

檢視與展望我國現階段的「年金制度」改革



陳小紅

壹、現階段年金制度改革之背景

早自民國 39 年起，我國即已陸續開辦包括勞工、公教人員、軍人及農民等各項社會保險及退休金制度，逐步建構國人之老年經濟安全保障體系，至民國 97 年 10 月「國民年金」保險正式上路後，全民均已納入社會保險體系，享有老年、身障、遺屬、生育及喪葬等給付保障。

惟近年來社會及經濟情勢丕變，人口結構呈現少子化及快速老化，預估我國老年人口到民國 114 年將高占總人口的 20%。事實上，人口快速的高齡化，已使勞保及軍公教退撫制度財務面臨極大的壓力。復以國人平均退休年齡早於其他許多國家，民國 101 年退撫基金統計年報即顯示，公、教、軍三類人員支領月退休金的平均年齡分別為 55.27 歲、53.91 歲及 43.43 歲（公務人員退休撫卹基金管理委員會：2013）。另亦有資料指出（行政院勞工委員會統計處：2012），民國 95-100 年，臺灣實際平均退休年齡為 61 歲，而民國 99 年勞工之平均退休年齡亦僅 56.6 歲，略低於實際平均退休年齡。具體言，民國 93-98 年間，臺灣男性實際退休年齡為 61.3

歲，女性為 59.5 歲，不僅相對於鄰近國家而言偏早，如韓國男性之退休年齡為 70.3 歲，女性為 69.8 歲；日本男性之退休年齡為 69.7 歲，女性為 67.3 歲；即使與先進國家相比，我國民眾的退休年齡亦屬偏早，如美國（男性 65.5 歲，女性 64.8 歲）、英國（男性 64.3 歲，女性 62.1 歲）等。總之，目前我國男性退休年齡僅略高於義大利（61.1 歲）和法國（59.1 歲）；女性則僅略高於義大利（58.7 歲）；而國人進入職場年齡平均卻較許多國家為遲，勞動市場中「晚入早出」現象頗為明顯。（詳表 1）

此外，依據行政院經建會的人口推計（詳表 2），國內 65 歲高齡者之平均餘命仍持續增加中；民國 101 年時，男、女兩性的平均餘命分別為 18.06 及 21.08 年，至 149 年時，將分別增加為 21.47 及 25.28 年，其中男性增加 3.41 年，女性增加 4.2 年。退休者實際領取年金給付之年數因此也將隨之增加，年金財務負擔勢愈趨吃緊。是以，為確保制度之永續，我國年金制度的改革或調整已然刻不容緩。

表 1 我國勞動參與呈「晚入早出」現象－與週邊國家比較

單位：％

國家/ 地區 年齡別	臺灣		韓國		新加坡*		香港		日本	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
總計	66.7	50.0	73.1	49.7	75.6	57.0	68.4	53.0	71.2	48.2
15-19 歲	8.9	8.4	6.3	9.0	14.6	9.8	9.9	9.1	13.6	15.0
20-24 歲	46.9	53.4	42.3	52.3	63.2	62.5	61.1	62.1	67.7	69.1
25-29 歲	92.0	86.9	77.6	71.4	91.8	86.7	93.9	87.5	93.6	77.2
30-34 歲	94.6	77.5	91.4	55.4	97.4	81.0	96.3	80.1	96.1	67.6
35-39 歲	94.8	73.9	94.4	55.6	97.7	77.6	96.7	73.5	96.6	67.0
40-44 歲	94.1	72.0	94.3	65.7	97.1	73.9	95.8	71.7	96.6	71.0
45-49 歲	91.2	64.6	93.0	66.8	96.0	71.5	94.6	68.3	96.3	75.7
50-54 歲	82.7	51.9	90.4	62.3	93.5	66.1	90.4	58.7	95.6	72.6
55-59 歲	68.6	35.3	83.8	54.0	85.7	55.1	78.1	42.8	92.8	63.8
60-64 歲	46.4	18.4	72.2	42.2	71.1	38.4	50.0	21.3	74.6	45.8
65 歲以上	12.0	4.2	40.6	21.8	30.9	11.9	10.5	2.3	28.4	13.2

註：新加坡為定居居民勞動力參與率。

資料來源：行政院勞工委員會。101 年國際勞動統計。

表 2 55、60 及 65 歲國人之平均餘命

年別		55 歲平均餘命			60 歲平均餘命			65 歲平均餘命		
西元	民國	男性	女性	平均	男性	女性	平均	男性	女性	平均
2012	101	25.85	29.89	27.87	21.86	25.40	23.63	18.06	21.08	19.57
2020	109	26.93	31.11	29.02	22.86	26.57	24.72	18.90	22.18	20.54
2030	119	28.04	32.22	30.13	23.87	27.64	25.76	19.77	23.17	21.47
2040	129	28.95	33.17	31.06	24.70	28.55	26.63	20.49	24.02	22.26
2050	139	29.66	33.95	31.81	25.35	29.30	27.33	21.06	24.72	22.89
2060	149	30.17	34.58	32.38	25.82	29.90	27.86	21.47	25.28	23.38

資料來源：行政院經建會，中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告。

事實上，為回應各界期待並解決相關問題，民國 97 年 6 月始，行政院即指示經建會

積極規劃老年經濟安全體系。該會業於同年 11 月完成初步改革規劃構想報院，且於 98 年

11 月成立「年金制度改革規劃專案小組」，99 年至 101 年間共計召開 6 次小組會議，就各社會保險及退休金體制既存問題進行檢視，並研議整體改革構想。當民國 101 年 10 月 9 日媒體揭露勞保基金財務問題，引發社會不安後，行政院旋即於同年 10 月下旬成立院級之「年金制度改革小組」，積極研議可行改革方案。

政府此番改革，主要係針對「勞保年金制度」及「軍公教退撫制度」兩部分。由於過去長期繳費不足，加上人口快速高齡化，此兩制度基金均已承受極大財務壓力，預估將於未來 10 至 15 年內破產，這固然並非迫在眉睫，然而，若不及時因應，進行必要的制度調整，待基金即將用罄的前幾年，整個社會必將手足無措、應對無方，甚至引發嚴重的世代對立。

又，本次改革主要固著眼於財源不足問題，然無可諱言地，過去所建立的制度，在時空背景急遽變化下，也已出現不合時宜、甚或有違社會公平正義情事，例如部分軍公教人員退休所得替代率過高及輿論長期高度關切的 18% 優惠存款等，亟待改革，以減輕年金的總體財務負擔，並回應社會各界對公平正義之期待。

貳、現階段年金制度改革推動歷程

一、「年金制度改革小組」秉持四原則、五面向展開改革

如前述，為積極推動年金制度的改革，行政院於 101 年 10 月下旬由副院長召集成立「年金制度改革小組」，本著「財務健全、

社會公平、世代包容、務實穩健」的基本原則，並秉持著「全面、漸進、務實、透明」之精神，攜手考試院，共同針對「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用及政府責任」等五大面向，進行相關制度的檢討。

二、第一階段改革方案的提出

101 年 11 月至 12 月間，政府共計舉辦了 124 場涵蓋學者專家、民意代表、在職與退休軍公教和勞工等代表的座談會，參與者共計達 1 萬 1 千餘人次。在廣納各界意見後，於 102 年 1 月底研議出第一階段的改革方案。

三、展開第二階段溝通，並據以修正原改革方案後，於 102 年 4 月正式啟動相關修法程序

於第一階段改革方案公布後，政府旋即於 102 年 2 月至 3 月間展開第二階段的民意溝通，一方面除向社會大眾說明改革初擬方案的內容外，並於 3 月底前辦理 122 場座談會以藉聆各界意見，經彙整修正初步改革方案後，於 102 年 4 月間提出年金改革相關法規修正案，送請立法院審議。

參、現階段年金制度改革方案之重要內容

一、勞工保險條例之修訂

(一) 政府責任

由政府負最後支付責任入法，並擬訂分年撥補計畫，第 1 年至少撥補 200 億元，以確保勞工一定領得到給付。

(二) 平均月投保薪資

由現行平均計算被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資，逐年延長至計算最高 144 個月平均。

(三) 年資給付率

平均月投保薪資 3 萬元以下者，仍以 1.55 %計，完全不受影響；至於 3 萬元以上者，僅就超出部分微調給付率，按 1.3 %計，其年金給付金額每月至多減少約 5.11 %（約 1 千元），平均則減少 2 %-3 %（約 500 元）。

(四) 保險費率

費率每年調整 0.5 %，於 110 年達到現行上限 12 %時，設有評估機制，若經精算未來 20 年保險基金餘額，確有不足以支應保險給付時，每年繼續調高 0.5 %，惟不逾 18.5 %上限（以上均不含就業保險費率 1 %）。

(五) 基金運用績效

為求勞保基金持續穩健投資，將績效目標設定在 4 %以上。

二、公務人員退休撫卹法之修訂

(一) 月退休金起支年齡

除部分例外者（如高中以下教師）外，逐步延長為 90 制（年資滿 30 年以上，年滿 60 歲）。

(二) 調降退休所得替代率

由現行最高「本（年功）薪 2 倍的 95 %」，調降為不超過「現職待遇的 80 %」，即透過

逐步調整「退休金計算基準」至最後在職 15 年平均俸額、調降「退休金基數內涵」至「平均薪額 $\times 1.6$ 或 1.7 」，及調降 18 % 優惠存款利率等方式以達成。

(三) 調整退撫基金提撥機制

費率上限由現行的 12 %提高為 18 %；保費分擔比例由現行政府及個人分擔比例之 65 %：35 %調整為 60 %：40 %。

(四) 調整不合時宜的其他給與

調整月撫慰金制度（降低額度至三分之一，並增訂包括年齡、婚姻狀況與不得重複領取等限制條件）及廢止年資補償金制度。

(五) 已退休人員比照現職人員調整

調整新制年資之「月退休金基數內涵」至本（年功）薪 $\times 1.6$ 、逐年調降 18 % 優惠存款利率至最高 9 %上限等。

(六) 新進人員退休制度

兼採「確定給付」與「確定提撥」制的多層次年金制度，三層保障所占比例分別為 15 %：40 %：20 %。

三、公立學校教職員退休撫卹條例之修訂

改革措施與公務人員大致相同，僅部分措施採差異化之設計，如：

(一) 月退休金起支年齡

考量教學需要、教學對象對體能之要求等因素，幼兒園園長、教師及高級中等以下

學校校長、教師，月退休金起支年齡仍適用 85 制（年資滿 30 年以上，年滿 55 歲）。

（二）退休金基數內涵

大專教師因薪資結構不同於一般教育人員，其「退休金基數內涵」改採：教授級：本俸 $\times 2$ 、副教授級：本俸 $\times 1.9$ 、助理教授：本俸 $\times 1.8$ 計算。

四、陸海空軍軍官士官服役條例之修訂

在基金提撥機制、優惠存款部分比照前揭公務人員及教育人員退撫制度進行調整，惟因應軍職人員的職業屬性，部分措施採差異化之設計，如：

（一）調整退休給付計算基準

鑒於軍人服役年限相對較短之特性，以本階最後 3 年之平均俸額做為退除給付計算基準；本階服役未滿 3 年者，則以次一階最後 3 年作為計算基準，避免出現晉升後隨即辦理退伍之現象。

（二）訂定支領一次退伍金規範

對於未涉刑案，但累積懲處達考績丙上、或記兩大過以上，並經評審核予不適服現役人員，研擬限制僅得支領「一次退伍金」，以合理區隔不光榮退伍之給付措施，俾激勵軍人恪守軍紀。

（三）延長服役年限規定

修正放寬軍官最大服役年限（齡），另適度訂定軍醫、軍法、財主、特種電偵、航管、行政及軍訓教官等具專業職能、技術或

內勤特性人員，服滿最大年限（齡）後，上校可繼續服役至 56 歲、中校 54 歲、少校 52 歲、尉官 50 歲，即延長服役期 1-5 年。

（四）轉任公職時停發退休俸及優存利息規定

支領退休俸或一次退伍金轉任公職或政府投資事業者，將停發其退休俸及優存利息；另轉任後薪資低於原支退役所得者，則補足委任一職等薪俸，俾使就任公職或再任政府投資事業之薪資規範更臻周延合理。

肆、年金制度改革進程中與立法院之協商重點

一、法案審查進度

截至 102 年 6 月立法院第 8 屆第 3 會期止，除「勞工保險條例」完成大體討論外，有關「軍公教退撫制度」之相關立（修）法，也均已完成逐條審查，然尚待進一步黨政協商。詳言之，

（一）公務人員退休撫卹法

於 102 年 4 月 11 日函送立法院審議，同年 5 月 27 日已完成逐條審查。

（二）公立學校教職員退休撫卹條例

於 102 年 4 月 25 日函送立法院審議，同年 6 月 19 日已完成逐條審查。

（三）陸海空軍軍官士官服役條例

於 102 年 4 月 25 日函送立法院審議，同年 5 月 23 日已完成逐條審查。

（四）勞工保險條例

於 102 年 4 月 25 日函送立法院審議。

二、與立法院協商重點

為落實年金改革，立法與修法工作至關緊要；故自年金改革推動以來，行政、考試兩院即與立法院保持密切溝通、協調，102年4月將年金相關法案送請立法院審議，正式進入法制過程後，針對法案內容更主動積極地與黨團及相關委員會委員進行研商。由於多位國民黨籍立委研提年金改革對應版本，故為尋求行政與立法兩院共識，各相關部會除由首長持續拜會各黨團立委外，行政團隊還曾於102年4-5月期間，6度出席國民黨黨團大會，除聽取委員針對所提版本內容意見外，亦適時做出回應並提供相關試算資料，冀能整合行政院/考試院與立法院間之意見，明確修法方向，俾利各委員會進行後續修法作業。

綜整立法院的協商重點，約可區分為基金運用績效、政府支付責任、給付計算標準、給付公式及軍公教優惠存款等面向，惟至立法院第8屆第3會期結束前，仍未達成協議，多項具爭議之課題仍待進一步磋商，且因各政黨各有不同之政治立場，遲遲無法進行黨政協商，完成年金制度改革之立法。茲臚列各項協議重點如次：

(一) 基金運用績效

為降低年金制度財務負擔致現行制度不得不加改革之壓力，多位委員主張應強化基金運用績效，包括提高基金投資收益率至6%以上、檢討基金投資運用方式及基金管理架構等，期能藉增加之基金收益挹注年金財源之不足，同時避免因提高費率或減少給付等改革手段可能引發之民怨。

(二) 政府支付責任

多位委員強調除行政院所提增加政府對勞保之撥補與將政府負最終支付責任入法外，亦應考量採加稅方式，專款專用以挹注基金，至於建議採行方式包括調升金融營業稅或取消營業事業所得稅與綜合所得稅「兩稅合一」制度、開徵博弈稅等。

(三) 給付計算標準

關於「勞工保險」平均月投保薪資計算標準，行政院所提方案為由現行60個月逐年增加至144個月，至於「公教退撫制度」退休金計算基準，則由現行最後在職平均俸額提高至15年平均俸額，惟不少委員建議以提高至120個月即可，甚或有提出維持現制不予調整之議者。

(四) 給付公式

關於「勞工保險」給付公式，委員主張減少調降幅度，或不降給付率，亦有委員提議應調高月投保薪資。而在「公教退撫制度」方面，委員指出退休金基數內涵之計算不應因身分而有差別，應比照在職期間之薪資（本薪+學術研究費或專業加給）計算。

(五) 軍公教優惠存款

關於軍公教優惠存款，行政部門原提方案係採於退撫新制實施後退休且兼具新舊年資者（含一次退休金者），公保養老給付存款利率逐年調降至一年期定期存款固定利率+7%，並以9%為上限。然有委員認為應依據所領退休金金額分段調整存款利率，給付金額愈高者，所適用之利率愈低。

伍、現階段年金改革規劃綜效檢視與展望：代結論

本次年金制度改革，乃植基於前已提及之四原則、五面向下，歷經數百場與各界充

分溝通、座談後所研提之方案，檢視各項具體改革項目大體皆能呼應原所設定之改革面向與秉持原則。（詳表 3）

表 3 現階段年金制度改革具體內涵與改革原則暨面向之對照

改革面向	具體改革項目	秉持原則
所得替代率	調整「平均月投保薪資計算標準」（勞保） 調整「退休金計算基準」（軍公教退撫制度） 調整「年資給付率」（勞保） 調整「退休金基數內涵」（公教退撫制度） 調整「優惠存款制度」（軍公教退撫制度）	財務健全 社會公平 世代包容
給付條件	延後「月退休金起支年齡」（公教退撫制度）	財務健全 社會公平 世代包容
保險費率	提高「費率」（勞保、軍公教退撫制度）	財務健全
基金運用	提高「基金運用效率」（勞保、軍公教退撫制度）	財務健全
政府責任	「政府負最終支付責任入法與訂定撥補計畫」（勞保）	財務健全 世代包容
改革程序	各項改革措施均設有過渡期（勞保、軍公教退撫制度）	務實穩健

資料來源：本文整理。

歐美國家自 1980 年代中期以降，莫不因應人口高齡化展開各項年金制度改革，主要措施可歸納為在原制度內緊縮調整或採取結構性的制度改革兩種類型。在原制度內緊縮調整，主要包括延後退休年齡、降低給付水準、提高保險費率與投保薪資等。而結構性制度改革方面，則以增加私部門年金制度之角色、減輕公部門之保險財務責任；朝向「確定提撥制」改革，以強化保費與給付之連動，並間接降低給付；提供適足的基本保障給

付，以降低年金基金投資風險，或因應年金給付水準降低等。

由各國年金改革經驗觀之，社會保險制度因具難以逆轉性質，任何改革必須考量人民既有的年金期待權及合理解決現制之困境，新制始有推動的可能，亦即結束原有制度另立新制難度甚高，故各國的年金改革大多採逐步調整現制，如推遲退休年齡、降低給付水準及提高保險費率與投保薪資等做法。

惟隨人口的持續老化，年金制度將面臨更嚴峻之考驗，必須採取以建構永續穩定年金制度為目的之策略及行動，方能因應老齡社會所需。部分國家已採較為根本性、改變制度結構之策略，例如德國 2001 年以稅賦優惠鼓勵民眾購買私人年金保險，減輕公部門的財務責任；瑞典於 1999 年首創「概念式確定提撥制」（Notional Defined Contribution, NDC），該制度係於公共年金制度中納入「確定提撥制」，財務則採隨收隨付制，同時建立財務平衡機制，以強化保費與給付間之連動，確保制度的財務平衡；並提供基本保障年金，以補充「確定提撥制」所欠缺之社會重分配功能（OECD：2012）。

然各國為解決財務問題所進行之改革，卻常遭遇民眾的抗爭，如法國政府計畫將退休年齡由 60 歲恢復至 62 歲，即引發 2010 年 9 月大規模的示威抗議；而 2012 年 11 月中旬，歐洲多國工會串聯發動大罷工，抗議政府為對抗業已長達 3 年的歐債危機，相繼刪減支出與調高稅率的舉措，其中即包括對年金制度的改革。

有鑑於此，我國現階段年金制度的改革，在研擬改革方案與法制階段，均特別強調與各界的溝通，期能廣徵民意、凝聚共識，以化解改革阻力，過程中雖不免仍有相關團體走上街頭表達對改革的疑慮與不滿，且於立法院審查法案期間，亦有不同黨派委員對於行政/考試兩院所提改革版本提出不同意見與對案，惟此一過程確屬必要。各年金改革

法案迄未於立法院第 8 屆第 3 會期通過，行政部門仍將持續與立法院和社會各界溝通，期能於本（9）月開議的新會期中順利通過。

總之，現階段年金制度改革的目標有三，包括「永續經營」，即健全財務以確保至少 20-30 年的安全流量；其次為「保證領取」，由政府負最後支付責任，以安定社會民心；更強調「世代公平」，希望經由改革，有效減輕年輕人的扶養負擔。換言之，年金改革雖然會影響許多人的既得權益，但為了確保制度的永續經營，讓每一世代的國民皆能安享退休生活，政府必須及早進行制度改革，否則愈晚做愈後悔，愈晚做愈困難。

展望未來，行政部門除持續推動年金制度之修法工作外，未來仍將廣續針對各界所關注、但尚未納入現階段年金制度改革中之重要課題進行研議，包括探索整合各社會保險為單一基礎年金制度之可行性、建立各社會保險間年資銜接機制、建構年金財務預警機制、設置緩衝基金以因應未來年金支出需求、合理化各世代財務責任、健全各退休基金之運用及管理機制等，俾使我國年金制度更能有效因應人口與社經結構變遷帶來之諸多挑戰。

（本文作者為行政院經濟建設委員會副主任委員）

關鍵詞：勞保年金制度、軍公教退撫制度、確定給付制、確定提撥制、所得替代率

參考文獻

公務人員退休撫卹基金管理委員會，102 年，*退撫基金 101 年度統計年報*。

立法院 101 年 10 月至 102 年 5 月司法、內政、衛環等委員會有關年金改革質詢各行政機關回應稿暨舉辦公聽會資料。

行政院勞工委員會統計處，101 年，*勞工退休年齡分析*。

行政院經濟建設委員會，101 年，*中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告*。<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=4220&ctNode=424&mp=1>

OECD, 2012, *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.