社 論

年金改革聲浪中的改革芻議

2007 年社區發展季刊第 116 期的中心議題是國民年金，社會大眾期盼 14 年的國民年金法終於通過審議，該年 8 月 8 日由總統公布，2008 年 10 月 1 日正式施行。在這短短的 5 年當中臺灣經歷了再次政黨輪替、莫拉克風災、組織再造等，以及國際間歐債危機、茉莉花革命、美國政府財政懸崖等。在這些國內、外政策環境的變動下，「後國民年金時期」的年金議題再次顯現，而退休年金基金潛藏的龐大負擔，似乎觸動了全面性的退休金/年金制度的檢討與改革聲浪再次引起社會關注，相信在這一奇幻的改革歷程中，或許分歧尚未解決，共識仍待建立，但是在成熟公民社會的基礎上，期待我們能夠逐漸找到社會集體的核心價值。

一、年金制度改革的源起

2012 年 10 月 9 日由於媒體報導勞保基金財務精算報告顯示：勞保基金將由原估計之 2031 年提早到 2027 年「破產」，引發社會各界廣泛的不安，甚至造成勞工提早領取勞保老年年金的恐慌現象，在野黨要求召開年金國是會議。因此行政院也在 2012 年 10 月下旬成立院級的「年金制度改革小組」加以回應，第一階段從 2012 年 12 月到 2013 年 1 月總共辦理了 124 場地方性、學者專家及跨院座談會，第二階段從 2013 年 2-3 月舉辦 122 場包括各類相關人員及學者專家的座談會，積極收集各方意見，凝聚共識，提出改革及因應策略。事實上，政府對於年金改革議題從未鬆懈，2008 年 10 月開辦國民年金，2009 年經建會即成立「年金制度改革規劃專案小組」，2011 年 9 月份由於監察院函示勞保費率長期偏低，勞保基金規模逐年遞減，將對社會安定產生重大衝擊，勞委會即與經建會共同會商，提出從 2011 年至 2021 年三階段「勞保年金制度健全化之修法期程表」，2012 年 5 月勞委會並提送「勞工保險條例」草案至行政院，可惜緩不濟急，民眾要求政府加速改革的步伐。

行政院及考試院分別於提出 2013 年 1 月 30 日改革方案及 4 月修正法案等兩階段的年金制度的改革方案，並將相關退撫與保險法案送請立法院審議，改革重點均以解決制度面的財務壓力及試圖減輕政府未來財政負擔。隨著政府各部會年金改革版本的定案，決戰立院展開前，勞工團體在 5 月 1 日勞動節走上街頭，抗議勞保年金制度讓勞工「愈活愈回去」，例如：勞工保險的平均月投保薪資計算標準從過去的加保期間最高的 60 個月平均計算，改成「以循序漸進的方式，每年增加 12 個月至加保期間最高 144 個月」等。政府認為此項修法目的在使「現在

的人少拿一點，以後的人才拿得到」。因此，朝野對於年金改革法案仍有歧見，再加上兩岸服貿協議、核四公投、洪仲丘事件及近來食用油品違法添加銅葉綠素等重大社會議題，而使得年金改革未能持續受到社會大眾的關注。

二、現行多層次老年經濟安全的內涵

考察我國老年經濟安全架構，依據行政院版本多層次老年經濟安全保障架構顯示：第零層社會救助主要有中低收入老人生活津貼、榮民公費就養給與、國民年金老年基本保證年金、65歲以上身心障礙生活津貼及老年農民津貼；第一層法定公共年金包括公教保、軍保、勞保、農保及國保等類別社會保險；第二層法定職業年金，主要有勞工退休金與軍公教退撫基金會；第三層商業年金以個人儲蓄與商業年金為主。倘若我們以受益人數來計算（2010 年內政部統計通報）前面享有第零層社會給付的老人，中低收入老人生活津貼（11.9 萬人，每月 3,600 元或 7,200 元）、國民年金老年基本保證年金（84 萬人，每月 3,500 元）、65 歲以上身心障礙生活津貼（11.7 萬人，每月 4,700 元）、老年農民津貼（70 萬人，每月 7,000 元）及榮民公費就養給付（5.7 萬人，每月 14,150 元），上述人數總合占目前老年人口（260 萬）的七成左右，因此我們必須了解第零層才是目前我國老人經濟安全保障「最普及」的制度，一年政府支出約 700 億左右，同時與鄰近韓國第零層的基本老年及身障年金占 65 歲以上老人的覆蓋率相近。從 2012 年 1 月 1 日開始政府檢討八大社會津貼也參考老農津貼調增幅度（16.67%）加以調整，未來定期每四年參照消費者物價指數成長率公告調整，此項支出未來將會逐年增加。另方面歷年內政部「老人生活狀況調查」顯示：老人以「政府救助與津貼」為最主要的經濟來源的比率，在 2005 年為 33.3%，2009 年為 29.7%。 若將此兩資料加以比較可以初步發現有將近三成的老人以第零層社會救助或津貼賴以維生，有四成的老人依此做為補充收入。

因此，政府在第零層老年經濟安全保障上已經逐漸趨於完善，但是此次年金改革重點在於第一層及第二層的年金/退休金制度改革，一般民眾並無多層次年金制度的概念，並認為政府必須確保每一層老年經濟安全的保障，並以軍公教優厚的退休制度批判制度設計不公，強烈要求修法，第二層退休制度屬於企業年金，具有雇主年金、遞延薪資及勞工福利的性質，因此，第二層退休年金並不以所得重分配及風險分攤為目的。因此，民眾強調政府以老年為導向的法定社會保障制度的未來承諾成為未來年金改革的主要阻力，同是也會產生其他老年經濟安全制度的排擠作用。當前退休年金制度所產生的財務不足、行業不平與世代不均的問題，或許的確是政府重新檢視年金制度，改革年金財務結構的重要契機。在不同改革版本的聲浪中，重新回到社會保險及社會團結的基本價值，或許可能才是國人在這次年金改革奇幻旅程的真正收穫。

三、社會保險制度的本質與困境

1930 年代隨著凱因斯經濟學的流行，以社會保險為主的福利國家發展成為民主先進國家

最具指標性的社會政策。在社會保險開辦的初期，保險範圍逐漸的擴大，保險項目也逐漸涵蓋工業災害、疾病、老年殘障、失業等。從 1883 年德國實施疾病保險至今經歷了 130 年的歷史，目前已有 171 個國家實施各項的社會保險制度。如同福利學者 N. Johnson 所言回應大眾民主的發展趨勢，福利國家必須擴大參與、人人享有福利平等權、落實社會權以及確保經濟安全。國際勞工組織（ILO）自 1919 年成立至今，共計提出 31 項條款及 23 項建議，2002 年 ILO 的理事會提出其中最重要的 6 項， 第一項即是 1952 年所提出第 102 號文 social security（Minimum Standards）Convention。

社會保險制度其實是政府設計的一種非市場性的避險工具與社會政策，政府透過強制集體參加的方式，讓民眾在事故發生時能彌補所得損失以達到風險分攤的效果，因此社會保險也被稱之為社會安全制度，其背後是要協助民眾在生命歷程當中透過集體的力量來對抗其社會的「不安全」。但是其中「老年」被當成一種未來的風險而加以設計，卻使得社會保險埋下財務危機的不定時炸彈，特別是在人口結構快速老化及制度趨於成熟之時。因為在各類不確定的事故中，「老年」卻是唯一「確定」的風險，因此在財務處理原則上健康保險採行隨收隨付制，但是老年（遺囑）年金就必須採取部分提存準備或完全提存準備制度，對於許多經濟已發展或發展中國家提供最好的中長期資金來源，因此，許多發展後進國家均樂於投入社會保險制度的建立。世界銀行（2009）的資料顯示：CESE（包括中歐、東歐及南歐）國家為例，目前年金基金累積已達 GDP 的 10%，預計在 2020 年時可達到 30%，這些基金存入銀行及非銀行機構，其比率在 CESE 國家可達到 GDP 的 84.6%，在先進國家則更可高達 GDP 的 332.2%。因此，社會保險制度中長期資金的運用與管理已經不只是社會福利政策更是金融政策及影響國計民生的經濟政策。

四、民眾對於公共年金的信心問題

2012 年 2 月 29 日前衛生署長葉金川在中國時報的一則投書「改革退休制，避免希臘化」，引起社會廣泛的關注，特別是提到歐洲國家採取「延長退休年齡」、「從嚴認定退休資格」、「完全年金年資計算增加到 40 年」、「縮減退休年金」等措施所引發罷工等問題；由於經濟經年緊縮及 GDP 成長率年年下滑，2012 年 GDP 更下滑 7%，失業率高達 20%。該年 2 月希臘政府為了取得歐元區 17 國財長的紓困貸款，以取得第二輪 1300 億歐元的援助，希臘政府只好減縮 1.5%GDP 的政府開支，降低私部門最低工資 22%，以及在三年內裁減 1/5 的公務人員。因此，希臘化的疑慮是金融危機所造成的結果，並非完全因退休年金制度危機所引爆的財務危機。

過去只有軍公教人員享有年金給付，而占相當大比率的勞工退休後能夠領取社會保險年金的勞工並不多，2009 年 1 月實施勞工保險老年年金給付之後，勞工才開始享有年金給付之權利，對於無任何社會保險之國民則在 2008 年 10 月國民年金開辦才開始。因此對於勞工來說未來年金給付必須依賴現有基金的存量，當預期未來存量不足之時，廣泛性的恐慌於焉而生。特

別是勞工保險條例第 69 條：「勞工保險如有虧損，在中央保險局未成立以前，應由中央機關審核撥補」，由於此次行政院組織法改組並未成立「中央社會保險局」所產生之立法程序延宕致使「負最後支付責任」遲未入法。因此，引發年金財務恐慌的重要原因之一，恐怕在於政府對於負最後責任未能提出及時與有力的承諾，終而引發勞保老年一次給付的提領熱潮；再加上媒體的推波助瀾，民眾對於政府所開辦的社會保險信心產生空前不足。

衡平而論，此次年金及退休金制度爭議所引發的改革，主要是勞委會就勞保所提出的一份例行性的精算報告，提及勞保基金（不是勞退基金）將於 2017 年（民國 106 年）出現收支逆差，2027 年（民國 116 年）面臨保險財務破產。精算報告的目的主要是為目前的勞保財務潛藏負債提出警示作用，計算截至財務精算衡量日為止，所有被保險人之年資應計未來給付之總額。因此，並不是所有人都同時間提出老年給付，因此「潛藏負債」並不是真正的欠債，沒有還本付息的壓力。如同「水庫理論」--社會保險財務通常採取隨收隨付制或部分提存準備之財務原則，提存準備的高低端視保險收支、人口結構因素、平均餘命之情況而定，過高之財務準備，容易造成民眾可支配所得之減少，累積過多之財務提存準備亦容易產生財務的管理風險之問題，但是隨著人口結構的快速老化，逐步調整為部分提存準備以及給付標準的從嚴認定，似乎是未來確保社會保險財務穩健，兼顧代間公平之必然措施。但是類似精算報告所提調整保費的建議方案，經常無法獲得社會大眾支持。再加上舊制軍公教退休金有 6.5 兆的潛藏負債，占 2011 年中央政府總決算報告所有潛藏負債的 40%，更是引發民眾對於政府進行結構調整性及建立長期財務調整機制之能力產生懷疑。

不過，根據行政院主計總處社會安全收支統計的國際比較顯示：以 2009 年為比較的基礎年，臺灣社會支出占 GDP 的比率為 10.35%，較 OECD 國家的 22.1%來的低，其中北歐社會民主模式國家：瑞典 29.8%、丹麥 30.2%；統合主義模式國家：德國 27.8%；自由主義模式：英國 24.1%、美國 19.2%；東亞模式國家：日本為 22.4%，南韓為 9.4%；南歐模式：西班牙 26%、希臘 23.9%。因此，臺灣的社會支出至少目前仍走在福利國家的中庸之道，或許可讓民眾不致信心全無。

五、先進國家的年金難題

由於人口老化對於年金制度的衝擊早已受到國際間的注目，隨著戰後嬰兒潮逐步邁向老年，使得退休準備基金也隨著社會保險財務見趨成熟及戰後嬰兒退休潮兩種效應的激盪下如同冰山一樣快速消溶。青年失業率的攀升，這是一場現在與未來的抗爭，是世代公平的抗爭。經濟合作暨發展組織（OECD）成立於 1961 年，OECD 所採取的年金政策立場向來以保守與新自由主義為基調，因此積極倡議私人退休儲備觀念，特別是確定提撥計畫及個人儲蓄帳戶等。而此一趨勢正是回應 OECD 組織一再警告：人口結構老化及財政赤字與失衡已經使得傳統的確定給付計畫無以為繼的窘況。

在 OECD 出版的 Pension at a Glance 2009 報告中曾揭露因受到 2008 年全球金融危機的衝擊，在當時 30 個會員國中，私人年金因而損失了 5.4 兆美元，相當於全部私人年金總合的 23%，公共年金所受的影響較為間接，主要是透過薪資降低及失業率提高所造成。雖然公共年金容易逃過金融風暴所產生直接的衝擊，但是仍然無法擺脫金融風暴所產生的經濟衰退，再藉由經濟衰退所引發的薪資與就業的衝擊，進而迫使勞工從公共年金制度中提早退休。歸結而言，為了因應金融風暴及人口老化的議題，第二層年金紛紛提出從確定給付年金職業年金（Defined-Benefit（DB）occupational pension）轉變成為確定繳費年金（Defined-Contribution（DC）occupational pension）。此種轉變幾乎是全球的共同趨勢，美國是最早從 DB 制轉變為 DC 制的國家，DC 制占職業年金計畫的比率從 1980 年的 32%增加為 2003 年的 71%，英國 DB 制的比率從 1998-1999 年的 23%降低為 2002-2003 年的 12%。瑞典在 2006 年時，已經將最大的職業年金計畫（包括白領及藍領）完全轉變成為 DC 制。而該報告也提出：公共年金不應在意投資風險的短期盈虧，長期風險如人口變遷與財務永續的議題才是根本。但是，在 OECD 的會員中有 16 個國家縮減了 16%的終身給付計算方式，14 個國家提高退休年齡，似乎也成為普遍的趨勢。

六、年金共識？共識年金？

國際社會安全協會（ISSA）曾提及：「沒有社會安全談不上什麼社會正義」。所有的改革者都必須清楚社會安全制度背後代表的「公共利益」，以及其所確保社會集體的「公共價值」為何？各職域保險有其不同主管單位、不同繳費及給付公式的結構及歷史因素，當時進行國民年金制度規劃時即試圖整合普惠式的國民基礎年金，可惜社會共識不夠，功敗垂成。受到人口老化、經濟危機及就業型態的轉變，各國社會安全制度改革無不面臨轉型改革的危機。社會保險必須建立在公共利益及促進社會發展的前提下，所提供的是一種「共識年金」或「團結年金」，卻又具有回應未來勞動市場風險的「風險年金」而不只是解決年金財務的「短視年金」。

職業別保險制度已經是臺灣社會保險的基本特性，存在著不同主張與立場，同時任何改革均影響其既得利益，改革的阻力可想而知。此次的年金改革部分人士主張「先公保後勞保」的順序，矛頭指向軍公教過份優渥的退休制度，試圖在這一波的改革中能夠縮短勞工與軍公教的差異。執政黨主要目的是提高費率，降低給付水準，延長退休年齡，以健全保險財務，重建人民對社保基金的信心。但是無論何者其結果都是要面對年金改革中「多繳、少拿、慢領」的問題，也牽涉不同薪資階級的負擔與世代公平的問題，此次年金改革勞保所得替代率採甲、乙兩案，甲案主要以每位勞工被保險人對保險的貢獻度來設計，可以和緩下一代的繳費負擔，具有代間移轉的效果，而乙案則著眼於弱勢勞工的基本保障，較強調代內移轉的功能。由於國人對於建立世代年金帳戶的觀念仍未普及，因此爭取年金權利的聲音容易壓過年金義務的主張。學者曾提出勞工保險的投資報酬比是 1：5 的數據，投資一元可以回收五元，顯然這一「本益比」

長期必然拖垮勞保財務，政府必須就此提出適當的「本益比」，以避免年金權利的浮濫。

另一方面我們必須考量經濟環境變遷的因素及失業風險等問題。延長退休年齡固然可減緩年金給付的壓力，但是由於高科技產品的市場壽命短，中高齡就業者面臨提早退休及再就業困難的問題，這些都不是年金制度單一面向的問題，而是年金制度反映出勞動市場的變化。原有保險制度內增（減）額年金的設計，由於軍公教人員在職業保障上相對有利，而一般勞工則受勞動市場變動的程度甚深，特別是非典型就業者或屬於人力派遣員工，相對不利於未來退休年金保障，社會保險制度原本設計的「各有其位」與「各得其所」理念，在全球化經濟及金融危機等變動因素下成為一種挑戰。因此，建立不同職業別年金體系的通算制度是未來必然的趨勢，同時簽訂跨國或兩岸年金保障協議也是一個重要的議題。可惜目前有關建立不同職業別年金通算制度及跨國年金制度簽署之規劃卻未見專責單位進行規劃。日本在 2013 年為止已經與 14 個歐洲國家簽署包括年金在內的社會福利雙邊協定，與中國的協議則仍在談判。

最後，此次年金制度的責任似乎只是要減輕財務面的負擔，但是許多弱勢團體再次主張建立一個不分職業別的全民基礎年金的期盼，可惜目前的國民年金制度卻是針對非勞動者的弱勢保險，未來是否逐步以此建構國民基礎年金仍未見政策方向。目前衛福部雖然成立，但是國民年金局的設立時機仍在評估中，反觀韓國在 2007 年的公共年金改革中已增加生第二小孩母親可獲得 12 個月的年金基數，第三個以後可增加到 18 個月的基數，年金制度改革成為一種強化家庭幼兒功能的積極措施。鄰近日韓國家在公共年金改革的積極性十分值得我們借鏡。

七、年金制度改革芻議

對於政府的年金改革學者 R. K. Weaver 曾經提出「3R」的策略架構，第一個是採取緊縮策略：刪減年金給付的水準、降低年金隨通膨調整幅度、提高退休年齡、禁止或限制提早退休、領取不同給付的嚴格規定。第二、財務重整策略：此種方法通常會透過提高費率及費基，提供政府稅收挹注年金制度的管道，為年金制度開源。第三、制度重構策略：透過重新調整各個年金層柱的比重來降低公共年金的負擔。顯然第一種策略是節流措施，以避免年金基金水庫流失太快；第二種策略是開源措施，透過提高費率來達到流入填補底部存量；第三種則是制度的重新規劃，以減輕政府的未來承諾。綜合觀之，雖然此次年金改革的重點在保險財務，採取緊縮策略與財務重整策略，反而較少提及制度重構的策略。

目前政府社會保險業務「政出多門、制度各一」的情況，經常讓民眾感受到身分的差別待遇，因不同身分享受不同給付，長期下來民眾難以產生社會團結的社會氛圍。因此，有以下幾點建議：

第一、召開有關年金結構調整的共識會議，尋求各界共識，建立符合社會正義的多層柱年金體系，探討是否在第一層年金制度中，增加國民基礎年金及附加年金，日本在 1985 年開始所進行的整合共濟年金及厚生年金，設計國民基礎年金的架構，具有參考價值。

第二、積極思考建立不分職業別的國民（基礎）年金的可能性，不分軍、公、教、勞保制度均應設算出基礎年金，採國民年金保費原則，由國家統一負擔 40%，對於因繳費不足而給付過低之國民，政府可以選擇以「國民年金基本保證年金」(3,500 元）或老農津貼（7,000 元）做為制定國家定額給付的最低保證年金之參據。

第三、建請中央儘速讓衛福部「國民年金局」掛牌運作，進行國民基礎年金之相關設算原則及跨國年金保障協議之擬訂，初期並可採「內涵整合、業務分立」之模式。長期並可在衛福部內規劃成立整合健保、年金與長照之「中央社會保險署」之可能性。

第四、檢討老農津貼對社會公平及整體制度的影響，未來是否應逐步從第零層轉為第一層年金制度，其農保保費費率逐步調整比照職業工人之原則，由國家負擔 40%，保險內容則依國民年金逐步檢討整合，並建立第二層的離農年金制度等一併重新思考。

第五、除了第一層國民基礎年金之外，第一層的附加年金應建立世代年金帳戶機制，規劃設定各類「社會保險給付」的固定本益比，避免因為本益比過高，造成未來世代的負擔。世代年金帳戶可以分成「自身對社會保險的貢獻」及「成為未來世代負擔」兩部分，前一部分可以獲得領取之保證，但後一部分則應依國家經濟及財政狀況機動調整。

第六、回應我國人口老化的趨勢，對於婦女從事家庭兒童及老人照顧工作者，如何給予國民年金基數之採認，目前國民年金增加生育給付的短期效果，可思考以年金基數之採計回應國民生命歷程之需求。

第七、學理上認為社會保險是由國家所辦理，由國家背書的自然不會讓它倒，但是當民眾對政府制度失去信心，制度空有承諾，民眾紛紛逃避繳費責任及選擇一次性的即時利益，則制度無法聚集眾人之力以分散風險，最終不會倒的制度成為政府噩夢的開始。因此建議籌設國家精算局，審慎發佈社會保險財務相關的精算報告，定期公布國際間的相關訊息，並建立財務評等的紅黃藍燈的警示，重建國人信心。