



壹、前言

從歷史發展趨勢而言，上（二十）世紀全世界面臨超越預期之平均餘命之延長，自 1995 年開始，歐洲各國 65 歲以上人口平均餘命每十年增長一歲，據人口統計推測，此趨勢將繼續維持，至 2050 年歐洲各國人口平均餘命將比 2000 年約多延長 4-5 歲(European Commission, 2003)。

台灣於 1995 年全民健保開辦初期全國國民醫療保健支出為 3839 億元（占 GDP5.29%），至 2006 年已達 7226 億元（占 GDP6.09%），平均每年成長率為 5.92%，隨著國民醫療保健支出之增加，就醫情況之改善，死亡率得以逐年降低，近年來人口年齡結構是呈現劇大轉變，幼齡人口比例減少，老年人口比例增加，國人零歲平均餘命由 1995 年之 74.53 歲增至 2007 年 78.38 歲，12 年來增加達 3.85 歲，平均每年增加 0.32 歲（內政部，2007）。

老年年金給為社會安全制度中確定給付制時，表示當平均餘命延長時，請領給付期間將予延長，給付成本亦隨之提高，

以此保費與給付連動結構之確定給付制，如制度本質未作結構上改變，則會面臨保險財務赤字之困境，而為解決此問題，技術上只能在調整保險費率，或提高給付年齡，或降低給付水準等方法上著手調整因應。

台灣現行老年年金給付制度，多為確定給付制，本文將以老年年金給付年齡，即符合請領老年年金給付之最低年齡為研究主題，以 OECD 國家在 1994~2035 年老年年金給付年齡之變化趨勢，對照檢視台灣老年年金給付年齡，並就合理給付年齡訂定之相關面向，提出建議。

貳、老年年金給付年齡之涵義

老年年金給付年齡之意義是需被定義與解釋的，因為申領年金給付之給付年齡有許多不同條件限制，有些國家除了規定最低申領年齡之條件外，另外尚需符合工作期間的最低年資之限制，而部份國家甚至將終生工作期間之加保年資與最後工作階段之加保年資作不同的條件限制。

本文所稱老年年金給付年齡，指具有可申請年金給付之最低年齡，而非指合於退休之年齡，換言之，符合可申請年金給付之年齡，原則上比法定退休年齡為低。當然，部份國家並無最低請領年金給付之年齡規定限制，因為其老年年金給付請領年齡皆是以年滿 65 歲或年滿 65 歲以後為準。

按老年年金保障制度是多元的，包括普及制給付及職業相關給付兩類，且年金給付之最低年齡依其制度性質與條件而有不同規定，通常而言，非公共老年年金保障制度而屬商業性質之老年年金給付其年金給付年齡皆較公共老年年金之給付請領年齡為低。由於普及制之老年年金給付為基礎保障，以老齡為對象，非為職業相關保障，其給付年齡多為 65 歲，暫不列為本文探討之主題。本文所稱老年年金給付年齡係指職業相關制度之老年年金給付制度之最低請領年齡。

參、平均餘命增長之趨勢

台灣兩性零歲平均餘命，2007 年為 78.38 歲，男性為 75.46 歲，女性為 81.72

歲，若與 2006 年比較，兩性增加 0.48 歲（男性增加 0.60 歲，女性增加 0.31 歲），主要係死亡率年齡結構變化影響，致兩性，男性及女性零歲平均餘命均較 2006 年提高，另一方面，因男性平均餘命增加幅度較女性為高，致 2007 年男、女兩性零歲平均餘命差距減為 6.26 歲，較 2006 年之 6.55 歲縮短 0.29 歲。

2007 年台灣國民零歲平均餘命，與世界主要國家比較，與美國相當，比歐洲先進國家約低 1~3 歲；就亞洲鄰近國家觀察，則高於中國大陸、馬來西亞、菲律賓，惟低於日本、新加坡與南韓。日本是世界上最長壽國家，其國民零歲平均餘命男性為 79 歲、女性為 86 歲，台灣零歲平均餘命男性及女性均較日本少 4 歲。若與歐美主要國家比較，台灣男性零歲平均餘命約與美國相當，較德國少 1 歲左右，較英國、法國少 2 歲左右，較加拿大少 3 歲；而女性零歲平均餘命則與德國相當，較美國多 2 歲，較英國多 1 歲，較加拿大少 1 歲，較法國少 2 歲。（詳表一）顯見，台灣人口平均餘命年有增長，且與世界主要國家平均餘命相當。

表 1：台灣與世界主要國家零歲平均餘命之比較

民國 96 年(西元 2007 年)

單位：歲

國 家 別	兩 性	男 性	女 性
中 華 民 國	78	75	82
日 本	82	79	86
中 國 大 陸	72	71	74
南 韓	79	75	82
馬 來 西 亞	74	72	76
新 加 坡	80	78	82
菲 律 賓	69	66	72
美 國	78	75	80
加 拿 大	80	78	83
英 國	79	77	81
法 國	81	77	84
德 國	79	76	82

資料來源：美國 “2007 World Population Data Sheet”。(內政部，2007)

肆、老年年金給付年齡之研析

Gillion et, al. (2000)對於世界各國社會安全制度老年年金給付請領年齡之調查研究獲得六項結論：

(一)多數國家社會安全制度老年年金給付之最低年齡之條件普遍均維持一段很長時間鮮少修改。

(二)在二十世紀某一關鍵年有為數不少 OECD 國家逐年降低給付請領年齡之規定。

(三)最近幾年部分 OECD 國家同時對年金給付標準與年金領給付年齡採取同等降低之趨勢。

(四)很多國家女性請領年金給付年齡普遍低於男性，惟給付年齡之提高率女性高於男性。

(五)對某些特定團體有特別較低之給付年齡條件之規定。

(六)1990 年代之後，絕大部分國家開始提高年金給付最低請領年齡，不過實施日期均訂於十年之後即 2000 年之後。

茲以 OECD 會員國中較高所得的十個會員國，其職業相關給付制中老年年金給付年齡之資料加以評析，OECD 創立於 1961 年，當時會員國有 20 個，截至 2007 止會員國增加至 30 個，本文僅就其中較高所得國家十個會員國資料。並分 1949～

1993，1993～2035 兩階段的趨勢加以探討。選擇以 1993 年為分界點，主要是 1993 年以後年金給付年齡呈下降之趨勢，1993 年之後則呈現上升之趨勢(Turner, 2005)。

一、1949～1993 時期

以 1949～1993 年期間資料所示，1949 年初期老年年金給付年齡相對是較高者，加拿大設定 70 歲，瑞典 67 歲，美國、德國、荷蘭 65 歲，該年各國平均值 65 歲，中位數 64 歲，其後至 1993 給付年齡均呈下降趨勢，當然仍有多數國家維持標準一致，並未調整，如澳洲男性 65 歲，女性 60 歲，法國兩性均 60 歲，義大利男性 60 歲，女性 55 歲，荷蘭男性、女性均 65 歲，英國男性 65 歲，女性 60 歲，但因仍有不少國家有所調整，且是下降之趨勢，因此，此階段平均值是下降趨勢，男性從 65 歲降至 61 歲，減低 4 歲，女性則從 63 歲，降至 60 歲，減低 3 歲，而此階段平均餘命平均增長 4 歲，此期間既降低請領年金給付之年齡，平均餘命之年數又延長，因此稱為這段期間為退休黃金年代(*Golden Age of Retirement*)，(Turner, 2005)。

Holzmann and Palmer 研究指出此階段調降年金給付年齡並未慮及平均餘命延長之長遠影響，造成日後面對強大的財政壓力，而不得不面臨調升最低給付年齡之狀況(Holzmann and Palmer, 2006)。

二、1993～2035 時期

1993 年之後各國開始調升年金給付年齡，但仍有不少國家亦維持原給付年齡

未予調整，如加拿大兩性均維持 60 歲，法國亦覆如此，兩性均維持 60 歲，美國亦是維持兩性皆為 62 歲，其中義大利甚至在 1999 年後還調降男性請領年齡給付由 60 歲下降為 57 歲，下降 3 歲至 2035 年才上升至 60 歲，此階段最顯著的趨勢則是調升女性請領年金給付之年齡，除部份維持兩性維持均一致的標準之外，其餘女性給付年齡均有調升。從 1993～2035 年此階段老年年金給付之最低年齡，平均數男性由 62 歲調升至 63 歲，女性由 60 歲調升至 63 歲，中位數男性將由 61 歲提昇至 64 歲，增加 3 歲，女性則從 60 歲升至 64 歲，增加 4 歲，因此最低年齡請領條件受影響最大將是女性，且這階段標準差均維持在 2-3，可見給付年齡差異性不大，如再對照當期 65 歲平均餘命增長的中位數則為 4 年。顯見，給付年齡調升的趨勢較符合平均餘命的增長趨勢。

年金給付請領年齡趨近於 65 歲漸成常態，在 1993 年約有僅半數 OECD 會員國家其最低年齡為 65 歲。至 2035 年上升至有五分之三 OECD 國家其給付年齡為 65 歲，足見將來，年金給付之年齡將與平均餘命之增長趨勢趨於一致，逐年調整提高。英國(2006)白皮書揭示至 2044 年政府公辦之年金保險制度其申領年金給付之年齡將逐步調整至 68 歲。

三、性別平權與女性年金給付年齡

女性年金給付年齡偏低於男性年金給付年齡是普遍的現象，考其理由不外是女性就業型態，就業期間，非家計主要負擔

角色，家庭照顧，婚育等複雜因素所致，歐盟組織會議(2004)決定：將性別平權之意識反應於年金給付年齡，期使男性、女性趨於一致。

如從 OECD 國家 1949~2035 年資料觀之，關於女性請領年金給付年齡之趨勢型態如下：創始之初，係以平權的原則，來設定男性、女性之請領年金給付之年

齡，施行之後，1949~1993 年前期即逐漸降低女性的請領年齡條件，而且降低幅度比男性還大，至 1993~2035 年後期，又反轉此趨勢，逐漸提高，至 2035 年代則男性、女性均持一致的標準(詳見表二，表三)，目前多數國家雖然還是女性低於男性，但未來趨勢則是逐漸拉近。唯一例外就是美國與義大利仍然是女性低於男性。

表 2：OECD 老年年金給付年齡一覽表(1949-1993)

國家	1949		1958		1971		1983		1993	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
澳洲	65	60	65	60	65	60	65	60	65	60
加拿大	70	70	70	70	65	65	65	65	60	60
法國	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
德國	65	65	65	65	65	65	65	60	65	60
義大利	60	55	60	55	60	55	60	55	60	55
日本	55	55	60	55	60	55	60	55	60	58
荷蘭	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
瑞典	67	67	67	60	63	63	60	60	60	60
英國	65	60	65	60	65	60	65	60	65	60
美國	65	65	65	62	62	62	62	62	62	62
中位數	64	62	64	61	63	61	63	60	62	60
平均數	65	63	65	60	64	61	64	60	61	60
標準差	42	5	33	4.6	2.3	3.8	2.5	3.4	2.5	2.5

資料來源：作者整理自 Turner (2005)

表 3：OECD 老年年金給付年齡一覽表(1993-2035)

國家	1993		1999		2002		2035	
	男	女	男	女	男	女	男	女
澳洲	65	60	65	61.5	65	62.5	65	65
加拿大	60	60	60	60	60	60	60	60
法國	60	60	60	60	60	60	60	60
德國	65	60	65	60	65	61	65	65
義大利	60	55	57	57	57	57	60	60
日本	60	58	60	60	60	60	65	65
荷蘭	65	65	65	65	65	65	65	65
瑞典	60	60	61	61	61	61	61	61
英國	65	60	65	60	65	60	65	65
美國	62	62	62	62	62	62	62	62
中位數	61	60	62	60	62	61	64	64
平均數	62	60	62	61	62	61	63	63
標準差	2.5	2.5	3	2	2.9	2.0	2.4	2.4

資料來源：作者整理自 Turner (2005)

四、均等給付制之老年年金給付年齡

均等給付制又稱普及制，其請領給付最低年齡條件不同於職業相關給付制。職業相關給付制通常與退休所得保障制度之退休年齡相連結(Europen, Commission, 2004)。均等給付制因其給付是均等，而非職業相關制之所得比例制，其仍為社會安全老年保障制度之一環，但給付年齡一般均為 65 歲或 65 歲以後。加拿大均等給付制之老年請領年齡為 65 歲，日本 65 歲。

綜上，從 OECD 主要會員國自 1949~2035 年對老年年金給付之調整趨勢

觀察，給付年齡普遍是上升的趨勢，女性給付年齡上升幅度最為明顯，高於男生 3~4 歲，給付年齡最低設定於 60 歲，最高設定為 65 歲，兩性之間差距逐漸改變，中位數值，平均數值均趨近各國調整幅度不高，有部份國家甚至很少調整，其中加拿大、法國、義大利、瑞典、美國均低於 65 歲。

伍、台灣老年年金給付年齡之探討

台灣社會安全制度提供老年年金給付

之制度類型分有職業相關給付制及均等給付制二種，屬於前者計為勞工保險制，公務人員退休制，勞工退休金制；屬於後者則為國民年金制，如以兩性來相較，男性、女性年金給付年齡均持一致標準。均等給付制之國民年金制，其年金給付年齡為 65 歲，所得相關給付制勞工年金給付制中之勞工退休年金給付年齡為 60 歲，勞工保險年金給付年齡亦為 60 歲，至民國 116 年調整為 65 歲。公教人員年金給付年齡為 50 歲（詳見表四）。

其國民年金制與勞工保險老年年金給付相關法制始於 2007 年之後完成，對年金給付年齡請領之設定充份考慮到年均餘命之增長與國際發展趨勢，及未來財政的負擔。至勞工退休金制度其給付年齡雖設定為 60 歲，惟其制度性質並非確定給付制，而為確定提撥制，屬個人帳戶性質，給付年齡低或高，影響層面較少，不過仍應考慮平均餘命的延長影響因素，否則個人帳戶所提存的金額仍會發生不足因應老後生活需之情形，另公教人員退休制，其請領年金給付年齡設定為 50 歲，較國民年金制之年金給付年齡 65 歲，提早 15 年；較勞工保險老年年金給付及勞工退休制年金給付 60 歲，提早 5 年，如與 OECD 最低年金年齡義大利相較，提早 10 年；與 OECD 年金給付年齡中位數 64 歲相較，則提早 14 年之多。顯見，公教退休制給付年齡有顯著偏低之情形。

以最新 2007 年公教人員退休制年齡資料分析，按單一年齡之退休人數排列，2007 年以 50 歲，51 歲，55 歲及 65 歲為

較多公務人員退休之年齡，退休公務人員以 55 歲者佔 23.59%最多，50 歲者佔 20.05%次之，教育人員以 50 歲佔 36.91%最多，55 歲者佔 24.02%次之，合計 50～55 歲退休者佔半數以上。至於 65 歲屆齡退休者公務人員僅佔 11.01%，教育人員則更僅佔 5.30%，合計 50 歲、51 歲、55 歲退休者佔 67.98%及 78.21%，顯見，由於給付年齡偏低，公務人員有提早於屆齡前退休之高趨勢，而屆齡 65 歲退休者所佔比率的僅為百分之十左右（銓敘部，2007）。

至於勞工老年年金制度，由於勞工保險老年年金給付新制，於 2009 年 1 月 1 日始實施，尚無相關數據資料討論，爰以勞工保險老年一次給付制資料分析之，勞工保險老年一次給付制之給付年齡，男性 60 歲，女性 55 歲，女性較男性少 5 歲（詳見表四），以最新 2007 年勞工保險請領老年給付資料分析，申領老年一次給付之人數以 55～59 歲年齡最多，佔 35.7%，女性多於男性，50～54 歲佔 25.9%次之，60～64 歲佔 19.1%再次之，其中 50～64 歲合計佔 81%，65 歲以上佔 15.4%（勞工保險，2007）。

綜上，台灣老年年金給付年齡之現況，獲知勞工保險老年年金給付年齡已設有最終調整至 65 歲之機制，均等給付制之國民年金制已定為 65 歲，但公教人員退休制，公教人員保險制，勞工退休制之給付年齡，仍低於 65 歲，隨著平均餘命的延長，給付成本支出之龐大，年金財務協會面臨劇大壓力，年金給付年齡合理化之問題，應宜及早處理。

表 4：台灣老年年金給付請領年齡一覽表

制度類型	年 齡 制 度	性 別	
		男性	女性
職業相關給付制	公務人員退休制	50 歲	50 歲
職業相關給付制	勞工保險制	60 歲	60 歲
職業相關給付制	勞工退休金制	60 歲	60 歲
均等給付制	國民年金保險制	65 歲	65 歲

備註：依勞工保險條例第 58 條規定，請領老年年金之最低年齡於 98 年 1 月 1 日起，第 10 年增加一歲，其後每二年增加一歲，至 65 歲止，換算之，108 年最低給付年齡為 61 歲，110 年為 62 歲，112 年為 63 歲，114 年為 64 歲，116 年為 65 歲。

資料來源：作者自行整理。

表 5：台灣老年一次給付最低年齡一覽表

制度性質	制度名稱	最低給付年齡	
		男性	女性
職業相關給付制	公教人員保險制	55 歲	55 歲
職業相關給付制	勞工保險制	60 歲	55 歲

資料來源：作者自行整理。

表 6：2007 年勞工保險老年一次給付一覽表

單位：件

	總計(%)	男	女
35~39 歲	31(0.2)	3	28
40~44 歲	1232(0.8)	417	815
45~49 歲	4297(3.0)	2305	1992
50~54 歲	36829(26)	19578	17251
55~59 歲	50649(36)	25091	25558
60~64 歲	27124(19)	17189	9935
65 歲	21891(15.4)	11524	10367
總計	142053	76107	65946

資料來源：作者整理自勞工保險統計(2007)

陸、結論

原則上，低所得國家其老年年金給付年齡，普遍較高所得國家為低，主要原因乃在低所得國家其平均餘命較短(Gillion et, al, 2000)，但從 OECD 國家十個高所得國家之給付年齡與平均餘命增長之關係，呈負相關，顯示有平均餘命愈長，給付年齡卻較低的現象呈現，2002 年，年金給付年齡與平均餘命之推估，相關係數為 -0.24，特別是 OECD 會員國家中屬於七大工業國中其年金給付年齡平均值均低 OECD 會員國家平均值。究其原因，在於生活品質之追求，生活型態的轉變，休閒與工作同等重要，休閒被視為生活中必要條件，而高所得國家對此需求又較高。因此，高所得國家有採行較低給付年齡之壓力與趨勢(Turner, 2005)。

老年年金給付年齡之決定，其原因相當複雜，並非單一因素可以解釋。各國在決定給付最低年齡時，除了參考法定退休年齡及一般各國趨勢之外，社會安全制度中老年年金給付制提供退休保障所佔之比例，為其重要參考中介變數，當這國家之老年退休保障制度，最大保障支柱是雇主

所提供之退休保障制度時，政府社會安全制度所負擔的責任較輕時，則易傾向於提高最低給付年齡，以減輕財務負擔。反之，當國家主要的退休保障制度為社會安全制度中老年年金給付制度時，則傾向於降低最低給付年齡，以滿足退休養老之所得需求。

台灣有關職業相關給付制之年金給付年齡，自制度施行以為即鮮少修正，最低給付年齡維持很長一段時間，這與其他各國情況非常類似。但歐美各國年金給付年齡之調整，係於開始初期採較高標準，其後再修正調降，二十世紀末期，則注意到平均餘命增長的因素，逐步調高給付年齡，而台灣年金給付最低年齡，除近年推動國民年金制度，勞工保險老年年金給付制，勞工退休金制，有納入平均餘命及性別平權變數考量之外，公教退休制，最低給付年齡 50 歲與世界主要國家相較，顯著偏低，且現行財務虧損逐年漸增，面對平均餘命的逐年延長，未來財務的壓力勢必非常嚴峻，宜應及早完成檢討調整。

（本文作者陳琇惠現為東海大學社會工作系助理教授）

參考文獻

內政部(2007)。民國 96 年簡易生命表提要分析。

勞工保險局(2007)。勞工保險統計。

內政部(2007)。國民年金保險法。

行政院勞委會(2008)。勞工保險條例。

行政院勞委會(2002)。勞工退休金條例。

- 銓敘部(2007)。公教保險統計。
- 銓敘部(1999)。公教人員保險法。
- 銓敘部(1995)。公務人員退休法。
- European Commission. (2003). *Adequate and sustainable pensions: Joint report by the Commission and the council*. Brussels.
- European Commission. (2004). *Promoting longer working lives through better social protection system*. Brussels, European Commission, Social Protection Committee.
- Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds.). (2000). *Social security pensions: Development and reform*. Geneva, International Labour Office.
- Holzmann, R.; Palmer, E. (eds.). (2006). *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes*. Washington, DC, World Bank.
- Pensions Commission.(2005). *A new pension settlement for the twenty-first century: The second report of the Pensions Commission*. London.
- SSA (various years). *Social security programs throughout the world*. Baltimore, MD, Social Security Administration.
- SSA. (1999). *Social security programs throughout the world*. Baltimore, MD, Social Security Administration; Geneva, International Social Security Association.
- SSA. (2002). *Social security programs throughout the world: Europe*. Baltimore, MD, Social Security Administration; Geneva, International Social Security Association.
- SSA. (2003). *Social Security programs throughout the world: Asia and the Pacific*. Baltimore, MD, Social Security Administration; Geneva, International Social Security Association.
- SSA. (2004). *International update: Recent developments in foreign public and private pensions* (February). Baltimore, MD, Social Security Administration.
- SSA. (2004). *Social security programs throughout the world: The Americas*. Baltimore, MD, Social Security Administration; Geneva, International Social Security Association.
- Turner, J. (2005). *Social Security Pensionable Age In OECD Countries: 1949~2035*, ISSA.