



# 年金制度改革的原則與策略



關 中

## 壹、前言

從 101 年 10 月傳出勞保即將破產的消息，其它年金的財務狀況也陸續揭露之後，整個社會突然驚覺到大部分的年金都面臨程度不一的破產危機，年金改革成為 102 年上半年最熱門的議題，媒體高度關注，長時間的大幅報導，在野黨也提出各種主張，甚至要求召開年金國是會議。行政部門（行政院及考試院）分別在 102 年 4、5 月間將公務人員退休撫卹法、公務人員保險法、勞工保險條例、教職員退休條例等年金相關法案送請立法院審議，截至 102 年 7 月底，除了勞保條例之外，其它法案都已經委員會審查通過。原期待 102 年 8 月立法院召開第二次臨時會時，有機會通過年金改革法案，無奈由於朝野尚未達成共識，再加上兩岸服貿協議、核四公投及其它重大事件占據了媒體版面，使得年金改革又冷卻下來。

年金改革不僅關係這一代人的權益，更影響未來世代，我國的現況不論是從政府的財政情形、各項基金收支營運、人口結構的改變等層面來看，都可以發現年金制度面臨不得不改革的壓力，否則很快就要面臨破產

（註 1），而任一基金的破產帶來的信心崩盤，恐怕會加速其它基金的破產，這也是我們希望儘速改革的原因。

在過去將近一年時間，本人除了基於業務需要而研讀年金資料外，也多次與學者專家進行座談，並於 102 年 9 月前往日本進行年金制度考察，其目的就在於希望提出一套妥適的年金改革方案。本文就是個人學習研究的心得，在觀察其它國家的經驗後，個人覺得年金改革不能僅考慮個別年金，而必須從整體的公共年金體系著手，方能了解全貌，不至陷入見樹不見林的謬誤。於是本文嘗試將視野放大至全國的公共年金制度架構，包括公保、勞保、軍公教退撫、農保等，但特別要說明的是，本文純屬個人觀察心得，考試院主管業務亦僅及於公教人員保險及公務人員退撫制度，其它部分將尊重行政院等主管機關的意見。

## 貳、我國公共年金制度簡介

本節擬先就我國公共年金的概況、共同面臨的問題和個別問題做一說明，希望了解

其梗概之後，再提出年金改革的原則與策略。

## 一、我國公共年金制度架構

首先說明，年金是一種給付方式，不一定是社會性或商業性，同時也兼具保險和救助兩種方式。勞保年金給付是社會性保險，老農津貼給付則是社會津貼，屬於救助性質，但兩者都是年金。因此公共年金架構也

包括以「年金方式」支付的津貼。我國目前的年金體系，主要是依職業別而建立，由於各職業之主管機關不同，統整不易，也容易陷入「見樹不見林」的困境。透過描繪出公共年金體系架構，能讓我們了解各種年金在公共年金體系中的相對位置、人數等。以日本為例，其體系架構相當清楚。

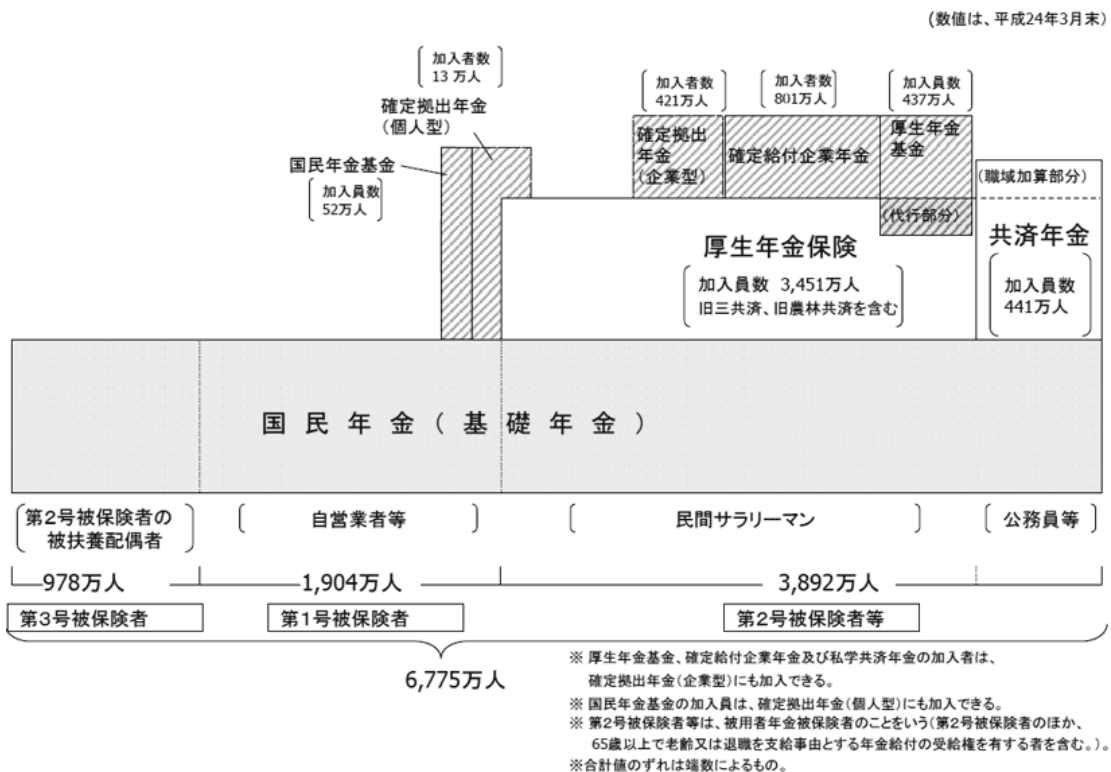


圖 1 日本公共年金體系架構

資料來源：日本厚生勞動省年金局 (2013: 11)

從日本公共年金架構圖可以看出，「國民年金」是第一層的老年經濟安全保險，屬於強制性質，適用於全民，但是投保對象則區分為三類，第一類是自營業者，第二類是

受雇員工，包括民間的受僱者及公務員和教師，第三類則是第二類被保險人之配偶。第二層的保險則依職業各有不同，勞工加入厚生年金，公務員加入共濟年金，這兩項年金

屬於強制性質，至於自營者或其它國民，可以自由選擇加入國民年金基金。第三層的年金是自願性質，主要適用於厚生年金的被保險人，包括厚生年金基金、確定給付企業年金（基金型）、確定給付企業年金（契約型）、確定提撥年金（企業型）等，共濟組合的被保險人沒有第三層的年金，但在第二層的共濟年金部分則比厚生年金多了「職域加算」，約占共濟年金的 20%。

我國目前的公共年金體系是「多元分

歧」，依職業身分不同分別建立制度，保障水準參差不齊，計有 5 種社會保險，6 種退休制度及各種津貼，其條件和給付水準、受政府補助的程度，均有甚大之差異（參考林萬億，2012；黃世鑫，2013）。由於分歧的制度設計，因此迄今尚無一個正式的公共年體系架構圖，缺乏一致性的認知，以至於討論時常陷入各說各話的情形。個人參考各項資料後，以世界銀行所提的年金體系，嘗試提出我國的公共年金體系草圖如下。

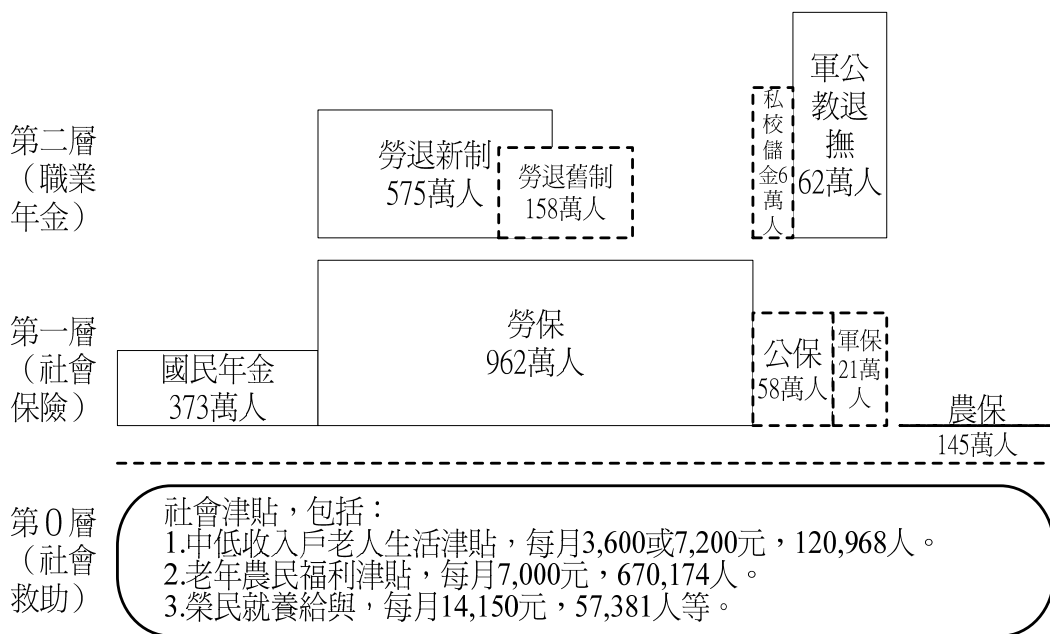


圖 2 我國老年經濟安全保障架構圖

資料來源：本研究自行整理

上述我國老年經濟安全保障架構圖，是參考日本的年金體系架構予以繪製，但兩國仍有制度上的明顯差異，有必要說明如下：第一，本圖各項制度，「寬度是代表涵蓋的人數，高度則代表給付的多寡」，但給付多寡涉及薪資水準、年資長短等

因素，因此只是一個概略的比較。再者，勞退新制屬於確定提撥制，未來的給付水準，除涉及薪資水準、年資長短外，與投資效益更具有密切的關係。至於農保部分，由於無老年給付（不論一次性給付或年金給付），依

本圖的概念，只有寬度，沒有高度。但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿 65 歲且參加農保 6 個月以上之老年農民，得申請發給每個月 7,000 元的老農津貼，本項福利屬於社會救助，爰列在第 0 層。

第二，方框之實線，代表該制度提供年金方式給付，而虛線之公保、軍保、勞退舊制及私校人員儲金，均非以年金方式給付。其中公保（適用對象尚包括公私立學校教師）與軍保，雖然只有一次性給付，但退撫舊制年資（公務人員為 1995 年，教師為 1996 年，軍人為 1997 年之前）所核給之一次性養老給付，得以優存 18%，因此也具有「準年金」的概念。

第三，勞退於 2005 年推動新制，目前純新制人員有 470 萬人，純舊制人員 53 萬人，兼具新舊制人員為 105 萬人，合併計算後，加入勞退者計 628 萬人，具有新制年資者 575 萬人，具有舊制年資者 158 萬。

第四，第 0 層的社會津貼部分，由於各種津貼的給付標準不一，且人數有別，因此其寬度與高度不做為比較。除表列之中低收入戶老人生活津貼、老農津貼、榮民就養給與外。另外，老年基本保證年金（每月 3,500 元，782,319 人）及原住民老年給付（每月 3,500 元，32,025 人），原屬社會津貼，但 2008 年 10 月國民年金開辦之後，已併入國民年金保險，併予敘明。

第五，本圖各項津貼或保險之人數，由於各

項保險之統計時間有別，爰僅能依其 2012 年或 2013 年之數據分別列明。

從圖 2，可以發現我國社會津貼的型態相當多種，就世界銀行的五層次老年經濟保障架構來看，津貼屬於第零層的社會救助範疇，有其資格限制，並非適用於全民。至於社會保險方式則是第一層次，目前包括公保、勞保、軍保、農保及國民年金保險，其中前四種係依職業別區分，第五種則是「非受雇者的社會保險」（註 2）。第二層是各職業別的職業年金，軍公教人員適用各自退撫法律，但基金合併運用，為確定給付制的年金。勞工則依勞工退休條例辦理，屬於確定提撥制的年金給付，私立學校教職員依「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」，僅有一次性給付，並無年金，但是私立教職員可選擇「定期給付」，該方式是指以一次給付應領取總額，由儲金管理會篩選合適之年金保險商品，提供退休人員選擇，以定期給付方式（按月、季、半年、年等），作為定期發給之退休金，並不同於月退休金，嚴格來說，只是一次性給付的分期支領。

本文提出我國公共年金架構草圖，目的是希望建構一個足以完整呈現我國公共年金架構圖，以利於年金制度的討論，減少各說各話，並促進建立年金改革的共識。當然，上圖只是個人的看法，歡迎各界提出意見。

## 二、共同問題：經費不足、行業不平、世代不均

從圖 2 可看出我國年金制度分歧且複雜，雖然如此，制度間仍有共同需面對的問

題，也就是馬總統所說的「經費不足、行業不平、世代不均」。

第一，經費不足，在各項津貼部分，由於津貼的財務來源是政府預算，因此其經費不足主要是因為政府的財政情況日漸惡化，其原因包括經濟不景氣、賦稅不夠健全、討好選民的政策等，使得政府負債逐年加重。截至 102 年 7 月底止，中央政府 1 年以上債務未償餘額 5 兆 1,223 億元，短期債務未償餘額 2,548 億元；平均每人負擔債務 23.0 萬元（財政部，2013）。近 5 年來，平均每年舉債數約 2,000 億元，而這些欠款未來仍需由後代償還。在各項社會保險部分，主要原因不外乎「給付率偏高、保費太低、退休年齡太早、退休人數太多、投資報酬率低於預期等」。但是個別的社會保險，面臨的問題略有差異，下一段繼續說明。

第二，行業不平，本文的基本立場認為，行業之間本無法比較，社會上所謂的行業不平，真正的根源是社會觀感所造成的相對剝奪感。但由於制度分歧，制度間的差異便容易相互比較，包括所得替代率、政府補助金額、員工自繳金額、員工分擔比率、金錢價值比等，都成為比較的項目。以勞工投保上限的 43,900 元為例，公務人員最接近 43,900 元為薦任第 9 職等年功俸 5 級 44,420 元（相當簡任 12 等本俸 2 級），以此兩例分別計算需繳納之退休、保險費及政府補助、雇主分擔金額等項目，將發現所得替代率和政府補助，公務人員優於勞工；就金錢價值比、分擔比率、繳納金額而言，勞工優於公務人員。可見，不同制度間本無法公平比較，僅就單一項目進行比較，不僅無法窺得全貌，反而

陷入以偏概全的謬誤。

第三，世代不均，簡單地說，就是上一代人的負擔較少，而福利較多，下一代人則相反。其實，若是人口結構並未有大幅變動，只要不過度消費、浪費，世代不均的現象可以盡量避免，但問題便在於我國的人口結構面臨劇烈的翻轉，世代間的人口成長嚴重失衡。由於這一代的生育率大幅下滑，可以預見下一代的勞動人口會急遽下降，再加上人類壽命不斷延長，加速人口老化，結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時，其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔，這也就是年金保險的「世代風暴」（generational storm）。下一世代的勞動人口若拒絕為下一個世代的老人（即這一世代的勞動人口）支付老年給付，下一世代的老人就可能領不到足額的老年給付。

### 三、個別問題

就老年經濟安全保障而言，除了有共同的問題之外，也有個別的問題要面對，本文限於篇幅，僅能簡述其概要。

就第零層的各项津貼而言，雖然它屬於殘補性質，但目前各項津貼的給付金額，大都低於內政部公布的最低生活費。當然，津貼本質就是救助，也具有補充的性質，只是對於若干只仰賴津貼維生者，這樣的津貼額度恐怕無法維持其最基本的生活需求。本文並非建議一律提高各項津貼的數額，畢竟以津貼的方式來保障老年的經濟安全，並非最佳選擇。為求經濟安全的保障可長可久，大多學者主張應透過社會保險的方式，而非一

味仰賴政府的救助。社會津貼另一個被人詬病的問題，就是違反公平性。不同的老年國民依其身分之不同，能獲得之給付有明顯的差異。同時，近年來受政治因素影響，各項給付水準之調整不同調，更深化其間之不公平。例如老年農民生活津貼，給付水準從最早之每月 3,000 元調高為 7,000 元，政府支出大幅提高。各項津貼雖於 2012 年起建立調整機制，隨消費者物價調整，但如此是否能讓津貼給付之調整免於政治力之干預，仍不無隱憂。

再就第一層的社會保險而言，國民年金的第一個問題是給付偏低，依現行投保金額 17,280 元計算，投保 30 年所能支領的國民年金僅有 6,739 元（註 4），甚至低於老農津貼 7,000 元，無怪乎國人投保意願低落，甚至被認為是弱勢者的年金。國民年金的另一個問題是繳費率偏低，2009 年 7 月時，國民年金 25-55 歲各年齡被保險人準時繳交保險費的比率，都低於 50%（黃泓智、楊曉文、李永琮，2010）。顯示國民年金遲繳保費或不繳保費的問題嚴重。事實上，鄰近的日本與韓國等實施國民年金的國家，自制度實施以來，未就業者的低繳費率問題一直就是主管機關頭痛的難題。若國民年金要永續經營，如何提高被保險人的繳費率，當是現階段國民年金最大的課題（傅從喜，2012）。

就公保而言，公教人員保險的老年給付目前仍為一次給付，由於公務人員退休金相對優渥，故公教人員保險的養老給付似無改為年金給付的迫切性，但問題在於《公教人員保險法》的適用對象還包括「私立學校之教職員」，他們在職業年金部分也只有一次

性給付，因此私校教職員自稱是「年金孤兒」，是唯一未受到社會保障年金覆蓋的受雇者，因此私立學校教職員大力推動公保老年給付年金化，這也是公保面臨的重大問題。

就勞保而言，首先是勞工的投保薪資「失真」，雇主為了減輕負擔，往往採取「以多報少」的策略，或者調整經常性薪資和非經常性薪資的比例，再加上投保金額有 43,900 的上限規定，造成投保金額根本無法實際反映其薪資。再者，勞保的保費偏低（註 5）、給付率偏高（每年 1.55%，投保金額並以最高 60 個月為計算基準），也是重要問題。勞保的另一個值得注意的現象是「假勞工」，由於勞保給付優於國民年金甚多，許多非就業者便透過職業工會加保，以博取未來領取較為優渥的勞保老年給付，此一現象不僅對勞保造成衝擊，更對國民年金有不利之影響。

就農保而言，農保本身並無「老年年金給付」，但是根據《老年農民福利津貼暫行條例》的規定，年滿 65 歲且參加農保 6 個月以上之老年農民，得申請發給每個月 7,000 元的老農津貼。由於條件寬鬆，門檻不高，再加上保費低廉（全額保費僅 260 元，農民分擔 30%，只要 78 元），而且其給付金額高於國民年金投保 30 年的給付，遂造成許多「假農民」。根據監察院的調查，行政院主計總處實際統計農業人口僅 50 餘萬人，但每年農保總投保人數竟高達 140 餘萬人（監察院，2013）。

至於軍人保險，並無老年年金給付，其退伍給付係一次性給與，最高 45 個基數。

第二層的職業年金部分，就軍公教人員的退撫制度而言，主要問題是「退休年齡偏低」和「所得替代率偏高」，公務人員平均

退休年齡約 55 歲，教師為 54 歲，軍人更只有 43.4 歲，依國人平均壽命接近 80 歲來計算，退休軍公教人員可支領長達 20-30 年的退休金。再就所得替代率偏高而言，由於目前處於退撫新舊制過渡階段，兼具新舊制人員享有較優渥的計算標準，若干人員的所得替代率甚至超過 100%，考試院雖然在 95 年、100 年透過減少 18% 存款額度，以實際調降所得替代率，但仍有相當的比例高達 80%~90%。過高的替代率除了造成基金及政府的財務壓力之外，也影響社會的觀感。

勞退新制係自 94 年開始實施，在此之前僅有一次性給付，勞退係確定提撥制，給付受到「年資、薪資高低、累積收益、退休年齡及壽命」等因素的影響，因此只能是假設推估的數字。根據勞委會表示，自 94 年施行勞退新制以後，在每年薪資成長率 1%、勞工退休基金投資報酬率 4%、平均餘命 20 年之假設前提下，工作年資 35 年之退休金所得替代率約為 27.4%。勞退新制退休金是個人帳戶制，其型態是「現在的自己為將來的自己儲蓄及投資」，帳戶金額可以累積帶著走，實施迄今不過 8 年，外界比較擔心的是基金的投資報酬率，以及若是未來物價膨脹造成勞退給付的實質購買力下降等問題。

至於私立學校教職員退撫儲金是自 99 年 1 月 1 日才開始施行，目前才剛剛運作 3 年多，尚有待觀察。

上述對於各項年金制度的觀察，只是粗淺地點出其問題，至於該如何解決，當需深入探討。

## 參、年金改革的原則

民國 101 年 1 月行政院修正核定的「社會福利政策綱領」，已提出社會福利的政策方向，可做為年金改革的重要原則，包括「政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系。」、「政府社會救助之設計應以能維持國民之基本經濟生活水準。」等，此一綱領將社會福利區分為 6 大項，在「社會保險」的項目下，更具體表示，「社會保險……給付應考量適足性，以維持被保險人的經濟安全。」、「與所得相關之保險給付，若因不同職業別與所得等級造成給付水準、所得替代率與給付條件等之差距，政府應積極予以縮小。」、「社會保險之退休給付與老年給付，應以年金化、年資可隨個人移轉的原則來優先設計。」等。本文除了參考「社會福利政策綱領」之外，並根據上述觀察，提出年金改革的原則，供各界參考。

### 一、改革必須「見樹又見林」

「見樹又見林」係指年金改革必須同時觀照整體的老年經濟安全保障與個別制度的問題。過去依職業別所建立的年金體系，造成制度「分歧且複雜」，前述「共同問題」與「個別問題」，已經約略點出「見樹又見林」應該注意的面向。

依職業別而建立的年金體系，由於主管機關不同，統整不易，也容易陷入「見樹不見林」的困境。政府機關在考察各國的經驗時，也多半只參考與其業務相關的部分，例如考試院，過去考察各國的年金制度，都以

公務人員退休年金為主，勞委會的相關研究報告，也多以勞工年金為主，而內政部的考察，則以國民年金為主。依業務分工，依其職掌考察相關業務無可厚非，但卻可能陷入「見樹不見林」的困境。本文建議年金改革必須從完整的體系架構出發，了解是什麼層次的問題，改革的內容與主體在整個架構占什麼樣的地位與角色，改革之後是否改變原有的體系架構？影響為何？這也是本文在第貳部分嘗試提出我國公共年金架構的主要用意。

其次，根據前述「社會福利政策綱領」，「政府應建構以社會保險為主，社會津貼為輔，社會救助為最後一道防線的社會安全體系，並應明定三者之功能區分與整合。」根據這一項原則，現行的社會津貼可考量併入社會保險。敬老福利生活津貼於 97 年 10 月國民年金開辦後，業已改依國民年金法規定發給老年基礎保證年金（3,500 元），農保原亦規劃一同併入國保，以解決「假農民」和老農津貼的財務黑洞，只是無奈國保開辦前，又緊急修法讓兩者脫勾。未來仍宜建立以社會保險為主體的安全保障，一方面減輕政府的負擔，一方面建立社會集體的連帶責任。

另一個要說明的是，過去對於年金制度的改革，多半注重在「給付面和財務面」，對於「行政面、涵蓋面」的問題探討較少。就行政面而言，包括基金管理監理的組織設計、營運績效、行政成本等，例如，退撫基金是否改制為法人、是否放寬投資項目等，都可列入檢討。就涵蓋面部分，即便國民年金實施後，公共年金的覆蓋廣度已幾近全民，但就國民年金或者其它支領弱勢津貼者，其覆蓋的「深度」卻相當不足，也就是

給付額度尚不足以維持國民之基本經濟生活水準，這亦是年金改革必須思考的問題。

## 二、保障經濟安全是原則，財務規劃是手段

推動社會福利的消極目的在於去除社會的不公，幫助社會弱勢，以保障所有國民之基本生活；積極目的在彰顯社會互助團結之價值，縮減貧富差距，讓每一個世代都有公平發展的機會，經濟成長的果實能為全民所共享。我國憲法第 155 條規定：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。」增修條文第 10 條第 8 項規定「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」

從憲法及其增修條文來看，推動社會福利制度是基本國策，而社會福利的基本目的在於保障人民的社會安全，並規定應採取「社會保險」的作法。社會保險的財務規劃方式有許多種，包括隨收隨付制、完全提存制，或者全部由政府的稅收支應等，但不論採取那一種財務規劃方式，都是配合環境需要而採取的手段，或為解決當前的重大問題，其根本目的仍在於保障經濟安全。

既然年金制度是為了維持經濟安全，那麼在給付額度上，便該強調社會適足性，前述綱領也指出「社會保險應依公平正義原則對經濟弱勢者提供保險費之補助，且給付應考量適足性，以維持被保險人的經濟安全。」它指的是當發生事故時，能提供某種維持生活水準的給付。就老年年金而言，要維持與退休前相近的生活水準，應提供多少所得替



代率的退休年金呢？學者間並沒有一致性的看法，但大體上認為約在 60%~80%之間。

相對於社會適足性，年金給付的另一個原則是強調「個人公平性」，指所領受的給付，與所繳納的費用之間有直接的關係，商業保險便是採取這個原則。若社會保險依個人公平原則，給付與保費之間有直接的比例關係，很可能對於低收入階層而言，其給付無法達到最低生活水準，便失去保障經濟安全的目標，因此社會保險更重視其適足性。就適足性而言，目前軍公教人員的退休所得替代率偏高，多數勞工則偏低，至於支領社會津貼者，若僅依賴津貼維生者，其額度亦不足，過高或偏低的情形，也是未來改革應調整的重點。

### 三、改革必須符合社會發展趨勢

我們目前所處的社會環境變動極為快速，年金改革必須符合社會發展趨勢，包括產業轉型帶來就業型態與機會的轉變、人口高齡化與少子女化所帶來的世代正義議題，以及家庭型態趨於多元、貧富差距擴大導致青年與中產階級落入貧窮的焦慮感日深等，這些都是構成當前我國社會發展的新挑戰（行政院，2012）。

就工作型態的轉變而言，資訊化、全球化之後，工作型態與以往有許多改變，包括兼職工作、非典型人力（派遣人力）、跨國人力等，已是普遍的工作樣態，未來年金制度的改革，必須思考到這些人的需求，才不會與時代脫節。日本在 2012 年，將請領國民年金資格的累積年數，由 25 年降為 10 年，並定於 2015 年 10 月實施，其主要原因便是

因應工作型態的轉變，包括海外工作、派遣人力等非典型雇用情形日益普遍。再者，配合海外工作人數的增加，日本政府並積極與各國簽訂社會保障協議，確保年金累積期間之計算以保障年金請領權利。依據社會保障協議，計算年金累積保險年數時，應將加保日本與外國年金制度之年數一併予以計算。自 2000 年 2 月與德國簽訂之協議生效後，至 2013 年 4 月 1 日止，已與歐美等 14 國簽訂協議且皆已生效（日本厚生勞動省年金局，2013：36-37）。

再就家庭結構的轉變而言，由於長壽現象延長了國民的老年期間，加上產業結構變化（工業化等）、都市化、國人生活觀念的改變、少子女化等因素，家庭結構產生巨大變化。臺灣一向以父母與未婚子女組成的核心家庭為主流，但根據主計總處資料，核心家庭占臺灣總戶數比例一路滑落，從 2000 年占全國總戶數約 41%（267 萬餘戶），滑落到 2010 年約 35%（265 萬餘戶）。10 年來，夫婦兩人的家庭增加最多。至於單人家戶的比率，也達 22%，是所有家庭組織型態中的第 2 位。年輕人不生育、子女離家居住等趨勢，會使夫婦家庭比率繼續攀升，當家庭沒有後代，可能使長期照顧等問題變得嚴重。未來愈難期待依靠子女扶養老年生活，因此年金資助便成為老年生活的重要關鍵，以日本為例，公共年金比例約占高齡人口所得之 7 成，已成為老年生活的一大支柱，對於國民生活扮演著不可或缺的重要角色。我國未來也面臨相同的情境，因此年金制度的改革必須思考到這個因素。

其它例如人口高齡化與少子女化所帶來

的世代正義議題，貧富差距擴大導致青年與中產階級落入貧窮的焦慮感日深等，均應在年金改革中一併思考，在此不再贅述。

#### 四、促進社會互助和諧

社會保險係屬一種政策性的強制保險制度，其基本理念是建構在社會連帶責任思想的自助互助基礎上，而主要目的在於保障多數國民的基本經濟安全與醫療照顧。其中全民健保的實施，避免被保險人醫療上的經濟障礙，政策成效已普受肯定。年金保險的實施，將可進一步確保被保險人老年經濟安全的退休資源。至於其互助與連帶責任的基礎，即在於透過大數法則，促進彼此扶持，若是採取隨收隨付制的財務規劃模式，更具有世代契約的精神。

社會保險既強調社會連帶責任與世代包容，年金改革也必須依循此一原則，若是社會的成員無法互助、世代間無法包容、不願相互扶持，便失去社會保險的價值。坦言之，我國目前分立的年金制度，造成相互比較的困擾，雖然前已提及行業間難以比較，但實務上相互援引比較卻是常態。為減少此一困擾，未來應依據綱領所敘「與所得相關之保險給付，若因不同職業別與所得等級造成給付水準、所得替代率與給付條件等之差距，政府應積極予以縮小。」之原則進行改革。102 年考試院所提出的公務人員年金改革方案，即以調降所得替代率為改革主軸之一，減少和勞工之間的差距，此一原則在未來年金改革中，仍應持續強調。

除了減少公務人員和勞工的所得替代率差異之外，另一個促進社會和諧的作法是即

是建立全民適用的基礎年金，本文將在下一部分說明。

### 肆、年金改革的策略

年金改革的原則屬於政策目標的說明，而年金改革的策略則是技術或結構上的調整，本文嘗試提出幾個適合我國目前年金改革的策略。

#### 一、基礎年金的整合

公共年金制度大致區分為全民取向的貝佛里奇模式（或稱英國模式）與職業取向的俾斯麥模式（德國模式）兩大類。我國目前的年金制度係依職業別成立，接近德國的模式，費率和給付各不相同。英國模式則強調普及式的福利，其社會保險強調均一費率及均一給付。本次年金改革過程中，個人曾與數十位學者進行座談，多數學者均表示，宜利用本次年金改革的機會進行整合，建構屬於全民適用的基礎年金，而這種改革理念，也就是從德國模式轉向英國模式（在基礎年金部分）。過去在推動國民年金的階段，曾有機會整合現在林立的老年給付與退休金制度，然而終究沒能達成，造成錯失整合的時機。

至於如何整合現行分歧的制度，成立全民適用的基礎年金，可以考量的方式有許多種。

第一，建構一個全新的制度，打破現行的國民年金及部分社會津貼，並將公保、勞保等社會保險的一部分金額整合併入基礎年金。全民健保的推動，就是類似模式。第二，仿效日本 1985 年基礎年金整合的經驗，日本的改革是維持既存制度，並將各制度（包括

勞工適用的厚生年金及公教人員適用的共濟年金）中原本「定額給付」部分，合併原有的國民年金，打通整合為共同的基礎年金，也就是加入厚生年金（或共濟年金）者，即自動加入基礎年金，被保險人只要交一份保費，保費會分別依比率提撥至基礎年金帳戶或厚生年金帳戶，這種作法一方面維持新舊制度間的連續性，一方面避免侵害年金的既得權與期待權（吳凱勳，1994：179）。但是我國目前的勞保或公保，其給付並未如日本有所謂「定額」及「所得相關」兩種，因此這個作法還必須定出一個適合的金額，做為整合的基準點。第三，採取「制度分立，內涵一致」的作法，將年金制度中的主要內容，包括請領年金的條件、所得替代率、提撥率等，予以一致性規範。過去推動國民年金時，已有多位學者做此建議，這種作法其實是過渡性措施，畢竟當「內涵一致」時，便已具備進一步整合的條件，更何況根據社會保險的大數法則，被保險人愈多，愈能分擔風險，未來仍可朝向整合為單一基礎年金方向努力。

基礎年金的建立，有幾個重要的意義：第一，打破行業不平：基礎年金可打破職業別的藩籬，讓所有的民眾退休後（或 65 歲以上的民眾）都能享有基本生活保障，如此才能徹底消除公、私部門的相互對立，有助於化解行業不平。第二，有助於落實社會福利政策綱領所揭示「以社會保險為主」的社會安全體系。基礎年金是一套全民適用的社會保險，若能提供適足的給付，便可取代現行大部分的社會津貼。第三，促進社會團結：坦言之，若是目前經濟情勢良好，政府財政無虞，大家都能享有足夠的年金，即便行業

間或有不「均」，但並無「寡」的問題，相互之間便不會太計較，例如過去臺灣經濟發展較佳的時候，銀行利率達到 12%，也就沒有人特別在意軍公教退休人員的 18%，但現階段經濟情勢不佳，相互比較的結果，其實是撕裂社會，影響社會的團結，而透過基礎年金的建立，有助於將全民團結在一起。

## 二、財務規劃的思考

以社會保險方式提供年金給付的制度，其財源主要來自「保費、國庫補助或運用收益」。要強調的是，社會保險雖然不以營利為目的，但仍須維持財務收支平衡，並重視「自給自足」原則，因此財務上應以保費為主要來源，其理由有三：（一）讓保險人了解給付來自於其所繳納的保險費，可避免保險人疏忽的態度，且更注意保險制度的健全發展。（二）可使社會保險經營更有效率，也可避免政府的超額預算支出。（三）由於社會保險是經由立法而產生，普遍大部分民眾均能參加，將有助於保險的推廣，也因此政府需因應現況而加強社會保險的制度，以符合民眾最大利益。

社會保險的財務規劃方式，大體上可區分成三種，一是「隨收隨付制」（Pay-As-You-Go, PAYG），二是「提存制」，又可細分為「完全提存制」及「部分提存制」，三是由稅收支應。

隨收隨付制的基本邏輯是「當年度的保險費收入，用於當年度的保險給付」，由於保費收入來自於這一代的勞動者，保險給付則是交給上一代的勞動者，因此，隨收隨付制簡單來說就是「下一代養育上一代」，形

成世代移轉，因此它是建立在堅實的世代契約上。就財務管理來說，隨收隨付制理論上並無基金管理的問題，但在實際運作上，為維繫財務制度的安全與緩和實際費率的變動，一般通常保持 6~12 個月的所需費用，可視為一種安全準備金（註 6）。隨收隨付制的優點在於不必考慮通貨膨脹率與經濟成長率，不受物價波動的影響，同時管理基金的成本極低，不至於受到政治力量的干預。在此制度中，影響保費高低的主要因素除了給付水準外，最主要是取決於給付人數與繳費人數的相對比值。因此，隨收隨付制對於人口結構的變遷非常敏感，因為這一世代所繳的保險費立即運用於上一世代的退休人員，在扶老比率高的國家會增加年輕人沉重的負擔。

在不考慮國庫補助的前提下，假設有一名老人欲請領老人年金給付 3 萬元，政府即向 15 名勞動人口收取保費每人 2,000 元，國家再將此獲得的錢交付給老人，如此一來國家即根本不需出半毛錢即解決此一老年給付財源的問題。但偏偏臺灣的人口面臨劇烈的變動，在隨收隨付制下，政府若不給予補助，我們根據勞動者和退休人的比率，在退休所得替代率 60% 的假設之下，試算勞動者要移轉多少薪資給退休者（註 7）。

	15-64 歲人口 比率 (%)	65 歲以上比 率 (%)	薪 資 移 轉 負擔
2010	73.61	10.74	8.75%
2030	64.1	23.9	22.35%
2050	54	36.5	40.5%
2060	50.7	39.4	46.6%

註：2030 年、2050 年及 2060 年的人口資料，依據經建會的估計報告。

在勞動者所交保費=退休者所支領年金的公式下，以 2010 年為例：

$10.74 \times 60\% = 73.61 \times A$ ,  $A = 8.75\%$ ，即勞動者只要將薪資的 8.75% 移轉給退休者，就足以支應退休者的年金，負擔其實相當低，但隨著時間的遞移，年輕人的負擔逐年加重，試算如下：

$$2030 \quad 23.9 \times 60\% = 64.1 \times A, A = 22.35\%$$

$$2050 \quad 36.5 \times 60\% = 54.0\% \times A, A = 40.5\%$$

$$2060 \quad 39.4 \times 60\% = 50.7\% \times A, A = 46.6\%$$

依上述試算結果，目前的人口結構，若是採行隨收隨付制，勞動者的負擔不高，這也是目前處於人口紅利階段的現象。但少子化情形會逐漸影響到勞動人口數，進而造成勞動者的負擔加重。依試算結果，2030 年勞動者的薪資轉移便已達到 22.35%，已超過所能容忍的保費上限（註 8），2060 年更高達 46.6%。由於我國少子化情形嚴重，人口結構的改變幾乎是全世界最快速的國家，短期內似乎也沒有解決的良方，在此一前提下，似不存在採行隨收隨付制的條件。

第二種模式是提存制，其一是完全提存制（Full Funding），即個人工作期間便為保障老年經濟生活進行儲蓄，簡單來說，就是「現在的自己養未來的自己」。完全提存制尚可依給付分為兩種，一是確定給付之完全提存準備制，係指年金給付事先即依據法令明訂其給付公式，事前逐年提存老年退休後所需的給付額，而以平準保險費率來維持其保險財務的健全性，此種方式即每一代或每一階層的被保險人，均須完全提存準備其本身所需費用。二是確定提撥之完全提存準備制，指事先明訂個人參加年金制度期間之保

險費金額，並將其款項投資於資本市場，給付則視其投資收益與原提撥金之多寡而定。

在確定給付的完全提撥制之下，由於各種假設往往與事實有落差（例如投資報酬率、物價膨脹指數、薪資成長率等），再加上精算未必準確，尤其數十年後才支領保險給付，其變數相當大，收支之間容易產生巨大變動。再則未來面臨龐大的累積準備金，基金管理與運用的成本與能力，亦為完全提存準備所需面臨的挑戰。因此，完全提撥制只是一種「理論上」的自己養自己，實際上受到的干擾因素相當多。若是確定提撥給付制度，實則為個人帳戶制，僅為個人生命週期的所得重分配，並無社會或代際間的所得重分配，嚴格說來，與社會保險的精神未必相合。無論確定給付或確定提撥之完全提存準備，其所累積的準備金均較難事先掌握，也可能面臨的投資風險、個人喪失提撥能力等（謝明瑞，2003）。完全提存制除了上述問題之外，最大的難題在於必須大幅提高費率，目前軍公教的平準費率（也就是完全提撥）大約是 40%，如此高的提撥率，被保險人的負擔過大，恐遭強烈的反彈，因此完全提撥在實務上難以施行。再者，所累積的龐大基金，其營運績效及其運用是否遭到政治力量的干預，也會引起擔憂。

提存制的第二種型態是部分提存制，部分提存準備方式，係為補救上述兩種方式的缺點所採行的折衷辦法，但仍以完全提存準備方式為前提來處理保險財務，而保有一定水準的責任準備，因此提存比率較低，也具有隨收隨付制的優點，不至於累積過多的資

金，被保險人的負擔也不會太重。須強調的是，部分提存制希望融合上述兩種方式的優點，但事實上也無法避免上述兩種方式的缺點，包括仍會累積基金，有基金管理的問題，提存準備金須隨時因應財務情形、人口變化進行調整等。

至於最後一種作法是由稅收支應，以稅收支應社會保險給付，其實已經接近社會津貼，而非社會保險。由稅收支付等於是「讓政府養」，一切責任由政府承擔。若是稅收制度合理健全，多數稅收來自於富人，則就像「富人幫助窮人」。可是臺灣的社會福利支出目前已是年度政府總預算的最大項目，若要再由政府全額支付各種年金，除非大幅增稅（如北歐），扭轉現行「稅收小國、福利大國」的現象，成為「稅收大國、福利大國」，但大幅加稅在現階段幾無可行性。

綜上，本文建議現階段仍宜採現行的部分提存準備制，採逐期調整費率的策略來處理其財務負擔，這恐怕是目前「雖不滿意，但仍可接受」的作法。國際社會安全協會在 2007 年出版的「公共年金制度責任準備基金（Public Scheme Reserve Funds: Helping Sustain PAYG Pension—Survey Report）」一份調查研究報告中指出：該機構曾對實施公共年金制度（社會保險年金）的 43 個國家所做的調查結果顯示，凡採隨收隨付式的社會保險年金制度，在其制度設計上設置有責任準備基金財務制度者，大都能有效地發揮部分提存準備制的財務調節效果（柯木興，2011）。可見採隨收隨付制的國家，在財務規劃上似有朝向部分提存制靠攏的情形。

### 三、擴大參與

年金改革可以說是臺灣三十年來規模最大的制度改革工程。年金制度改革具有兩個特色：一方面是全面性的議題，勞軍公教人員超過上千萬人，幾乎涵蓋各行各業，具跨政黨、跨行業、跨族群的特質；另一方面它又具有專業性，年金的改革幅度要多大，替代率、費率、給付基準、基金運用的效率都需要財務精算。換言之，年金改革是一個同時具有政治性與專業性的複雜工程。

由於我國的年金改革是朝向「減碼」的方向，為了避免既得利益者的反彈，可考量採取責難規避（blame avoidance）的作法，擴大參與，包括朝野政黨共商、學者專家、利害關係人的參與等。以日本為例，每次年金改革的法案皆需經過以下流程（引自蔡瑩潔，2005：54-55）：

- (一) 年金審議會定期開會討論與研究。
- (二) 年金審議會編寫報告。
- (三) 報告提交至厚生省並公布。
- (四) 政府單位（包括厚生省、大藏省與當時的執政黨，自民黨的年金制度調查會等）設計草案。
- (五) 參照年金審議會對於草案的意見。
- (六) 參照總理府下的社會保障制度審議委員會之意見。
- (七) 呈交給首相。
- (八) 向國會提案。

厚生省年金局在 1997 年甚至於提出五項方案，提供做為刺激社會大眾討論之用，並做民意調查：

- A 方案：年金給付額度不變，只變動保險費率。（逐年提高至 2025 年的 34.3%）

- B 方案：保費提高至月薪的 30%（年薪 23%），給付減少 10%。
- C 方案：保費提高至月薪的 26%（年薪 20%），給付減少 20%。
- D 方案：保費提高至月薪的 20%（年薪 15%），給付減少 40%。
- E 方案：廢止強制的厚生年金，政府只負責基礎年金。

民意調查結果，選擇 C 方案的人最多。其實這個調查過程，最重要的是引起討論，建立民眾的共識，並藉此尋找政策實施的正當性。本次年金改革舉辦一百二十二場年金制度改革座談會，參加人數超過一萬人。除了全國各地基層社區的座談會外，也邀集政黨代表及公務人員協會、退伍軍人協會、教師公會、工商總代表等座談，過程是結合草根民主與審議民主精神的作法。但由於沒有接受反對黨所提出的年金國是會議，很遺憾未能取得民進黨的支持。但參考民進黨所提出的年金改革版本，在大的政策方向上，除了對於新進人員是否採取多層次年金有不同看法之外，其餘內容和行政部門所提，並沒有方向上的歧異，主要也是延後退休年齡、降低所得替代率，這已經成為朝野的共識。

年金改革所牽涉的利益衝突，需要政治過程的折衝，傾聽與對話，讓人民和政府一起面對和思考年金問題，如此有利於化解個別行業或團體的反彈與阻力。未來年金改革，仍應持續擴大參與，以凝聚全民共識。

### 四、建立動態的年金給付調整機制

由於年金給付具長期性質，其穩定性與相對水準勢必受到經濟環境的影響，尤其是

面臨通貨膨脹的威脅。是以，各國多採取年金給付調整機制，以特定經濟指標做為年金給付的調整依據。目前已有加拿大、巴西、瑞典、德國及日本等國已將此種平衡調整機制功能概念納入在制度體系內。

建立動態調整機制的目的，在於確保財務不受經濟情勢與人口高齡化的衝擊，透過降低給付或調高提撥率，達成財務的永續性。可以參考的指標，如：「物價指數」、「平均壽命」、「就業人口」、「扶養比」等。

1990 年代，北歐國家同樣遇到高齡化、少子化等年金潛藏的債務問題，瑞典的改革方案可以供我國參考。瑞典獨創複雜的「自動平衡機制」，若外在環境情況變糟，如失業率攀升，繳保費人數變少，資金缺口擴大、入不敷出時，立即啟動此機制，藉由提高保費、政府撥補等方式，維持財務平衡（楊紹華，2012）。

政府在民國 101 年對於社會福利津貼定下調整原則，為避免物價波動影響弱勢民眾之生活品質，於是內政部擬建立制度化調整機制，101 年以後定期每四年參照消費者物價指數成長率公告調整（但成長率為 0 或負數時，不予調整），期望在兼顧公平性與制度化原則下，照顧社會弱勢。未來年金制度的調整，也可以參考類似指標進行調整。

建立年金調整機制，還有一個「調節」的功效，在經濟情勢良好時，年金調幅不要太高，而在經濟情勢下滑的時候，便可少降一點，以維持年金給付的穩定性。再者，目前軍公教人員的退休所得替代率偏高，未來建立的調整機制，可設計一定的彈性空間，

利用這個彈性空間，逐步縮小軍公教和勞工的差距，因此自動調整機制的目的，雖然在於穩定財務及給付水準，但實質上亦可藉此達到調整所得替代率的效果。日本即預計在 2013 年起，分 3 年執行解除「特殊水準」，以實質調降年金額度 2.5%，此一作法除了維持現有工作者未來的年金額度外，亦有助於維持世代間的公平。

## 伍、結語

本文以個人的觀察，提出年金改革的幾項原則與策略，除了參考理論上的建議、外國的經驗之外，最主要是必須符合國內的環境，畢竟制度無法移植，理論的完美也無法確保實務的可行。當然，這些主張尙未能涵蓋年金制度的所有問題，尙需要更多人的努力與關注。

目前年金制度所面臨的問題，尙無一勞永逸的秘方，因此，制度的選擇，便是問題的選擇，任何制度設計的背後，都有希望解決的主要問題，但也因此會留下另一個問題。以日本為例，公共年金強調社會保險的精神，採取隨收隨付制的財務規劃，重視「世代契約」，但是由於人口結構的轉變，年輕人的負擔加重，目前已面臨世代不公的質疑，年輕人對於年金制度不信任，經濟不景氣的結果也使若干年輕人無力繳交保費。再者，如智利採取的個人帳戶制（確定提撥制），雖然不會給後代帶來負擔，但也由於通貨膨脹等問題，造成實質購買力下降的問題。我國的年金改革，也必須思考我們面臨的最重要問題是什麼，最需要解決的難題是

什麼，方能設計最適當的制度。

最後，本文擬以《禮運·大同》曾提到理想國做為本文結尾，天下大同就是「人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」

「人不獨親其親，不獨子其子」其實就是社會保險的觀念，風險分擔，相互幫助。其次，年老無妻叫做鰥，年老無夫叫做寡，年老無

子叫做獨，年幼無父叫做孤。這四種人是困苦而又無所依靠的人，前三者都與年老有關，可知禮運大同篇的理想國，主要的對象之一即是老年的安養，年金制度的改革，其實也就是天下大同的理想，謹以此與國人共勉。

（本文作者為考試院院長）

**關鍵詞：**年金架構、年金改革、社會保險

## 註 釋

註 1：據銓敘部的估算，軍公教退撫基金，軍人帳戶預計 108 年破產，教育人員帳戶為 116 年破產，公務人員 120 年破產。勞保基金預計也是 116 年破產。

註 2：依國民年金法第 7 條規定，年滿 25 歲，且未領取相關社會保險老年給付者，應加入國民年金。同法第 6 條規定，相關社會保險係指「公教人員保險（含原公務人員保險與原私立學校教職員保險）、勞工保險、軍人保險及農民健康保險。」因此國民年金可視為非受雇者的社會保險。

註 3：所謂「最低生活費」，依社會救助法第四條之規定，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年每人可支配所得中位數 60% 定之，並至少每 3 年檢討 1 次。內政部 102 年公布的最低生活費，臺灣省為 10,224 元，新北市為 11,832 元，臺北市為 14,794 元，臺中市為 11,066 元，臺南市為 10,244 元，高雄市為 11,890 元。來源 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>（2013/9/5）

註 4：依勞保局網站提供之試算表計算。<http://www.bli.gov.tw/cal/oldPay2.asp>（2013/9/5）

註 5：102 年勞保費率為 9%，員工分擔 20%，雇主 70%，政府 10%，在上限 43,900 的條件下，員工最高只要支付 790 元的保費，負擔不高。

註 6：以日本為例，日本的公共年金係採隨收隨付制，2004 年年金制度改革中，年金財務營運方式修正為所謂的「有限平衡方式」。所謂「有限平衡方式」，是先設定年金給付與負擔應達到平衡之期限（即已出生世代之年金給付時間，約 100 年），且於給付結束時可保有 1 年份左右之準備金餘額。引自日本厚生勞動省年金局，〈平成 25 年度年金制度のポイント〉（2013 年度年金制度要點），厚生勞動省年金局，2013，頁 32。

註 7：中國大陸學者邊恕，曾就相關問題提出論文，本文係參考邊恕文章，以臺灣的人口結構進行試算。

註 8：社會保險的可容忍保費上限，雖然學者間並無一致的看法，但多數認為大約是 20%。



## 📖 參考文獻

- 日本厚生勞動省年金局，2013，〈平成 25 年度年金制度のポイント〉（2013 年度年金制度要點），厚生勞動省年金局。
- 行政院，101 年 1 月 9 日院臺內字第 1010120382 號函修正核定之「中華民國建國一百年社會福利政策綱領--邁向公平、包容與正義的新社會」
- 行政院，2013（民國 101）年 11 月 21 日，〈年金制度改革規劃〉，行政院年金制度改革小組。
- 吳凱勳，1994，〈日本年金保險制度的探討〉，載於《先進國家年金保險制度》，內政部編印。
- 林萬億，2012，〈我國的年金制度改革—危機與轉機〉，發表於 2012 年 12 月 12 日臺大公共政策論壇，載自 [http://homepage.ntu.edu.tw/~ntuperc/pdf/2012\\_Lin2.pdf](http://homepage.ntu.edu.tw/~ntuperc/pdf/2012_Lin2.pdf)（2013/9/5）
- 柯木興，2011，〈淺談年金保險財務問題的影響因素〉，國家政策研究基金會研究報告，社會（研）100-003 號，2011 年 8 月 17 日。載自 <http://www.npf.org.tw/printfriendly/9565>（2013/8/25）
- 財政部，2013，國債最新訊息 <http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=73218&ctNode=2422&mp=1>（2013/9/5）
- 黃世鑫，2013，〈我國行政退休金制度之比較分析和改革報告〉，發表於 2013 年 4 月 27 日「年金改革困境與論壇」報告。
- 黃泓智、楊曉文、李永琮，2010，國民年金保險費率精算及財務評估。行政院勞工委員會勞工保險局委託研究報告。
- 傅從喜，2012，「我國老人經濟安全保障體系之檢視與未來展望」，發表於 2012 年 3 月 16 日，臺灣老人學會舉辦之「臺灣因應高齡社會來臨的政策研討會」。
- 楊紹華，2012，〈瑞典用專業平臺 挽救退休金危機〉，《今周刊》第 826 期，2012.10.17。
- 監察院，2013（民國 102）年 8 月 20 日，對行政院、行政院農業委員會及內政部所提出之糾正（有關農民保險及老農津貼）。
- 蔡瑩潔，2005，〈日本年金制度改革之研究〉，政大勞工所碩士論文。
- 謝明瑞，2003，〈國民年金財務規劃之探討〉，國家政策研究基金會研究報告，財金（研）092-004 號，2003 年 2 月 7 日。載自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/092/FM-R-092-004.htm>（2013/9/1）
- 邊恕，2003，〈日本公共年金的支付危機與養老保險制度改革〉，《日本研究》（遼寧大學日本研究所），2003 年第 3 期。
- Holzmann, Robert and Richard Hinz . 2005. *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, D.C.: World Bank.