於領取薪資所得之工作世代。制度的設計刻意讓退休者的年金所得長期增幅低於就業者的薪資所得增幅，也隱含了對於勞動價值的推崇以及就業倫理的鞏固。

理論上，依物價指數調整年金，是要將年金給付的實質購買力維持在固定不變的水準。然而，實際上受到各種因素的影響，使得物價指數調整無法達到這種理想狀態。首先，年金給付的調整都是採回溯的形式，也就是說，當期的調整率通常是依據前一期的數據變動來進行的。而各國年金給付的調整通常是每年為之。換言之，以公共年金為主要所得來源的老人，若碰到物價短期劇烈的變動，並無法適時地靠年金的自動調整機制來反映其消費需求。第二，不同型態的家戶因其生活需求的不同，其消費物價的實際變動也會有所不同，用平均數來作為調整的依據可能會高估或低估領取年金者的實際物價波動。Crawford 與 Smith（2002）就以英國為例指出，英國物價指數的測量是採用零售物價指數（retail price index, RPI）計算，是以一個典型家戶的消費需求來測量。然而，現實中並沒有所謂「典型家戶」的存在。換言之，物價指數未必真實反映一般家庭所實際面臨的物價波動狀況，甚至未必是反映大多數家戶的狀況。美國勞動部定期公布的物價指數包含不同地區的物價變動情形，從其公布的數據中就可以清楚看出，不同地區的物價指數波動有明顯的不同（United States Department

airiti

of Labor, 2015）。Crawford 與 Smith 的研究也顯示高低所得的家戶之間確實會有不同的物價指數。此外，立基於長時期實證資料為基礎的研究都發現，以老人的主要消費項目為基準的物價波動狀況和整體的物價波動不同，但二者之間並未有一致的模式或趨勢（Crawford, 1994; Crawford & Smith, 2002; Nuschler, 2013）。Crawford 與 Smith 的計算結果顯示，從 1976 年至 2000 年的 25 年間，領取年金者和非領取年金者的物價指數並不相同，平均而言，在此期間領取年金者的物價指數（6.78%）比非領取年金者（6.93%）為低，此意味著依平均物價指數調整的結果，在這段期間提升了領取年金者的實質購買力。Crawford（1994）的研究發現，英國在 1979 年至 1992 年期間，由於食物、衣物、室內燃料等家庭必需品的價格下降，而外食、娛樂等高消費項目的價格上漲，導致在此期間最富有的 10%家戶的通膨率比全體家戶的平均高出 2.4%；最貧窮 10%家戶的通膨率則比全體家戶的平均低 0.32%。同時，此一期間累積下來，退休家戶的通膨率比全體家戶之平均還高出 0.72%。換言之，這段期間依物價調整年金的結果，並未能完全反映退休者實際的生活需求。

為了反映老人的消費項目與非老人有所不同的現實，有些國家在運用物價指數來調整年金時，會調整年金物價指數所包含的項目。例如，比利時將煙草、酒精與汽油等項目排除在調整年金給付的物價指數計算中；法國也將煙草排除在外；英國則考量老人與非老人在住宅支出上的明顯差異，而對住宅支出有不同的計算方式，以得出據以調整年金給付的物價指數（Whitehouse et al., 2009）。

另一方面，計算消費者物價指數的方法不只一種，不同的調查和測量方式會得到不同的結果，這也會影響到通膨指數的高低，進而直接影響到與其連動的年金給付之水準。以美國為例，其社會安全年金給付的調整是依「都市薪資勞動者消費者物價指數」（CPI for Urban Wage Earners and Clerical Workers, CPI-W）的變動自動調整。美國社會安全年金給付於 1972

年國會修法通過依物價指數自動調整時，CPI-W 是美國唯一公布的官方 CPI 指數，這是以全美 87 個城市的 80,000 項物品的零售價格為資料蒐集基礎，並根據前一年曾受僱 37 週以上且所得有半數以上是來自受僱薪資者的個人消費模式來計算，符合這些條件的調查對象占美國總人口之 32%（Nuschler, 2013）。這個指數是測量比較一組固定的物品與服務在不同時間點的價格，但消費者的消費型態會隨時變動，尤其是在價格明顯變動之際，消費者並不會維持相同的消費型態不變，而是會尋求替代品（Kling, 2013）。當消費型態變動而與基期時的狀況不同時，則此一測量無法反映當下真實的生活支出需求（US Congressional Budget Office, 1981）。因此，近年來美國有一些組織與學者就力倡應以不同的方式來取代目前的指數調整方式。他們認為應該用「所有都會區消費者連鎖消費者物價指數」（Chained Consumer Price Index for All Urban Consumers, C-CPI-U）來取代 CPI-W 作為社會安全年金的連動指數，因為這個指數更能反映消費者因物價而做的消費行為改變；而後者的上升率也通常比前者為低。在 2001 年至 2011 年間，C-CPI-U 的年變動率平均比 CPI-W 低 0.25 個百分點。根據美國國會預算局的估計，若社會安全的指數化自動調整機制在 2014 年做此改變，則在 2014 年至 2023 年的 10 年間，老年、遺屬與身心障礙年金給付可省下 1,272 億美元，因此，此一改革提案也被認為是一種降低聯邦支出的策略（Nuschler, 2013）。但其代價就是老人年金給付的下降。若美國 2014 年就實施此種新的調整指數，則該年滿 62 年開始領取年金者，到 30 年後其給付水準平均將會比現行調整方式減少 7.2%（Kling, 2013）。

以 CPI 自動調整年金給付的另一個問題，是與調整的頻率有關。物價指數之測量區間可以有三種方式：第一種是點對點的測量，例如當年的 12 月與前一年的 12 月的對比；第二種是以季度來比較，也就是採用 3 個月的平均值；第三種是以全年的平均來比較。長期而言，這三種比較會得到

airiti

相同的結果，但短期而言，其結果則可能有明顯的不同。美國國會預算局曾用這三種方式比較 1969 年至 1979 年的 10 年間之 CPI 成長，發現在有些年度不同的比較方式出現明顯的差距（US Congressional Budget Office, 1981）。由於年金給付的調整通常是依年度進行，故無法反映極短期間內較為劇烈的物價波動。

四、年金自動調整機制的公共政策意涵

雖然年金自動調整機制已普遍成為絕大多數國家年金制度的重要內涵，但對於此一機制的政策意涵之討論並不多見。目前為止，僅有 Weaver（1988）曾對自動調整機制對公共政策的意涵提出系統性的討論。Weaver 強調，公共政策透過指數化（indexation）的自動調整方式來對抗通貨膨脹，意味著政策制定者至少部分地釋出了他們對公共政策的決策權力，將影響億萬經費及千萬民眾福祉的政策決定權力交給行政官僚及其所設定的電腦公式來決定。Weaver 認為這種趨勢是 1960 年至 1970 年代美國公共政策最重要的發展特徵之一。尤其是 1960 年代末期到 1970 年代受到通貨膨脹指數高漲的影響，美國聯邦方案採取指數化調整以對抗通貨膨脹的作法愈來愈普遍。1966 年時，實施指數化調整的聯邦方案僅有 17 個；到 1980 年時，已增加到了 90 幾個，且約有三分之一的聯邦支出是直接與 CPI 或相關的物價指數掛勾（US Congressional Budget Office, 1981）。

Weaver（1988）用政治人物的行為動機之角度來解釋指數化自動調整機制日益普及的現象。Weaver 認為政治人物追求三種目標：良善的政策（good policy）、政績宣傳（credit claiming）以及規避責難（blame avoiding）。從良善政策的角度而言，社會安全給付本來就需要適時調整，若未建立指數化調整機制則可能會出現不理性的調高或刪減，因此，建立指數化調整後能用最低的時間及決策成本來達成給付調整的目的，故政治

人物願意犧牲其調整給付的決定權而支持指數化自動調整。而從政績宣傳的角度來看，給付的指數化自動調整意味著政治人物失去了以加碼給付來爭取選民好感的機會，但若領取給付者已視給付的定期加碼為理所當然，政治人物運用其決策與裁量權力來調高給付也無法獲得選民的感恩，此時政治人物就乾脆設定指數化自動調整機制來處理此一議題。而從規避責難的角度觀之，領取給付者對其給付的購買力下降之感受非常敏銳，其對損失的恐懼甚於可能獲得更高幅度的給付提升之期望，因此，會透過選票懲罰不支持指數化自動調整機制的政治人物。同時，有了指數化自動調整機制，政治人物就不用擔心未來可能出現必須投票反對給付上升的狀況。

但到了 1980 年代初期，就因政府支出膨脹迅速衍生財政赤字，各界開始出現重新檢視這種指數化自動調整機制的呼聲（Weaver, 1988）。時至今日，這種是否應更改社會安全自動調整機制的討論未曾停歇（Kling, 2013; Nuschler, 2013）。然而，正如 Weaver（1988）所強調，這種指數化自動調整機制一旦建立，就很難打破；甚至，方案的指數化會出現擴散的情形，一旦政策制定者和利益團體熟悉其概念與運作方式，就容易將此機制應用在新的方案之中。長期以來，指數化自動調整機制確保了年金給付的定期調整，一旦廢除這種機制，必然引發強力的抗拒。政治人物出於規避責難的考量，必然不願貿然提出廢除指數化調整機制的作法。況且，若無指數化的自動調整，則年金給付無法維持老人長期的購買力，亦將衍生其他的政策課題。因此，近年來各國有關社會安全指數化自動調整機制的討論，並未出現應廢除此種機制的聲音，只是聚焦是否該採取其他不同的指數化調整途徑。而年金給付的自動平衡機制，就是許多國家用來替代或補充年金自動調整機制的重要策略。

airiti

參、年金自動平衡機制的源起與主要國家實施現況

一、年金自動平衡機制的源起

雖然愈來愈多國家的年金制度採行自動平衡機制，但有關此一機制意涵之討論，卻相當少見。自動平衡機制也有人稱之為「自動穩定機制」（automatic stabilizer mechanism）（OECD, 2011b; Weaver, 2011），指的是一組依法預先設定好的策略，當年金制度的「償付能力」或「永續性」等指標變動時，立即地啟動制度調整；其主要目的在於避免立法者的頻繁介入，以建立年金的財務均衡（Vidal-Meliá et al., 2009）。由於提高年金繳費率與降低年金給付水準都面臨高度的政治挑戰，因此事先設定好未來的調整幅度可降低政治成本，Börsch-Supan（2006）甚至稱此為「理性」的機制（rational mechanisms），因為此一機制讓年金體系的改革過程回歸理性的考量。年金自動平衡機制之設計可透過收入面或支出面兩個面向，實務上近期西方國家年金自動平衡機制的運作都是聚焦於如何調整給付以提升年金永續性（鄭清霞，2014；Scherman, 2011）。

自動平衡機制最早是在 1982 年由時任美國國家社會安全改革委員會（National Commission for Social Security Reform）主席的 R. J. Myers 所提出。Myers 建議實施一個以隨收隨付為基礎的自動平衡機制，將年金基金規模限縮在相對較小之規模，當基金規模低於年度年金支出之 55%或高於其 60%時，提撥率就自動向上或向下調整 0.4%。此一制度構想雖未實現，但引發許多討論和關注。美國精算學會（American Academy of Actuaries）也強調，如果沒有自動平衡機制，國會通常會等到社會安全危機迫在眉睫才願意進行改革，屆時需要在短時間內進行大幅度的變動，因此年金自動平衡機制有助於年金制度的長期平穩發展。該學會進一步具體建議美國社會安全應考慮實

施年金自動平衡機制，設計出給付、提撥率和正常退休年齡的綜合自動調整機制，以提升年金財務的均衡配置（American Academy of Actuaries, 2011）。

年金自動平衡機制理念雖看似簡單，但落實至政策實務面的思考時則牽涉到相當多元的面向。Weaver（2011）就指出，年金自動平衡機制所牽涉到的政策設計議題，包括年金調整的連動變項、調整的幅度，以及調整的強制程度等，都是制度設計時需考量的面向。以下分析比較主要國家實施年金自動平衡機制的制度異同，檢視各國不同政策選擇背後的理念與邏輯，並探討各國年金自動平衡機制對我國年金制度之啟示。

二、主要國家的年金自動平衡機制

（一）瑞典的年金自動平衡機制

瑞典於 1998 年對其年金制度進行結構性改革，改革後的所得年金是以隨收隨付制（Pay-As-You-Go, PAYG）為基礎的確定給付制度。被保險人的保費提撥率固定，並將其提撥之總額計入其個人的虛擬帳戶之中。但是，所得年金制度並未如完全提存準備（fully-funded）的個人帳戶制度一般，確實將其提撥之金額作為老年年金給付之儲備，而僅是將個人生涯所繳交的保費以資產形式予以記錄，並將以此作為計算年金給付的基礎，在計算當期的給付時，依據經濟與人口等變數調整個人所能獲得的給付水準（莊正中，2013；Cichon, 1999）。

為了提升財務的長期平衡，確保年金資產能夠大於潛藏負債（liability），瑞典的所得年金制度亦引進財務自動平衡機制，以平衡率來調整年金的收支差異。其公式為：

平衡率＝（保費收入的資本化價值＋年度緩衝基金總額）÷年度應履行年金給付總額[2]

[2] 有關「保費收入的資本化價值」之計算方式，以及瑞典年金緩衝基金的介紹，

airiti

當平衡率大於 1 時，意味著該年度的財務資源足以支應年金制度應負擔的給付義務，不啟動調整機制。相對地，當平衡率小於 1 時，代表該年度的財務資源無法清償給付總額，故應啟動財務平衡機制。啟動自動平衡機制後，將根據平衡率來調整該年度繳交保費者所累積的年金給付價值，並將此記錄於各人繳費紀錄之中（Riksdag, 2002）。到平衡率恢復到 1 以上時，自動調整機制即停止運作。由於自動調整機制僅在平衡率小於 1 時啟動，平衡率大於 1 時則未有相對應的調整機制，故為一非對稱的自動調整機制（Settergren, 2003），其目的在透過間接方式達到降低年金給付的效果，進而維持長期年金財務的平衡。

（二）德國的年金自動平衡機制

德國年金制度自動平衡機制的想法及作法，並非一步到位，而是經過近 20 年的討論及政策嘗試，才逐漸浮現今日的政策樣貌。1989 年通過的〈年金改革法〉將年金給付的調整依據由稅前毛薪資成長改為稅後實質薪資成長率來調整，並從 1992 年開始實施，清楚彰顯德國政府抑制年金給付成長的意圖。接著，在 1997 年的改革中將影響年金支出水準的「人口要素」（demographischer Faktor）納入計算年金給付的公式中，藉以降低年金給付水準。但由於政黨間缺乏共識，隨著 1998 年社民黨的勝利，執政的聯合政府在 1998 年全盤推翻 1997 年的改革內容，移除年金給付計算公式中的「人口要素」。2001 年再度進行年金改革，將勞動人口與退休人口之間的比例發展，動態映現於公共年金給付水平的調整，成為自動調整年金給付的「年金保險永續要素」，等於讓之前年金計算公式中的「人口要素」

可參閱郝充仁（2013）〈各國緩出基金之研究〉。「應履行年金給付總額」為「現正履行的年金給付總金額」與「未履行之年金給付總額」二者之總和，其計算方式之細節可參閱傅從喜、鄭清霞、施世駿、林宏陽與張秋蘭（2014）和 Barr 與 Diamond（2011）。

airiti

再度復活。2001 年的改革同時也引進了「李斯特年金要素」（Riesterfaktor）作為年金自動調整機制的調整參數之一，這個要素是考量公共年金方案與合格之私人年金保險費率的改變以調整年金給付（Schmähl, 2007; Schulze & Jochem, 2007）。

經過歷次的改革後，德國年金給付的調整公式為：

年金給付＝前一年給付水準×薪資要素×李斯特年金要素×年金永續要素

其中，「薪資要素」反應當年度就業勞動者所得的變化；[3]「李斯特年金要素」反映老年保障支出與年金保險費率的變化；[4]「年金保險永續要素」則部分地反映領取年金者人數與繳費者人數比例的變化。[5]這三個要素中，「薪資要素」與「李斯特年金要素」的變動均是完全實際地反映在公式中，但「年金永續要素」另設有一個調控因素，目前這個調控因素的值設定在 0.25。換言之，目前德國的年金給付公式以退休者與領取保費者人數比例的變動作為調整給付的永續要素，但給付公式僅反映此一數值變動的四分之一（Schäfer, 2013）。

---

[3] 實際的計算公式為：「薪資要素」＝

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

[4] 實際的計算公式為：「李斯特年金要素」＝

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

[5] 實際的計算公式為：「年金永續要素」＝

$$\left[\left(1-\frac{\text{t-1年度退休者人數與繳納保費的就業者人數比例}}{\text{t-2年度退休者人數與繳納保費的就業者人數比例}}\right)\times \text{控制因素調幅}\ \alpha + 1\right]$$

airiti

（三）日本的年金自動平衡機制

日本的年金自動平衡機制建立於 2004 年。在此之前，日本年金制度的給付調整是依勞動者可支配所得成長率來調整未滿 65 歲者之年金領取者給付水準；65 歲以上年金請領者的給付水準則依消費者物價指數來調整。2004 年改革之後，實施總體經濟調整機制，透過「調整率」和「改訂率」來作為調整年金給付的依據。所謂「調整率」指的是「保險人人數的下降率」以及「平均餘命的延長年數」這兩個數字的和（日本年金機構，2014）。其公式如下：

年金調整率＝被保險人減少率（取絕對值）＋平均壽命延長率

其中，「被保險人人數的下降率」以及「平均餘命的延長年數」都是以 3 年度間（前 5 年開始到前 2 年的年度為止）的變動為估計範圍，算出各年度的平均變動率。根據日本厚生省的推計，未來被保險人人數的年下降率大約為 0.6%，而每年平均餘命延長年數大約為 0.3%，將兩個比率的絕對值相加所得到的數值（即 0.9%）即為日本年金給付的調整率（日本年金機構，2014；厚生労働省，2011）。

調整率確定之後，下一步就是根據調整率和薪資及物價的變動率計算出年金給付的「改訂率」，作為調整領取年金者的給付調整幅度：

年金改定率＝「消費者物價指數上升率」－「年金調整率」

在上述的自動平衡公式，仍要視物價指數水準的狀況來決定年金的調整方式。1.若是物價指數上升且高於年金調整率，則依年金調整率做調整。2.若物價指數上升但低於年金調整率（即年金改定率變成負的），則年金給付不調整，以避免造成年金給付下降。3.若是物價指數下降，則依年金改定率進行調整（厚生労働省，2011）。

（四）加拿大的年金自動平衡機制

加拿大的年金制度在 1997 年進行重大改革。政府設定以「可負擔性」（affordability）及「永續性」為改革基調。改革的內容包括調高提撥率（從 3.6%提高到 6%），同時建立年金財務自動平衡原則，明文規定若年金財務精算結果顯示，當保險費率調高到9.9%仍無法支撐當前的給付水準時，則啟動兩種因應機制。第一是調高保險費率以達到精算的財務缺口減半之程度；第二是凍結給付的指數調整，直到新的保險費率和新的給付水準可以維持長期的平衡。此一財務平衡的機制，是透過保費和給付的雙重調整來達成（Béland & Myles, 2003; Brown, 2008; Tamagno, 2008; Weaver, 2004）。2003 年時，加拿大年金計畫再度調高保險費率至 9.9%，使得儲備金的規模從原來相當 2 年給付總額提升到了 5 年給付總額。在 1997 年改革之前，原預估年金儲備金將會在 2016 年耗盡；但經歷 1997 及 2003 年的年金改革後，年金財務大幅改善，估計到 2017 年時年金基金規模可達未實現給付（liability）之 20%（Béland, 2006; Brown, 2008）。換言之，加拿大短期內應不至於出現須啟動年金自動平衡機制的條件。

（五）芬蘭的年金自動平衡機制

芬蘭於 2010 年對其私部門受僱者年金方案進行重大改革，將年金給付與平均餘命的變動連動。此一作法是運用過去 5 年的平均死亡率變動數據來建立死亡率指數，[6]然後根據此一指數來自動調整年金的給付水準。調整方式是將年金給付的折現率（discount rate）設定在 2%，並以 62 歲為計算基準，據此計算平均餘命增加所導致的終身給付增加率後，依此比率來自動調整年金給付（OECD, 2013）。

[6] 例如，2012 年的指數是用 2006 年至 2010 年的平均值與 2003 年至 2007 年的平均值比較而得（OECD, 2013）。

airiti

依平均餘命的變動來自動調整年金，目的是要讓個人年金給付的終身總值不因平均餘命的延長而增加，因此，調整機制的原理就是依據平均餘命提高而導致的給付增加比率來調整年金給付。芬蘭政府估計，在此機制之下，年金給付約每年減少 0.4%，且此一機制自 2010 年開始實施 30 年後，至 2040 年時，年金給付水準會相當於未實施此一機制的條件下之給付的 89%；至 2050 年時的給付將下降到相當於改革前的 81.7%水準（OECD, 2013）。

（六）西班牙的年金自動平衡機制

西班牙的年金體系因財務隱憂而接連在 2011 及 2013 年通過重大改革。其中，2013 年的改革除了延後退休年齡外，並根據退休後的餘命年數來調整年金給付的「永續因子」（sustainability factor），同時也引進年金「重新評價指數」（Pension Revaluation Index）來降低年金實質水準以提升財務永續（Diaz-Gimenez & Diaz-Saavedra, 2014; Sanchez, 2014）。所謂的永續因子，是指前 5 年間 67 歲平均餘命的變動率，其計算方式為：

永續因子＝5 年前 67 歲者之平均餘命÷當年 67 歲者之平均餘命

永續因子每 5 年調整一次，這個因子所反映的是代間分配的公平性。在平均餘命延長的趨勢之下，未來領取年金者的實質給付水準將日益下降（Ramos, 2014）。

至於「重新評價指數」，其計算方式較為複雜，計算公式為（Ramos, 2014）：

年金調整額＝年金支出變動率－領取年金人數變動率－若無重新評價指數下之平均年金給付增長率＋0.25〔（年度年金收入－年度年金支出）÷年金年度支出〕

重新評價要素的計算公式雖然複雜，但從此公式中的各個變項觀之，不難發現該公式是以年金支出以及領取年金人數的變動狀況來調整年金給付，以提升財務的平衡。

airiti

（七）各國年金自動平衡機制之比較

儘管各國的調整參數不同，但其基本精神都在抑制年金給付的成長，進而提升年金財務的健全。從上述各國的自動平衡機制比較中，可以看出此一機制的運作，主要是依據人口、經濟與財務等三個面向的參數來調整年金給付。各國年金自動平衡機制實施前後之比較，詳如表 1 所示。

表 1　各國年金自動平衡機制實施前後之比較

國家	實施前	實施後
瑞典	年金給付依物價、財務平衡率、勞動市場與人口結構等要素調整	年金給付依物價、財務平衡率、勞動市場與人口結構等要素調整；若啟動自動平衡機制，則依前述要素計算得出之給付須再乘上「平衡率」
德國	年金給付依薪資水準調整	年金給付=前一年給付水準×薪資要素×李斯特年金要素×年金永續要素
日本	年金給付依消費者物價指數調整	1. 若消費者物價指數＞年金調整率，依年金調整率調整 2. 若消費者物價指數＜年金調整率，年金不調整 3. 若消費者物價指數＜0，依年金改定率調整
加拿大	年金依物價調整	若啟動年金自動平衡機制，則凍結年金之調整
芬蘭	年金依薪資指數 80%加上物價指數 20%調整	依左列方式算出年金調整率後，再依「終身給付增加率」來下修給付水準
西班牙	年金依物價調整	年金依「永續因子」與「重新評價指數」調整

資料來源：作者自行整理

上述各國的年金自動平衡機制之共通點，都是以自動啟動為原則，當啟動條件出現，行政體系無須採取額外的行動，即逕行依預設的自動平衡

airiti

公式調整給付。同時，各國所採用的人口與薪資相關變項，都是採用過去的實際變動值而非依其未來的預測值來調整。這樣可以避免對推計的誤差所造成的失誤。

另一方面，若深入比較各國年金自動平衡機制的運作，也可以發現各國的機制除了採用的參數不盡相同之外，其運作方式也有明顯的差異。首先，是各國年金自動平衡機制的啟動條件不同。例如，加拿大明定當保險費提高到預定上限仍無法維持財務平衡時，才啟動自動平衡機制，目前此一條件尚未出現。日本則是要當物價指數的變動高於年金調整率時，才啟動自動平衡機制。相對地，瑞典是以當其年金財務失衡的狀況發生，才啟動自動平衡機制。而德國、芬蘭與西班牙則沒有另設啟動機制，而是依自動平衡機制每年調整年金給付。

其次，各國的年金自動平衡機制所納入的參數也大相逕庭。芬蘭僅在原有調整機制中加入單一變項——平均餘命的變動——來平衡年金給付，最為單純。日本在平均餘命變動之外再加上繳費人數變動此變項，將人口結構也納入公式。瑞典則是完全以財務現狀作為自動平衡之調整參據，當財務失衡時，直接以財務缺口的比例作為年金自動平衡指數。至於德國與西班牙的年金自動平衡公式則納入較多之變項，且計算方式相當複雜，甚至難懂。

理想上，年金自動平衡機制若要周延地反映經濟、人口與年金財務等條件之變動，應盡量將相關的影響變項完整納入。上述的德國與西班牙的自動平衡公式即是此例。德國的年金自動平衡公式含括了薪資變動、財務狀況與人口變項等；西班牙的公式則同時納入了支出狀況、人數變動與舊的增長率等變項。雖然變項較多似乎較為周延，但如此一來也使得年金自動平衡公式變得複雜難懂。相對地，瑞典、日本與芬蘭的年金自動調整機制由於變項單純，制度較為簡單易懂。

另一項值得強調的重點是，各國年金自動平衡機制對於年金給付的短期影響相當微小。以日本為例，當啟動自動平衡機制時，年金給付 1 年亦

僅減少 0.9%；而芬蘭的自動調整機制實施 30 年後，年金給付累計才下降 11%。此一機制對於年金財務永續性的貢獻，需要靠中、長期的累積才能見其效。

肆、從自動調整到自動平衡：年金制度的典範轉移？

如前文所述，西方高所得國家幾乎都在 1990 年代以前建立了年金給付的自動調整機制，儘管各國年金調整機制的連動參數不同，但基本上都是在促成年金給付的向上調整，以長期維持給付水準的購買力。而年金自動平衡機制的建立，則大多是以降低給付的方式來提升財務的健全。儘管過去許多高所得國家也透過參數改革的方式來降低年金的實質給付水準（Fernández, 2012; Gern, 2002），但過去透過參數改革來降低年金給付的途徑，屬於對年金制度做一次性的調整；而年金自動平衡機制的建立，則是依人口與財務等條件對年金給付做動態的調整，兩者的政策目標一致但運作邏輯完全不同。此一機制一旦建立，未來無須經由政治或立法的程序，即可達到調降給付的目的。故 Conde-Ruiz 與 Gonzalez（2014）稱此種改革途徑為「無聲的改革」（silent reform）。事實上，年金自動平衡機制的建立，不僅是一種無聲的改革，更可視為年金制度的典範轉移。

近年來有關年金制度典範轉移的分析，多參考 Hall（1993）所提出的界定（例如：葉崇揚、施世駿，2009；Palier, 2010）。Hall 分析英國 1970 年至 1989 年間的重大經濟政策的變革，認為制度制定的過程通常牽涉到三個核心變項：引導政策的整體目標（goals）、用來達成政策目標的政策工具（techniques or instruments），以及這些政策工具的內容設定（settings）。例如，政策目標在保障老年經濟安全，其選定的政策工具可能為年金，而其

airiti

內容設定就是年金的給付水準。Hall 並據此區分三種不同的政策變革。第一種是基本政策工具的水準或內容設定之變動；第二種是維持既有政策但改變不同的政策工具；第三種是同時改變上述三種政策元素。以年金政策為例，像是社會保險費率的提高或是給付的下降，或是給付水準的變動，都沒有牽動到既有財務模式的轉變，也完全未牽涉到年金制度的基本邏輯與原則之變動，因此屬於上述的第一種改革。若是引進新的給付計算規則，或者改變給付資格認定方式，則屬於第二種改革。這兩種改革基本上都是屬於路徑依賴的，因為他們都是用新的策略來強化既有的體系及既有的制度原則（Palier, 2010）。而若年金政策的目標或制度邏輯產生變化，則可被視為制度典範的轉移。諸多德國學者認為，德國的公共年金自動平衡機制長期將逐步降低公共年金的所得替代水準，政府亦以財稅機制鼓勵民眾購買商業保險補足老年所得，此一發展已脫離第二次世界大戰後以公共年金為單一支柱的制度模式，就是年金典範轉移的實例（Hinrichs, 2005; Schmähl, 2007）。

本研究介紹的幾個國家採取年金自動平衡機制，不僅僅意味著年金調整方式的變革，也隱含著年金制度發展邏輯的調整。這些國家過去年金給付定期依物價或薪資指數調整以維持購買力，重視的是年金給付對於保障老人經濟安全的功能。畢竟，許多國家最初建構年金制度的基本目標就是在提供老年適當的所得來源，以避免老年貧窮的發生（Hill, 2007）。而在年金自動平衡機制的運作之下，年金給付不再保證能長期維持相同的購買力。根據估計，瑞典年金制度的粗所得替代率（net theoretical replacement rate）將從 2010 年的 60.3%降為 2050 年的 53.0%（European Commission, 2015）。而德國在實施年金自動平衡機制之後，估計年金給付替代率也將從現行的 70%降至 2030 年的 64%（傅從喜、鄭清霞等，2014）。日本則因預見未來年金給付將因自動平衡機制的實施而逐步下降，設定所得替代率 50%為給付的最低容忍度，當年金給付因自動平衡機制的運作而降至所得替代率的 50%時，則此一機制將凍結適用，改採取其他的途徑來提高年金

制度的穩固性（傅從喜、鄭清霞等，2014）。

另一方面，年金自動平衡機制的實施，也意味著歐美國家公共年金給付決定方式的改變。傳統上，歐美國家所得相關的公共年金給付水準主要是依個人退休前的繳費年數與繳費期間的薪資水準等參數計算而得（Hill, 2007; Modigliani & Muralidhar, 2005）。由於個人對於其繳費年數及其薪資水準可以有大致的掌握和預期，因此在既定的公式之下，個人老年時可領取的年金給付水準大致上是可以預先估算。這個可於事先預期的水準，再加上依物價或／和薪資指數的自動調整，是確保老年基本經濟安全的重要機制。然而，在自動平衡機制的運作之下，公共年金給付水準除了受個人繳費和薪資影響外，還受到年金制度財務條件、人口結構與經濟變動等其他結構變項的影響。換言之，個人未來老年時的年金給付水準變得更難在事先預測。

在自動平衡機制的運作之下，為追求財務的健全而調降公共年金給付水準，可能造成老年貧窮風險的升高。面對此一狀況，這些國家多採取強化非繳費式給付或個人年金的方式來因應。包括瑞典、德國與日本等國，都在實施年金自動平衡之際同時提升非繳費式年金給付的功能，而德國亦同時提供財務誘因以鼓勵個人年金的發展（傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中、林宏陽，2014；Schmähl, 2007）。換言之，採行年金自動平衡機制的國家，往往也因此一機制的實施而造成該國年金體系中資產調查年金、所得相關年金與個人年金等各層次年金方案比重的消長，長此以往，國家、個人與市場在老年經濟安全保障體系的角色與責任分工也將出現變化。

許多國家年金制度從自動調整走向自動平衡，對於年金政治（pension politics）也具有重要的意涵。如前文所言，在年金自動調整機制的發展階段，可從良善政策、政績宣傳與避免責難等三種角度來解讀政治行動者推動或支持年金改革的動機與推力。但自 1980 年代以來，西方高所得國家年金改革的趨勢已從福利擴張轉為權益緊縮，因而年金改革也面臨了一個「新政治」（new politics）的局面，成為由規避責難主導的年金政治（Pierson,

airiti

1996）。近年來，西方國家年金改革往往過程歷時長久，且改革的結果往往造成主其事者最後必須承擔責難，甚至遭選民制裁而失去政權（傅從喜、施世駿等，2014）。瑞典 NDC 年金改革曾經歷漫長的討論與停滯，最後終於能在 1994 年成功通過立法，其重要關鍵之一就是在改革過程中成功的「去政治化」（depoliticalization）運作（莊正中，2013；Könberg, Palmer, & Sundén, 2005; Palmer, 2008）。在年金「新政治」造成改革不易的情勢下，藉由年金自動平衡機制的建立讓年金的調整「去政治化」，透過預設條件來動態調整年金給付，讓決策者無須承擔刪減年金的責難，不失為一個提升年金永續的有效策略。

伍、結語

過去 30 年來，西方國家在人口結構、勞動市場及經濟展望等各因素的作用下，對年金制度的發展造成更沉重的壓力，各國也持續尋求不同的開源與節流措施來強化年金的永續性，而愈來愈多國家將實施年金自動平衡機制列入其年金改革的內涵之中。在年金自動平衡機制的運作之下，公共年金的給付水準依據年金財務與人口等變項而動態調整。同時，年金自動調整機制的運作也造成繳費式所得相關年金的比重將逐漸些微地下降；相對地，資產調查的基礎年金與企業及個人年金的重要性將日益上升。這些公、私年金混合型態的轉變象徵著這些國家的公共年金制度已出現一定程度的典範轉移。

引進人口要素等變項對公共年金給付進行調控，雖然不意味著代間契約的拋棄，但某種程度確實涉及代間契約的轉化。值得強調的是，西方國家自 1980 年代以來，年金改革的步伐不曾停歇，儘管近期的改革大體上都牽涉到既有年金權益的緊縮，但各國的改革多是在既有的制度架構內做

有限度的調整，而未完全推翻既有的體系架構（Gillion, Turber, Bailey, & Latulippe, 2000）。立基於代間契約的隨收隨付年金制仍然是西方國家保障老年經濟安全最重要的支柱，年金自動平衡機制的採行，應被視為各國致力於提升年金永續性而不斷改革過程中的環節之一。

西方國家年金自動平衡機制的發展，對我國年金制度的發展深具啟示性。施世駿與葉羽曼（2011）認為，我國國民年金制度政策的形成過程與 Wong（2004）所提出的民主歷程論具有高度的相容性。認為我國目前已進入 Wong 所稱的民主深化階段，此階段福利發展的特色是制度否決點的複雜化，這意味著政府對於決策過程的主導能力下降，其結果是造成政策發展期程的延宕。此一情勢與許多西方國家 1980 年代以來推動年金改革的狀況類似。這也是過去 20 年來許多國家推動年金自動平衡機制立法的重要背景。當國內年金改革面臨民粹主義而難以推動時，透過年金自動平衡機制的建立來作為提升年金永續性的策略，應是可以思考的長期策略。

與上述已開始實施年金自動平衡機制的國家相比，我國年金制度的提撥費率仍相對較低。在最近一波的年金改革討論中，政府也將「提高保險費率」作為提升年金永續性的主要改革途徑之一（行政院年金制度改革小組，2013）。西方高所得國家的年金保險費率已偏高且難再有上調空間，而我國的年金制度則尚未出現此一狀況。因此，我國現階段並無透過年金自動調整機制來降低年金給付的急迫性。但在我國人口結構快速高齡化的情況下，年金的財務壓力將會日益沉重。站在未雨綢繆的角度，可參考加拿大的作法，亦即先擬訂好年金自動平衡機制的運作方式，等到年金保險的提撥率到達一定的上限後才啟動此一機制。從長期的觀點而言，我國的年金改革應將年金自動平衡機制列入改革的選項中。有關此一機制的運作與影響，值得政府與學界在現階段開啟更多深入的討論與對話。

airiti

參考文獻

中國國民黨文化傳播委員會（2011）。《文宣快遞——老農加 1 千，社福制度化》。取自 http://www.npf.org.tw/post/1/9364

【Culture and Communication Committee, Kuomintang. (2011). *Culture and communication news: One thousand more for old farmers, institutionalization of welfare*. Retrieved from http://www.npf.org.tw/post/1/9364】

內政部（2011）。〈八大社會福利津貼同步調整後之財源及地方經費負擔比率說明〉專案報告。台北：立法院社會福利及衛生環境委員會。

【The Ministry of Interior. (2011, December 5). *Special report: Explaining the financial sources and local governments' share of funds after adjusting eight social allowances*. Taipei, Taiwan: Minute of Social Welfare, Health and Environment Committee, Legislative Yuan.】

行政院年金制度改革小組（2013）。〈勞保年金制度及軍教人員退休制度改革規劃〉。取自 https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=3279&p=56322

【Pension Reform Task Force, Executive Yuan. (2013). Planning for the labor insurance pension and soldiers' and government employees' pension reform. Retrieved from https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=3279&p=56322】

施世駿、葉羽曼（2011）。〈政治民主化與社會政策：探索政治制度對台灣年金制度建構的影響〉，《臺大社會工作學刊》，23，47-91。doi: 10.6171/ntuswr2011.23.02

【Shih, S.-J., & Yeh, Y.-M. (2011). Political democratization and social policy: Exploring the impact of political institutions on Taiwan's pension establishment. *NTU Social Work Review, 23*, 47-91. doi: 10.6171/ntuswr2011.23.02】

柯木興（2011）。〈ABM 措施能解決年金保險財務問題嗎？〉。取自 http://www.npf.org.tw/post/3/9757

【Ke, M.-H. (2011). *Can ABM solve the problem of pension finance?* Retrieved from http://www.npf.org.tw/post/3/9757】

郝充仁（2013）。〈各國緩衝基金之研究〉，《社區發展季刊》，144，209-226。

【Hao, C.-J. (2013). A study on pension adjustment funds in several countries. *Community Development Quarterly, 144*, 209-226.】

莊正中（2013 年 5 月）。〈OECD 國家之年金改革策略與啟示〉。「2013 臺灣老人學學會年會論文」，台北。

【Chuang, C.-C. (2013, May). *Pension reform strategies in OECD countries*. Paper presented at the 2013 Taiwan Gerontology Association Annual Conference, Taipei, Taiwan.】

傅從喜、施世駿、張秋蘭、莊正中、林宏陽（2014）。《德國、日本、韓國、英國、瑞典等國家老年年金制度之演進及我國未來之改革策略》。勞動部委託研究計畫。

【Fu, T.-H., Shih, S.-J., Chang, C.-L., Chuang, C.-C., & Lin, H.-Y. (2014). *Pension development in German, Japan, South Korea, Britain and Sweden and reform strategy for Taiwan's pension system*. Commissioned Research Projects of Ministry of Labor.】

傅從喜、鄭清霞、施世駿、林宏陽、張秋蘭（2014）。《從瑞典、德國、日本年金改革經驗探討我國勞工保險年金制度財務平衡及自動調整機制之可行性》。勞動部委託研究計畫。

【Fu, T.-H., Cheng, C.-S., Shih, S.-J., Lin, H.-Y., & Chang, C.-L. (2014). *The feasibility of pension automatic adjustment for labor insurance: Learning from the experience of pension reform in Sweden, German and Japan*. Commissioned Research Projects of Ministry of Labor.】

勞工保險局（2015）。〈104 依消費者物價指數累計成長率調整勞保年金給付相關 Q&A〉。取自 http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=EhCCOlSrflc%3D

【The Labor Insurance Bureau. (2015). *Q&A for adjusting labor insurance pension benefits by accumulated CPI growth*. Retrieved from http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=EhCCOlSrflc%3D】

黃朝盟、謝麗秋（2011）。〈國政評論：公務員調薪法治化之評析〉。取自 http://www.npf.org.tw/post/1/9364

【Huang, C.-M., & Hsieh, L.-C. (2011). *NPF commentary: Commenting on the legalization of civil servant pay adjustment*. Retrieved from http://www.npf.org.tw/post/1/9364】

葉崇揚、施世駿（2009）。〈典範連續或典範轉移？德國與英國年金改革研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，13(1)，1-51。

【Yeh, C.-Y., & Shih, S.-J. (2009). Paradigm continuity or paradigm shift?: Pension

airiti

reform in German and Britain. *Social Policy and Social Work*, *13*(1), 1-51.】

詹宜璋、王正（1994）。〈消費支出、最低生活保障與老年基礎年金給付水準之研究〉，《經社法政論叢》，14，27-44。

【Zhan, Y.-J., & Wang, J. (1994). A study on consumption expenditure, basic income protection and the level of basic old age pension benefit. *Review of Social Science and Legal Policy*, *14*, 27-44.】

鄭清霞（2014 年 11 月）。〈勞工保險財務與老年年金自動調整機制之探討〉。「年金改革圓桌論壇——年金自動調整機制的運作與影響論文」，台北。

【Cheng, C.-H. (2014, November). *Analyzing the labor insurance finance and the automatic adjustment mechanism of old age pension*. Paper presented at the Round Table Discussion: The Mechanism and Impact of Pension Automatic Adjustment. Taipei, Taiwan.】

日本年金機構（2014）。《平成 26 年 4 月からの年金額の改定にかかる Q&A》。日本，東京：作者。

厚生労働省（2011）。《平成 21 年財政検証結果レポート―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」》。日本，東京：作者

American Academy of Actuaries. (2011). Automatic adjustments to maintain social security's long-range actuarial balance. *The American Academy of Actuaries Issue Brief.*

Barr, N., & Diamond, P. (2011). Improving Sweden's automatic pension adjustment mechanism. *Center for Retirement Research Brief*, 11-2.

Béland, D. (2006). The politics of social learning: Finance, institutions and pension reform in the United States and Canada. *Governance*, *19*(4), 559-583. doi: 10.1111/j.1468-0491.2006.00340.x

Béland, D., & Myles, J. (2003). Stasi amidst change: Canada pension reform in an age of retrenchment. *SEDAP Research Paper*, 111. Retrieved from http://socserv.mcmaster.ca/sedap/p/sedap111.pdf

Bonoli, G. (2000). *The politics of pension reform: Institutions and policy change in Western Europe*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Börsch-Supan, A. H. (2006). What are NDC systems? What do they bring to reform strategies? In R. Holzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension reform: Issues and Prospects for Non-financial defined contribution (NDC) schemes* (pp. 57-70). Washington, D.C.: The World Bank.

Brown, R. L. (2008). Reforms to Canadian social security, 1996-7. In S. J. Kay & T. Sinha (Eds.), *Lessons from Pension reform in the Americas* (pp. 241-265). Oxford, England: Oxford University Press.

Cichon, M. (1999). Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles? *International Social Security Review*, *52*(4), 87-105. doi: 10.1111/1468-246X.00055

Conde-Ruiz, J. I., & Gonzalez, C. I. (2014). *From bismarck to beveridge: The other pension reform in Spain* (Documentos de Trabajo, No. 1417). Retrieved from http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1417e.pdf

Crawford, I. (1994). UK household cost-of-living indices, 1979-92. *Fiscal Studies*, *15*(4), 1-28. doi: 10.1111/j.1475-5890.1994.tb00208.x

Crawford, I., & Smith, Z. (2002). Distributional aspects of inflation. *Commentary no 90*. London, England: Institute for Fiscal Studies.

Cremer, H., & Pestieau, P. (2000). Reforming our pension system: Is it a demographic, financial or political problem? *European Economic Review*, *44*(4), 974-983. doi: 10.1016/S0014-2921(99)00054-9

D'Addio, A. C., & Whitehouse, E. (2012). *Towards financial sustainability of pension systems: The role of automatic-adjustment mechanisms in OECD and EU countries.* Paris, France: Organization for Economic Cooperation and Development.

Diamond, P., & Gruber, J. (1999). Social security and retirement in the United States. In J. Grouber & D. A. Wise (Eds.), *Social security and retirement around the world* (pp. 437-473). Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Diaz-Gimenez, J., & Diaz-Saavedra, J. (2014). The future of Spanish pensions. *Dpto. Teoría e Historia Económica Universidad de Granada Working Paper n. 14/03.*

Ebbinghaus, B. (2011). *The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe*. Oxford, England: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford, England: Oxford University Press. doi: 10.1093/0199256438.001.0001

European Commission. (2015). *European semester thematic fiche: Adequate and sustainability of pensions.* Brussels, Belgium: European Commission.

airiti

Fernández, J. (2012). Explaining the introduction of automatic pension indexation provisions in 17 OECD countries, 1945-2000. *Journal of European Social Policy*, *22*(3), 241-258. doi: 10.1177/0958928712440202

Gerig, D. S. (1960). Automatic cost-of-living adjustment of pensions in foreign countries. *Soc. Sec. Bull.*, *23*, 13-24.

Gern, K. (2002). Recent developments in old age pension systems: An international overview. In M. Feldstein & H. Siebert (Eds.), *Social security pension reform in Europe* (pp. 439-478). Chicago, IL: The University of Chicago Press. doi: 10.7208/chicago/9780226241913.003.0016

Gillion, C., Turber, J., Bailey, C., & Latulippe, D. (Eds). (2000). *Social security pensions: Development and reform.* Geneva, Switzerland: International Labor Office.

GOV.UK. (2015). *Abstract of statistics 2014: Tables*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/statistics/abstract-of-statistics-2014

Hall, P. A. (1993). 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain'. *Comparative Politics*, *25*(3), 275-96. doi: 10.2307/422246

Hill, M. (2007). *Pensions*. Bristol, England: Policy Press.

Hinrichs, K. (2005). 'New century－New paradigm: Pension reform in Germany'. In G. Bonoli & T. Shinkawa (Eds.), *Ageing and pension reform around the world. Evidence from Eleven Countries* (pp. 47-73). Cheltenham, England: Edward Elgar. doi: 10.1016/S0014-2921(99)00054-9

Hurd, M. D., & Boskin, M. J. (1981). The effect of Social security on retirement in the early 1970s. *The Quarterly Journal of Economics*, *99*(4), 767-790.

Immergut, E. M., Anderson, K. M., & Schulze, I. (2007). *The handbook of Western European pension politics*. Oxford, England: Oxford University Press.

International Labour Organization. (2015a). *Social security (minimum standards) convention, 1952*. Retrieved from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

International Labour Organization. (2015b). *C128 - Invalidity, old-age and survivors' benefits convention, 1967*. Retrieved from http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128

Kling, J. (2013). *Using the chained CPI to index social security, other federal programs, and the tax code for inflation*. Washington, DC: Congressional Budget Office.

Könberg, B., Palmer, E., & Sundén, A. (2005). The NDC reform in Sweden: The 1994 legislation to the present. In R. Holtzmann & E. Palmer (Eds.), *Pension reform: Issues and prospects for nonfinancial defined contribution (NDC) schemes* (pp. 449-466). Washington, DC: World Bank.

Marier, P. (2008). *Pension politics: Consensus and social conflict in ageing societies.* Oxford, England: Routledge.

Modigliani, S., & Muralidhar, A. (2005). *Rethinking pension reform.* Cambridge, England: Cambridge University Press.

Myles, J., & Pierson, P. (2001). The comparative political economy of pension reform. In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 305-333). Oxford, England: Oxford University Press. doi: 10.1093/0198297564.003.0011

Nuschler, D. (2013). *Inflation-indexing elements in federal entitlement programs.* Washington, DC: Congressional Research Service.

Organization for Economic Cooperation and Development. (1988). *Reforming public pensions.* Paris, France: Author.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2011a). *Health at a glance, 2011: OECD indicators*. Paris, France: Author.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2011b). *Pensions at a glance, 2011*. Paris, France: Author.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2013). *Pension at a Glance, 2013*. Paris, France: Author.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2014). *Society at a glance 2014: OECD social indicators*. Paris, France: Author.

Palier, B. (2010). Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' welfare reform trajectory. In B. Palier (Ed.), *A long goodbye to bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe* (pp. 19-44). Amsterdam, the Netherland: Amsterdam University Press.

Palmer, E. (2008). The market for retirement products in Sweden. *World Bank Policy Research Working Paper, 4748.* doi: 10.1596/1813-9450-4748

airiti

Pierson, P. (1996).The new politics of welfare states. *World Politics, 48*(2), 143-179.

Ramos, R. (2014). The new revaluation and sustainability factor of the Spanish pension system. *ECONOMIC BULLETIN*, 13-21.

Riksdag, S. (2002). *Kommittédirektiv 2002: 5, Översyn av möjligheterna att fastställa och fördela utdelningsbara överskott i den inkomstgrundade ålderspensionens fördelningssystem.* Stockholm, Sweden: Sveriges Riksdag.

Sanchez, A. R. (2014). *The automatic adjustment of pension expenditure in Spain: An evaluation of the 2013 pension reform* (Documentos de Trabajo *N.º* 1420). Eurosistema, Spain: Banco Espana. doi: 10.2139/ssrn.2473473

Schäfer, I. (2013). *Rentenanpassung 2013: Statt verlässlicher Rentenpolitik erklärungsbedürftige Veränderungen*. Bremen, Germany: Arbeitnehmerkammer Bremen.

Scherman, K. G. (2011, September). *Automatic balancing mechanism and social security*. Paper presented at the PBSS seminar, Edinburgh, England.

Schieber, S. J. (2012). *The predictable surprise: The unraveling of the U.S. retirement system*. Oxford, England: Oxford University Press.

Schmähl, W. (2007). Dismantling an earnings-related social pension scheme: Germany's new pension policy. *Journal of Social Policy, 36*(2), 319-340. doi: 10.1017/S0047279406000626

Schulze, I., & Jochem, S. (2007). Germany: Beyond policy gridlock. In E. M. Immergut, K. M. Anderson, & I. Schulze (Eds.), *The handbook of Western European pension politics* (pp. 660-710). Oxford, England: Oxford University Press.

Settergren, O. (2003). Financial and inter-generational balance? An introduction to how the New Swedish pension system manages conflicting ambitions. *NFT, 2*, 99-114.

Svahm, J. A., & Ross, M. (1983). Social security amendments of 1983: Legislative history and summary of provisions. *Social Security Bulletin, 46*(7), 3-48.

Tamagno, E. (2008). A tale of two pension plans: The differing fortunes of the Canada and Quebee pension plans. *Ottawa, Canada: Caledon Institute of Social Policy.*

Turner, J. A. (2009). *Social security financing: Automatic adjustment to restore solvency*. Washington, DC: AARP Public Policy Institute.

Turner, J. A. (2011). *Longevity policy: Facing up to longevity issues affecting social security, pensions, and older workers*. Kalamazoo, MI: WE Upjohn Institute. Doi: 10.17848/9780880993999

Twarog, S. (1997). Heights and living standards in Germany, 1850-1939: The case of wurttemberg. In R. H. Steckel & R. Floud (Eds.), *Health and welfare during industrialization* (pp. 285-330). Chicago, IL: University of Chicago Press.

United States Department of Labor. (2015). *Consumer price index*. Retrieved from http://www.bls.gov/cpi/publications.htm

US Congressional Budget Office. (1981). *Indexing with the consumer price index: Problems and alternatives*. Washington, DC: Author.

Vidal-Meliá, C., Boado-Penas, M. d. C., & Settergren, O. (2009). Automatic balance mechanisms in pay-as-you-go pension systems. *The Geneva Papers on Risk and Insurance, 34*(2), 287-317. Doi: 10.2139/ssrn.1132686

Weaver, K. (2011). *The politics of automatic stabilization mechanisms in public pension programs* (WZB Discussion paper, No. SP I 2011-201). Retrieved from http://econstor.eu/bitstream/10419/56805/1/689916159.pdf

Weaver, P. K. (2004). Politics of pension reform in Canada and the United States. *Ohio State Law Journal, 65,* 45-74.

Weaver, R. K. (1988). *Automatic government: The politics of indexation*. Washington, DC: Brookings Institution.

Whitehouse. E., D'Addio, A. C., Chomik, R., & Reilly, A. (2009). Two decades of pension reform: What has been achieved and what remains to be done? *The Geneva Papers, 34,* 515-535. doi: 10.1057/gpp.2009.30

Wong, J. (2004). Healthy democracies: Welfare politics in Taiwan and South Korea. *Ithaca, NY: Cornell University Press.*

airiti

The Development and Reform of Pension Automatic Adjustment Mechanisms in Developed Countries

Tsung-Hsi Fu[*], Shih-Jiun Shi[**],
Hung-Yang Lin[***], Chiu-Lan Chang[****]

Abstract

Due to population aging, maturation of pension schemes and unfavorable labor market conditions, Western high-income countries have all conducted pension reforms during the past 30 years. One of the main challenges to pension reform is the need to balance two major goals of pension schemes: the protection of older people's income and the maintenance of financial sustainability. Both of these dimensions are directly linked to benefit levels. Since the 1990s, many Western countries have developed a pension automatic balance mechanism (ABM) to improve financial soundness. Its main concept involves linking pension benefits to pension solvency and sustainability. This newly developed mechanism exerts significant impacts on traditional public pension

[*] Assistant Professor, Department of Social Work, National Taiwan University, Taiwan.
[**] Associate Professor, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, Taiwan.
[***] Assistant Professor, Department of Social Work, National Pingtung University of Science and Technology, Taiwan.
[****] Assistant Professor, Human Resources and Public Relations Department, Da-Yeh University, Taiwan.

schemes. To some extent, it signals a change in the development logic of public pensions. In addition, it alters fundamental principles for determining pension benefit levels. This paper contains three major parts. The first part reviews the development of the pension automatic adjustment mechanism and pension automatic balance mechanism. The second part compares pension automatic balance mechanisms among major countries. The final part analyzes the impacts and implications of pension automatic balance for public pension systems.

Keywords: pension, pension automatic balance mechanism, automatic adjustment mechanism, pension reform