



養不起的未來

— 高齡、少子女化對台灣勞工 老年經濟安全制度之衝擊與改革建議

林昭禎

壹、前言

根據國際研究機構之預測，2015 年全球六大趨勢高齡少子化排名第一（大紀元，2008 年 1 月 27 日），種種跡象顯示，人口老化及少子女化是 21 世紀人類最重大的挑戰，台灣尤其明顯，其變化之迅速，甚至出乎行政部門意料之外。

根據內政部統計，我國在 1993 年 9 月就已經進入「高齡化社會」國家，2007 年更達 10.2%，每年約以 10 萬人的速度增加，經建會推估至 2018 年，我國高齡人口的比率將達 14%，正式邁入聯合國世界衛生組織所定義的「高齡社會」國家；至 2027 年，高齡人口約有 491 萬人，佔總人口 20.69%，亦即每 5 個人中就有 1 個是高齡者。加上生育率逐年下滑，民國 87 年至 97 年，出生嬰兒數由 27 萬人，降至 97 年經建會預測的 20.4 萬人；每位婦女平均生產 1.1 人，遠低於人口替換水準 2.1 人，更

加速台灣社會的人口老化現象。

高齡少子女化不僅在未來有勞動力供應不足之問題，更因小孩不斷減少，老人持續增加，年輕人的負擔越來越重，經濟成長率日益下降。無怪乎有人以「從美麗新世界，到世界不美麗」來形容人口變遷的難題，而彼得杜拉克也曾預言，21 世界許多先進國家的社會保險與退休制度都將崩潰，大多數人可能要工作至 75 歲才能退休。

未來台灣勞工老年經濟安全又會出現什麼樣的問題呢？以下二則新聞深值我人探究；第一則是 97 年 6 月 11 日聯合晚報頭條新聞「勞保基金拉警報」，由於勞保基金費率長期偏低，財務危機因年金立法進度遲緩而凸顯。勞保老年給付可說是我國勞工退休經濟安全制度的第一層保障，一旦發生財務危機攸關八百八十萬人的權益。

第二則是工商時報於 97 年 6 月 20 日

報導的台灣超少子化現象，預期國內今年婦女平均生育數將降至 1.1 人，破歷史新低紀錄。這二則新聞乍看之下似無關連，細究下可發現第一則新聞道出勞工保險的財務危機，由於長期費率偏低，加以邁進高齡化社會，勞保老年給付開始步入嬰兒潮世代的請領期，將直接造成勞保基金支出壓力。第二則新聞強調靠當期工作人口負擔當期老年給付的隨收隨付型 (pay-as-you-go) 退休金制度，在扶養比高的國家會讓年輕人的負擔更加沈重，如何避免世代間的利益分配衝突，應予高度重視。

為免退休金拖垮國家財政，造成勞工老年貧窮之問題，本文將檢視我國現行勞工老年經濟安全制度的運作情況，針對高齡少子女化可能產生之財務問題，參考他

國經驗研擬解決對策。

貳、台灣現行勞工老年經濟安全保障制度

我國目前針對勞工提供之養老保障可分為兩層，一是依據勞工保險條例所提供的勞工保險老年給付，適用對象包括有一定雇主勞工、自營作業者及無一定雇主勞工，可分為一次金與年金兩種給付型態，財務運作採隨收隨付制，目前約有 880 萬人參加。另一是勞動基準法針對有一定雇主勞工（目前約 550 萬人），由雇主負責提撥勞工退休金，有新制及舊制兩類，雙重養老保障制度差異如表一所示。

表 1：老年給付與勞工退休金制度一覽表

項目	勞保老年給付	勞工退休金舊制	勞工退休金新制
法源	勞工保險條例	勞動基準法	勞工退休金條例
制度內涵	採確定給付制，由政府、雇主與被保險人按月提存，並依投保年資、平均月投保薪資計算其給付金額。	採行確定給付制，由雇主按月提存勞工退休準備金，並以事業單位勞工退休準備金監督委員會之名義，專戶存儲。	採行確定提撥制，由雇主按月提撥員工薪資 6% 至其個人帳戶。
年資採計	投保年資不受同一事業單位之影響，可以併計之前的投保年資。	工作年資採計以同一事業單位為限，因離職或事業單位關廠、歇業而就新職，工作年資重新起算。	可攜式個人帳戶，工作年資不以同一事業單位為限。
退休要件	年滿六十歲有保險年資者。	勞工工作 15 年以上年滿 55 歲者，或工作 25 年以上，得自請退休；符合勞基法第 54 條強制退休要件	選擇適用新制之勞工年滿 60 歲，且適用新制年資 15 年以上者，得請領月退休金；適用新制年資

項目	勞保老年給付	勞工退休金舊制	勞工退休金新制
		件時，亦得請領退休金。	未滿 15 年者請領一次金。
領取方式	保險年資滿 15 年以上者，可選擇一次給付或年金，未滿 15 年者僅適用一次金規定。	一次給付	月退休金或一次金
退休金計算	<p>一次金：按最後三年平均月投保薪資，乘以其投保基數。</p> <p>基數計算依投保年資前 15 年每 1 年個基數，第 16 年開始每年 2 個基數，60 歲以前最多 45 個基數，60 歲以後得多加 5 個基數，最高以 50 個月為限。</p> <p>年金：保險年資合計每滿一年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。</p> <p>平均月投保薪資則按被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資予以平均計算。</p>	<p>退休前 6 個月平均薪資所得乘以基數。</p> <p>基數計算按工作年資，前 15 年每滿 1 年給予 2 個基數，超過 15 年之工作年資，每滿年以 1 個基數計算，最高以 45 個基數為限。</p>	<p>個人帳戶制</p> <p>1. 月退休金：按個人帳戶之本金及累積收益，依據年金生命表，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。</p> <p>2. 一次金：一次領取勞工個人帳戶內之本金及累積收益。</p>
雇主負擔	月投保薪資乘以法定費率，再乘以 70%。	採彈性費率，以受僱員工每月薪資總額之 2% 至 15% 作為提撥基準。	退休金提撥率採固定費率，不得低於員工每月薪資之 6%。
勞工負擔	<p>有一定雇主之勞工按月投保薪資乘以法定費率，再乘以 20%，另由政府負擔 10%。</p> <p>職業工會勞工按月投保薪資乘以法定費率，再乘以 60%，另由政府負擔</p>	勞工不需提撥。	勞工可額外自願提撥，但提撥上限為月薪資 6% 範圍內。

項目	勞保老年給付	勞工退休金舊制	勞工退休金新制
	40%。		
保障理念	社會保險，提供第一層的 養老保障。	企業責任，提供第二層養 老保障。	企業責任，提供第二層養 老保障。

資料來源：參考石決，老年經濟安全保障制度之探討，社區發展季刊 110 期，頁 270-271，加以增修

一、勞保老年給付

勞保老年給付屬於社會保險型態，財務運作採隨收隨付制，意即今日退休者的退休金由目前工作者負擔，等到目前工作者退休時，退休金由下一代負擔。保險年資滿 15 年者得選擇一次給付或年金，適用對象大體分為產業勞工及職業勞工兩類，繳費負擔不同，主要在提供勞工養老第一層保障。

現行的勞保老年給付因長期以來均採

低費率政策，自民國 91 年起即發生全年保費收入不敷支應全年保險給付支出之問題（詳表二），根據 95 年精算報告，截至 94 年底一次金潛藏負債 2 兆 1555 億餘元。開辦年金後，依 97 年 7 月之精算報告顯示，年金之精算費率為 22.03%，潛藏負債為 4 兆 5298 億元。然年金實際開辦費率僅 6.5%，施行後第三年調高 0.5%，18 年後調至上限 13%，可知未來勞保財務仍將持續惡化。

表 2：勞保財務收支概況表

單位：億元

年度	項目 應計保險 費收入	實際給付 支出	收支差異	普通事故 保險基金 累積金額	老年給付支出及實付費率		
					件數	金額	實付保險 費率
民國 91 年	1,454.58	1,627.63	-173.05	4,832.27	136,649	1,206.69	5.07
民國 92 年	1,332.83	1,339.54	-6.71	4,468.59	113,968	1,032.01	4.27
民國 93 年	1,390.16	1,431.27	-41.11	4,435.70	121,666	1,113.30	4.41
民國 94 年	1,443.72	1,820.14	-376.41	4,113.73	155,652	1,496.47	5.66
民國 95 年	1,511.61	1,675.86	-172.92	4,199.27	131,363	1,343.99	4.92
民國 96 年	1,570.19	1,863.03	-292.84	4,096.64	142,053	1,525.34	5.36
民國 97 年	1,611.64	3,521.85	-1910.21	1,981.80	293,635	3,171.43	-

資料來源：勞工保險統計年報、月報

勞保財務結構惡化原因有二，其一係保險費採隨收隨付制之計算方式，原是為減輕勞雇雙方費用負擔，卻導致費率結構不健全。其二是確定給付的精神，政府對於勞保給付的責任，係以條文來明確規範。但是社會大眾似乎不太瞭解政府所肩負的龐大財務責任，以一次給付而言，一名最後三年平均投保薪資為四萬三千九百元的勞工，以當前費率 5.5% 三十年計算，政府支付其老年給付共一九七萬餘元，但政府三十年所收到的保費僅八十六萬元（其中一般勞工僅支付 20% 為十七萬餘元，因為資方及政府已支付 70% 及 10% 的保費；職業工會勞工支付 60% 為 52 萬餘元，政府支付其餘 40% 保費），不足之差額約 110 萬左右全由政府買單。

二、勞基法退休金制度

勞工退休金乃依據勞基法而發放，僅適用於 550 萬有一定雇主的勞工，基本上屬於一種遞沿工資。由於雇主須負責提撥，過去因制度規定，不同事業單位的年資不能合併計算，加以請領條件又限制必須在同一企業內工作至少 15 年以上，囿於一般中小企業的平均壽命僅 13.5 年，無形中造成勞工不易聚足請領退休金之條件，事業單位遂鮮少依規定提撥退休準備金。據勞委會統計，2004 年底有按規定提撥勞工退休準備金的事業單位僅 10.64%（行政院勞工委員會，2005）。遇有員工屆齡退休，雇通常以資遣、關廠歇業等方式，逃避給付員工退休金的責任。

除國營事業與大企業員工外，勞工退

休金對多數勞工而言，猶如掛在牆上的十吋大牛排「看得到，卻吃不到」，經過十餘年的努力終抵於 2004 年通過勞退新制，改採「可攜式個人帳戶」，工作年資可以併計，不因工作轉換而損失，對中高齡勞工之就業影響較舊制低。雇主按月提撥 6% 的員工薪資，退休金給付方式由確定給付制(Defined Benefits, DB)改為確定提撥制(Defined Contribution, DC)，相較於舊制雇主負擔較輕，相對的勞工可以領取的金額也較舊制少，所得替代率約 20% 左右，好處是員工工作年資愈長，累積的退休金也愈多。

勞工退休金制度（含舊制與新制）與勞工保險老年給付兩者是截然不同的制度，勞工退休金屬於一種遞沿工資，強調雇主對員工的責任；勞工保險老年給付則屬於一種社會保險，財務處理採「隨收隨付制」(pay-as-you-go)，亦即當期的收入立即用於當期的給付，易受人口結構變化之影響，在高齡少子化的社會，調高費率幾乎是無法避免的情況，但調高費率易受政治及經濟因素的干擾，造成財務困難無解之窘境。

參、我國勞工老年經濟安全制度的改革決策難題

根據內政部 2005 年時所做的老人狀況調查，可知當年國內 65 歲以上老人生活費主要來源，係由子女奉養(46.5%)，自己或配偶退休金及儲蓄的部分僅 36.8%，接受政府救助或津貼占 16%，顯見以往老年

經濟安全保障之不足。

對勞工而言，目前全台 880 萬參加勞保者所領取的老年給付，以 97 年為例，一次金平均每件金額為 109.2 萬元，改成年金制後以工作 30 年者而言，每月所得替代率可達 46%。此外，有一定雇主的勞工（約 550 萬人）還可領勞基法規定的退休金，以 2004 年通過的新制為例，雇主每月提撥員工薪資的 6% 至其「個人帳戶」內，根據台大經濟系教授吳忠吉的估算，新制所得替代率在 20% 上下。可知，現今法定勞工老年所得替代率，已高於國際勞工組織所訂標準 40%。

勞保老年給付由一次金改為年金制，最大的問題莫過於精算報告所指出的；勞保基金約在年金開辦十年後呈現負成長，大約 15 到 18 年間「歸零」乃至「呈現赤字」。就現況而言，臺灣勞工老年經濟安全制度的難題，包括：(1) 勞保的財務困境，(2) 勞退新制施行後舊制年資如何處置的問題，以及(3) 勞基法強制退休年齡由六十歲延後至六十五歲所衍生之弊端，以下將個別分析之，

一、勞保財務困境

由表二勞保年金收入金額狀況分析，可知勞保收入自 91 年起即小於支出，91 至 96 年平均每月短缺約 16 億元，差額由投資收益彌補，目前基金尚有二千餘億元。有關老年給付部分經統計分析發現，有(1) 給付件數持續成長，(2) 給付金額急遽增加，(3) 平均給付月數逐年遞增，(4) 退休年齡逐漸下降等現象。

顯示勞保財務有以下幾項問題；(1) 收入費率低於給付費率，低保費政策是財務結構失衡的源頭。(2) 人口結構老化，代間收支無法平衡。(3) 退休年齡下降及老年給付月數增加擴大缺口。精算報告指出，單就已符合請領條件者而言，勞保一次金部分潛藏債務已超過二兆。

98 年 1 月 1 日上路的勞保年金，所得替代率 1.55% 高於國民年金的 1.3%，由於年金具延緩給付之作用，預估勞保年金開辦初期基金規模將會回升，然因其費用成本較一次金高出許多，長期而言，仍會面臨財務困境。此因(1) 勞保長期費率偏低，原有 2 兆餘元的潛藏債務，(2) 勞保年金上路後，選擇年金者請領老年給付，一律按年金標準計算養老所得，不因年金施行前後繳費不同，而有所區隔。也就是說費率繳 6.5% 的勞工，在年金制實施後即可享受精算費率 22.03% 的年金給付，此舉將立即增加基金支出壓力。(3) 嬰兒潮世代 1946 年出生者目前已 62 歲，可知申請老年給付之人數將持續增加，步入長達 20 年的請領高原期，這段時間將是勞保基金面臨給付支出大增最嚴峻的考驗。(4) 由於勞保年金之所得替代率高於國民年金，將吸引原本應加入國民年金者，改由職業工會加入勞保年金，加重勞保基金支出負荷。(5) 勞保年金上路時已年滿六十歲之被保險人，立即享有增額年金。加上以往因未達請領給付條件（含年資、年齡兩要件）即離開職場者，依新修訂的勞保條例，只要曾經投保年滿六十歲時，仍可請領老年給付。綜合以上五種因素皆讓勞保基金之財務問題

如滾雪球般，愈來愈嚴重。

二、勞退新制對勞工老年所得之影響

勞退新制改採確定提撥制，因性質類似強制儲蓄，最爲人所憂心者乃易受通貨膨脹和不確定的投資報酬率所影響，儘管政府保證有兩年期定存利率的獲益，但以目前而言，現在各銀行兩年期利率已降至1%以下，97年的消費者物價年增率爲3.52%，意即存款不但沒有利息，而且是吃老本的「負利率」狀況。

事實上，勞退新制上路前，雇主爲減輕提撥負擔，已有各種因應辦法，諸如改變既有的薪資結構，調降本俸金額，或要求員工分攤6%的提撥率，好比雇主負責3%，另由員工自付3%等不同比例的分擔方式。亦有採部分工時、勞動派遣或定期契約等非典型雇用，以降低人事成本。據主計處統計2005年勞退新制實施第一年時部分工時勞動僅10.8萬人，但2006年遽增爲24.9萬人，2007年成長至25.2萬人，而部分工時勞動者又以婦女及青年居多，此一現象對高齡、少子女化社會，缺乏勞動力之問題，不斥是項警訊。

此外，不調薪也是一種因應方式，儘管近年來平均經濟成長率達4%，但資料顯示有七成的企業未調薪，除了經濟不景氣的理由外，也可能藉此以轉化勞退新制的提撥壓力。再從法規的執行面看，勞退新制中雖規定雇主應依選擇適用舊制與保留適用勞退新制前工作年資之勞工人數、工資、工作年資、流動率等因素精算其勞工退休準備金之提撥率，繼續依勞基法規

定，按月於五年內足額提撥勞工退休準備金。然而新制上路四年鮮見企業依法執行，亦未見勞政單位透過勞動檢查清查。可知勞退新制雖具「可攜式」的優點，然而實際執行後，卻減輕雇主提撥退休金的壓力，損及勞工老年所得。

三、延後強制退休年齡之影響分析

先進國家多藉延後退休以減輕年金財務壓力，我國勞動基準法強制退休年齡修正案，亦於97年4月25日三讀通過，強制退休年齡由現行的60歲延後至65歲，此舉雖符合「高齡少子化」的社會發展趨勢，且能落實總統當選人的政見和保障高齡勞工的工作權益。

但進一步檢視卻發現：台灣高齡（65歲以上）勞動參與率2007年爲8.12%，以2003年爲基礎比較，當年台灣爲7.8%，日本21.8%、南韓30.7%，可知台灣高齡者之勞動參與狀況並不普及。另受僱員工動向調查報告也顯示，2006年員工平均退休年齡約55.2歲，65歲退休者僅佔全體退休人員之5.2%，50至59歲間退休者佔最大多數，顯示勞工要在職場待到60歲大不易，「提前退休」已逐漸形成趨勢。

此時強制延後退休年齡，不僅表示勞工獲得退休金給付的時間將隨之延後，若雇主以關廠、歇業、業務緊縮或工作能力不能勝任等理由迫使勞工去職，將使選擇勞退舊制者陷入「能否獲得退休金給付」的不確定情境。再者，延後領取退休給付，也意味著日後領取年金的起始點，將從60歲延至65歲，如此形同勞工少領五年退休

金。

事實上，延後強制退休年齡至 65 歲，可能只有國公營事業的勞工才能受惠。主計處統計也顯示，能夠安穩的達到法定退休年齡的勞工，幾乎是國公營事業勞工。因之此舉除令無法具足舊制退休條件者，想藉「強制退休」獲取退休金之計畫不易實現外，也可能損及青年進入職場的機會，形成「父親與兒子搶工作」之局面。在高齡、少子女化社會中恐造成年青人與老人對立之問題，加以年青人謀生不易，無力繳交社會保險金，將使透過代間移轉以減輕財務負擔的社會保險制度更加不易維繫。

儘管近年來政府持續強化勞工老年經濟安全制度，但對於已邁入高齡化社會的我們，似乎並未針對日後可能遭遇的社會保險年金財務壓力，及相關勞動措施研提因應對策，以下將從文獻檢視中，分析各國之改革經驗，做為台灣面臨高齡、少子女化壓力下，如何修補勞工老年經濟安全網之參考。

肆、各國年金制度改革措施

由於醫學進步、醫藥科技發達，許多致命的疾病得以治療、預防，降低人口死亡率，加以公共衛生的改善以及營養攝取的提高，近數十年來民眾的平均壽命不斷延長，據聯合國統計，1950 至 1952 年 OECD 國家國民的平均壽命為 65.3 歲；1975 至 1980 年提高至 72.1 歲；迄 2000 至 2005 年已升高至 77.8 歲，聯合國推估

未來人口的平均壽命仍將持續延長。加以女性勞動參與率提高，婚育年齡逐漸延後，而扶育下一代所需成本又日益高漲，降低生育誘因，導致各國人口結構逐漸轉型。

年輕化的人口結構與老年化的人口結構對一個國家的退休金制度影響極大，隨著嬰兒潮世代（1946 年至 1964 年間出生的人口）即將步入老年，進一步加深人口結構老化，高齡化現象由逐年攀升老年扶養比（註 1）看出，對目前就業人口已形成沉重負擔。

近年來年金支出的持續成長，已成為各國社會安全體系發展最嚴苛的挑戰。例如，2004 年時，25 個歐盟國家的公共年金支出平均已達國內生產毛額(GDP)之 10.6%。鄰近的日本在 2001 年時，其公共年金支出也高達 GDP 的 7.6%。隨著人口結構老化，受扶養老年人口增加，青壯年勞動人口相對較少，「食之者眾而生之者寡」，國家財政負荷遽增。《世代風暴：人口老化即將引爆新經濟危機？》一書，即以美國為例，從不同世代的人口結構變遷，評估未來的財政危機以及跨世代經濟問題，引起學術界及社會各界廣泛注意。

在人口老化、生育率下降及提早退休等社會趨勢下，以「隨收隨付制」為退休保障制度財務處理方式之國家，開始面臨年金制度改革的壓力，從 1980 年代以來，各國莫不將年金改革視為社會安全制度發展中最為迫切的議題。

年金改革不論是依國際勞工組織或世界銀行之理念設計，基本上皆朝多層次年

金架構發展，除公共年金外，增加企業年金，以及強調個人責任的商業年金或個人儲蓄等不同層次的養老保障。亦或是從年金體制內部改善，調整年金給付條件、計算法式、減低提前退休誘因等，以延緩年金財務給付壓力。以下將由介紹 OECD 國家的年金改革方案著手，分析各國如何因應高齡、少子化壓力，而改變養老制度，以及日本的作法，尋找可供我國借鏡之處。

一、OECD 國家之年金改革模式

歐美國家經過 1950 至 1970 年代的福利黃金期(Golden Age)，年金已成爲國家最

重要的制度之一，民眾依賴甚深，即使在經濟發展衰退與勞動市場彈性化的趨勢下，也未出現激進的年金改革。因之年金改革的重點，主要在原體系內調整給付資格或公式，並鼓勵發展私人年金，以促進年金體系的多元化，減低公共年金的負擔。再透過積極性勞動政策以提高就業率，降低實質的依賴比，期能有效解決高齡、少子化社會，因勞動人口減少所造成的年金財務危機。對此 OECD 曾於 1998 年提出幾項原則性的改革準則（詳表三），建議會員國可據此進行制度面變革。

表 3：OECD 建議之養老保障制度改革準則

項目	建議改革內容
1	公共年金體系、租稅制度與所得移轉計畫應加以改革，以消除提前退休的財務誘因，並鼓勵延後退休。
2	為確保高齡勞工能有更多的工作機會，且具備必要之技能提昇競爭優勢，應推動各項相關改革。
3	應盡力追求財政穩健，並減少公共債務負擔，牽涉範圍包括公共年金給付水準應逐步降低，以及提高繳費期間的提撥比率等。
4	退休後的所得來源，應由租稅移轉制度、充分準備年金、私人儲蓄以及其他來源所得共同提供，以達到風險分散、平衡代際間負擔的目標，並賦予個人的退休決策有較大的彈性空間。
5	發展充分準備年金制度的同時，應同步推動金融市場結構的強化，其中包括現代化監理架構的有效建立。
6	人口老化相關改革的整體策略架構應從國家長遠發展的觀點出發，俾促進各項改革措施之協調與推動，並促進一般大眾對改革策略的認識與支持。

資料來源：林俊儒，OECD 國家因應人口老化之財政政策試析，經濟研究第七期（2007），行政院經建會，頁 154

（原始資料：OECD(1998), "Maintaining Prosperity in an Ageing Society, Paris."）

為減輕退休給付財務壓力，OECD 各會員國所採取的具體措施包括：延後退休年齡、降低年金給付水準、調整年金領取額度之計算標準、提高年金保費自行提撥比率等。其中，OECD 國家普遍採行的方式為延後退休年齡、調整年金額度的計算標準，主要係因其改革阻力較小，在國會審查時較易通過，相較於降低年金給付水準及提高年金保費，較不易遭選民抵制與國會反對。(林俊儒，2007，頁 156)

同時為避免鼓勵勞工提前退休，致使其領取給付的期間相對拉長，影響政府財務及長期經濟發展。OECD 各國推動的改革方案，包括：延後提前退休方案之退休年齡、減少失業就業、限縮提前退休管道等，以提高中高齡勞工的勞動參與率，降低人口老化對勞動供給的衝擊，並舒緩政府財政壓力。

然在改革效益方面，延後退休年齡理論上雖可緩和年金領取人數，並維持國內勞動力不致下滑。諸多國家遂有「禁止年齡歧視」之規定；取消雇用年齡的上下限，同時禁止規定強制退休年齡，請領年金的年齡標準也逐漸再延長，然目前尚未顯現實際成效，仍須長期觀察。

二、日本之年金改革經驗

日本的年金制度起源於 1939 年的海員年金保險，繼而於 1942 年實施勞動者年金保險，該保險於 1944 年修訂擴大適用對象並更名為厚生年金保險，將受僱於 5 人以上之私人企業員工納入保障。其後各種特殊受僱人員之共濟組合年金保險相繼成

立，至此，大部分受僱人員的退休生活已獲基本保障。1959 年國民年金法通過，1961 年正式實施，將自營作業者及受僱於 5 人以下私人企業之員工納入保障，從而初步達成全民皆年金的目標。

可知日本的退休基金係以國民均可投保的「國民年金(基礎年金)」為基礎，其上還有「受僱者年金」與「企業年金」，內容說明如下：

第一層：全國國民均可投保的「國民年金(基金)」，旨在提供全體國民基礎生活保障所有居住在日本境內，年齡介於 20 歲至 60 歲的居民，皆具備國民年金的加保資格。

第二層：在國民年金之上，依薪資的一定比率繳納保費的「受僱者年金」(厚生年金、共濟年金)，目的在提升受僱者之生活水準與福祉。其中厚生年金的加保對象為凡受僱於 5 人以上私人企業之所屬員工，年齡在 70 歲以下者，不分國籍、性別、收入均為厚生年金之強制投保對象；但農林漁業、專門職業(如律師、會計師)及影劇娛樂業則不在此限。另共濟組合年金則以受僱於政府機構或公營事業單位之受僱者為加保對象。

第三層：「企業年金」則是由企業受其雇用者所提供的各種類型的企業年金，以保障其退休生活，包括厚生年金基金與確定提撥與確定給付企業年金等。

日本的年金制度採社會保險風險分攤之精神，運用隨收隨付制的方式經營，也就是以當期所徵收的保險費來支付當期所需。歷經 70 年的日本年金保險，屢因社會

經濟環境變遷而有修訂。在制度成熟與高齡、少子化趨勢下，過去 20 年日本年金改革不斷。簡言之，1980 年代之後日本對於年金制度所做的改革，大都是因應人口老化及生育率下降所做的努力。

爲了讓公共年金制度可以繼續運作下去，日本年金至少每五年進行一次「財政再計算」，並根據精算報告研提改革措施，包括：減少給付、增加政府負擔比例、提高保費並固定上限、限制給付，及因應年輕人拒繳保費問題，而有之加強保費徵收措施。

事實上，爲了減少給付日本政府幾乎花了二十幾年的時間，自 1970 年代發現年金的財務問題後，透過「行政革新」與所謂的「日本式社會福利制度」加以討論，使得給付緊縮逐漸得到民眾的共識，終於 1994 年的改革中實現。

加以保費已經調整到一定程度，若再提高不但會招致民怨，實際上也等同減少勞動者之薪資，同時保險費上漲亦會降低企業競爭力。使得人們越來越關心「餅的味道」，勝過於「餅的大小」以及「餅的公平分配與否」。也就是說年金保險是否值得購買，已成爲人們最在意的問題，其次才是年金保障的多寡與公平性。

所以提升勞動參與率，增加工作人口，以提高年金制度之財源與負擔能力，是目前日本社會最常提出之問題解決對策，具體的內容包括提高婦女就業率，將部分工時者納入年金制度之繳納保費範圍內，以及老年人之延後退休、獎勵企業雇用等。

其中「部分退休制」的作法，頗值得我人參考。日本所推廣的「部分退休制」，優點在並非對屆臨退休年齡者，一律強迫其離開職場，而是選擇身心健康，且對企業仍有價值者，給予非常勤工作。此舉可同時空出部分職位給予資淺員工，對於高齡勞動者來說，也能運用非常勤工作之收入，彌補年金給付不足之處。

實施「部分退休制」的國家除了日本，還有法國，其立論係基於，只有延後年金制度的給付年齡，對解決財務壓力其實效果有限。由於會退休之勞工，就算是減額年金，大部分的人仍會選擇領取，如此對於改善年金的財務狀況助益有限。因此，要真正減少年金成本，就必須延後實際上的退休年齡。所以，自 1989 年起，日本開始推廣「部分退休制」，藉此促使老年人延後退休，並降低老年人對年金的立即需求。

伍、結論與建議—我國勞工養老制度之修訂建議

由於嬰兒潮世代已邁入請領退休金的年齡，加上超少子化的問題日益嚴重，已使得我國勞工養老制度的改革迫在眉睫，儘管去年政府推動勞保老年給付改制時，年金財務危機的討論並未受到大眾關注，而讓剛施行的勞保年金，似乎忘了「領取者眾，繳費者寡」的難題。因之，本文擬從他國年金的改革經驗，及一份去年公布的養老調查，嘗試提出問題解決對策供各界討論。

匯豐人壽與牛津大學於 97 年 6 月公布

的「未來退休生活」調查報告，顯示台灣人對退休後的生活較其他亞洲地區民眾樂觀，而且有超過八成的台灣人希望留給後代人生觀、知識等柔性價值（soft value）。在政府、雇主、家人跟個人四個老年階段最主要的經濟來源中，台灣人依賴的重要性，退休前依序為個人、家人、政府與雇主，退休後變成個人、政府、家人與雇主，而儲蓄是最主要的退休所得來源（經濟日報，民國 97 年 6 月 17 日，C2 版）。

從這份資料可以讀出四項重要的訊息；(1)儲蓄是國人最主要的退休所得來源，(2)政府因敬老福利津貼的持續發放，以及勞工保險營運 58 年不曾發生財務弊端，頗獲民眾信賴，可為國民年金或勞保年金立下良好的基礎。(3)從台灣民眾認為柔性價值的傳承，重於財產、金錢，可知年金之推動障礙將日益減少，(4)強調雇主對員工照顧責任的勞基法退休金制度，因雇主的各類成本轉嫁行為，讓民眾不敢太過信任。

個人根據上述四項訊息，及他國因應人口老化、少子女化經驗，規劃現行勞工養老制度的財務改進措施，分勞保老年給付、勞基法退休金及基金的管理、運用三部分說明之。

一、勞保財務壓力化解建議

相關研究顯示先進國家減輕社會保險年金制財務負擔的作法，有(1)選擇經濟情勢較好時機，調高保費，(2)降低給付（包括減低給付標準、減少給付項目、限制給付條件、減低所得替代率，調整給付計算

公式等措施），(3)針對提早退休者實施遞減年金，(4)延後退休年齡，(5)平均薪資計算基礎改為終身投保薪資(career pay)等措施。

然就我國現況而言，由於勞保年金方於 98 年 1 月 1 日才上路，不論調高費率或降低給付皆不可行，且勞保條例中已有增額年金及減額年金之規定，平均薪資計算在立院討論過程歷經波折，最後仍以平均最高五年薪資為計算基礎。因此，短期內要改善勞保財務問題並非易事。

由於政府對勞保費率的補貼是採「定額制」，意即不分投保薪資的高低，一律補助 10%，因此產生所得高者補貼多，而所得低者補貼少之問題，日後所得高者可領取的金額亦高於所得低者，故無法產生所得重分配之效果。因之，目前宜先凍結勞保最高投保薪資，以免高所得高補貼者，日後請領的年金金額亦較高，反而增加年金給付壓力。其次，是透過修訂勞工保險條例，調降年金月給付標準，低於平均投保薪資者，方可適用現行 1.55%之所得替代率，高於平均投保薪資者，給付金額將予打折。此外，勞保被保險人於退休領取年金期間如再就業，亦可考慮降低給付金額。

透過凍結最高投保薪資、調降年金月給付標準，及限制給付等措施，除可減輕勞保財務壓力，亦能發揮政府照顧弱勢、社會濟弱扶傾之公義理想，同時也可減輕政府財務撥補負擔。

二、提供誘因鼓勵勞退金個人提撥

在勞基法養老保障這部分，單靠雇主每月提撥薪資的 6%，累積金額換算所得替代率約 20% 左右，然易受通貨膨脹影響，應積極運用國人喜好儲蓄的性格，鼓勵勞工自行提撥，回復今年初剛取消的提撥金免扣稅優惠，並發展多樣投資組合，供勞工按個人需求選擇投資標的，由於政府保障最低獲利，因此宜鼓勵退休基金善加投資，以增加個人帳戶累積金額，以免退休時仍須仰仗家人或政府協助。

三、勞工退休基金之營運管理策略

(一) 強化基金投資效益

儘管受金融海嘯影響，97 年勞保基金投資獲利不佳，然 91 至 96 年勞保基金平均投資報酬率約 4.99%，高出兩年定期存款利率甚多。如何強化投資獲利能力，減少基金委外操作弊端，宜針對委外操作部分，發展投資對作模式，與委外基金相較獲利狀況，以改善委外投資操作效率。

(二) 整合各類退休基金，成立勞工主權基金

由於民眾日漸信任政府管理勞工退休金，對於每年增加一千餘億元的勞退新制

基金，應配合舊制提撥及勞保基金，形成「勞工主權基金」進行國內外投資。並透過對國內上市公司的投資，取得部分經營權，讓勞工代表參與企業營運，除可透過勞工董事瞭解企業經營狀況，亦能培養勞資對話基礎，藉此建立標竿企業，推廣勞資一體概念。藉以減少企業規避提撥員工退休金之作法，且能保護員工權益，增進勞資互信，有助於事業單位永續經營，並協助國內經濟發展。

四、擴大勞動參與

少子女化社會最迫切的壓力源自勞動力不足，且因「生之者寡，食之者眾」，對以隨收隨付制必須靠代間移轉，減輕財務負擔的社會保險而言，鼓勵生育已緩不濟急，開放移民對地小人稠的臺灣也不合適。唯有擴大勞動參與，才能增加工作人口，提高年金制度之財源負擔能力。因此，提高婦女就業率，施行「部分退休制」，獎勵企業雇用高齡工作人口，以化解因生育率降低，所產生之勞動人口減少問題，正是當前政府應積極規劃、進行之措施。

(本文作者林昭禎現為台灣大學國家發展研究所博士生)

📖 註 釋

註 1：老年扶養比的定義為老年人口（65 歲以上人口）占就業人口（15 至 64 歲之就業人口）之比率。當老年年金的財源籌措係採隨收隨付制(pay-as-you-go)時該比率可用以評估就業人口扶養老年人口之負擔程度，此一比率越高則經濟負擔越沈重。

📖 參考文獻

- 柯木興，〈談年金保險財務負擔問題的解決方式〉，行政院勞工委員會臺灣勞工雙月刊，第14期，頁18-23，台北（2008年7月）。
- 勞倫斯·克里寇夫&史考特·伯恩斯，《世代風暴；人口老化即將引爆新經濟危機？》，台北：左岸文化，2005
- 彼得·杜拉克著，《下一個社會》，劉真如譯，商周出版社，2003年1月出版。
- 行政院主計處，《2006年受僱員工動向調查報告》
- 勞工保險局，《勞工保險統計年報》，民國96年6月
- 中國時報民國97年6月26日，A2版，「結算舊制再享新制，國營勞工挖走國庫71億」
- 工商時報民國95年4月12日社論，「延長勞工投保退休年齡應求周延平衡」
- 工商時報民國95年6月23日社論，「台灣面臨『未富先老』及『未老先退』兩大難題」
- 經濟日報民國97年6月17日，C2版，「75%台灣人不擔心退休生活」
- 石決，〈老年經濟安全保障制度之探討〉，社區發展季刊，民國94年6月，頁260-271
- 成之約，「延退利弊互見 需配套保障」，聯合報民國97年4月30日，A15版
- 吳忠吉，〈勞退新制與舊制的權益比較分析〉，民國95年4月，未發表文稿
- 林俊儒，〈OECD國家因應人口老化之財政政策試析〉，經濟研究第七期（2007），行政院經建會，頁135-162。
- 林志鴻(1998)。《社會結構變遷對年金制度的衝擊與政策回應—德國年金保險制度九十年代改革的觀察》，勞動法與社會法叢書2：年金制度及其法律規範，郭明政主編，台北：國立政治大學法學院勞動法與社會法研究中心，頁1-70。
- 黃翔庭，日本公共年金體制改革與意涵，中正大學社會福利研究所碩士論文，(2006)。
- 鍾俊文，〈人口結構轉變對總體經濟的影響〉，台灣經濟論衡，民國94年3月
- 傅從喜，〈國際組織對年金改革的影響：世界銀行對國際勞工組織的角力？〉，政治大學社會學報，第三十七期，頁81-111
- 傅從喜，〈從轉型國家與開發中國家年金改革經驗論台灣年金體系的建構〉，台灣社會福利學刊第五卷第二期，民國96年2月，頁31-66

查詢網站

行政院主計處：<http://www.stat.gov.tw>