

我國年金制度改革的挑戰與展望

詹火生

壹、我國年金制度改革：制度發展的偶然或應然？

去（2012）年 10 月中下旬，立法院審查中央政府總預算時，一份行政院勞工委員會的勞保財務精算報告，觸動了 900 萬勞工的神經：「勞保財務在 16 年後將面臨破產，50 歲以下的勞工恐領不到退休金」，社會一時為之嘩然。短短兩週內提領老年給付者遽增；立法委員也要求行政院長宣示由政府負勞保財務最後責任，甚至準備提案修改勞工保險條例第 69 條將之法制化。

勞保財務即將破產的議題，瞬間也延燒到公務人員保險基金，甚至軍人保險的財務負擔也成了大眾關心的焦點。因為勞工害怕領不到勞保老年給付，公務人員也擔心退撫金是否會泡湯？一時間，各行各業沸沸揚揚，政府相關機關也是「聞年金」而色變。

政府因勢利導，啟動我國歷來最大的年金制度改革措施。回顧近一年來各種年金的改革，包括制度改革的政策思維、修法的主要內容、修法的進程等，在在都值得政策研究者加以深入探討。本文不擬長篇大論，僅

就前述的議題，提出扼要的分析與論述，同時，年金制度的改革，尚待立法院的修法，才能完成制度的改革大業，因此目前階段可以說是「革命尚未成功，政府仍須努力」。

首先，本文的第一個命題是：2012 年 10 月政府啟動年金制度的改革，是年金制度發展的必然或偶然？換句話說，我國年金制度的改革是否已到了非改不可，否則馬上面臨財政危機？正如希臘政府的財政懸崖殷鑑不遠；還是立法院在審查中央政府總預算時所擦出的改革火花？本文的看法：去年引發的年金改革背後的政策思維，既是制度發展歷史的必然，也是無心插柳的結果。

我國社會保險年金制度，肇始於 2008 年 10 月開辦的國民年金，至於 1950 年所建構的勞工保險制度，則僅提供近約 9 百多萬受僱勞工老年退休時的一次給付（lump-sum payment）；至於公務人員保險，則在 1995 年從恩給制的退休金制度轉為儲金制的退撫制度，涵蓋約 60 萬廣義的公務人員。2008 年 10 月國民年金法實施，納入約 4 百萬名 25 歲到 65 歲無工作的人口，緊接著在 2009 年元

月實施的勞工保險老年年金給付，我國才正式進入社會保險年金的時代。在亞洲國家中，臺灣是列名第二實施 65 歲以上人口均納入社會保險年金給付的國家；雖然年金給付的水準因職業別有所差異，但是基本上每位 65 歲以上的國民皆享有至少基本年金水準或津貼的經濟保障。因此，從我國年金制度發展的歷史來看，2009 年我國已邁入全民基本年金保障的時代，也不為過。

然而，我國社會保險年金制度的建構過程中，有太多歷史的遺緒(legacy)揮之不去，這些遺緒往往是影響、甚或阻礙制度改革或推進的關鍵因素；例如社會保險的勞雇負擔比例、勞保投保費率分級制、基本工資制、保險給付計算機制、職業勞工制度等等，在各種社會保險制度的發展歷程中，盤根錯節的影響。因此，這次社會保險年金制度改革的進程，已近一年，但仍事倍功半，歷史遺緒因素的干擾，則是最大的關鍵因素。

事實上，勞保財務危機的傳聞或新聞，也不是第一次發生。1994 年全民健康保險準備立法就有傳聞，當時勞保還有傷病醫療給付，尚未與健保制度分開，勞保費率雖為 6.5%，但實際給付費率已達 12% 以上，意即勞工保險基金已有入不敷出的問題。1995 年健保上路，勞保不再負擔疾病給付，財務壓力稍解。第二次盛傳勞保基金可能破產是在 2008 年修正勞保老年給付辦法，由一次金增加年金選項，因年金總給付金額高於一次金，已有學者提出警告，憂心基金收支平衡恐將快速惡化。但時值政黨輪替之際，新政

府為使勞保年金、國民年金等老年經濟安全措施得以順利施行，明知有財務壓力，然在民意代表的強力要求下，以優於國民年金 1.3 的所得替代率 1.55 通過，2009 年元月勞保年金就正式上路。

儘管勞保老年給付改年金制時，已將請領年齡由一次金的 55 歲訂為 60 歲，並有增額年金設計，也就是說透過每年增加 4% 的給付優惠措施，將常態退休年齡延至 65 歲，優惠退休年齡延至 70 歲。再者，費率將由 6.5% 逐年提升至 12%。同時做成附帶決議，要求行政院在勞保年金制度實施前，清算勞保潛藏債務總額，從 2009 年起分 10 年平均編列預算撥補。

但受到 1950 年代嬰兒潮世代逐漸進入退休年齡，加上少子女化的影響，導致勞保年金實施不到四年，就使基金財務危機提早出現。

簡言之，我國社會保險年金給付水準在 2009 年的制度變革，導致年金潛在財務的沉重負擔，形成年金制度歷史發展進程中改革的必然性；但是提前在一年前引爆，造成社會大眾沸沸揚揚，怨聲四起，則是制度改革的歷史偶然。

貳、我國社會保險年金制度的大要

如前已述，我國 2008 年 10 月國民年金制度以及 2009 年建立勞工保險退休給付年金制度，正式開啓我國社會保險年金制度的時代。事實上，我國的勞工保險制度始於 1950 年，直到 2009 年之前其退休給付均採一次給

付，而公務人員保險制度則於 1958 年立法實施，採取恩給制度，由國家負擔主要財務，一直到 1995 年才改革為儲金制度。

從 2009 年以來，我國社會保險年金的制度設計，基本上是參考世界銀行在 1994 年所提出的「三層次老年經濟保障模式」（如表 1 及圖 1 所示）。

表 1 世界銀行三層式老年經濟保障模式

	第一層	第二層	第三層
目標	再分配＋共同保險	儲蓄＋共同保險	儲蓄＋商業保險
型態	提供最基本年金保證或定額給付	個人儲蓄制度或員工退休金制度	個人儲蓄制度或商業保險儲蓄制度
財源	透過稅收或保費方式（部分提存）	完全提存方式	完全提存方式
層次	（第一層） 強制性社會安全制度	（第二層） 法定員工退休金制度	（第三層） 自願性商業保險儲蓄制度

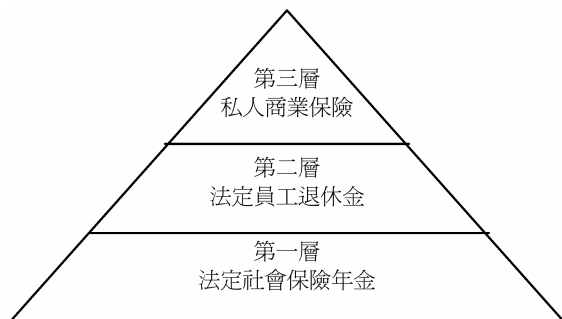


圖 1 世界銀行的三層次年金概念

前述三層年金的制度概念，依據世界銀行的研究報告（1994）建議指出，各國政府可透過三層保障的年金制度來解決老年危機問題，意即藉由第一層保障的強制性社會安全制度（Mandatory publicly managed pillar），包括社會保險、社會救助或社會津貼等方式辦理；第二層保障為法定員工退休金制度（Mandatory privately managed pillar），以及第三層保障的自願性商業保險儲蓄制度（Voluntary saving pillar）等三大支柱來解決老年人的經濟風險，用以保障老年經濟安全。

依據前述三層年金的制度概念，我國在 2009 年所建構的三層次老年經濟安全保障制度，其架構如圖 2 所示。

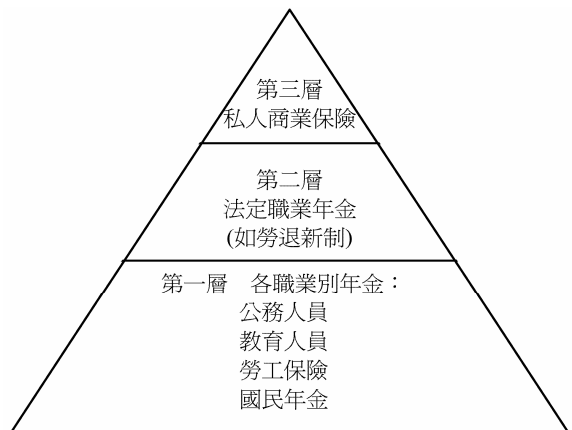


圖 2 我國三層次老年經濟保障模式

現行我國三層次的年金制度架構，就如表 2 所示。

表 2 我國退休給付制度一覽表

保障層次 \ 身份	軍職人員	公教人員				勞工		一般國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助								
第二層 法定 職業退休金	軍職人員 退撫基金 (DB/ 年金) (62.0 萬人)	公教人員 退撫基金 (DB/ 年金) (62.0 萬人)	國營事 業退撫 制度	政務人 員離職 儲金 (DC)	私校教職 員工退撫 制度(DC) (6.3 萬人)	勞工退休金 (DC) (新制 572.3 萬人) (舊制 338.4 萬人) (註 1)	約聘僱 人員離 職儲金 (DC)		
第一層 法定 社會保險年金 (公共年金)	軍人 保險 (DB)	公教人員 保險 (DB) (59.0 萬人)				勞工保險 (DB/年金) (967.4 萬人)	國民 年金 (DB/年金) (375.3 萬人)	老農津貼 (66.9 萬人) 農民健康保 險(DB) (143.2 萬人)	

註 1：公民營事業勞工、職業工會勞工、政府機關之司機、工友、技工、臨時人員。

註 2：DB—確定給付制，DC—確定提撥制；人數為 2013 年 7 月統計。

資料來源：行政院經濟建設委員會（2012）

參、我國社會保險年金改革的必然（必要）因素

我國年金制度改革的必要因素，主要有財源不足、行業不平及世代不均三項：

一、財源不足

首先探討我國社會保險年金制度面臨財源不足的問題，本文僅針對勞保與軍公教退撫兩項制度加以分析，至於國民年金制度因尚屬開辦初期，保費收入遠大於給付支出，因此在近 20 年內不至於出現財源不足的困境。

年金改革的必要因素之一，主要是勞保財務問題，勞保財務從 1990 年代以來，每兩

年的費率精算，都提出勞保財務已逐漸出現財源不足的警訊。而軍公教保險更因財源不足而在 1995 年從恩給制改制為退撫制，並取消 1995 年以後的 18%優惠存款。究其關鍵原因，源於我國勞工保險與軍公教保險的退休給付採取「確定給付制」（Defined Benefit, DB）。雖然確保退休勞工與軍公教人員給付數額，但因制度設計初始，保險費率未經精算，以致長期費率低收；加以從 1993 年以來，我國邁入高齡化社會、人口老化趨勢快速這兩項因素交叉影響的結果，導致勞保基金與軍公教保險的基金給付不足達 20 年，從表 3 中最近（2011 及 2012 年）的保險費率精算及財務評估資料，顯示勞工保險及軍公教退撫的基金可能發生虧損的年度。

表 3 我國勞工保險與軍公教退撫財務概況

制度	勞工保險制度	軍公教退撫制度
現行費率/ 法定費率(%)	現行：8 法定：6.5~12	現行：12 法定：12~15
平衡費率(%)	27.84	公：40.7 教：42.3 軍：36.7 平均：40
基金餘額 (億元)	5,307 億 (2012 年 9 月)	5,015 億 (2012 年 9 月)
基金發生 虧損年度	2027 年	公：2029 年 教：2027 年 軍：2028 年
潛藏債務 (衡量日)	6.8 兆 (2011 年底)	舊制：6.05 兆 (未來 30 年) 新制：1.91 兆 (2011 年底)

資料來源：勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估（2012 年 9 月）、公務人員退撫基金第 4 次精算報告（2010 年 3 月）、中華民國 100 年度中央政府總決算總說明。

二、行業不平

年金改革的第二個必要因素，就是不同行業的被保險人存在著差異，在投保薪資、保險費率、分擔比率、年資計算、退休給與基準、以及年金給付調整基準等項目，

在國民年金、勞工保險退休（年金）給付、公教人員保險等三種制度之間彼此不盡相同，而且更出現高收入被保險人享領較高年金給付，形成行（職）業彼此不公平的現象。表 4 資料顯示現行社會保險年金給付在行（職）業間的差異情形。

表 4 我國各項社會保險制度的差異

制度名稱	國民年金保險	勞工年金保險	公教人員保險
施行日期	2008.10.1	2009.1.1	1958.9.1
適用人數	375 萬人	967 萬人	59 萬人
投保薪資	17,280 元	19,047~43,900 元	11,635~53,075 元
現行費率	7.5%	8%	7.15%
分擔比率	政府 40% 個人 60%	政府 10% 雇主 70% 個人 20%	政府 65% 個人 35%
年資採計	無限制	無限制	30 年
退休給與基準（年金或一次金）	$17,280 \times 1.3\% \times \text{加保年資}$	投保薪資最高 60 個月平均值 $\times 1.55\% \times \text{加保年資}$ 一次金上限 50 個月	一次金上限 36 個月
年金調整基準	投保金額	消費者物價指數	現職本俸

資料來源：修改自葉長明（2012）

三、世代不均

社會保險的功能之一是可以發揮不同世代之間所得積極再分配（positive income redistribution），方可確保社會保險制度的永續發展。然而我國的社會保險（主要為國民年金、勞工保險及公教保險等三項）的財務設計採「部分提存準備」（partially funding），亦即退休人員所領取的老年給付，部分財源由被保險的個人在工作期間所繳納的保險費，部分則由仍在工作的人口所繳保險費來支應。因此，如果現行社會保險仍維持已有繳費與給付水準，則未來工作人口的負擔將日益沈重，影響之一就是未來世代的老年年金所得水準差距拉大。

另一個影響世代不均的關鍵因素就是我國人口快速高齡化，目前（2013 年）我國 65 歲以上人口約為 260 萬人，根據經建會人口趨勢預估，到 2025 年將達超高齡人口結構，即 65 歲以上人口占總人口的 20%以上，到 2060 年老年人口將增至目前的 3 倍，高達 746 萬人。相對的，由於人口的少子女化，出生率逐年快速下降，到了 2025 年，工作人口將從現行 1,700 萬餘人減為 1,600 萬人，再到 2060 年的 900 萬工作人口。同時整個社會的扶老比也將從現行每 4 位人口扶養 1 位 65 歲以上人口，提高到每 3.5 位人口扶養 1 位老年人口，甚至到了 2060 年每 1.4 位人口扶養 1 位老年人口的社會。

表 5 我國人口老化與少子女化對扶老比的影響

單位：千人，%

年別	年底人口數（千人）			年底人口結構（%）			扶養比（%）		
	0~14 歲	15~64 歲	65 歲以上	0~14 歲	15~64 歲	65 歲以上	合計	扶幼比	扶老比
2012	3,412	17,305	2,602	14.6	74.2	11.2	34.8	19.7	15.0
2025	2,918	16,001	4,736	12.3	67.6	20.0	47.8	18.2	29.6
2060	1,859	9,598	7,461	9.8	50.7	39.4	97.1	19.4	77.7

說明：扶老（幼）比：每 100 位工作人口所負擔老年（幼年）人口

資料來源：行政院經濟建設委員會，2012

肆、我國年金制度改革的主要方向與內容

社會保險年金制度改革涉及行政院相關部會（教育部、國防部、衛福部、勞工委員

會、人事總處）以及考試院銓敘部等機構；在行政院部分，於 2012 年 10 月下旬成立「年金制度改革小組」，由行政院副院長（時為江宜樺擔任）負責整合，同年 11 月政府啟動年金制度改革第一階段，由相關部會分別進

行檢討分析，並由行政院經濟建設委員會為幕僚機關，如需涉及修法，責由各部會著手修法作業。

行政院勞工委員會已於本（2013）年 5 月間完成「勞工保險條例」部分條文修正草案，經行政院院會通過送立法院審議；考試院院會亦已通過「公教人員保險法」修正草案，並送立法院審議。迄（2013 年 10 月）目前為止，該兩項修法草案尚待立法院審議通過。

基本上我國年金改革的決策模式，較傾向於「理性決策模式」，透過說明會、座談會、研討會等方式，凝聚年金改革的共識。其間雖有不少利益團體的抗爭運動，但大體而言，社會大眾尚能接受現階段政府推動年金改革的政策動機。

我國年金改革，有四點最主要的原則（行政院年金制度改革小組，2012）：

1. 財務健全－確保制度安全現金流量，維持財務衡平、永續經營
2. 社會公平－適度縮小不同職業別間保障之差距，使權利義務能夠對等
3. 世代包容－不同世代包容合理化，促進世代包容與衡平
4. 務實穩健－訂定合理時程、循序漸進，避免影響社會安定

因此，我國年金制度改革的面向有下列五項（行政院年金制度改革小組，2012）：

1. 所得替代率：合理調整所得替代率，減輕年金之財務負擔
2. 保險費率：適度提高費率，反映保險成本
3. 給付條件：檢討退休年齡與給付計算基準
4. 基金運用效率：提高基金收益，挹注保險財務
5. 政府責任：政府負最終支付責任，安定民心

依據前述年金改革的基本原則，年金制度改革的主要內容，歷經近半年之久的討論研議，終於在 2013 年 5 月下旬完成各項年金改革方案。本文僅針對涉及最多人口的公教保險中公務人員與教育人員年金改革內容，以及勞工保險年金給付的改革內容，加以整理歸納如下（修正自程明修，2013）。然而這些改革內容的草案，仍需經立法院通過後，始能正式確定改革的內容。

一、公教人員保險部分，年金改革內容可包括兩大部分，第一部分是公務人員，第二部分則是教育人員部分。（以下資料來源取自 102 年 4 月年金制度改革方案內容（對外摺頁）、102 年 5 月 21 日公務人員年金改革（摺頁），相關制度仍在調整中）

（一）公務人員部分－又分為現職公務人員、已退休公務人員及新進公務人員等三部分

表 6 現職公務人員部分

項目	現行制度	調整方式
繳費公式	(本俸×2)×費率×分擔比 分擔比：公務人員/政府=35：65	(本俸×逐年調降至1.7)×費率×分擔比 分擔比：公務人員/政府=40：60
提撥費率	12%	調整至 15%~18%
月退休金起支年齡	現行 85 制： 1. 年資滿 25 年、年滿 60 歲 2. 年資滿 30 年、年滿 55 歲	現行 90 制： 1. 年資滿 25 年、年滿 65 歲 2. 年資滿 30 年、年滿 60 歲 ※90 制之實施將與 85 制之 10 年緩衝期(指標數)銜接
退休金計算基準	最後在職俸額	自 2017 年起調整為「最後在職 10 年平均俸額」，逐年調整至 2022 年「最後在職 15 年平均俸額」
退休金基數內涵	新制年資以「本俸×2」計算	調降新制年資基數內涵如下： 1. 具新舊制年資者：自 2016 年起從「本俸×2」逐年調降至 2020 年「均俸×1.6」 2. 純新制年資者：自 2016 年起從「本俸×2」逐年調降至 2019 年「均俸×1.7」
調整月撫慰金	遺族得按 ½ 月退休金給與月撫慰金或領取一次撫慰金	保留月撫慰金制度，但增訂限制條件如下： 1. 起支年齡延後為 60 歲；婚姻關係存續時間延長為 15 年 2. 改按月退休金 ½ 給與；但特別窮困之未再婚配偶，保障按月退休金 ½ 給與 3. 限定已支領政府編列預算支給之退撫給與或相當退離給與之定期給付（如支領退休金、撫卹金或 18% 優存利息），不得支領
刪除年資補償	具新舊制年資者退休時得領取年資補償金	方案實施第 2 年起退休者，不再發給補償金
優惠存款	1. 月退休金加計優惠存款利息所得總計不超過本俸 2 倍之 75%~95% 及現職人員待遇之 80%~90%（二者取較低），超過部分應調整得辦理優惠存款之金額 2. 優惠存款利率為 18%	1. 支領月退休金及一次退休金者，均調降公保養老給付優存利率；一次退休金優存利率仍維持 18% 2. 自方案實施第 2 年（2017 年）起調降，至 2021 年調降至一年期定期存款利率 + 7%，並以 9% 為上限

表 7 已退休公務人員部分

項目	現行制度	調整方式
退休金基數 內涵	新制年資以「本俸×2」計算	調降新制年資基數內涵；自 2016 年起從「本俸×2」逐年調降至 2020 年「本俸×1.6」
調整撫慰金	同現職人員規定	1. 已核定支領月撫慰金者，仍依原規定辦理 2. 方案實施後亡故者：同現職人員制度調整 3. 增訂法案公布後 1 年內亡故者，保障依原規定辦理
優惠存款	同現職人員	1. 1995 年 7 月 1 日以前退休者：維持 18% 2. 1995 年 7 月 2 日以後退休且兼具新舊制年資者（含支領一次退休金及月退休金）：自 2016 年起，公保養老給付之 18%逐年調降，2017 年調降至 12%，之後逐年調降 1%，至 2021 年調降至臺灣銀行一年期定期存款利率+7%，並以 9%為上限

註：新制是指 1995 年 7 月 1 日開始實施之儲金制，有別於 1995 年 7 月 1 日以前之舊制

表 8 新進公務人員部分

項目	現行制度	調整方式
制度設計	—	1. 公教保將改為年金制 2. 第二層退撫將分為確定給付+確定提撥兩部分 3. 三層次年金制度比例為 15%：40%：20%
撫慰金機制	—	1. 確定給付部分：採一次撫慰金 2. 確定提撥部分：由遺族一次領回專戶內餘額；但保險年金契約已約定得由遺族領取保險年金者，依其約定

(二) 教育人員部分—又可分為現職教育人員、已退休教育人員及新進教育人員等三部分

表 9 現職教育人員部分

項目	現行制度	調整方式				
繳費公式	本俸×2×費率×分擔比 分擔比：教育人員/政府=35：65	自方案實施第 1 年（2016 年）逐年調整至本（年功）薪×“A”×費率				
		教授	副教授	助理教授	其他教育人員	
		2	1.9	1.8	1.7	
		※分擔比：教育人員 /政府=40%：60% ※“A”為不同職級人員的權數				
提撥費率	12%	調整至 15%~18%				
月退休金起支年齡	現行 75 制： 1. 年資滿 15 年以上、年滿 60 歲 2. 年資滿 25 年以上、年滿 50 歲	1. 年資滿 25 年以上，年滿 65 歲；年資滿 30 年以上，年滿 60 歲（90 制） 2. 幼兒園園長、教師及高級中等以下學校校長、教師因職業特殊性，採 85 制（年資滿 30 年以上，年滿 55 歲為起支年齡） 3. 由 75 制逐年過渡至 85 制再銜接至 90 制				
退休金計算基準	以退休生效日在職同薪級人員本薪計算	自方案實施第 1 年（2016 年）為「本（年功）薪×2」，第 2 年（2017 年）起由「最後在職 10 年平均薪額」逐年調整至方案實施第 7 年（2022 年）為「最後在職 15 年平均薪額」計算（含新、舊制退休金）				
退休金基數內涵	新制年資以「本薪×2」計算	新制年資基數內涵自方案實施第 1 年（2016 年）為「本（年功）薪×2」，第 2 年（2017 年）起由「最後在職 10 年×“A”」逐年調整至「最後在職 15 年平均薪額×“A”」				
		類型	教授	副教授	助理教授	其他教育人員
		兼具新舊制年資者	2	1.9	1.8	1.6
		純新制年資者	2	1.9	1.8	1.7
		※“A”為不同職級人員的權數				

項目	現行制度	調整方式
調整月撫慰金	遺族得按 $\frac{1}{2}$ 月退休金給與月撫慰金或領取一次撫慰金	1. 仍維持一次撫慰金及月撫慰金機制 2. 法案施行後 1 年內亡故者，遺族得按月退休金之 $\frac{1}{2}$ 申請月撫慰金；法案施行 1 年後亡故者，月撫慰金仍予保留，但請領條件作以下調整： (1) 金額為月退休金之 $\frac{1}{3}$ （特別窮困之未再婚配偶，給予 $\frac{1}{2}$ ） (2) 配偶起支年齡 60 歲 (3) 婚姻關係存續 15 年以上 (4) 排除已支領政府支給退撫金或相當退離給與等定期給與者
刪除年資補償	具新舊制年資者退休時得領取年資補償金	法案施行後 1 年後退休者，不再發給補償金
優惠存款	兼具新、舊制年資且支（兼）領月退休金之教育人員，依公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法規定計算得辦理優惠存款之金額（優惠存款利率 18%）。	1. 公保養老給付優存金額計算： (1) 2016 年 12 月 31 日以前退休生效者：依 2011 年 2 月 1 日方案審定之公保養老給付優惠存款金額 (2) 2017 年 1 月 1 日以後退休生效者：優惠存款金額按 1996 年 1 月 31 日退撫新制實施前實際得領取之養老給付金額辦理 2. 公保養老給付優惠存款利率；自方案實施第 2 年（2017 年）起調整，至 2021 年調整至一年期定期存款利率 + 7%，並以 9% 為上限 3. 舊制年資計給之一次退休金之優惠存款利率仍維持 18%
給付公式	舊制年資：本薪×年資（1~15 年）×5% + 本薪×年資（16 年以上）×1% 新制年資：本薪×2 倍×年資×2%	比照公務人員改革方案 維持不變
展延或減額年金設計	無，但 2012 年 3 月 27 日送立法院草案已有規定	比照公務人員改革方案 細節尚在規劃中
政府支付責任	3 年內平均最低年收益不得低於臺灣銀行 2 年期定期存款利率之收益，如運用所得未達規定，由國庫依法補足其差額	維持不變

表 10 已退休教育人員部分

項目	現行制度	調整方式			
退休金計算基準	新制年資以「本薪×2」計算	新制年資基數內涵自方案實施第1年（2016年）由「本（年功）薪×2」逐年調整至「本（年功）薪×“A”」			
		教授	副教授	助理教授	其他教育人員
		2	1.9	1.8	1.6
		※“A”為不同職級人員的權數			
優惠存款	同上述現職人員	1. 1996年2月1日以前退休者：一次退休金與公保養老給付維持18%優惠存款利率 2. 1996年2月2日以後退休且兼具新舊制年資者（含擇領一次退休金者）：其公保養老給付優惠存款利率，自方案實施第2年（2016年）起調降，至2021年調降至一年期定期存款利率+7%，並以9%為上限。但舊制年資計給之一次退休金之優惠存款利率仍維持18%			

表 11 新進教育人員部分

項目	現行制度	調整方式																													
制度設計	—	1. 公教保將改為年金制 2. 第二層退撫將分為確定給付＋確定提撥兩部分 3. 三層次年金制度比例為 15%：40%：20%																													
繳費公式	—	1. 確定給付部分：按基本薪[即本（年功）薪×“A”] ×費率（8%~12%）×分擔比 <table border="1"><tr><td>教授級</td><td>副教授級</td><td>助理教授級</td><td>其他教職員</td></tr><tr><td>2</td><td>1.9</td><td>1.8</td><td>1.7</td></tr></table> ※分擔比：教育人員/政府=40%：60% ※“A”為不同職級人員的權數 2. 確定提撥部分： （1）按基本薪[即本（年功）薪×“A”] ×提撥率，個人提撥率為 0~5%，自行決定 （2）政府則強制每月按 2%提撥，並隨個人自行提撥情形最高增加提撥至 3%（個人每增加提撥 1%，政府相對增加提撥 0.2%）；詳見下表： <table border="1"><tr><td>個人自行提撥</td><td>政府相對提撥</td><td>總提撥</td></tr><tr><td>0%</td><td>2%</td><td>2%</td></tr><tr><td>1%</td><td>2.2%</td><td>3.2%</td></tr><tr><td>2%</td><td>2.4%</td><td>4.4%</td></tr><tr><td>3%</td><td>2.6%</td><td>5.6%</td></tr><tr><td>4%</td><td>2.8%</td><td>6.8%</td></tr><tr><td>5%</td><td>3%</td><td>8%</td></tr></table>	教授級	副教授級	助理教授級	其他教職員	2	1.9	1.8	1.7	個人自行提撥	政府相對提撥	總提撥	0%	2%	2%	1%	2.2%	3.2%	2%	2.4%	4.4%	3%	2.6%	5.6%	4%	2.8%	6.8%	5%	3%	8%
教授級	副教授級	助理教授級	其他教職員																												
2	1.9	1.8	1.7																												
個人自行提撥	政府相對提撥	總提撥																													
0%	2%	2%																													
1%	2.2%	3.2%																													
2%	2.4%	4.4%																													
3%	2.6%	5.6%																													
4%	2.8%	6.8%																													
5%	3%	8%																													

項目	現行制度	調整方式
退休金計算標準	—	1. 確定給付部分： <ul style="list-style-type: none"> (1) 一次退休金：以最後在職往前推算 15 年繳納退撫基金費用之基本薪平均數為基數內涵，每任職 1 年，按退撫基金提撥費率，給與 0.8 至 1.05 個基數，最高 35 年給與 32 個基數至 42 個基數 (2) 月退休金：以最後在職往前推算 15 年繳納退撫基金費用之基本薪平均數為基數內涵，每任職 1 年，照基數內 1% 給與，最高給至 40% 為限 2. 確定提撥部分： <ul style="list-style-type: none"> (1) 一次退休給與：以教職員個人專戶之累積總金額計給 (2) 退休年金給與：以教職員個人專戶之累積總金額按下列方式擇一領取： <ul style="list-style-type: none"> A. 攤提給付：依平均餘命計算每月領取金額，至專戶總金額領罄為止 B. 定額給付：由教職員自行決定每月固定領受金額（至少 5 千元）至領罄為止 C. 保險年金：購買年金保險作為定期發給之退休金
撫慰金機制	—	1. 確定給付部分：採一次撫慰金 2. 確定提撥部分：由遺族一次領回專戶內餘額；但保險年金契約已約定得由遺族領取保險年金者，依其約定

二、勞工保險部分，其年金制度改革調整的內容，如下表 12 所示：

表 12 勞工保險部分

項目	現行制度	調整方式
平均投保薪資計算標準	1. 投保期間最高 60 個月平均計算 2. 月投保薪資上限為 43,900 元	1. 循序漸進，每年增加 12 個月至加保期間最高 144 個月平均計算 2. 投保薪資上限維持不變
投保費率（不含就保費率 1%）	2009 年開辦後，前 2 年 6.5%，第 3 年起每年調高 0.5% 至 2015 年為 9%，其後每 2 年調高 0.5% 至 2027 年達上限 12%（目前費率 8%）	依現行費率調整機制於 2015 年達 9%，其後每年調整 0.5% 至 12%，屆時精算如未來 20 年保險基金餘額不足以支應保險給付，其後每年繼續調高 0.5%，但不逾 18.5% 上限

項目	現行制度	調整方式
請領條件	1. 年滿 60 歲、保險年資合計滿 15 年 2. 年齡採逐步調整機制至 65 歲為限（2026 年）	維持不變
給付公式	依下列方式擇優發給： 1. 平均月投保薪資×保險年資×0.775%+3,000 元 2. 平均月投保薪資×保險年資×1.55%	平均月投保薪資 3 萬元以下者以 1.55%計；超過 3 萬元者，其中 3 萬元以 1.55%計，超出部分以 1.3%計
展延或減額年金設計	1. 展延年金：每延後 1 年，增給 4%，最多增給 20% 2. 減額年金：每提前 1 年，減給 4%，最多減給 20%	維持不變
政府支付責任	政府負最終給付責任並未入法	1. 未調整 2. 修正條文明訂於施行後 6 個月內由中央主管機關擬訂撥補計畫，報請行政院核定後實施
基金運用績效	2012 年精算報告假設為 3%	提高至 4%以上

至於勞工保險在繳費公式與分攤比例方面，則維持不變，換言之，現行繳費公式與分攤比例如下：

(一) 繳費公式＝投保薪資 ×費率 ×分擔比

(二) 分攤比例：

1. 產業勞工分擔比：雇主 /勞工 /政府＝7：2：1。
2. 職業勞工分擔比：勞工 /政府＝6：4。
3. 漁會勞工分擔比：勞工 /政府＝2：8。

伍、展望：我國年金制度改革成功的充分條件

從前節整理的年金改革內容要點，我們

可以深切瞭解年金改革是先解構已有制度再建構一個符合「財務健全、行業公平、世代共享」永續發展的年金制度，因此它改革的內容十分複雜，過程更必須與各利益團體充分溝通，減少改革的阻力與抗爭。迄本文完稿為止，各項年金改革的法案，仍在立法院待審，衡諸當前的氛圍，要在今年年底前完成修法程序，仍有待社會各利益團體的共識與朝野國會議員的協調；未來通過修法的內容，與目前年金改革內容有多大差距，尚難預料。

無論如何，年金制度的調整改革必然牽動既有利益團體和個人的權益，來自不同社會團體的抗爭與反對不可能完全消失。同

時，以先進國家為鑑，歐洲福利國家從 1980 年代末期開始各項年金改革的政策，可見先進國家早已正視人口老化帶來社會保險年金財源負擔沈重的問題，而大刀闊斧改革。我國必須提早因應。因此，我們認為現階段年金改革內容如果無法一蹴而及，未來年金改革的路必須繼續走下去。

年金改革成敗的關鍵因素，除了必須建構一個「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」的制度外，另一個因素就是社會的共識程度；換言之，我們社會對社會保險年金制度的認知和價值為何？

歐洲福利社會發展與年金改革成功的重要條件，最主要的是社會底層的認知，具有高度「利他主義」（altruism）的精神，「利他主義」的源頭來自歐洲中世紀宗教改革運動之後所發展出來的一種「自助互助他助」的社會核心價值。雖然歐洲不同地區因「利他主義」程度的差異而發展出不同模式的福利國家；如北歐福利國家、萊茵河流域福利國家、安格魯撒克遜福利國家以及地中海型福利國家等不同模式，但這些社會普遍支持「互助他助」是社會福利制度的核心理念；

也因此才能建構較接近全民普及的社會保險年金制度，具體保障老年退休後的經濟生活。

從 1990 年代以來，我國也積極朝一個能夠永續發展、符合社會公平正義的社會保險制度發展，因此年金制度的改革，其政策理念較接近歐洲福利國家制度的設計。然而，從歐洲福利國家發展的經驗看來，我國社會是否具有充分「利他主義」的精神，具有「自助互助他助」的價值，才是現階段年金改革成敗與否的關鍵因素。

誠然，制度可以改變社會的價值，但更重要的是社會價值可以加速制度的改革和調整。因此在年金改革緊鑼密鼓之餘，我們的第二個命題是：我們社會的價值是否已經準備好迎接一個「社會公平與世代包容」的新年金制度？對於這個命題的答案，我們社會仍需要很大的努力，如前所述這也是年金改革能否成功的關鍵因素。

（本文作者為臺灣大學社會工作學系兼任教授、弘光科技大學老人福利與事業系講座教授）

關鍵詞：年金改革、勞工保險、國民年金

📖 參考文獻

- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford : Oxford University Press.
- 行政院 (2012), 民國 100 年中央政府總決算總說明。
- 行政院年金制度改革小組 (2012), 年金制度改革規劃。
- 行政院經濟建設委員會 (2012), 年金制度改革簡報。
- 行政院經濟建設委員會 (2012), 我國人口成長趨勢推估。
- 程明修 (2013), 年金制度改革與「信賴保護原則」, 臺北市：行政院經濟建設委員會委託研究

計畫。

詹火生、林昭禎（2012），勞保基金的財務危機與因應建議，刊於國家政策論壇，社會（析）101-023 號。

詹火生、林建成（2012），談「三層年金制度」改革，刊於國家政策論壇，社會（析）101-025 號。

詹火生（2013），整合第一層基礎年金之可行性研究，臺北市：行政院經濟建設委員會委託研究計畫。

葉長明（2012），我國各項社會保險制度的差異，自印資料。