



我國年金制度改革刍議

林萬億

前言

年金改革已成爲 1990 年代以來的全球課題，尤以工業先進國家爲甚。這些國家擔心年金制度到了下一個十年將面臨支付不起的窘境。主要原因來自：人口老化的壓力（Holzmann and Palmer, 2006; Kotlikoff and Burns, 2004; 葉家興譯，2005）、產業結構改變出現的保障不足（Mckay, 2005; Dornan, 2006），以及保險費分擔帶來的政府與雇主的財政負荷。人口老化使領取年金給付的人口增加、領取時間延長，而繳交年金保險費的人口減少，使得隨收隨付制（pay-as-you-go, PAYG）的年金保險的財務出現入不敷出（Kotlikoff and Burns, 2004; 葉家興譯，2005）。產業結構改變使創建於工業社會時代的年金保險，無法滿足新的就業型態需求。例如：兼職工作、部分工時、不穩定就業等人口增加（Bonoli, 2006:5-6）。給付提高或涵蓋範圍擴大，必然帶動政府與雇主保險費或稅收負擔的增加。然而，年金改革的目的並非要取消老年年金，而是同時要達到保障老年經濟安全，又能兼顧年金基金財務健全與世代正義。

改革的選項通常包括：1. 降低給付。各國都將矛頭朝向年金給付過於優渥的人口群的給付刪減。然而，這個選項必然引發經濟安全保證適足性（adequacy）的議題。解決之道是降低隨收隨付制的年金給付的同時，強迫加入平行的確定提撥完全準備制年金（Defined Contribution Fully Funded, DCF）。2. 提高保險費率。基於壽命延長的趨勢，活得越久，領得越久，就得繳得越多。但是，這意味著將增加年輕世代的保費負擔，有違世代正義。第三，延後退休。這是一種較有效的方法解決適足性不足的問題，又能兼顧財政的永續性（Fornero and Sestito, 2005）。

不論如何，年金改革不只是老年經濟安全與國家財政的課題，也是一個高度政治性的議題（Immergut, Anderson and Schulze, 2007）。各國年金制度的改革都面對各種阻力，既得利益者不會輕易放棄既有權益；保費負擔較多者希望減輕分擔；保障不足者積極爭取擴大權益；政黨也不敢得罪其支持者。於是，年金改革要成功就必須有跨世代、跨階級、跨黨派的合作，才能成就此一政治、

經濟與社會改革的大工程。1985 年以來的日本如此，1992-1994 年的瑞典、1992-1995 年的義大利、1995 年的法國、2005 年的德國都一樣（Bonoli and Shinkawa, 2005; Immergut, Anderson and Schulze, 2007）。

我國也不例外，面對人口快速老化導致年金的財政壓力沉重。此外，更因為臺灣的社會保險與退休金制度是混雜著超高的所得替代率、偏低的保險費率、不公平的給付標準、過早退休，以及 18%優惠存款利息等複合問題。因此，潛藏的鉅額債務是世界各國少見，年金改革的呼聲早已響徹雲霄，只是步履蹣跚。

壹、我國社會保險與退休金制度的重大缺失

由於缺乏整體規劃，我國的退休金制度與社會保險就成為兩套平行發展的體系，且是依職業身分不同而有異，衍生以下諸多問題。

一、制度分歧複雜

分歧在於依職業身分不同而分別建立制度。全體國民依職業別加入不同的社會保險與退休金制度，且保障水準參差不齊。複雜在於各種職業身分不同的國民先有退休金制度，後又有老年、遺屬、失能保險，且分別規定於不同法律中；其給付型態又分別包括：一次給付（lump sum payment）與年金給付（pension/ annuity）；對於保險費分擔或基金提撥制度也混雜著恩給制（註 1）、確定給付制（defined benefit, DB）（註 2），以及確定提撥制（defined contribution, DC）（註 3）。

導致我國的社會保險體系中關於老年經濟安全保障的相關立法就有：「軍人保險條例」、「公教人員保險法」、「勞工保險條例」、「農民健康保險條例」、「國民年金法」等 5 種。有關退休金制度則散見於「陸海空軍軍官士官服役條例」、「公務人員退休法」、「學校教職人員退休條例」、「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」、「政務人員退職撫卹條例」、「勞工退休金條例」等 6 種。此外，還包括屬於社會津貼制度的「老年農民福利津貼暫行條例」。

依各職業身分分別立法保障老年經濟安全已不利於社會團結；復將社會保險老年給付與退休金分別建立制度，更有重複保障與難以治理的困境。因為各種退休人員法的立法目的係為保障各該人員退休後的經濟安全，實與社會保險中的老年、遺屬、失能、喪葬等給付目的相同。

老年經濟安全制度愈分歧、零散、複雜，愈容易出現以下困境。首先，分別立法，使保費分擔與給付水準不易一致。其次，受僱者職業轉換，其給付權利在各制度間難以互通與銜接。第三，易為政治選舉操作，恩庇特定群體，造成基金潛藏債務嚴重。第四，基金分散，不利經營與管理。最後，各自為政，整合不易，改革更難。南歐諸國的社會安全體系出現超高的所得替代率與龐大的財務赤字，實與其片段、零散、分歧、複雜的制度有密切相關。

我國現行的老年經濟安全保障，大致上可分為兩層。第一層是社會保險，第二層是職業別的退休金制度。這也是世界少見的制

度設計。通常工業先進國家的兩層制年金制度是指：第一層是基本年金（或保證年金）、第二層是公共的所得相關年金（或附加年金）。如果還有第三層，則是私人的確定提

撥制職業年金。雖然，我們也是兩層制，不論制度內或職業別間，均因制度分歧，再加上新、舊制的多種過渡措施複雜，導致不公平的問題嚴重，亟待改革。

表 1 我國的社會保險與退休金制度類型

給付型態/制度設計	確定給付制	確定提撥制	恩給制
一次給付	軍人退伍金、公務人員退休金、教職人員退休金、政務人員退職金、公教人員保險、軍人保險、勞工保險。	勞工退休金、私校教職員退休金。	軍人退休俸、公務人員退休金、教職人員退休金。（1995 年以前）
年金給付	軍人退休俸、公務人員退休金、教職人員退休金、勞工保險、國民年金。	勞工退休金、私校教職員退休金。	老農津貼

資料來源：作者整理

從表 1 可以看出，第一層社會保險制度，勞工保險已經年金化，公教人員保險、軍人保險則仍採一次給付制。而同是教育人員，私校教職員的退休金與養老給付，保障相對不足。農民雖有老農福利津貼，但農民健康保險沒有規劃老年給付。農民雖無退休概念，卻有離農事實，但仍無離農年金制度。國民年金保險的實施，雖然得以讓無法納入職業別保險體系的國民有老年年金保障，但保障偏低；復加上老農津貼又被脫鉤，使得國民年金保險制度仍然殘缺。

第二層的退休金制度爭議最大，不但保障重複，且過多。軍公教人員不但有退休金制度，還包括退休與養老一次給付的 18%優惠利息存款、年終慰問金等。即使看起來都是兩層保障，勞工、私校教職員仍與公教人員保障相差甚遠。

二、基金財務潛藏鉅額債務

依行政院主計處統計，截至 2012 年 7 月底止，我國社會保險與退撫基金的潛藏債務接近 15 兆。潛藏債務排行第一的是勞工保險約 6.3 兆，其次是舊制軍公教人員退休金 6 兆，第三是軍公教人員退撫新制 1.9 兆。軍公教人員退撫舊制是恩給制，政府負完全給付責任；軍公教人員退撫新制係提撥制，1.9 兆潛藏債務係指政府應提撥部分未提撥之退休金，兩者均是政府應負責支付，無從閃躲，除非修法，降低給付。教育人員退撫基金的潛藏債務，到 2014 年即入不敷出。

勞工保險的潛藏債務問題與軍公教退休撫卹不同。依據勞工保險局委外精算結果，以 2011 年 12 月 31 日為基準日所推估的基金債務為 6 兆 8408 億元，已提存金額才 5,377

億元，不足 6 兆 3131 億元。從這個數據看來，勞工保險的財務危機重重。勞保基金財務赤字問題的確存在，而且由來已久，但非勞保局委外精算的數字。勞保局委外精算得出的負債數係以完全準備（fully funded）的概念推估。我國勞工保險係採隨收隨付制（PAYG）設計，不須完全提存安全準備。隨收隨付制是指這一代的工作人口繳交保險費支付退休勞工（上一世代工作人口）的保險給付（不論年金或一次金）。因此，上一世代的工作人口不須要提存完全準備來給自己領取給付之用。依此類推，這一代工作人口亦不須要提存完全準備等著自己未來領取給付。據此，所謂的 6 兆 8408 億元債務是指現在納保的勞工在未來年老時將會領走這麼多錢。但是，這些勞工不會在同一天或同一年退休；而且，未來還會有青壯勞工陸續加入勞工保險，繳交保費。這就是為何現在的勞工保險基金不必提存到 6 兆 8408 億元放在那裡生利息，或投資的原因。

然而，這不代表我國的勞工保險基金安全無虞。以下幾個因素已使或將擴大勞工保險基金的潛藏債務。首先是**給付偏高、費率太低**。不論哪一種社會保險被保險人要領多少給付，不能期待別人多繳，而是要問自己繳多少。雇主、政府只是協助分擔應繳的保險費的一定比率而已。如果保險費率定得太低，給付的所得替代率又太高，自然就會使財務出現缺口。我國的勞保從 1950 年開辦以來不斷增加給付，從一開始有 5 種給付：傷害、殘廢、生育、死亡及老年。1956 年增加疾病住院給付、1968 年增加失業給付（1999 年實施）、1970 又增加疾病門診給付、1979

年再增加普通疾病給付。同時，納保人數也一再增加。然而，保險費率卻沒有隨給付增加而足額調整，財務當然不健全。

以最近的一波修法為例，2008 年 7 月 17 日立法院通過行政院修正自民進黨執政時期所推出的勞保年金化版本，於 2009 年 1 月 1 日實施。但國民黨政府為討好職業團體勞工，將年資給付率從 1.3% 提高到 1.55%。雖然，同時也將保險費率定為 7.5%，施行後第 3 年調高 0.5%，其後每年調高 0.5% 至 10%，之後，再每 2 年調高 0.5% 至上限 13% 止。但是，年金給付與老年一次金給付的平均月投保薪資也同時調高為被保險人加保期間最高 60 個月的投保薪資平均，使得平均投保薪資大幅提高，給付水準也跟著成長，但保險費率調漲有限，勞工保險財務不嚴重赤字也難。

其次，**預期壽命延長**。臺灣 2000 年預期壽命男性平均 73.8 歲，女性 79.6 歲；2010 年時男性平均預期壽命 76.2 歲，女性 82.7 歲。推估到了 2025 年時將是男性 79 歲，女性 86 歲。亦即，過去 10 年，退休人口將多活 2-3 歲，未來 15 年退休人口會再多活 3 年。每多活一年，就會多領老年年金一年，除非退休年齡不斷同步延後，或將預期壽命延長因素納入保費計算公式。否則，就會將入不敷出的問題留給下一代。

第三，**人口老化**。未來青壯人口隨著少子女化而減少，老人卻隨著人口老化而增加，領取年金的人數就會持續增加，繳保險費的人數卻快速減少，領者多繳者少，勞工保險基金就不足以支應退休的勞工領取年金給付所需。我國 2012 年老人人口比率是 10.91%，2017 年將超過 14%，到 2025 年將

超過 20%。青壯人口扶養老人的比率（扶老比），在 2012 年時，每 6.65 個青壯人口扶養一位老人，到 2020 年每 4.43 個青壯人口要扶養一個老人。如果情勢不變，到了 2030 年時，則是每 2.68 個青壯人口要扶養一個老人，2040 年時是 1.95 個青壯人口要扶養一位老人。亦即，最近幾年剛出生的兒童，等到長大成人之後，每 2 人就要扶養一位老人。如果屆時勞動參與率也只有 6 成，那麼每 1.2 位勞工就要負擔一位退休勞工的老年年金，而現在是 4 位負擔一位。可見，如果勞工保險財務不從長計議，未來勞工的保險費將高達薪資的 4 成，其處境將極為艱困。

現在已退休或即將退休的老人是戰後嬰兒潮世代出生的，當年平均出生人口每年約 40 萬人，而為這些人準備退休年金的勞工，為 1986 年以前出生的（26 歲以上），人數相差無幾。但其中有部分是 1986 年以後出生的（26 歲以下），人數平均每年就少了近 10 萬人。到 2025 年時，退休的勞工是 1961 年以

前出生的，當年平均出生率還是 40 萬。但是，開始幫這些人準備老年年金給付的，已有 2002 年以後出生的人口了，其數量每年只有 20 萬人，也就是說一位勞工要開始扛起 2 位老人的年金給付。從表 2 粗估數字即可看出人口老化對年金保險的影響，在勞動參與率不變，退休年齡逐步延長的條件下，現在勞工保險財務流量仍然是正數，是因為戰後嬰兒潮出生的人口帶來的人口紅利（註 4）。2022 年退休世代人口已超出勞動人口，出現世代負債 -6.21%，亦即，屆時勞動人口每人必須多繳 6.21% 的保險費，才能使收支平衡。依此類推，負擔 2032 退休世代人口保費的勞動人口必須多繳 1/6 的保費才能使勞保基金收支平衡；負擔 2042 退休世代人口保費的勞動人口必須多繳 1/4 的保費才能使勞保基金收支平衡了。證諸勞委會（2012）委託精算結果，預期到 2018 年，勞工保險保費收入首次不足以支出當期給付。

表 2 粗估模擬勞工保險財務與人口老化的關係

	已退休者（1956 年以前出生）	10 年後退休者（1961 年以前出生）	20 年後退休者（1967 年以前出生）	30 年後退休者（1977 年以前出生）
退休世代的平均生育人數	346,347	402,620	416,068	386,823
工作世代的平均生育人數	398,258	379,048	356,296	309,597
世代負債	13.03%	-6.21%	-16.77%	-24.94%

資料來源：作者試算。

長期以來，政府以低保費、高給付來討好勞工，最後卻任由保險基金財務惡化，將

債務留給下一代。我國勞工保險財務如果不從降低所得替代率、或調高保險費率、延後

退休（給付）年齡、增加投資報酬率下手，很難維持收支平衡。

第四，**基金投資獲益率低**。勞保基金運用範圍包括對於公債、庫券及公司債之投資；存放於公營銀行或中央主管機關指定之金融機構；自設勞保醫院之投資及特約公立醫院勞保病房整修之貸款；對於被保險人之貸款；政府核准有利於本基金收入之投資。基金委外操作有賺有賠，例如，2010 年 8 月到 2012 年 9 月，委託國內的幾家投顧公司操作，獲利率國泰 14.61%、安泰-9.36%、統一 0.46%、得勝安聯-8.25%、永豐-13.62%、復華-12.9%、富邦-9.45%。顯示賺少賠多。亦即，在國際與國內經濟不景氣、金融市場不穩定之下，要靠基金投資賺錢機會不大。

軍公教人員的退休與保險的潛藏債務與勞保的隨收隨付制不完全相同。不同的是，公教人員保險與軍人保險尚未年金化，屬一

次金給付。因此，退休金或養老給付較容易推估；且其受僱人數受編制員額限制，較少受到預期壽命延長與人口老化的影響；以及法中明訂政府負最終保證支付責任，每年以公務預算撥補，看不出真正的財務嚴重赤字。相同的是，也會受到高給付與低費率的影響。若不改革，這些債務都是下一代要代償。因此，全面改革我國的社會保險與退休制度已到了刻不容緩的地步。如果不改革，即使現在的執政者信誓旦旦地要負最後保證支付責任，也只是空頭支票一張。

根據估算報告，收支不平衡出現的時間點，勞保是民國 106 年，軍公教退撫基金軍人是 100 年、公務人員是 109 年、教育人員是 103 年，國民年金保險開辦較晚財務相對健全，「破產」的時間約是 120 年（見表 3）。年金改革已到不得不面對的時刻，否則恐慌的心理將會不斷的蔓延，不利於社會的穩定。

表 3 退休保險基金的估算結果

基金別	勞保基金	退撫基金			國保基金
		軍職人員	公務人員	教育人員	
精算最適費率	23.84%	36.74%	40.66%	42.32%	21.16%
現行費率	9.0%	12.00%	12.00%	12.00%	7.50%
法定上限費率	13.00%	12.00%	15.00%	12.00%	12.00%
首次出現收支不足年度	106 年	100 年	109 年	103 年	121 年
累積餘額出現虧損年度	116 年	108 年	120 年	116 年	135 年

本來社會保險是作為社會風險分攤的機制，然而，由於財務設計不當，反而成為製造恐慌的源頭。社會保險基金的鉅額債務影響社會信任關係的建立。已退休的人們認為領取老年給付是國家應信賴保護他們的權

利，無視於債務將留給下一代；即將退休的人們因擔心未來領不到退休金或養老金而提早競相退休或改領一次給付，這對好不容易建立的老年經濟安全體系是一大諷刺；而距離退休年齡較久的中壯年、年輕勞工因對未

來不抱希望而放棄積極向上的工作態度，這對國家經濟成長與社會進步非常不利。

三、職業不同保費分擔差距大

我國分立的職業別社會保障制度，各職業別的保費或提撥分擔差異極大如下表 4。職業別的社會保險的保險費形同薪資所得稅，且勞工保險、國民年金保險均有投保薪資上限。因此，保險內部的所得重分配效果受到侷限。反之，政府負擔是以稅收支應，屬全民分擔性質。通常政府負擔比例愈高，所得重分配效果愈佳。但是，還得看稅收的結構而定。如果稅收中薪資所得稅所占比例較高，所得重分配效果就相對差，與保險費分擔無異。

我國的社會保險保費與退休金提撥分擔比例常被質疑為何受僱者、雇主、政府的分擔比例不一，其依據為何？軍公教人員的雇主就是政府，為何與勞工的雇主分擔比例不同，勞工的雇主要負擔 70%，軍公教的雇主（政府）負擔 65%，私立學校教職員的雇主

（學校）負擔 32.5%？一般國民由政府負擔 40%，農民卻由政府負擔 70%？這些種種很難說出一個足以說服人的道理。

觀諸世界各工業先進國家中公共年金制度保險費負擔比例，有以下幾種制度設計：

- (一) 由受僱者全額自付：荷蘭的私人強制隨收隨付制年金。
- (二) 由受僱者負擔較多的國家：以色列、斯洛凡尼亞。
- (三) 由受僱者與雇主平均分擔的國家：加拿大、德國、日本、韓國、美國、盧森堡、波蘭、瑞士等。
- (四) 由雇主負擔較高比例的國家：奧地利、比利時、捷克、芬蘭、法國、希臘、匈牙利、義大利、斯洛伐克、西班牙、瑞典、土耳其。

OECD 國家平均是雇主負擔 11.2%，受僱者自付 8.4%，約略是 6：4 的分擔比例。可見，我國的各類社會保險的保險費或退休金提撥分擔比例除了可以檢討職業別的差異外，也可一併檢討分擔比例。

表 4 我國各類社會保險的投保薪資與保費分擔比例

	月投保薪資	保險費率		保費分擔比例		
		法令	現行	自付	雇主	政府
軍人保險	月支薪俸	3%~8%	8%	35%	無	65%
公教人員保險	本俸或年功俸	4.5%~9%	7.15%	35%	公務人員 0%、私校教職員 32.5%	公務人員 65%、私校教職員 32.5%
勞工保險	依勞保月投保薪資金額級距表 18,780~ 43,900	7.5%~13%	9.0%	有雇主 20%、職業工會 60%	有雇主 70%、職業工會 0%	有雇主 10%、職業工會 40%
農民健康保險	10,200	6%~8%	2.55%	30%	無	70%
國民年金保險	17,280	6.5%~12%	7.5%	60%	無	40%

表 5 主要國家的公共年金保險費與收入

國別	年金保險費率（占毛所得%）							年金保險費收入（2008）			
								占 GDP%			占總稅收%
	1994	1999	2004	2007	2009	2009 受僱者	2009 雇主	受僱者	雇主	總計	
法國	21.5	16.7	16.7	16.7	16.7	6.8	9.9				
德國	19.2	19.7	19.5	19.9	19.9	10.0	10.0	2.6	3.0	6.6	18.2
日本	16.5	17.4	13.9	14.6	15.4	7.7	7.7	2.9	2.9	5.8	20.4
韓國	6.0	9.0	9.0	9.0	9.0	4.5	4.5	1.5	1.0	2.5	9.3
瑞典	19.1	15.1	18.9	18.9	18.9	7.0	11.9	2.6	3.7	6.4	13.3
英國	無分離的年金提撥										
美國	12.4	12.4	12.4	12.4	12.4	6.2	6.2	2.3	2.3	4.6	16.3
OECD34	19.2	19.3	20.0	19.8	19.6	8.4	11.2	1.8	2.9	5.1	14.2

資料來源，OECD, 2012

四、職業不同保障差距大

我國農民領的是老農津貼每月 7,000 元，全由稅收支應，雖然不用繳納保費，但是 7,000 元的保障，低於各項社會保險的年金給付。勞工有雇主提撥 6% 的勞工退休金個人帳戶制，與費率 7.5% 至 13% 的勞工保險老年給付，合計所得替代率大多在 50% 到 70% 間。但勞工保險有投保薪資上限 43,900 元，亦即投保薪資高於投保薪資上限的勞工，其所得替代率將隨著薪資的增加而下降。軍公教人員的老年給付保障最高，所得替代率多在 80% 以上，甚至超過 100%，高出其他職業

者甚多。其餘自僱者、家庭主婦、無就業的身心障礙者，可加入國民年金保險，最高投保 40 年可領取現值 8,986 元的老年給付，約是勞工平均薪資的四分之一。很清楚地，因為職業不同，老年保障相差非常多，軍公教不僅所得替代偏高，且政府除了作為雇主所必須負擔的保險費分擔與提撥之外，必須再負擔 18% 優惠存款利息補貼。政府所分擔的部分，其實就是全民買單，故常被質疑政府財源挹注最多在軍公教人員身上，這是也當前年金制度紛爭的重要根源。（詳見表 6、表 7）

表 6 我國各類社會保險給付年齡、給付條件

	給付名稱 年齡年資	薪資計算基礎	年資給付率
軍人	退伍一次給付。 無年齡下限規定。	最後一個月	一、保險滿 5 年者，給付 5 個基數。 二、保險超過 5 年者，自第 6 年起至第 10 年，每超過 1 年，增給 1 個基數。 三、保險超過 10 年者，自第 11 年起至第 15 年，每超過 1 年，增給 2 個基數。 四、保險超過 15 年者，自第 16 年起，每超過 1 年，增給 3 個基數。 五、保險滿 20 年者，每超過 1 年增給 1 個基數，最高以 45 個基數為限。
公教人員	養老給付(一次金)、55 歲年資滿 15 年。	最後一個月	依其保險年資每滿 1 年給付 1.2 個月，最高以 36 個月為限。
勞工	老年一次金給付、60 歲年資未滿 15 年。	最高 60 個月之平均	其保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資發給 1 個月 其保險年資合計超過 15 年者，超過部分，每滿 1 年發給 2 個月，最高以 45 個月為限。
	老年年金給付、60 歲年資滿 15 年。	最高 60 個月之平均	依下列方式擇優發給： 一、保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資之 0.775% 計算，並加計 3,000 元。 二、保險年資合計每滿 1 年，按其平均月投保薪資之 1.55% 計算。
農民	老農津貼每人每月 7,000 元，由農委會編列預算支應。 65 歲。		
家庭主婦	老年年金給付、65 歲。	當月投保薪資	依下列方式擇優計給： 一、月投保金額乘以其保險年資，再乘以 0.65% 所得之數額加 3,000 元。 二、月投保金額乘以其保險年資，再乘以 1.3% 所得之數額。

表 7 我國各項老年退休保障制度的老年給付額度

保險類型		投保人數 （人）	給付基數上限 （年資）	給付額度		
				最低	平均	最高
社會保險	國民年金	3,788,597	40	6,739	6,739	8,986
	勞工保險	9,877,890	--	8,035	12,986	20,414
	公教人員保險	589,991	36	366,480 （一次給付）	1,184,724	1,853,280
	軍人保險	--	45	863,100 （一次給付）	--	2,287,575
	農民健康保險	1,457,596	--	老農津貼 7,000		
退休金	勞退舊制提撥	3,557,042	45	777,600	1,536,709	一定上限
	勞工退休金（新制）	5,651,526	--	所得替代率最高 27.4%		
	公教人員退休制度	612,755	53	916,200	1,480,905	4,633,200
	私立學校教職員工 退休撫卹	89,231	61（81）	1,221,449	2,007,449	8,339,760

說明：

* 最低與最高給付額度為理論假設值，乃假設在最低或最高投保薪資的狀況下，當擁有投保 30 年時之給付額度；平均給付額度則是根據最近一年主管單位公佈的平均投保薪資計算而得數值。

** 依下列假設估算結果：每年薪資成長率 1%、基金報酬率 4%、平均餘命 20 年、提撥年資 35 年（行政院勞委會，2011）。

資料來源 1：(1) 勞工保險局，(2) 公教人員保險統計，2007，(3) 國防部，(4) 銓敘部，(5) 教育部。

資料來源 2：作者修改自傅從喜（2012），參考楊靜利、黃于珊（2009：10）

五、給付所得替代率偏高

年金給付所得替代率（註 5）的計算公式主要依據薪資計算基準與每一年資的年金給付率。我國尚有額外的優惠給付，亦即 18% 優惠利息存款。

薪資計算如果以受僱者最後一年，或最後幾年薪資作為計算基準，有利於薪資隨年資成長者，例如：公務員、教育人員、軍人；不利於薪資曲線呈拋物線者，例如：技術工人、體力勞動者。薪資基準如果被高估，會

拉高被保險人的所得替代率，但不利於年金的財務健全與世代正義。反之，若薪資基準被低估，對被保險人的所得替代率不利，但對年金財務健全有利。既然保險費扣繳是以當月（或當年）薪資計繳，退休年金給付的薪資計算基準也應以終身繳費年資的平均薪資作為計算基準才合理。所推算出來的所得替代率也才合乎既保障老年經濟安全，又免於保險財務赤字的風險分攤與財務健全原則。

早期瑞典附加年金是以工作年資 30 年中

最高的 15 年平均為薪資計算基準。1994 年改革為名目上的確定提撥制（NDC）的所得相關年金制將終身投保薪資計入平均（Holzmann and Palmer, 2006; Immergut, Anderson and Schulze, 2007）。美國的退休金計算則是以受僱者的基本保險基數（primary insurance amount, PIA）為基準，採終身最高薪資 35 年的平均。年資不足 35 年者的部分，其不足年數薪資以零元計算，仍然除以 35 年計算平均薪資。都是為了吻合繳多少保險費，領多少年金給付的權利義務衡平原則。

老年給付所得替代率愈高，須繳交的保險費也相對提高，會使受僱者當前可支配所得下降，不利消費水準與生活品質，也會造成雇主的財政負擔沈重。反之，所得替代率偏低，則會使未來生活水準預期下降過多，也會影響老人的消費能力。因此，所得替代率通常會設定在 6 成左右，是假設老人（或退休後）的生活費用會相對低於工作期間，例如：無須負擔托兒、子女教育、交通通勤、治裝等費用；再加上其它各種福利、優惠或減免，使生活費用相對降低。又投保薪資（或薪俸）較低的群體，所得替代率會設計較高，投保薪資（或薪俸）較高的群體，其所得替代率會設計較低，避免低薪退休者生活艱苦，高薪退休者生活奢華。其機制是投保薪資上限的規定，例如：目前我國勞工保險的投保薪資上限是 43,900 元；公教人員的俸額最高簡任 14 職等是 53,075 元，加上專業加給 40,630 元，總計 93,705 元。投保薪資上限差距過大，也不利於職業別間的社會團結。

目前我國勞工保險的給付水準是以最高

60 個月平均投保薪資計算，年資給付率為 1.55%，使給付水準偏高。軍公教人員的薪資計算標準則是以在職同等級人員之本（年功）俸加一倍為基數內涵；年資給付率則是每任職一年，照基數內涵 2%給與，最高 35 年，給與 70%為限。這兩項規定已使軍公教人員的所得替代率偏高，再加上 18%優惠利息存款，創造出我國軍公教人員退休金超高的所得替代率。

我國勞工保險自從 2008 年修正給付年金化之後，給付水準調高，預期 35 年年資的勞工所得替代率為 54.25%。計算公式如下：例如某一勞工最高 60 個月平均投保薪資為 32,000 元 X35 年（加保年資）X1.55%（年資給付率）=17,360 元（每月年金），占其投保薪資 32,000 元的 54.25%。若再加上勞工退休新制提撥 6%，所得替代率總計可能超過 70%。但是，必須提醒的是，勞工退休新制提撥率為不得低於每月工資的 6%，並非依勞保年金給付的最高 60 個月投保薪資計算；且其假設是每年薪資成長率 1%，投資報酬率 4%。事實上，薪資成長率不必然以每年 1%調高，且投資報酬率也難達到 4%水準。故其所得替代率不可能達到 27.4%的預期水準。此外，勞工保險與勞退新制都有薪資分級上限。亦即，超過薪資分級表上限，就只能以上限薪資計算年金給付。所以，整體平均所得替代率會再下降。薪資愈高者，所得替代率愈低。

軍公教人員的退休給付所得替代率超高，甚至超過 100%。一部分原因來自於 1958 年國防部與財政部會銜發布「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」的行政命令，

退伍軍人可將退伍金存放於臺灣銀行領取 18%優惠存款。1960 年公務人員、1965 年教育人員分別比照辦理，亦可將退休金存放臺灣銀行領取 18%優惠存款。1974 年銓敘部再以行政命令發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，又將公務人員保險養老給付納入 18%優惠存款。1975 發佈的「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」，也讓教育人員比照辦理。於是，18%優惠存款不但墊高了軍公教退休人員的所得替代率，也造成國庫財政負擔日益沉重。

1995 年軍公教人員退撫新制實施後，加入軍公教行列者，其年資不再適用 18%優惠存款利率。但是，先前的年資仍適用 18%優惠存款利息補貼，直到死亡為止。這代表政府負擔 18%優惠存款利息的壓力並未立即減輕，其實真正的負擔才逐步加重中。18%優惠存款利息負擔逐步加重的原因有二：一是由於市場利率逐步降低，政府補助軍公教人員 18%優惠存款利率的利息差額也逐年增加。例如，一般銀行定存利率，1982 年是 9.16%，逐年降低到 1988 年的 3.79%。之後，才又上揚到 1991 年的 7.13%。此後，一路下滑，2012 年定存年利率只剩 1.38%，政府仍然必須補貼到 18%的優惠利息。因此，政府負擔的利息金額逐年升高，1995 年為新臺幣 188 億元、2001 年為 396 億元、2002 年為 485 億元、2003 年為 560 億元、2008 年為 768 億元、2011 年為 801 億元。政府承擔 18%優惠存款利息支出越來越多，並非越來越少。

二是符合 18%優惠存款年資的大多數人員，還沒達到退休年齡，這些在 1995 年以前任職的軍公教人員，到 2012 年止，年資最短

者才 17 年，距離退休年齡還一段時日。俟其陸續退休後，開始加入領取 18%優惠存款利息的金額將越來越大，預估在 2015 年將達到支出的高峰，政府年支出將達 1400 億元，之後才會逐漸減少。直到最後一位 1995 年以前任職的軍公教人員死亡為止，以預期壽命來看，應該會到 2054 年左右【1994 年（25 歲任職）+40 年（65 歲退休）+20 年（預期退休後領取年齡）=2054 年】。目前正在受惠 18%優惠存款利息的軍公教人員約為 41 萬人，其中軍人約 19 萬人、教師約 15 餘萬人、公務員約 6 萬餘人。現仍任職，而具有領取資格的人員也有近 40 萬人。

由於中央政府與地方政府均須分擔軍公教 18%優惠存款利息，至 2010 年底，共有 17 個縣市政府積欠優存利息差額代墊款，且債務正逐年增加。2010 年度積欠達到 93.33 億元，而之前的 2007 年至 2009 年，3 年各積欠不超過 50 億元，然截至 2012 年 9 月止，地方政府共積欠達 315 億元。由於長期負債累累的各地方政府還須負擔地方公務機關的退休公務員，以及國中、國小退休教師的優惠存款利息補貼支出，其金額極為龐大，須以舉債方式編列預算，造成地方政府龐大的財政負擔，因而排擠地方軟硬體的建设與維持經費，乃至於達到舉債上限而編不出預算。

關於軍公教人員的退休給付所得替代率，銓敘部的計算公式有諸多不合理的地方，民國 100 年 2 月 1 日生效的退休公教人員公保養老給付優惠存款計算公式如下：

【退休所得+公保養老給付優存每月利息÷在職所得≤所得替代率。】

亦即，公保養老給付優存每月利息=在

職所得 X 所得替代率-退休所得。

換算回來，公保養老給付辦理優存之本金＝公保養老給付優存每月利息 X12（月）÷18%（優存利率）。

計算公式得出的數據，關鍵在於所得替代率上下限與在職所得。這兩個數字相互影響。依公式一計算，本（年功）俸 2 倍計算所得替代率對高職等又有主管職的退休者較不利，亦即低估其退休前薪資。但是，對 11 職等年功俸高者與 10 職等以下人員，不論有無擔任主管者均高估其薪資，對其計算退休金有利。亦即大部分軍公教人員的在職所得均被高估，以致表面上銓敘部的公式拉低了所得替代率，事實不然。這也是為何各界反對繼續以本俸 2 倍計算所得替代率的原因。

至於公式二算式中的年終工作獎金與實質薪資均未納入主管加給，故公式二也是高估在職所得許多。而只要將在職所得（分母）放大，就會壓低所得替代率，提高退休所得與公保養老給付優存每月利息。即使規定所得替代率為 70-95%，實際上，相較於實質在職薪資，其實質所得替代率會更高，超過 100%也非罕見。

OECD 國家的所得替代率，除了少數例外，很少有如我國軍公教人員這麼高的所得替代率。OECD 國家以淨所得來計算，所得替代率約 68.8%（表 8）。所得替代率超高的國家是希臘，平均高達毛所得的 95.7%，淨所得的 111.2%，是造成其政府財政破產的主要原因之一。相較而言，我國公務人員的所得替代率也明顯偏高，過度保障，其所帶來的社會相對剝奪感和政府財政負荷，是年金改革中最被關注的。

表 8 各國年金所得替代率（淨所得）

個人收入平均（%）	男			女		
	50%	100%	200%	50%	100%	200%
澳洲	82.5	58.9	42.0	79.7	56.9	39.2
加拿大	88.7	57.3	31.1	88.7	57.3	31.1
日本	52.7	39.7	31.7	52.7	39.7	31.7
韓國	69.8	47.5	28.5	69.8	47.5	28.5
紐西蘭	79.4	41.5	23.0	79.4	41.5	23.0
美國	63.8	50.0	40.3	63.8	50.0	40.3
法國	69.4	60.4	49.0	69.4	60.4	49.0
德國	55.6	57.9	43.4	55.6	57.9	43.4
義大利	78.2	75.3	76.7	63.4	62.1	63.3
英國	67.5	41.5	23.9	67.5	41.5	23.9
OECD 平均	82.8	68.8	58.2	81.2	67.1	56.3

資料來源 OECD，2012

六、過早退休不利人力規劃

退休年齡延後的趨勢，不僅是因為年金的財務問題，也因過早退休不利於人力規劃，尤其是人口老化加速，活力老化與高齡就業政策，應是未來政府人力規劃的方向。目前社會保險與退休金制度中，有關退休年齡的規定，公保為 55 歲，軍人可能更早退休。實際上，目前平均公務人員的退休年齡是 55 歲，教育人員是 54 歲，軍職人員更僅僅 44 歲。勞保由 60 歲往後延長至 65 歲。近年勞工退休請領勞保老年給付的平均年齡已高達 62 歲，相較於軍公教平均退休年齡 52 歲，已足足多工作了 10 年。公務人員除了所得替代率偏高，55 歲即可開始領月退金，健康狀況允許者，還可能繼續就業，領取另一份薪資，

這些不公平與過早退休的不合理規定，息息相關。

勞工是以退休年齡（60-65）為領取退休金年齡，國民年金、老農津貼也是以 65 歲為領取年金（或津貼）年齡，公教人員卻以 85 制（年資加年齡合計 85）為領取退休金的條件，軍人依階級退除役，致使領取退休金（俸）年齡過早，領取月退金的期間過長，一來造

成人力資源浪費，二來增加年金財務負擔。

OECD 國家的退休年齡，隨著人口結構老化與財務赤字嚴重，延後退休年齡幾乎是各國年金改革的共同選項，一般年金給付的年齡大多是 65-67 歲，英國則是延後到 68 歲。提早請領年金的年齡多數國家是提前 5 年，可請領減額年金（如下表 9）。

表 9 各主要工業民主國家年金請領年齡

年金給付年齡	瑞典	加拿大	日本	韓國	紐西蘭	美國	法國	德國	義大利	英國
一般	67	65	65	65	65	67	61	67	65	68
提早	61	60	60	60	-	62	-	63	60	-

資料來源：作者整理

以德國為例，原 65 歲為強制退休年齡，自 2012 年起逐步延後退休年齡，由 65 歲調為 67 歲。分兩個階段實施，第一階段 1947 至 1958 出生的被保險人，每晚一年出生延後一個月退休，1958 出生者退休年齡已是 66 歲了。第二階段則為 1959 至 1964 年出生者，每晚一年出生延後 2 個月退休，即 1964 年出生之被保險人其退休年齡為 67 歲。美國的情形類似，但時間提早。於 2002 年起延後退休，每晚一年出生延後 2 個月，1943-1954 年出生者 66 歲始能退休。1955 年以後出生者，每晚一年出生，延後 2 個月退休，1960 年以後出生者，退休年齡已延長到 67 歲。

早退年金或減額年金（early pension/reduced pension）提早 5 年領取，依加保年資比率減額。除減額年金外，也有增額年金的設計，例如日本除有減額年金外，還有延後

退休一年，增額發給一定比率的年金。但有年金給付額度上限規定，避免所得替代率過高。韓國的減額年金始於 60 歲，配合活力老化，可領取展延年金（deferred pension）到 70 歲。美國減額年金年齡是 62 歲，年金可展延至 70 歲。瑞典一般退休年齡是 67 歲，2012 年實際平均退休年齡是 64 歲，提前退休年齡 61 歲，可展延年金請領年齡到 70 歲。

有些國家考量職業差異而有不同的領取年金年資規定。例如高危險、粗重、有年齡限制的行業，例如：礦工、芭蕾舞、警員、飛行員、職業運動員、安全警衛等都可享有較短的年資限制。年資的計算通常會納入服兵役、親職假。

不論如何，我國的各種職業別社會保險與退休金制度的請領年齡應該延後，尤其是軍公教人員。但是，軍人由於職業特性考量，可

考量依軍階高低適度縮短年金領取年資規定。

貳、各國年金改革的趨勢

人口老化引發的經濟安全、醫療保健、社會照顧需求的增加，直接反映在各國社會支出的成長上（Pampel and Williamson,1985; Pampel and Williamson,1988; Pampel,1994）。

工業先進國家的社會保障支出中老年經濟安全支出幾乎占去三分之一到一半之譜（表10）。如果加上健康照顧支出，則各國的社會保障支出的一半到三分之二都用在這兩項社會支出上，而健康照顧支出的主要受惠人口群無疑地也是老人，可見高齡社會也是一個高成本的社會。

表 10 主要國家年金給付支出---公共與私人

國別	現金給付的老年與遺屬公共支出									非現金占 GDP%
	占 GDP%					調整% 1990-2007	占政府總支出 %		淨支出占 GDP%	
	1990	1995	2000	2005	2007		1990	2007	2007	
法國	10.6	12.0	11.8	12.3	12.5	17.5	21.5	23.9	11.7	12.8
德國	9.0	10.7	11.2	11.5	10.7	19.1		24.5	10.4	10.7
日本	4.9	6.1	7.4	8.7	8.8	80.5		27.0	8.4	10.1
韓國	0.7	1.2	1.4	1.5	1.7	130.5	3.7	5.7	1.7	1.9
瑞典	7.7	8.2	7.2	7.6	7.2	-6.8		14.1	5.3	9.5
英國	4.8	5.4	5.3	5.6	5.4	11.0	11.6	12.0	5.1	5.9
美國	6.1	6.3	5.9	5.9	6.0	-1.5	16.4	16.3	5.6	6.0
OECD34	6.1	6.7	6.9	7.1	7.0	14.5		16.5	6.2	7.4

資料來源：OECD, 2012

1994 年世界銀行（World Bank）在其《避開老年危機》（Averting the Old-Age Crisis）的報告中提醒各國應該建立一個三柱型（three pillars models）的老年年金體系（Immergut, Anderson and Schulze, 2007）。第一柱是國家保證的年金（state-guaranteed pension）體系，這種年金方案通常採隨收隨付制（PAYG）的薪資所得相關年金給付。但是，也有一些國家如瑞典、英國、丹麥、荷

蘭等國，同時存在定額給付（flat-rate）的最低保證年金給所得偏低，或未加入勞動市場的女性家庭照顧者，這就是一般所說的國民年金（national pension），或最低（保證）年金（minimum pension）。第二柱是職業年金（occupational pensions），由雇主協助其員工辦理團體退休保險。某些國家，如英國已經容許職業年金可以選擇替代國家保證的年金。第三柱是私人年金（private pension），

這是由個人在保險市場中選購合乎自己經濟條件與財務規劃的私人年金保險。如果再加上被稱為最後的手段（the last resort）的資產調查的社會救助，老人的經濟安全支柱總共就有四柱。通常討論年金制度時，是以第一柱的公共年金體系為對象，也就是關切國家保障老人經濟安全的作為。第二柱年金是勞資間的協議，雖屬職業福利的一環，但國家較難強制介入，通常是自願加入，且其制度設計往往溢出社會保險體系之外，發展成為確定提撥年金。第三柱則完全屬於私人理財，不屬社會福利的範疇，也無須政府干預。

工業先進國家的公共年金方案大多建立在 1960 年代以前的凱因斯福利國家的黃金年代，而在面對 1980 年代福利國家的危機與人口老化的挑戰時，各國都試圖找尋一個不致讓公共年金制度破產，又可維持經濟安全保障的妙方。美國是其中最焦慮的國家之一（Kotlikoff and Burns 2004; 葉家興譯 2005; Fornero and Sestito, 2005）。美國的社會安全、老人醫療照顧保險、醫療救助的支出到了 2050 年將從目前占 GDP 的 8%，爬升到 27%。因此，將社會安全年金私有化（privatization）、基金投資多樣化（diversification）、儲備基金（prefunding）等觀念一再被提及。尤其是保守黨從 1980 年代起，每屆總統選舉時，都不厭其煩地提出社會安全制度私有化的政見。美國保守黨政府在規劃社會安全與醫療照顧保險改革時，將焦點放在社會安全給付將在 2028 年超出社會安全稅收入，如果加上前幾年社會安全信託基金（Social Security Trust Fund）盈餘，大約到 2043 年社會安全基金將耗盡。也就是社會安全稅收入將不足以支出

老年醫療與年金給付。其立論基礎是目前每 100 個美國勞工支付 21 個合格領取社會安全與醫療照顧保險給的老人，到了 2030 年變成 100 個勞工支付 35 個老人，當然入不敷出。因此，將社會安全年金與老人醫療照顧保險私有化是最便利的手段。

隨著美國社會安全私有化的聲浪，保守主義者認為我們所熟悉的社會安全制度是 1980 年代以前的產物，並不適用於人口老化快速的今日社會。他們主張福利國家已進入第三個階段：從救濟為主進入所得維持，再進入投資選擇。他們相信越來越多受高等教育的老人出現，其精通於投資，自然會期待透過個人投資來保障自己的經濟安全，而不是經由政府介入集體的資源配置來達到私人的經濟安全保障。他們假設個人投資在股票市場將產生比個人社會安全稅還要高的投資報酬。個人安全體系（personal security system）也就成為企圖解除年輕世代承擔老年年金負荷的處方。這就是所謂的拆除年金定時炸彈（pension time bomb）的引信，認為隨收隨付制（PAYG）的年金保險將因人口老化而破產，解救之道就是將國家所得重分配式的確定給付（DB）年金私有化為資本基金（capital-funded）的確定提撥制職業年金（DC）與私人年金。這樣的主張，一方面來自財務金融業的遊說，藉以爭取龐大的私人年金商品銷售商機；另方面也吻合世界銀行（World Bank）所鼓勵的多柱型（multi-pillar approach）年金規劃（Kotlikoff and Burns, 2004; 葉家興譯, 2005）。

但是，年金私有化並沒有解決所有問題。首先，並非所有老人都有投資與選擇的

能力，也不是所有具投資與選擇能力的老人都保證能從股票市場中獲利。其次，公共年金所產生的降低貧窮率的效果應該被強調，以美國為例，1950 年代的老人有高達 35% 是窮人，到了 1970 年代老人貧窮率下降到 25%，1980 年代再下滑到 16%，2003 年探低到 10%。顯然，社會安全與老人醫療照顧保險給付（Medicare）發揮很大的所得重分配效果，尤其是針對身心障礙者、遺屬與所得偏低的勞工。主張透過集體保障經濟安全的人士，仍然堅持上個世紀所創建的社會安全制度，應該保證在本世紀中仍被繼續維持下去，而且維持普及化與公平性，不應受到經濟榮枯的影響。何況，不論個人儲蓄帳或是個人安全體系雖然節省了年輕世代的社會安全稅，但同時也降低年輕世代年老時的年金保障額度。私有化的解決模式的代價是以少繳稅來換取低年金給付。這也是為何美國的社會安全體系一直未如新自由主義經濟學者所願走向私有化的主要原因（Modigliani and Muralidhar, 2005）。

在美國推不動的年金私有化政策，卻在南美洲大行其道。1981 年智利勞工與年金部長皮內拉（José Piñera）在軍事獨裁總統皮諾契（Augusto Pinochet）及其新自由主義經濟學智囊團芝加哥男孩們（Chicago Boys）的支持下，將該國原先的隨收隨付制（PAYG）年金保險改為強制確定提撥（DC）的個人儲蓄帳（mandatory individual accounts, MIA），是為史上曾經被廣泛稱頌的智利模式（Modigliani and Muralidhar, 2005）。接著，玻利維亞（1997）、墨西哥（1997）、薩爾瓦多（1998）先後也關掉其公共年金制度，

改為強制提撥的個人儲蓄帳。阿根廷（1994）則將個人儲蓄帳納入第三層年金，成為公私混合制度。哥倫比亞（1993）、秘魯（1993）的工人可以自由選擇公共年金保險或私人年金方案。烏拉圭（1996）則開創了一個兩層制的公私混合年金體系。哥斯大黎加（1995）在其原先的隨收隨付制年金保險之上附加一個強制雇主提撥的個人儲蓄帳制度。然而，由智利模式擴大的拉丁美洲年金私有化模式卻因為涵蓋人口少、所得替代率偏低、個人儲蓄帳管理公司要求經營利潤過高、轉銜行政成本也偏高，以及無法證實會帶來經濟效益等，而被認定為「不成功的改革」，必須「再改革」（Modigliani and Muralidhar, 2005）。智利政府於實施年金改革 20 年後，改革聲浪再起。終於在 2008 年另建立一個由稅收支應的最低保證年金，將所得較低的 60% 人口納入。這無異給強力推動年金私有化的新自由主義經濟學者上了一堂改革不成功的課。

雖然歐盟在 2001 年的哥登堡高峰會議（the Gothenburg Summit）已同意各國年金改革應朝向：年金適足性、公共與私人年金的財務永續性，以及年金體系配合社會與個人需求調整等三項原則。但是，歐洲的老人團體（Ageing in Europe, AGE）與關心老人的非政府組織提出他們的優先順序訴求：

- 一、老人有權利獲得不差的年金水準，
- 二、公共年金應隨著物價指數調整，
- 三、保證足夠的年金所得替代率，
- 四、給予女性公平的年金權，
- 五、鼓勵老人延長工作年限。

很清楚地，歐洲傳統的代間團結的社會

契約 (social contract) 觀念仍然深植人心，劇烈變革的可能性不高，年金的政治角力依然持續。基於女性應有公平的年金權，英國的學者與倡議團體極力主張國民基本所得制 (Citizens' Basic Income, CBI) (Mckay, 2005)，或最低所得保證 (the Minimum Income Guarantee) (Dornan, 2006)。前者是一種類似早年基本年金 (Basic Pension) 的復活，無條件保證國民普及可獲得一定額度的年金給付。這對女性特別有利。後者類似瑞典的保證年金，讓所得低者可以獲得保證的年金信用額度 (pension credits)。

參、我國年金改革的建議

一、整體制度設計

(一) 先逐步延長年金請領年齡到 65 歲，再適度延後

2008 年修正勞工保險條例已將勞工請領老年給付年齡延後，自民國 97 年 7 月 17 日修正之條文施行之日起，第 10 年提高 1 歲，其後每 2 年提高 1 歲，以提高至 65 歲為限。

(第 58 條) 亦即，勞工請領年金的年齡從原先男性 60 歲、女性 55 歲，將逐步延長到 65 歲，至 2027 年，所有勞工請領年金年齡為 65 歲。到那時候，我國的老人人口比率將達總人口的 21.6%，與那時候的法國、瑞典、荷蘭、瑞士、奧地利、西班牙等國相彷彿。但是，這樣的老人人口比，比當前 (2012 年) 的日本低些，接近德國、瑞典、瑞士、義大利等國家水準。而現在的美國、德國、瑞典都已將退休年齡延後到 67 歲了，我們還在追趕 65

歲的退休年齡。因此，我國勞工退休年齡必須在延後到 65 歲的半路上，即考慮將請領年金年齡再適度延後。否則，無法抵擋人口老化帶來的年金財務壓力。

為配合請領全額年金的年齡將逐步延後，設計早退年金或減額年金與展延年金各 5 年，以適應不同職業特性、身體條件、個人生涯規劃的受僱者的需求。減額年金依提前退休年數比例遞減年金額度；展延年金僅保證延後退休與請領年金權，但不再等比例增額發給年金，以免一窩蜂地延後退休而阻礙人力新陳代謝。

而軍公教人員請領養老年金年齡更迫切須要延後。第一階段以先趕上勞工的退休年齡延到 65 歲為首要目標；接著，與勞工同步延再適度延後。其作法可採於 2017 年先一致延後到 60 歲。以後，再每 2 年延後 1 年，亦即 2018-19 年為 61 歲、2020-21 年為 62 歲、2022-23 年為 63 歲、2024-25 年為 64 歲、2026-27 年為 65 歲才能請領全額年金。屆時，與勞工退休年齡同是 65 歲。

至於，職業軍人因工作性質特殊，其退除役年齡較一般勞工早，其請領年金的年齡也可考慮提前。但仍不宜過早。其自退除役年齡到請領年金年齡間的中空期，除以轉業輔導機制作為經濟安全保障之外；倘若未能轉銜就業者，可考慮提供一定額度的部分年金 (partial pension) 給付，或設計部分年金預借的制度，以安頓其家庭生活。一旦就業轉銜成功，則回復正常請領年金年齡。

此外，也可再仿效工業先進國家經驗，針對部分特殊就業人力給與提前請領若干年的優惠，例如：礦工、芭蕾舞者、警員、飛

行員、職業運動員、安全護衛（保鏢）、幼兒教保人員等，其職業生涯歷程往往較一般受僱者短。

（二）檢討各職業別社會保險保費分擔比例

各職業別的社會保險受僱者與雇主的保險費分擔（或提撥金）應趨於一致。檢視各國經驗，社會安全制度愈是健全的國家，雙方的分擔比例不是對等，就是雇主些微高於受僱者。目前我國各類社會保險保險費率難以調漲，導致基金財務失衡、勞工薪資停滯，一部分原因來自不合理的保險費分擔制度。勞工的雇主可將過高的保費分擔比例轉嫁給勞工，壓低薪資。而政府又承擔過多的保費（或提撥金）分擔與補助，造成政府財政赤字嚴重。應檢討調整各類年金保險的保險費分擔比例到合理的水準。至於，自僱者與無一定雇主勞工宜分開訂定保費分擔比例，以吻合其就業身分屬性。政府不宜對所得較高者補助過多保費，反而應該將補助保費部分移作照顧各類保險中所得較低的國民的基本保障之用。如此，更具有所得重分配的社會團結意涵。

（三）老年給付均應規定保留年資權利

目前軍公教的退休金，不管是保險還是退休，都沒有「保留年資」的規定。也就是說，軍公教人員必須在退休當天仍然為軍公教身分始能申請退休金，使得軍公教人員不敢離職，除非離職後，於退休前再回任公職，否則過去的軍公教任職年資將消失。我國的相關社會保險只有2005年的勞退新制與2009年實施的勞保年金有保留年資的規定，軍公

教退撫或保險宜應比照，讓軍公教人員可以離職轉任民間企業工作後，於65歲再開始請領相關月退休金。然而，目前勞保僅有年金給付有保留年資的規定，一次給付則無。導致中高齡失業者必須想辦法加入職業工會或寄保身分在某企業中全額負擔保費，造成勞工沉重負擔；也有勞工忽略年輕時的勞保年資，後因家庭因素未再就業，而未再加入勞保，導致之前的投保年資喪失。因此，保留年資的規定，也應該適用於老年一次給付，以保障勞工權益。至於，如何累計公私部門的年金請領年資與各基金分攤年金給付比例，可廣泛尋求各業別間的共識，讓公私部門年金可銜接累積。

二、軍公教人員

（一）軍公教人員退休金與養老給付合併，並同步年金化

既然是職業別老年經濟安全制度，退休金與養老給付意義相同，都是針對老年經濟安全而來，應該加以合併。若有區別只是財務制度設計的差異而已。例如，墨西哥、瑞典、丹麥、匈牙利、以色列、挪威、波蘭、斯洛伐克、蘇聯等國在公共的隨收隨付制（PAYG）確定給付制（DB）加上部分的私人的確定提撥制（DC）。如前所述，確定提撥制（DC）是年金私有化的產物，對老年經濟安全保障不利，龐大的基金管理更容易釀造弊端。不宜因過去軍公教人員退休撫卹條件較佳，政府的財務分擔較多，就思考以確定提撥制（DC）退休金作為制度設計的目標，來降低政府不確定的財政負擔。如此一來，

反而不利軍公教人員的老年經濟安全保障。屬私人理財的確定提撥制退休金本不宜立法強制。據此，修正「軍人保險法」、「公教人員保險法」改為確定給付制年金。同步將軍人、公教人員退休制度分別合併整合。亦即，軍人方面將「陸海空軍軍官士官服役條例」中的退伍除役及給與（第四章）納入「軍人保險法」，訂定老年、失能、遺屬給付。公教人員部分，將「公務人員退休法」中的退休金之給與，和「學校教職員退休條例」中的退休金之給與兩項納入「公教人員保險法」。建立軍人、公教人員的單一年金制度。

(二) 調降軍公教人員所得替代率到 60-70% 間

軍公教人員分為：1.已退休無新制者、2.已退休有新舊年資者、3.現職有新舊年資者、4.現職無舊年資者。其中 2、3 類都有給付過高的問題，是歷史的錯誤，也是人為的疏失。解決之道是將軍公教人員 18%優惠存款利息納入所得替代率計算，並設定所得替代率上限。合計以 60-70%為原則。軍公教人員一次給付的退休金與養老給付，可存放 18%優惠利率，等於是變相的年金給付，再加上退撫年金所得替代率過高，應一併改革至合理的所得替代率水準。而所得較高的公教人員的所得替代率應較低，以符合老年經濟安全的適足原則與所得重分配原則。

(三) 調整薪俸計算方式

調降軍公教人員所得替代率的方法有四：

1. 調降年金給付的薪資基礎。目前軍公

教人員退休年金的給付基礎是以本俸 2 倍計算投保薪資，顯係高估投保薪資，致使所得替代率被拉高，宜將給付基礎調降為本俸的 1.7 倍，較為合理。

2. 調降年金給付的平均薪資計算基準。為避免於退休前刻意調整職務以領取較高給付；何況說，每月繳交保險費或提撥金均是以當月薪資計算，故投保薪資的計算應與勞工一致，同步調高到平均最高投保薪資的年限。理論上應該以 30 年為基準，較為合理。但是，基於國人已習慣舊制，改革幅度或可漸進，先以平均 15 年薪俸為目標。
3. 年金給付應隨物價指數調整。年金給付的調整應與消費者物價指數同步，消費者物價指數累積升降超過 5%，即調整，始能保障老年生活水準不致因物價波動過大而降低，而非以年終慰問金等名目權充，造成社會紛擾。
4. 年資給付率調整為一年 1.4%。如此一來，所得替代率將大幅下滑。

(四) 改革後的新制另立基金，改革前的基金潛藏債務由獲益者及其雇主共同補提撥

年金改革後的軍公教人員保險另立基金，採隨收隨付的確定給付制年金。但基金財務自主，收支平衡，費率改革一步到位。1995 年軍公教退撫新制實施以來所造成的基金潛藏債務應由已退休者和有舊制年資而即將退休者，及其雇主（政府）共同分擔補扣繳。有一年舊年資者補扣繳一年，依此類推，目的是不讓過去的債務留給年輕的世代承

擔。

依「公務人員退休撫恤基金管理條例」第 8 條規定「本基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。」然而，過去基金未依照本條規定如實反映收支平衡，使雇主與受僱者未能及時調整費率或僅作些微調整。以致公教人員退輔基金潛藏債務嚴重。為促成世代團結，避免先領先贏，應回歸該條精神予以補救；且因補救時機尚存，在公教人員退休後領取年金時才補扣繳，此舉應屬世代正義之作爲，無違社會安全制度美意。

(五) 私立學校教職員保險給付年金化，並調高其給付額度

目前 6 萬餘私立學校教職員僅有依「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」所賦予的確定提撥制退休金與依「公教人員保險法」所賦予的一次給付養老金。但因其一次給付的退休金與養老給付均未如軍公教人員一樣有 18%優惠利息存款。因此，其老年經濟安全的保障是所有職業別中最低者之一。「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」如同「勞工退休金條例」的性質一般，暫時不調整。而將私立學校教職員所缺少的老年、生育、失能、遺屬給付年金化，並調高其給付額度。方式有兩種選項：一是修正「公教人員保險法」，將私立學校教職員與公立學校教職員保險給付同步年金化，並提高私立學

校教職員的給付額度；二是將私立學校教職員保險納入勞工保險條例。既然教師依工會法得加入工會，讓私立學校教職員的老年、生育、失能、遺屬等給付比照勞工給與年金化，並無不可。只是其保費分擔比例有別於勞工。

(六) 公部門退休轉任私部門人員暫停年金領取權

為符合養老年金或退休年金之目的係保障老年或退休人員之經濟安全，公立學校教師、校長，以及公務人員於退休後，取得年金或退休金請領資格，但又受聘為私立學校，或私人機構擔任全職給薪人員，或領取相當於年金給付額度以上之報酬者，其原年金或月退休金領取權暫時停止，俟其從該私部門機構離職日起，恢復其年金或月退休金領取權。

三、勞工

(一) 確認政府負最終保證支付責任

勞工保險潛藏債務部分屬 2009 年年金化之前的債務，應精算其數額，政府訂定計畫分年撥補，於民國 103 年起分年編列預算撥補，其財源來自 18%優惠利息存款改革與年終慰問金刪減預算移撥。

(二) 合理化勞工保險的保費與給付

1. 現行給付計算基準採取最高 60 個月投保薪資的平均，應與軍公教人員同步提高平均最高投保薪資年限；並避免高薪低保，傷害勞工權益。

2. 爲因應人口老化趨勢，除應加速延後退休年齡外，並應將人口趨勢變數納入精算公式中，以利精準推估保險費率。倘若無法維持長期收支平衡，則需調整保險費率，或降低年資給付率，以免造成世代不正義。

(三) 確認職業工人採定額加保

無一定雇主與自營作者等職業工人之投保薪資，應採定額加保。由於職業工人之薪資所得難以認定，目前勞保局默許職業工會以每年提高 15% 投保薪資的方式，逐年提高投保薪資，造成一定程度的道德風險，並衍生爭議。因此，爲了公平起見，勞保職業工人應比照國民年金方式繳費，投保薪資固定爲基本工資，並隨消費者物價指數

(CPI+5%) 調整，平均投保薪資採退休當月投保薪資計算。

2012 年底因於勞保基金財務危機而啓動的年金改革，因兩個主要政黨、政府與軍公教人員、政府與勞工間均缺乏共識而幾已胎死腹中，甚屬遺憾。參考日本、德國、瑞典等國的年金改革經驗，比較好的作法是成立獨立的年金改革委員會，結合專家、學者、勞方、資方代表，提出可行方案，再由國會討論通過。避免因政府單方決定，導致爭議不斷，而斷送改革契機。

(本文作者爲臺灣大學社會工作學系教授)

關鍵詞：年金改革、退休金、確定給付制、確定提撥制

註釋

- 註 1：恩給制係指公部門就業者的退休金支付由政府編列預算支應、退休人員無須自行提撥退休基金的一種特別制度。其假設是軍公教人員與政府間屬特別權利關係。
- 註 2：確定給付制是指雇主承諾員工於退休時，依保險或退休辦法規定支付定額之退休金或分期支付一定數額之退休俸，至於雇主與員工繳交之保險費或提撥之基金與退休給付之金額並無必然的關係，退休金數額之決定與薪資水準及服務年資有關，此種辦法對雇主而言，性質屬於長期給付承諾。
- 註 3：確定提撥制係指雇主或員工依退休辦法每年（月）提撥一定數額之退休基金，交付信託人保管運用，於員工退休時將員工與雇主共同提撥的資金和運用孳息（獲利）給付給退休員工。此種制度，員工所能領取的退休金決定於提撥之多寡及退休基金孳息（獲利）之大小，雇主無法保證退休金給付之數額。
- 註 4：當一個國家人口組成中，需被撫養的 14 歲以下兒童與少年與 65 歲以上老年人口占 15~64 歲勞動人口比率小於 50% 便稱之爲「人口紅利」(demographic dividend) 時期。反之，若該人口總扶養比率超過 60% 則稱之爲「人口負債」。
- 註 5：所得替代率係指將退休後每月所得除以退休前每月所得之比率。

📖 參考文獻

- 林萬億（2010）社會福利。臺北：五南出版。
- 傅從喜（2012）年金改革：外國的經驗與我國的挑戰，論文發表於臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）主辦「教育部年金制度改革研討會」學術研討會。2012年12月26日，臺北：公務人力發展中心。
- 葉家興譯（2005）（Laurence J. Kotlikoff and Scott Burns 原著）世代風暴：人口老化即將引爆新經濟危機？臺北：左岸出版。
- Bonoli, G. (2006) New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies, in K. Armington and G. Bonoli (ed.) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.
- Bonoli, G and Shinkawa, T. (eds.) (2005) *Ageing and Pension Reform around the World: evidence from eleven countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dornan, P. (2006) Delivering Benefits in Old Age: the task up of the Minimum Income Guarantee. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Fornero, E. and Sestito, P. (2005) *Pension Systems: beyond mandatory retirement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Holzmann, R. & Palmer, E. (eds.) (2006) *Pension Reform: Issue and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, D. C. : The World Bank.
- Immergut, E. M.; Anderson, K. M. and Schulze, I. (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- McKay, A. (2005) *The Future of Social Security Policy: women, work and a citizens' basic income*, London: Routledge.
- Modigliani, F. and Muralidhar, A. (2005) *Rethinking Pension Reform*, Cambridge: Cambridge University.
- Pampel, F. and Williamson, J. (1988) Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, *American Journal of Sociology*, 93: 6, 1424-56.
- Pampel, F. (1994) Population Aging, Class Context and Age Inequality in Public Spending, *American Journal of Sociology*, 100: 1, 153-95.