



# 我國人口變遷與年金保險改革

薛承泰

## 壹、緣起

所謂「勞保財務危機」起因於 101 年 10 月 9 日，媒體大幅報導勞保局當日所公佈最新勞保基金精算報告，107 年產生赤字，116 年「倒閉」，成為社會關心的重大議題。在此之前，除了建國一百年「社會福利政策綱領」已有相關政策宣示（註 1），政府與相關部門也已經在進行勞保財務問題的改善。例如，監察院於 100 年 9 月發函指出「…勞工保險費率長期遠低於精算費率，且缺乏精算調整機制，又勞保給付標準逐步放寬，迭入不敷出，肇使勞工保險基金規模逐年遞減，將對社會安定產生重大衝擊…」。

審計部也函報相同內容，並經由勞委會與經建會會商，在「年金制度改革規劃專案小組中」提出提高保險費率、調整年金給付內容等，為中長期改革措施；勞委會並擬具「勞保年金制度健全化之修法期程表」，以「研議規劃期」（101-105 年）、「法案溝通期」（106-107 年）及「推動立法期」（108-110 年）三階段作業期程；勞委會並於 101 年 5 月提送「勞工保險條例」部分條文修正草案至行政院。

在另一方面，考試院所提「公務人員退

休法修正草案」已於 99 年 7 月立法院三讀通過，同年 8 月開始實施，內容乃關於「七五制」退休改成「八五制」、「取消 55 歲退休加發退休金規定」、「提高提撥率上限至 15%」、「展期年金及減額年金的設計」、「彈性設計退休條件及鼓勵延退」、「增加月撫慰金的限制」、「反肥貓條款」等。此外，100 年至 101 年間也在進行修正「公教人員保險法」，公保將走向年金化。101 年底，考試院認為「公務人員退休法」與「公務人員撫卹法」之適用對象、給與基數內涵、年資採計原則、退撫基金提撥費率、請求權時效等相關規範均屬相同，以致每次修正其中一法，亦須考慮併同修正另一法；因此，將退休法及撫卹法規定事項，予以合併規範，而有「公務人員退休撫卹法草案」的提出。

「勞工保險條例」部分條文修正草案（共 17 條），第一次在行政院進行跨部會審查會議於 5 月 23 日進行，針對其中的第 69 條「勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。」雖然已明定撥補機關，因「中央勞工保險局未成立前」之時空早就不符，勞委會提出之修正條

文為：「勞工保險之財務除調整費率挹注外，由政府負最後支付責任；其屬於中華民國九十七年十二月三十一日以前之潛藏負債，由保險人報請中央主管機關審核分年撥補。」（註 2）進行討論。財政與主計單位表示，因涉及龐大潛藏負債，並鑒於政府財政困難與撥補數額龐大，茲事體大，且勞委會尚未提供相關配套計畫，該條文於初審第一次會議之結論為「保留並繼續協商」。

此後一段時間，勞委會面對基本工資調漲以及吸引臺商回國外勞配額等重大議題，且和相關部會協商於短時間知難有突破，勞委會為避免因該條文而耽擱其他法條之進度，同意將第 69 條交付專案處理（註 3），一方面勞委會爭取時間擬訂可行之撥補計畫與勞保改革配套，另一方面，經建會則綜和考量提出年金制度的改革。

第二次審查會議於 10 月 4 日進行，「勞工保險條例」部分條文修正，包括提高加保年齡至 65 歲（第 6 條）以及調整保險人欠費處理機制（第 16 條、第 17 條、第 17 條之 1、第 17 條之 2、第 17 條之 3…等）陸續達成（通過、再修正）之共識或勞委會自行刪除；至於第 69 條，同意採專案處理，結論為「暫不修正」「…請本院經建會與本院勞委會加速進行研擬出因應對策，再進行修法，才具實效。」（註 4）。

第二次審查會結束後五天（10 月 9 日），勞委會公佈勞保精算報告，勞保基金赤字與破產時間將分別提前至民國 107 年與 116 年（99 年精算報告赤字與破產時間分別是 109 年與 120 年），此報告經由當日晚報大幅刊出，11 日開始逐漸出現勞工提領一次性退休

金現象，並延續發燒約三個月（註 5）。那段期間，勞工擔心勞保會垮或擔心少領退休金，同時，媒體不斷拿軍公教和勞工作為對比；尤其十月下旬又增加退休軍公教「年終慰問金」、公股銀行員工有 13% 利息以及 18 趴…等議題，升高了社會的緊張與剝奪感。短短幾天之內，從勞保財務問題，變成政府對軍公教退撫之優裕，形成與勞工之差別待遇，擴大成不同職行業以及世代之間的「不公」問題。

由於社會保險與各行業之退休制度，各有其發展的歷史與問題，以及彼此間的差異，這些都存在相當的時間。（註 6）除了此制度性議題外，會形成社會的混亂，主要來自選擇性的比較，最明顯的例子，在於將「社會保險」與「退休撫卹」混為一談，（註 7）不少媒體將焦點置於領多少、領多久、與所得替代率，並在跨行業間做比較，以凸顯「不公」；此外，勞保修正草案如前述都還未進入行政院院會中討論，第 69 條就被媒體解讀成「遭行政院刪除」，也可能引發勞工不安！

10 月行政院組成「年金改革小組」，在當時江副院長領導下，經過三個月密集在各地地方各層級開會並徵詢學者專家意見，於今年（102）四月端出改革方案，同時間，考試院在關中院長領導下也進行公務人員退休保險與撫卹制度的全面改革。社會中有人認為，是因為媒體的大幅報導才加速了改革的步伐，然而，經過了一年，所形成社會的切割與對立，仍不容易平復，是否加深了改革難度呢？相關修正案仍然未在立法院形成共識！尤令人不解的，勞保財務為起因，其衝擊面也最大，應該有較多的討論與版本提出

才對，立法院的重點反而是對軍公教的改革？！

面對各類年金保險財務短絀，職行業之間的不公，以及世代之間所產生的不均，如何能讓這波的改革減輕以上的衝擊呢？積極一點來說，如能為未來年金保險與退休制度的整合奠定基礎，則更具有前瞻性。筆者認為，「銜接當下、與時俱進」應是改革的原則，「循序漸進、按部就班」則是改革的方式，如此才有可能成就理性的改革。本文嘗試從實務與學理著手提出一些想法，希望能有點幫助。

## 貳、人口高齡化與老年生活保障

我國與先進國家一樣都歷經三階段人口轉型，由高出生率與高死亡率，經過高出生率與低死亡率，然後轉為低出生率與低死亡率。我國育齡婦女總生育率（total fertility rate, 簡稱 TFR）民國 40 年為 7.04 人，73 年以後降至替代水準（2.1 人）以下，89 年雖為千禧龍年 TFR 也只有 1.68 人，92 年續降至 1.23 人，已低於所謂的「超低生育率」（1.3 人）門檻，成為世界最低生育國家之列，99 年（虎年）續降為 0.895 人，為歷史新低，100 年與 101 年雖分別回升至 1.07 人與 1.27 人，生育水準仍是偏低。

出生率下降改變人口年齡結構，平均餘命的延長擴張了高齡人口數量。以臺灣剛光復時（民國 39 年）來說，零歲平均餘命男女分別為 53.05 歲與 55.69 歲，99 年已分別達 76 與 82 歲；明顯高出全世界人口之平均餘命（男性為 65 歲，女性為 69 歲），和已開發

國家（平均男性為 72 歲，女性為 79 歲）比較，一點都不遜色。

我國於民國 38 年時 65 歲以上老年人口僅有 18 萬 4,622 人，占總人口 2.5%，到了 82 年 9 月，超過總人口數的 7%，開始跨入「高齡化社會」（Ageing Society）的門檻。預估 105 年 65 歲以上老年人口將增加達到 311 萬 7 千餘人，約占總人口 13.3%，而 0-14 歲以下幼年人口則下降至 308 萬 4 千餘人，約占總人口 13.1%，自此以後，65 歲以上老年人口將超過 14 歲以下幼年人口，預估 107 年 65 歲以上人口比率超過 14%，我國將正式步入「高齡社會」（Aged Society）；至 115 年 65 歲以上人口比率超過 20%，達到「超高齡社會」（Super-Aged Society）的水準（行政院經建會，2012）。

我國從「高齡化社會」走到「高齡社會」，與從「高齡社會」走到「超高齡社會」所需時間分別需 25 年與 8 年，相較於法國老人人口從占總人口 7% 成長至占 14%，走了 115 年，我國只將花 25 年，這樣的老龄化速度只有日本發生過，日本在西元 1970 年進入高齡化社會，1994 年即成為高齡社會，至 2011 年底時老人人口已經超過總人口的 23%。

從人口的組成與其數量，可以了解工作人口對於「幼年人口」與「老年人口」之扶養負擔。例如「扶老比」將由民國 100 年的 14.70% 上升到 114 年的 29.6%，到了 149 年，每 1.29 個青壯人口要養一個老人（行政院經建會，2012）。此外，從「居住型態」與「老人貧窮」來觀察，也可以了解「退休年金」對於老年生活的重要性。根據薛承泰（2008）針對臺灣地區居住型態的分析，「家戶中有

老人共居」情形呈現增加趨勢，從 79 年占全體家戶 20.6% 上升到 94 年占 32.4%。在各類居住型態中，又以「老年夫婦戶」占「夫婦戶」的比例上升最為明顯，從四成增到六成左右；此外，「老人獨居」一直約占了「單人戶」的四成強，這似乎說明著老人「脫離」和成年子女居住的傾向。該研究進一步比較家戶中「有老人同住」與「無老人同住」的貧窮率，顯示民國 79,84,89 與 94 四個年份，「有老戶」的貧戶率，和整體家戶一樣，均呈現先降後升，但都比「無老戶」來的高，以 94 年來說，「有老人同住戶」貧窮率達 10%，而「無老人同住戶」尚不及 4%。

除了前述從全體家戶中來觀察是否有老人同住的情形以及落入貧窮的情形，內政部歷年來「老人狀況調查」則是針對老人的調查來觀察其居住狀況。調查顯示，近二十年來老人仍是以「與子女居住」占比為最多，但已出現逐年下降趨勢，從 75 年占 70% 到 94 年占 57%。占次多的為「僅與配偶同住」，其趨勢大致是上揚的，75 年占 14%，94 年為 22%。再次為「獨居」，比例雖有些波動但沒有明顯趨勢，大約介於 11%-14%。其餘「和親朋居住」、「住在機構」或「其他」三項的總數只不過占 4%-8%，但仍似乎看得到「和親朋居住」呈現大致下降以及「住在機構」呈現大致上升的現象。

歷年「老人狀況調查」又顯示，老人主要經濟來源民國 70 年代來自「薪資、退休金或儲蓄」有三成以上，來自「子女奉養」有六成以上、來自「政府救助或津貼」不到 2%；

最近兩次調查（民 94 年與 98 年），來自「薪資、退休金或儲蓄」分別為 25.9% 與 25.1%，來自「子女奉養」分別為 53.4% 與 48.3%，而來自「政府救助或津貼」分別為 33.3% 與 29.7%。從趨勢看來，老人依靠「政府救助或津貼」比例明顯升高。以上分析說明近年來在家戶規模逐漸縮小以及居住型態趨於多元的現象，值得注意的，未和家人同住的老人呈現增加趨勢，即便老人和家人同住，家庭中所能提供的照顧人力也不如從前，且落入貧窮機會也增加。

針對老人經濟生活保障，政府過去除了針對榮民的就養與照顧以及社會救助法所規範的經濟弱勢提供生活扶助之外，老人生活津貼的發放主要是民國 91 年所通過的「敬老福利生活津貼暫行條例」，對於一般年滿 65 歲在國內設有戶籍者發放每月 3 千元。該項津貼雖源於 80 年代初地方選舉所開出的競選支票，各地方政府紛紛效尤，但不久大部分地方政府迫於財政不足而未能持續發放。透過中央立法取得法源之後，除了加入「排富」條款，也基於「福利不重複領取」而排除中低收入者，其津貼的社福定位在財政考量與公平原則中並未能彰顯（詹火生與林建成，2005；王順民，2005）。民國 97 年 10 月國民年金開始實施，敬老福利生活津貼也隨之落日，目前約有 84 萬老人（占老人總數約 45%）領取國民年金老年基本保證年金，至於其他的來自政府移轉所得仍相當有限（見表 1）。

表 1 各項老人生活津貼之受益人數與金額

津貼名稱	受益人數（占老人總數）		支出金額	
	人	%	NT\$	%
中低收入老人生活津貼	119,414	6.44	50 億 6,210 萬元	7.10
國民年金老年基本保證年金	842,727	45.48	204 億 9,942 萬元	28.74
身心障礙生活補助 （65 歲以上）	117,733	6.35	39 億 3,059 萬元	5.51
老年農民津貼	700,563	37.81	337 億 8,779 萬元	47.38
榮民公費就養給付	72,537	3.91	80 億 3,851 萬元	11.27

資料來源：本文整理自「內政統計通報 99 年第 42 週」。

臺灣地區隨著人口逐步高齡化，將面對許多老人生活與照顧議題，本節針對其居住方式、老年貧窮、經濟來源，描述其近年來發展趨勢，來說明建構退休保障制度的重要性。尤其臺灣地區男女勞動參與率分別為 66.7%與 50.0%（勞委會 2013），相較於工業化國家均略為偏低（韓國男女分別為 73.1%與 49.7%；美國男女分別為 70.5%與 58.1%），特別是在中高齡階段的勞參率尤其偏低（以 55-59 歲組觀之，我國男女分別為 68.6%與 35.3%；韓國男女分別為 83.8%與 54.0%；美國男女分別為 78.2%與 67.7%）（勞委會，2013），這某種程度可說明退休年齡偏早的現象。例如，OECD 國家女性平均退休年齡為 62.8 歲，男性平均退休年齡則為 63.9 歲，全體平均歲休年齡為 63.4 歲（註 8）。根據勞委會資料近十年來男性退休年齡約為 61.4 歲，女性則是 59.6 歲。（註 9）在公教方面平均退休年齡更為偏低，甚至呈現下降趨勢，例如，民國 87 年平均為 60.56 歲，95 年即降到 55.21 歲，101 年為 55.74 歲。（註 10）

前述指出我國老年生活經濟來源，一方面來自家庭內部移轉，但在式微中，另一方面來自政府移轉，正處於統整之初步。再者，從人口變遷來看，我國進入 21 世紀時，生育率從世界的中高水準快速下降，2003 年就已是世界最低之列了，高齡化速度將因此而快速上升！歐美國家鑒於人口高齡化與世界經濟情勢不穩定，已在 1990 年代中開始進行年金保險之改革，我國並未能適時反映，在推動相關制度時仍以討好為取向，以民國 95 至 97 年間所推動之勞保修法為例，精算報告建議 1.1%的給付率，在行政部門變成 1.3%，到立法院更拉到了 1.55%；勞保年金化本就會帶來更多的潛藏性財務負擔，給付率的提升則更加速了財務危機的到來！

## 參、社會保險基本原理

保險制度的建立，源於社會互助的觀念，乃由於生活在現代社會中存在許多不可預期的風險（risk）；例如，從出生到死亡的過程中，有醫療的需求、有面對意外與傷殘

的機會、也有失業與生活失去依靠的可能、…。透過保險制度，從個人單獨面對這些風險，轉化成所有參與保險的人來共同分攤。然而，社會保險發展至今，人們（因為性別、年齡、職業等）面對風險種類與程度都存在著差異，使得設計各個保險制度時不得不考慮到，個人、家庭、企業、政府的責任，已經超乎純粹以風險（risk）高低來決定所需繳交的保費（premium）。換言之，從單純的「使用者付費原則」，進一步注入了互助與責任的概念（楊靜利，2000）。於是，社會安全網的發展漸趨於週密，逐漸發展出多層級的社會保險體系。

由於平均餘命不斷延長，「風險分攤」的保險觀念應用在人們退休之後的養老，乃為現代社會保險的主要內容。制度的設計一方面著眼於人們工作有收入時，提撥一部分的薪資，移轉至退休後生活之所需，這是「個人生涯的重分配」；在另一方面，將社會互助觀念融入，以強化個人一生之中有限的重分配功能，建立「社會與世代的互助」。尤其當社會不斷進步，人們壽命延長，退休後的生活時間也跟著拉長；因此，一般社會保險的設計，除了工作階段可能發生的風險（生病、傷殘、婚喪、生育等）作為給付項目之外，退休後的生活保障更是保險的主軸。

由於社會保險往往以「年金」（pension）的形式來領取，因此有「年金保險」（pension insurance）之稱，根據柯木興的說法「它係代表一種透過保險方式提供定期性支付給付金額的保險制度」，主要是對於「被保險人遭遇老年、殘障或死亡等事故時，提供定期性繼續的保險給付，以保障本人及其家屬未來

生活安全為目的的一種社會保險制度」（柯木興，2005:83）。

保險制度的建立，首先必須確立保險人、投保單位與被保險人的身分與關係；例如，在職場上有雇主與受雇者，也有政府與個人（軍公教）的關係，這些都是建立保險制度時的投保單位與被保險人，在社會保險制度當中，為確保「保險人」的責任，通常會另立機關，如主管勞保業務的「勞工保險局」，即為勞保的「保險人」（勞工保險條例第 5 條）。其次，投保單位與被保險人在保險制度中的責任比重，如何反應在保費擔負的比例？也是一項重要議題。最後，既然被保險人繳交保費，那麼將來的受益為何？養老或退休給付的方式（一次領取或採年金每月領取）與其額度，又應如何設計呢？

從財務的觀點，保險的設計可以從確立未來（退休時）的受益水準來反推（工作時）所需繳交保費的水準，就是所謂的「確定給付制」（Defined Benefit Plan，簡稱 DB）。在確定未來不同年資之給付水準條件下，通常需要經過精算預估同期參與保險者退休時所需退休金支給付成本，計算出保險費率（柯木興，2005）。另外，（工作時）按薪資一定的提撥率來繳保費，退休時將本利一次領回或以年金方式領回，就是所謂的「確定提撥制」（Defined Contribution Plan，簡稱 DC）。DC 制保費的來源不完全是參與保險的勞工，雇主通常也須負擔一定的比例，無論提撥率（或稱之保險費率）或是勞工與雇主分擔比例，均先予以確定。

「確定提撥制」強調個人一生中不同時期所得之分配，傾向於自我照顧，亦即「個

人生涯的重分配」。此制度設計相對單純、由眾多被保險人所提撥的保費組成基金，若能妥善運用有助於金融市場的活絡，其獲利又可以挹注基金，讓被保險人將來領取更豐厚的養老金；也因通常採取個人帳戶，較不會受到未來人口結構變化的衝擊，但也因此較不能彰顯社會互助功能。若基金未能獲利，此制度就像是強迫個人儲蓄（單驢，1996）。

「確定給付制」通常採「隨收隨付」（pay as you go）方式，其社會互助功能較為清楚，但主要發生在後世代來協助前世代，也就是由當期工作人口來支付退休人口。如果人口結構處於穩定，新舊世代人口數量差異不大，財政收支較容易維持平衡，但對於生育率快速下降的社會中則是難以持續；尤其當退休人口逐年增加而新進工作人口呈減少趨勢，不僅會發生收支不平衡而產生赤字，也易快速累積潛藏負債。尤其是到二十世紀末，歐洲與東亞地區已成為人口增加最不明顯的地區，甚至部分國家已經進入負成長；人口高齡化不僅出現在工業化國家，也逐漸成為全球趨勢。社會保險的互助宗旨，受此衝擊而動搖，其「社會連帶」意義（social solidarity）越趨於模糊！

## 肆、我國退休保障發展簡介

我國目前經過立法所規範的退休養老可分為兩層，第一層為「社會保險」，第二層為「退休或退撫」。前者包括：勞工保險、公教人員保險、農民保險與國民年金保險（本文只介紹勞工保險與公教人員保險）。101年

時公教人員保險法仍在立法院進行修正，擬由一次領取老年給付改為年金化，如獲通過，這第一層各類社會保險才都年金化。第二層「退休或退撫」，本節主要介紹勞工退休制度與軍公教之退休撫卹制度。

### 一、第一層社會保險

（一）勞工保險的法源來自於「勞工保險條例」，主管機關為勞委會，承保機關為勞工保險局。最早始於民國39年3月，正式立法為47年7月21日，民國98年，勞保才開始年金化，目前退休勞工仍可以選擇申請一次領取或以年金方式領取養老金。保險對象包括年滿15歲以上至65歲以下之勞工，101年底投保單位共50.9萬家，人數達971萬人，其中職業勞工有243.6萬。保險項目有生育、傷病、身障、年老、死亡五項普通事故保險現金給付（職業災害保險另有醫療給付）。

法定保險費率為每月投保薪資的6.5%至12%，現行（102年初）為8%（另需繳1%的就業保險）。投保薪資最低為基本工資（至101年底為18,780元），上限為43,900元。產業工會勞工自行擔負保費的20%，雇主70%，政府補貼10%；職業工業自行擔負保費的60%，政府補貼40%。「勞工保險條例」設有費率調整機制，普通事故保險起始費率6.5%，民國100年起每年調高0.5%，費率到達10%，其後每2年調高0.5%至上限12%。目前被保險人請領年金資格要件須保險年資合計滿15年，給付率為1.55%，退

休薪資水準之計算則是採用最高 60 個月投保薪資之平均。

- (二) 公教人員保險的法源來自於「公教人員保險法」，主管機關為銓敘部，承保機關為臺灣銀行公教保險部。於民國 47 年 1 月 29 日立法通過，當年 9 月實施（私校為 69 年 10 月）。保險對象包括政府法定機關編制內之有給人員，以及公私立學校編制內之有給專任教職員，目前人數約為 59 萬人。保險項目包括：殘廢、養老、死亡與眷屬喪葬津貼四項。法定保險費率為每月投保薪資的 4.5% 至 9%，民國 102 年起為 8.25%。月投保薪資為本俸，政府擔負 35%，被保險人擔負 65%（私校被保險人除政府擔負 35%，本人與學校各負擔 32.5%）。

現行（民國 88 年 5 月 31 日開始）退休之養老金僅得領取一次金，具有 15 年年資且年滿 55 歲退職者，可領取一次金，年資每滿 1 年給與 1.2 個月，最高 36 個月，採計年資最高 35 年。退休金給付率公教人員為最後本俸之 0.65%，私校教職員給付率則為 1.3%（但沒有優存）。目前則採年滿 65 歲且投保年資 15 年，或年滿 60 歲且投保年資 20 年，或年滿 55 歲且投保年資 30 年始可領取年金。鑒於人口高齡化加速，101 年底開始賡續進行全面改革，銓敘部正研議將退休年齡或年金支付年齡延後。

## 二、第二層退休制度

- (一) 勞工退休金制度有新舊兩制，舊制法源為「勞動基準法」適用人數為 341 萬人，

新制為「勞工退休金條例」適用人數為 548 萬人。由雇主提撥保費，符合舊制者退休時可一次領取退休金，其計算方式為前 15 年每年 2 個基數，第 16 年起每年 1 基數，上限 45 個基數。新制於民國 94 年開始由雇主提撥勞工薪資至少 6%（勞工可相對提撥，以 6% 為上限）。雇主按月提撥之勞工退休準備金匯集為勞工退休基金，基金運用收益不得低於當地銀行二年定期存款利率，如有不足由國庫補足之。由於採取個人帳戶制，勞工可領取的退休金端視年資與提撥的額度而定，利率的高低也會影響退休金之額度。

- (二) 軍公教人員退休撫卹制度之法源，分散於公務人員退休法（由銓敘部主管）、學校教職員退休條例（由教育部主管）、陸海空軍軍官士官服役條例（由國防部主管），對象共約有 63 萬人。不同於勞工退休制度，軍公教退撫採「確定給付制」（但私立學校教職員退休給與於 99 年 1 月 1 日私校退撫儲金新制施行後，採「確定提撥制」，退離時僅領取其在職時由政府、學校及個人提撥至「個人帳戶」之本息）。保險費率介於 12% 至 15%，目前為 12%。保費負擔比例，政府 35%，個人為 65%。

軍公教人員退撫制度自民國 33 年以來歷經多次改革，目前被保險人與已退休人員所適用的法規差異甚大，如以民國 84 年 7 月開始實施新制做為切割點（公私立學校教職員退休則是以 85 年 2 月為切割點），舊制基本屬於「恩給制」，



退休金籌措均由政府以稅收來負擔（被保險人並不需繳保費），新制則是以被保險人與政府共同建立基金支付（如不足提撥則由政府負最後撥補責任）。退撫基金提撥率採本薪 $\times 2 \times 12\%$ （個人負擔35%、政府負擔65%）。退休金採一次領或月退休金方式領取，一次領採本薪 $\times 2 \times 1.5 \times$ 年資（任職1年給與1.5基數，最高採計35年給與53基數，符合增給條件者，最高採計40年給與60基數）；月退之領取金額採本薪 $\times 2 \times 2\% \times$ 年資（任職1年給與2%，最高採計35年給與70%，符合增給條件者，最高採計40年給與75%）。目前除了私校教師，其他軍公教之退休撫卹已年金化。

由於各類保險與退休制度，有其特殊歷史背景與發展脈絡，如何進行內部整合與跨職行業協調，以及第一層與第二層之間如何調整成真正的「基礎年金」與「職業年金」，是未來的挑戰。至於政府所扮演的角色，目前在軍公教的退撫制度（第二層）中，均有明確規範「撥補」與「負最後支付」的責任，可是在第一層的「社會保險」當中，均規範「撥補」相關事宜（勞保規範在第66與69條，但主要的第69條內容不妥，見附註2），只有民國97年10月開始實施的「國民年金」有「負最後支付責任」之文字入法。

## 伍、當前社會保險制度的改進

保險年金雖源自19世紀末德國的「俾斯

麥模式」（Bismarck Model），經過半個世紀的演變，真正的普及在於20世紀的後半，全民式的「貝佛里奇模式」逐漸受到重視（蕭麗卿，1994）。時至21世紀初，許多國家鑑於經濟的不穩定與財務上的危機，以及人口高齡化的趨勢，紛紛改弦更張；如何能繼續落實國民退休與年老之生活保障，其中有兩個關鍵議題，1.甚麼樣的退休保障才適切（adequacy）？2.國民、企業與政府又應如何來負擔（affordability）？根據OECD國家的經驗，維持兩者的平衡乃為年金改革的主軸（OECD, 2011）。

### 一、退休年齡後延

目前各國的改革當中，不少國家將退休年齡後延，有些則設計退休所得隨著退休年齡拉長而減少；也可以兩者都採用。OECD 30國家當中，1950-2010年之間領取年金起始年齡只有6個國家沒有改變過，2010年之後大部分國家則是往上調。2010年平均男性退休年齡為62.9歲（有16國家為65歲），2050年平均將為64.6歲。OECD國家目前將延後退休當作重點之一，希望於2050年前延至65歲，屆時領取養老年金時間男性約20.3年、女性24.5年，和1993年比較，即便退休年齡不同，1993年男性約領16.5年而女性領21.6年；未來延後退休年齡，但能領取年金的時間並沒有縮短。這樣的調整，通常還需一些配套，例如，提前退休減額年金設計，延後退休的增額年金設計。（見附錄一：OECD國家近年來的改革重點）

延後退休措施對年金保險具有立即財務效果，然其外部效果較為複雜，尤其須考量

對勞動力市場的衝擊，包括適合高齡人口的工作機會與形態，聘用資深工作者雇主的意願與價格因素，以及減少勞動力流動對年輕人的不利…等。儘管尚無證據顯示，鼓勵老人就業就會減少年輕人就業機會，然不排除雇主會有不同考量（如老人的薪資水準與工作類型）。對於年輕人與老年人就業率偏低的國家，延後退休的作法更應審慎考量，特別是某些職業種類。

## 二、加強退休所得重分配的效果

為維持適切的保障與合理的負擔，另一種思維，即加強退休所得重分配的效果。有些國家以減少給付為手段，有普遍性的減少給付（德國與日本），也有採取差別性降低給付的方式，亦即高所得者減少較多的給付，對於低所得者則影響愈小愈好（例如芬蘭、法國與瑞典），還有根據保費繳交與養老所得的比例關係，來縮減給付水準（例如匈牙利、義大利與波蘭）。第三種思維，則是由政府提供誘因（如保證收益），鼓勵大家在年輕時為自己的未來儲蓄（例如，英國與德國）（OECD, 2011）。

OECD 國家老人退休年金平均提供 60% 養老所需，另 40% 則來自個人儲蓄、商業保險、與個人其他（包含工作）所得；未來趨勢則是，前者的比例將會向下調整，後者的重要性逐漸提升，朝向多軌年金制（mixing public and private provision, and pay-as-you-go and pre-funding as sources of finances）發展，其中 DB 制轉向 DC 制，隨收隨付制轉向個人帳戶制，較受到矚目（OECD, 2011）。

## 三、世界銀行的「三支支柱」與「五層保障」

OECD 國家的改革方向基本上符應了世界銀行於 1994 年所提出「三層年金」（或稱「三支支柱」）架構。當時，世界銀行著眼於人口高齡化趨勢以及全球經濟情勢，除了避免各國退休保險制度面臨財務危機，並試圖建立一個永續制度。第一層為強制性的公共基礎年金，其目的在保障被保險人退休後之基本經濟生活，採強制納保，為社會保險性質。第二層為強制性職業年金，主要功能為維持退休後之生活不致和退休前有太大的落差，也就是在基本經濟生活之上追加保險人想要維持的生活水平；因此，不同職行業與不同位階工作者，會反映出不同的需求。第三層則是個人儲蓄或商業年金保險，主要取決於個人的需求與選擇，如果要進一步提升老年生活品質，可自行透過儲蓄或在市場上購買民間各類保險商品。

這三層架構中，國家所扮演的角色以第一層最重，第二層主要為雇主與受雇者，第三層則是個人的選擇。OECD 國家的因應方式以及策略，是否能真正成功而永續經營，仍有待觀察。由於我國和 OECD 國家國情不同，尤其在人口變遷（少子女化與高齡化）的時間與步調有很大差異，OECD 國家的經驗確實需要參考，然因 OECD 國家之間都有明顯的差異，如何建構一套適用我國的退休保險制度，談何容易？而事實上世界銀行於 1994 年揭示三層年金之後，2005 年又建議了五層保障的理念，象徵著退休年金改革之路的艱辛（柯木興與林建成，2005）。

2005 年世界銀行提出「五層保障」架構，

在原本的三層，並增加零層與第四層，零層主要是政府為經濟弱勢者（貧窮人口）所提供的協助，如社會救助措施，可以讓窮人與非正式部門工作者也有老年經濟保障。第四層則是家庭支持與健康保險（Holzmann, Robert and Richard Hinz, 2005），亦即重視家庭內部的重分配與相互支持。顯然，世界銀行已注意到過去十年所主張的三層年金未必能因應來自全球性的通膨與自由市場的失靈，家庭結構在這段時間持續變遷，如何挽救式微中家庭內部移轉或相互支持的機制，成為了五層年金架構中的最後一層。簡言之，曾被稱為「殘補」的傳統家庭功能，最後還是被拿出來作為一項老年生活的經濟支柱。

## 陸、當前政府改革草案重點與建議

民國 102 年 4 月行政院與考試院分別提出勞工、教師、軍人以及公務人員之年金改革草案，簡述如下：

政府年金改革主要考量 1.減輕政府財政負擔，2.健全退休制度，3.追求公平正義，符合社會期待（考試院，2013）。首先，以「繳（比以前）多、領（比以前）少」為改革方向，減輕政府財務負擔並提高基金安全給付水位。具體而言，包括保險費率與年金給付計算標準兩部分。1.保險費率方面，勞工保險費率由原先最高上限 12%，將逐步調升至 19.5%；軍公教部分，保險費率則由原先最高的 12%上限，調高至 18%。2.年金給付最後計算標準方面，軍公教由原先的最後當年月本俸乘以 2 計算，依序調整為公務人員改為

計算最後 15 年平均本俸乘以 1.7，橫跨新舊制者則為乘以 1.6；教職人員則為最後 15 年平均本俸乘以 1.7，同時依據教職別不同，在大學部分，教授為本俸乘以 2，副教授乘以 1.9，助理教授乘以 1.8，國中小教師則為本俸乘以 1.7；軍職則改為最後三年本俸乘以 2。勞工部分，其年金給付最後計算標準從最佳 60 個月調整為最佳 144 個月平均加保薪資，給付率按該平均薪資分兩部分，三萬元以下乘以 1.55%，三萬元以上乘以 1.3%之給付率。

其次，在減少政府財政負擔方面，降低政府於社會保險中之分攤比例；軍公教職業之提撥率由原先之 35%（軍公教）比 65%（政府），調為 40%（軍公教）比 60%（政府），勞工部分則維持不變。

第三，延後退休年齡，拉高請領門檻。公職部分由原先之 60 歲（85 制），往後延遲 5 年，改為 65 歲（90 制），教職人員則由原先之 50 歲（75 制），調整為高中職以上為 65 歲（90 制），高中職以下則改為 60 歲（85 制），勞工則由維持現制，年滿 60 歲，年資 15 年（75 制）。軍職則不變，維持現行之服務滿 20 年。

此次行政院與考試院所提出之改革版本，無論是行政院方面（軍、教、勞）抑或考試院方面（公），皆以處理財務壓力和減輕政府財政負擔為優先，採取方式則為降低老年年金給付率和提高保險費率，一方面節省支出、另一方面增加基金收入，並搭配延後退休和提高基金營運績效，試圖紓解部分財務危機。（見表 2）總觀此次改革草案，在「健全退休制度」方面仍只是一小步，遑論要達到「追求公平正義，符合社會期待」！

表 2 政府年金改革草案重點

項目 \ 職業	軍公教	勞工
保險費率上限	12%調升至 18%	12%調升至 19.5%
年金給付最後計算標準	以最後 15 年平均薪資計算，公務人員本俸乘以 2 調降為 1.6（兼具新舊制）或 1.7（純新制）。 一般中小學教職員：最後 15 年平均本俸乘以 1.7%。 大學以上： 教授為本俸乘以 2%，副教授為本俸乘以 1.9%，助理教授本俸乘以 1.8%。	最高 144 個月平均加保薪資。給付率三萬以下維持 1.55%，三萬以上乘以 1.3%。
個人保費分攤率	35%（調升為 40%）	維持現制（有雇主者自負 20%，無雇主者則為 60%）

註：公教請領條件：85 制→90 制（高中職以下教師仍維持 85 制）

優惠存款：

1. 84 年 7 月 1 日以前退休者（教育人員為 85 年 2 月 1 日以前退休者；軍職人員則為 86 年 1 月 1 日以前退休者）：維持 18%優存利率。
2. 支領一次退休金者：維持 18%優存利率。
3. 84 年 7 月 2 日以後退休、支（兼）領月退休金且兼具新舊年資者（教育人員為 85 年 2 月 2 日以後退休者；軍職人員則為 86 年 1 月 2 日以後退休者）：自 106 年起調降至 12%，之後逐年調降 1%，至 110 年調降至臺灣銀行一年期定期存款固定利率 + 7%，並以 9%為上限。

資料來源：「勞工保險條例」、「公立學校教職員退休撫卹條例」與「陸海空軍軍官士官服役條例」修法草案，行政院，2013 年 4 月 25 日；「公務人員退休撫卹法草案」，考試院，2013 年 4 月 11 日。

筆者同意目前以紓解財務危機為優先，即使如此，這波改革所帶來的衝擊仍會很大，阻力也很高，經過在立法院的攻防戰之後，又可能變了調。特別有以下幾件事需特別注意：1) 各行業退休年金總所得與過去所繳的保費之比，簡稱「益本比」，究竟為多少？差異有多大？多少才合理？其中勞保雇主分攤七成部分，若視為勞工薪資的一部

分，其益本比即低於軍公教，否則將高出軍公教，這個議題影響極大；2) 計算各行業所得替代率時，所採取的「所得」定義不同，尤其是軍公教的「本俸」與作為計算的「薪資」應合理規範清楚；3) 政府對各年金保險須有撥補計畫並落實，但在政府財政吃緊下，目前似乎只能做到「部分提存準備」；4) 基金運作與投資報酬率，無法一廂情願，宜

採務實態度。

雖然在這次的改革草案當中，這些議題尚無法能有效解決，無論如何，筆者認為，宜先革除制度中容易形成「巧取」而造成不公的因素，以及調整各保險內部逆向補貼的現象，應可以在這一波改革中，配合進行，分述如下。

## 一、降低各行職業內部的不公、減少巧取機會

筆者以為改革的第一步，應以降低各行職業內部的不公。在五大工具中，退休薪資計算基礎是最容易產生內部不公的因素，簡言之，就是制度中存在「巧取」的機會。

由於勞保現制採最高 60 個月投保薪資之平均，作為勞工退休薪資計算的基礎，這就是所謂的「最佳薪資」（best salary）計算方式（註 11）；雇主與勞工若為了節省保費的支出，最有利的方式就是在退休前 5 年按照實際（較高）薪資投保，其餘時間則可能壓低投保薪資。在另一方面，軍公教採退休前最後一個月來計算，由於其薪資結構與投保方式較不具彈性，原本「巧取」空間不大，卻擋不住退休前晉升的濫用！同樣存在「內部不公」現象。

一些國家（含我國）不採用「生涯薪資」（career salary）而採較簡單的「最佳薪資」來計算，雖可節省一些行政成本，其代價就是容易產生內部不公。計算時間短（如當前最高 60 個月），被保險人接受度高，但巧取空間大；拉長計算時間（如行政院改革版最高 144 個月），巧取空間縮小，被保險人接受度較低，對於工作年資較短者（如 15 年）較為

不利。簡言之，「最佳薪資」計算時間若拉長，退休年金額度即會減少，而勞工所得替代率的下降程度又可能大過於公教，如此一來，反傷及「行業不平」。

另一方面，勞保投保薪資的上限（目前為 43,900 元），是否應掀頂？也應和「最佳薪資」聯動思考。掀頂若純是反映實質薪資，那是回歸正常，所得愈高保費繳愈多；弔詭的是，會不會因掀頂而使得「巧取」現象水漲船高呢？也就是投保期間的大部分時間低報所得，雇主與勞工均可減少保費負擔，快退休前以最高級距之實質薪資投保，將來退休給付將可以「拿更多」！這是一個道德難題，尤其保費分攤率在勞工 2 成、雇主 7 成、政府 1 成下，掀頂會讓雇主與政府都吃不消！

可是若不掀頂，勞工的老年給付水準不但無法提升，還會因為拉長最佳薪資時間以及調整給付率而下降！和公教之差距還可能比當前更大！

為了突破困境、跳出兩難，可考慮回歸以「生涯薪資」的平均來計算，但需要將歷年的投保薪資換算成為退休時的幣值，這樣誰都占不到便宜（即使掀了頂），惟獨需付出較大的行政成本。若擔心掀頂後雇主與政府的負擔會增加，可考慮「頂上」採非等比例方式補貼，不僅負擔不會爆衝，也能改善高收入高補貼的逆向重分配現象，敘述如下。

## 二、調整各保險內部逆向補貼的現象

公教保險之保費分攤率政府部分目前均為 65%，出現薪資愈高政府實質補助保費愈多之逆向補貼現象。可規劃按投保薪資不同等級，採差別政府分擔率，例如簡、薦、委

分別為 45%、55%、65%，薪資愈高，政府分擔率愈低；但須遵循一個原則，即政府對高薪者之補貼之絕對額度，不低於對低薪者之補貼，這對高薪被保險人而言，還是相對划算。此改革反彈聲浪會較小，也較符合「公平正義」。考試院目前改革草案，乃針對退休薪資計算基準，採 1.7 至 2.0 差別「乘數」，也有類似效果，不過，當「薪資」有明確定義時，「本俸」乘上任何「乘數」就失去其意義。筆者期待考試院，能趁此次改革，將軍公教「薪資」定義清楚，那麼就不需要「差別乘數」，可避免「歧視效應」。總之，政府分擔保費比率，若按薪資等級採差別補貼率，因為在繳費端減少政府對高所得的補貼，衝擊較小，正當性較高；相對地，在採差別乘數計算，直接影響退休所得，衝擊明顯，反彈可能較大，且缺立論基礎。

在勞保部分，考慮投保薪資上限 43,900 元往上調（可考慮採平均薪資的 1.5 倍，約 65,000 元）。保費分攤方式 43,900 元以下不改變，43,900 元以上部分，建議雇主與政府分攤採（級距式）定額補助或調降分攤比（例如雇主三成，政府仍一成）。勞工可隨著薪資水準上升增加投保額度，將來老年給付年金額度也因而提高，雖然高薪被保險人自繳保費提高，但來自於雇主與政府負擔部分，其絕對額度仍然多過於 43,900 元的投保金額。例如，以 8% 保險費率與 43,900 薪資來計算，雇主每月需負擔 2,458 元，若掀頂提升至 63,900 元為上限，每增加五千元當作一個級距，雇主採七成之等比率提撥，每增加五千元投保金額需多付 280 元，若降至三成，則每五千元只增加 120 元。

另一方面，勞保當中屬職業工會被保險人（無一定雇主或自營做業者），保費目前由政府分攤 40%，自繳 60%，由於資格認定較為鬆散，除了加強查察減少「人頭」，若未能提高自行負擔比例，這部分非受雇者投保薪資之掀頂，就沒有太大意義。

以上兩項建議，乃針對當前政府改革方案所提出之配套措施；若能成為修法之重點考量，筆者樂觀其成。總之，本節指出現階段勞保改革應納入考量 1.調整平均薪資計算方式 2.提高投保上限與改變「頂上」補貼方式。公教則在於按薪資等級調整政府補貼比例，減少逆向補貼現象。

## 柒、結論與未來方向

目前我國「社會保險」（第一層）主要法規為勞工保險條例、公教人員保險法、軍人保險條例、農民健康保險條例、國民年金法。另外在「退休與撫卹制度」（第二層）中，有勞工退休金條例、公務人員退休法、學校教職員退休條例、學校教職員撫卹條例、軍人撫卹條例、公務人員退休撫卹基金管理條例等。這原本是兩個不同層次的社會安全保障，由於發展背景與時間之差異，形成相當複雜的體系。即就單一個法來說，適用對象因不同年齡與時空條件都存在一些不同的規範；遑論跨不同的法，在保險費率、平均薪資計算方式、老年（或退休）給付率以及政府撥補方式等，都存在差異。

我國社會保險與退休制度有其特殊歷程，除了勞工部分的勞保與勞退，和世界銀行的第一與第二層類似，至於軍公教農方

面，落差頗為明顯。多年來的「大國民年金」想法，傾向於跨職行業來建立全民基礎年金，這原本是浩大的改造工程，也是經建會近年來一直在努力的部分；更因為過去勞保的討好式修法，以及軍公教退撫制度政府長期的過度負擔，農保的免費午餐等，都促使了財務危機加速形成，遑論人口高齡化將在此後的二十年加速進行，財務負擔快速累積，世代衝突性也將隨之升高。

在當前情況下，政府以紓解財務危機為首務，並不意外；且一般均認為須針對制度上五大工具（保險費率、給付率與退休薪資計算基礎、退休年齡、政府撥補、投資報酬率）來調整，才可達到目的。可是除了投資報酬率提高能真正實現，不會影響現行制度的運作之外；運用其他工具來改善財務問題，其代價就是被保險人需要多支付保費，退休時減少年金領取額度，還會涉及「信賴保護」與「誠信」的爭議。民眾的反彈，可想而知！

多數人都希望這次的改革能朝世界銀行所建議的多層級發展，審度我國狀況，社會救助體系大致完備（第零層），家庭內部支持機制在式微中但仍普遍存在（第四層），屬於第三層的商業年金保險，我國也並不缺少；若要朝向多層年金架構改革，並非不可能，其重點應在於第一層的基礎年金與第二層的職業年金的釐清與重建，建議如下：

### （一）未來方向：建立第一層的基礎年金與第二層的職業年金退休制度

第一層稱之為「基礎年金」，宜採「確定給付制」（DB 制），保障程度可採「社會

平均薪資」之 25%-30%（不低於貧窮線水準）。以當前「國民年金保險」作為基礎，來落實政府的責任（甚至可考量將「全民健保」整合進來，作為國民之基礎社會安全保障）。就像目前的國民年金，除了養老年金給付，保險項目尚有身障、喪葬、生育、遺屬給付。未來的「大國民年金」保費的分攤，政府宜占四成左右（目前國保政府負擔 40%），其餘六成由個人分擔。法定經濟弱勢者，則按規定由政府負擔全部或部分。按當前「國民年金」所規範之對象，國民滿 25 歲即應納保，一般可至 65 歲，身障同胞可至 55 歲。之後即可開始領取養老年金，直到死亡，這是屬於全民性「基本經濟保障平等原則」。

第二層社會安全保障是以雇用關係為基礎之「職業（退休）年金」。退休後的保障程度，主要的依據為工作時的提撥水準以及投保時間的長短（還有法定的費率與給付率）。由於薪資會因職行業、年資、工作性質...等而不同，在整個社會中形成一個分工體系，也因此創造出不同的生活形態與需求，乃屬常態，並且延伸至老年退休的生活。因此，第二層保障主要在反映個人職業及其所得，「在賺多少、繳多少、拿多少」的原則下，可以考慮採 DC 制或「混合制」（兼採 DC 制與 DB 制），這是建構職場生涯之延續符合「退休養老公平原則」。

單採 DC 制的設計較為簡單，被保險人按其薪資水準提撥一定比率進入個人帳戶，於退休時以年金方式領回本金、利息與投資所得。採 DC 制以「個人帳戶」方式，較不會受到人口結構變遷影響，但保障相對薄弱（通膨效難以避免），比較像強迫儲蓄。一般認

為，採 DC 制看不到國家的責任，為鼓勵企業來擔負部分保費，通常由政府來提供減稅，增強其誘因。目前我國的勞工退休金條例（簡稱勞退）自民國 94 年起由雇主提撥薪資的 6%，勞工也可以提撥最多 6% 的薪資（但大部分勞工並沒有自行提撥），其實已經朝向這個方向。

混合制的設計，一部分採 DB 制為強制性質，由雇主與被保險人共同分攤保費（例如各一半），至於保險費率應如何設定？取決於未來退休時這部分的所得替代率（例如，個人薪資的 25-30%）。另一部分，則是非強制性質的 DC 制，雇主與被保險人可以契約方式約定，保費主要來自被保險人，被保險人可視自己經濟狀況與意願來提撥，政府提供保證利率乃為主要誘因。

第一層設計乃為強制性，一般被保險人繳一樣的保費與繳費時間（如 25-64 歲），領取時間則可能不同（因壽命不同），死亡乃為政府遂行其基本照顧責任之終點，至於遺屬年金可採平均餘命作為給付參考點，簡言之，平均餘命之前死亡乃為領取遺屬年金（或一次給付）的要件。

第二層設計因保費主要是來自被保險人（與雇主）歷年所繳，若單採 DC 制，那麼老年給付水準完全來自於個人帳戶中的本金與各種收益。若採混和制，DB 部分應考量每個人終身繳的時間長短不同與水準的不同。理論上，退休年金所領取之總額應能反映被保險人（加上雇主）過去的「貢獻」，這是一種「公平原則」；因此，可設計按年金水準與領取時間之不同組合，供被保險人退休時選擇。例如，每月領少一點但可以領的時間

久一點，或每月領多一點但領短一點。若未達設定之領取時間便已死亡，餘額可移轉給眷屬。

如果以第一層基礎年金具有「社會平均薪資」25%-30% 的保障，第二層退休年金，若單採 DC 制或 DB 制，也能提供 25%-30% 左右之「個人薪資所得替代率」。兩層加起來，個人的退休經濟生活的保障應可達到「適足」，如果在第二層採混合制，除了 DB 之外，個人考量其能力與需要可以有另外「個人薪資」10%-20% 的保障，在 DC 制的個人帳戶中，那麼退休生活算是「滿足」。（註 12）

一般而言，「社會平均薪資」應可提供至少兩人基本生活之所需，當一個社會已達全民就保，此兩層式設計即屬小康，畢竟養老年金是針對個人而非養家之用。個人若要追求退休後更優渥的生活（或照顧其他人），過去的財富累積、投資與儲蓄，以及各類的商業保險（第三層保障）都是選項。

## （二）改革需有步驟，務實穩健、合理公平

總統指出當前我國年金制度面臨「經費不足、行業不平、世代不均」，其中問題的根本，在於財務的危機以及各行職業間退休實質所得落差明顯。至於不同年齡或世代間之「不均」，光是人口高齡化就「難以避免」，而事實上也很難去比較世代。我國軍公教的退撫制度就是一個例子，不同年齡群經過不同社會條件以及政府因應措施，從恩給制到當前的確定給付制，制度的相關配套更是繁瑣而多變（考試院，2013）。不過，純然以退休養老制度而言，當整個社會每一年退休人口數逐漸增加，而新進工作人口數相對減



少時，在確定給付（DB）制下，確實會不利於年輕世代，但從整體社會發展（如社會福利的日趨完備）觀之，新世代所獲得的福利要比過去的世代要好的許多。

最後，在五大工具中，國家的撥補通常是避免基金虧空的最後手段，而基金運用得宜所帶來的效益，也是基金資產增加的重要工具。然而，經濟情勢與基金操作能力從過去幾年的經驗來看，確實存在太多的不確定。這和保險開辦之初大筆基金不斷湧進，已有很大的轉變。當人口不斷老化，市場獲利又大不如前，稅收也可能下降，現在的國家已不再過於樂觀的看待投資報酬率與政府撥補能力了。當然，投資報酬率如何設定才合理？也就說不清楚了。至於，什麼是「適格」的單位組織、基金運用政策、基金操作專業人員…等？也都是當前需面對的議題。

過去 20 年來，歐洲各國為因應人口高齡化，以及出生率降低導致勞動人口減少之問

題，已逐步進行年金保險制度的改革。2008 年 9 月引發全球金融海嘯，接著有歐洲債信危機，加上嬰兒潮世代已開始步入老年，退休制度的改革更為迫切。我國高齡化速度正逐步加快中，高齡化程度在未來 20 年之後超越大部分歐洲國家，甚至在 50 年後趕上日本。改革良機已經錯過一段，不能再拖延下去！

鑒於政府各主責單位已有較詳細的分析報告與改革方案，本文盡量不重複但做了些整合判斷，並強調人口趨勢的衝擊；主要針對當前勞保與公教退撫之改革為討論內容，以及未來如何走向多層級年金保險制度作為建議重點，提出的意見以簡單務實為原則，並具有除弊與降低財政負荷、平衡行業的精神，希有助於這次改革的參考！

（本文作者為臺灣大學社會學系教授）

**關鍵詞：**人口高齡化、確定給付制、確定提撥制、年金保險、退休制度

## 註釋

註 1：民國 100 年社會福利政策綱領修正，在「社會保險」專章中，即有因應近年來社會情勢變化所做的政策宣示。第 6 條：社會保險體系之財務設計必須考量人口結構變遷所可能產生之財務危機，保險費率、給付水準、支付制度、所得替代率、行政費用等均應詳實評估，以符合財務健全與世代間公平正義。第 7 條：社會保險保險費率應依精算結果收支連動，避免因政治及經濟等環境因素干擾，影響保險費率之調整，以健全各類社會保險的財務穩定性。

註 2：由於勞保局已在 85 年成立，該條於民國 89 年修正時並未注意，延宕多年一直沒有進行修正。

註 3：王前主委如玄接受「時報週刊」（101 年 10 月 26 日刊出）訪問時，也述及「中央政府總預算一年不到二兆，那要五年不吃不喝，中央政府停擺五年，不可能嘛。所以反而只有寫那句話『政府負最後支付責任』（『為作者自該文中移入）才是不負責任」。

- 註 4：同時在這段期間，行政院與勞委會均忙於基本工資以及鼓勵臺商返鄉投資牽涉外勞配額；再加上，9 月中旬勞保局總經理轉任勞委會參事，9 月底王如玄主委請辭，10 月 2 日潘世偉接任主委…一連串事情。筆者當時了解到，勞保若不做改革，財務問題會更加嚴重，但改革又會對社會產生衝擊，且當時的社會氛圍，議題容易被炒作，恐導致社會混亂，反而不利改革的進行；因此，在那段時間筆者有多次的公開發言，提出人口變遷所帶來的衝擊，其中被報導較為廣泛者，乃於 10 月 3 日在中國國民黨中常會，以「2025 年」為題，說明臺灣的人口變遷到 2025 年會有哪些衝擊？年金保險為其一。
- 註 5：根據勞委會「101 年勞動情勢統計要覽」，「101 年實際保險給付共計 2,626.9 億元，其中以老年給付 2,195.2 億元居首，占總給付金額 83.57%，請領金額較上年增加 1,163.3 億元，或增 112.74%，係因勞工恐慌勞工保險基金提前破產，引發搶領潮所致，為歷年來次高」。「一次請領老年給付 101 年請領人數為 136,227 人，較 100 年 65,979 人多出 70,248 人」（<http://statdb.cla.gov.tw/html/trend/1011/htm/50703.pdf>）。
- 註 6：關於公務人員方面可參考考試院（2013）「退休年金改革的理念與說明」。
- 註 7：因勞工退休制 94 年開始強制由雇主提撥，需要到 109 年才能成就年金請領方式，此部分往往被忽略不提；於是媒體將軍公教的退撫年金、一次給付養老金與優利存款，加在一起，和勞工保險之老人給付年金作比較，展開一場「岳飛與張飛」之戰！
- 註 8：資料來源為 Ageing and Employment Policies-Statistics on average effective age of retirement, OECD. <http://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies-statistics-on-average-effective-age-of-retirement.htm>（visiting date: Sept.1, 2013）
- 註 9：資料來源為行政院勞工委員會統計處〈勞動統計櫥窗〉，取自 [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=41761dc1](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41761dc1)（檢索時間 2013 年 7 月 19 日）。
- 註 10：資料來源為銓敘部〈銓敘統計年報〉。[http://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](http://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)（檢索時間 2013 年 9 月 3 日）
- 註 11：OECD 國家中希臘即採最後 5 年薪資的平均，仍未如我國的「優厚」，其他採「最佳薪資」國家都採 10 年以上，OECD 國家中採「生涯薪資」仍是多數（OECD, 2011）。
- 註 12：OECD34 國退休年金所得替代率採所得中位數觀之，平均為 60.6%，超過 80%國家只有丹麥、希臘、冰島、盧森堡、荷蘭等 5 國（OECD, 2011）。

## 參考文獻

- 王順民（2005）。「老年經濟安全保障的迷思與弔詭」，收錄於〈詹火生與柯木興編著《建構臺灣老年經濟保障制度》，頁 63-79〉。財團法人國家政策研究基金會。
- 內政部（2010）。《內政統計通報 99 年第 42 週》。

- 行政院（2013）。〈勞工保險條例〉修法草案。
- 行政院（2013）。〈公立學校教職員退休撫卹條例〉修法草案。
- 行政院（2013）。〈陸海空軍軍官士官服役條例〉修法草案。
- 行政院經建會（2012）。《2012 年至 2060 年臺灣人口推計》。行政院經濟建設委員會人力規劃處。
- 考試院（2013）。〈公務人員退休撫卹法〉草案。
- 考試院（2013）。《退休年金改革的理念與說明》。
- 勞委會（2013）。《101 年勞動情勢統計要覽》。（<http://statdb.cla.gov.tw/html/trend/1011/htm/50703.pdf>）
- 勞委會（2013）。《101 年國際勞動統計》。（[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM\\_theme?page=47be6764](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=47be6764)）
- 勞委會（2013）。《勞保基金國內股票自行經營績效表》。（<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=6hi9Nr5zq5k%3d>）
- 考試院（2013）。《退撫基金歷年績效表》。公務人員退休撫卹基金。（<http://www.fund.gov.tw/lp.asp?ctNode=544&CtUnit=165&BaseDSD=7&mp=1>）
- 勞委會（2013）。《勞工保險基金投資運用》。勞委會。  
（<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=awZoj1dKrGM%3d>）
- 柯木興（2005）。「社會保險年金與退休金的基本概念」，收錄於〈詹火生與柯木興編著《建構臺灣老年經濟保障制度》，頁 81-92〉。財團法人國家政策研究基金會。
- 柯木興與林建成（2005）。「世界銀行多層次老年經濟保障模式的淺析」，收錄於〈詹火生與柯木興編著《建構臺灣老年經濟保障制度》，頁 33-46〉。財團法人國家政策研究基金會。
- 單驥（1996）。「國民退休年金制度中確定提撥制與確定給付制之比較」。經社法制論叢，17、18 期合訂本，65-83。
- 詹火生與林建成（2005）。「臺灣老年經濟安全保障制度的現況與未來」，收錄於〈詹火生與柯木興編著《建構臺灣老年經濟保障制度》，頁 1-32〉。財團法人國家政策研究基金會。
- 詹火生與柯木興（2005）。《建構臺灣老年經濟保障制度》。財團法人國家政策研究基金會。
- 楊靜利（2000）。「社會保險的意義與社會福利體系」。臺灣社會福利學刊，1，157-177。
- 薛承泰（2008）。「臺灣家庭變遷與老人居住型態」。社區發展季刊，121，47-56。
- 蕭麗卿（1994）。《高齡社會的老年年金制度》。三民書局經銷。
- OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*.
- Holzmann, Robert and Richard Hinz (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*". The World Bank, Washington, D.C. ([http://www.egm.org.tr/kutuphane/Old\\_Age\\_Income\\_Support\\_Complete.pdf](http://www.egm.org.tr/kutuphane/Old_Age_Income_Support_Complete.pdf))

附錄一：OECD 國家公共年金改革措施

國家	延後退休起支年齡	DB 改為 DC	DB 改為兼採 DB 及 DC	調降退休所得 替代率%	鼓勵私人年金 保險
美國	1983-2027 65→67		●	39.4	●
澳洲	男 65 女 64 (2014.07→65) 男女=67 (2017.07-2023.07)	●		11.8	●
紐西蘭	65	●		38.7	●
英國	2007 65→68		●	31.9	●
德國	2012-2029 65→67	DB 隨收隨付		49.1	●
捷克	延後請領年齡，至 2030 年時，男女皆為 65 歲。	DB		50.2	●
瑞典	65	1999 NDC=DC+隨 收隨付		31.1	●
法國	60.5 2010 由 60 提高至 62	DB、points		49.1	●
日本	2000 60→65	DB 部分提存準備		34.5	
韓國	1998 60→65	DB 部分提存準備		42.1	●

資料來源：Pension at a Glance 2011（經建會 101.11.20 整理）