



## 壹、年金改革的本質與挑戰

年金制度一直被視為是福利國家最核心的社會安全方案之一（Esping-Andersen, 1990）。自 1889 年德國開辦第一個勞工年金保險至今，公共年金制度已有超過兩個甲子的歷史。最近半個世紀以來，全球政治經濟迭經重大變動，包括二次戰後西方經濟的復甦、七〇年代兩次石油危機的衝擊、八〇年代迄今新保守主義的抬頭、九〇年代以來經濟全球化的躍進、以及 21 世紀初期全球金融海嘯的重創等，都對西方各國福利制度的發展造成重大的影響，也對各國年金制度的發展造成重大的影響。

正如 Myles 與 Pierson（2001）所強調，年金制度的發展必須順應時時變動的政策環境。尤其是，西方福利先進國家的公共年金制度大多是採取確定給付的制度模式，而在財務上則多是採隨收隨付的處理方式，此種制度和財務模式的年金制度，特別容易受到經濟情勢、勞動市場、人口結構等等因素之影響。

上一個世紀結束之前，美國紐約聯邦儲備銀行的副主席 Peterson（1999）曾在具有盛

名與影響力的 *Foreign Affairs* 上為文指出，到 21 世紀的時候，人口老化的問題將會與核生化武器的擴張、高科技的恐怖主義、致命超級病毒、極端氣候變遷、全球化的社會政治經濟衝擊、暴力種族衝突等問題一樣，成為全球必須面對的最重大挑戰。事實上，在 20 世紀尚未結束之前，全球各國就已如火如荼地進行年金制度的討論和改革。1980-90 年代，經濟合作開發組織（OECD）的會員國全部都經歷過重大的年金改革（傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正，2008）。同時，這一波全球年金改革的討論，由於有世界銀行（World Bank）、國際勞工組織（International Labor Office）、國際經濟合作開發組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）等等重量級的國際組織一起加入改革的論戰，使得年金改革成為全球熱門的政策議題。

與西方國家相比，我國的老年經濟安全保障制度發展較晚，雖然在 1950 年代就已建立公務人員保險、軍人保險與勞工保險等方案，提供老年相關的給付，但一直到 1990 年代政治民主化大幅進展之後，才開始有建構

現代化公共年金制度的討論。

正因為我國開始啓動老年經濟安全制度結構改革年金改革的時間晚於西方國家，因此，西方國家對於年金改革的討論，以及各國年金改革的實際經驗，都是我國思考年金制度發展的重要借鏡。

事實上，從內政部最早於民國 82 年成立「國民年金制度研議小組」並首度提出「國民年金保險法草案」（曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007），至今國內對於年金制度相關議題的討論已長達 20 年。這段期間，國內累積的年金制度相關文獻，包括政府的內部研議報告與委託研究、學者的研究著述、研究生的畢業論文等，已多如汗牛充棟。國內近年來對於年金制度的研究，應該已涵蓋所有重要的面向與議題，所累積的專業知識，可說已相當豐富。

然而，年金改革不僅是個專業問題，更是個政治問題（Pierson, 1996）。觀諸西方國家近四分之一個世紀以來的年金改革，儘管在改革的過程中可見對各個專業層面的論辯，但最後影響改革結果的，往往是改革的政治過程。

## 貳、國外的年金制度與改革：長或短？

西方福利先進國家近 30 年來的年金改革，主要因為經濟成長趨緩、勞動市場的就業狀況與薪資成長表現不佳、人口結構持續老化、國家財政日益惡化等等因素的壓力之下，對既有的公共年金制度進行緊縮（Myles & Pierson, 2001）。福利權益的緊縮，必然引

發既得利益者的反彈與抗阻。甚至，因為推動年金改革而導致執政黨下臺的情形也非罕見。

年金制度必須要因應社經條件的改變而調整，已是無庸置疑。然而，年金制度的調整，應在回應短期的結構條件，還是要求長期的制度穩健？年金制度是一個長期性的社會安全制度。目前全球辦理年金制度的國家，以採取社會保險方式辦理的國家最多（ISSA, 1999），在這種的制度之下，民眾要在就業生涯期間繳費數十年，才能換取老年或退休時能領取適足的給付以供老年生活所需。因此，此種模式的年金制度之運作，必須建立在長期穩定的制度架構下，讓參加年金制度的民眾對於此一制度的長期發展可以有明確的預期。當然，這並非意味民眾的年金權益不能因應結構條件變動做合理的調整，而是指年金制度的運作邏輯以及年金制度發展的長遠圖像必須能清楚地讓民眾瞭解。

例如，德國的年金制度是採隨收隨付制的社會保險制度，保險基金規模只維持在相當於一個月的給付支出的規模；當財務預估顯示保險基金餘額低於一個月的給付支出規模時，才需要調高保費來因應（Schludi, 2005）。換言之，德國年金財務僅在維持極短期財務平衡的基礎上運作。

美國的公共年金制度同樣是採取隨收隨付的財務處理原則之社會保險制度（Weaver, 2005），在 2010 年時，美國的老年、遺屬、身心障礙年金（OASDI）的總支出已經高於當年度的非利息收入（non-interest income）；到 2021 年時，年度支出會高於年度總收入；

到 2033 年時，年金基金會完全耗盡。換言之，美國公共年金的財務平衡，僅能再維持 20 年。因此，美國老年、遺屬與身心障礙基金管理當局要求立法部門正視此一財務隱憂，及時地修法調整（The Body of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Fund, 2013）。

韓國的國民年金制度雖然也是採取社會保險的制度模式辦理，但是其財務處理方式則比較傾向於採取基金制（funded）的原則來處理。韓國研究其國民年金制度的學者中，有人認為其年金財務處理是屬於完全提存準備制（fully funded）（例如：Yang, 2001）；也有人認為是屬於部分提存準備制（partial funded）（例如：Kim and Kim, 2005）。韓國的國民年金制度開辦於 1988 年，制度開辦初期，因繳費者多，領取給付者少，故其財務穩健。但因制度實施初期採低保費、高給付的設計，使得年金的長期財務狀況成為受關注的議題，促成了 1999 年進行了調高保費和降低給付的改革。此次年金改革之後，韓國國民年金在 2003 年進行首次財務評估，評估結果顯示，在 2036 年將首度出現當年度保費收入低於當年度給付支出的情形，且國民年金基金將會在 2047 年時耗盡（Moon, 2009）。即使這份評估報告顯示韓國的國民年金財務仍可維持 44 年的平衡，但卻在韓國引發了「國民年金財務危機」的隱憂與討論。因應國民年金財務的隱憂，韓國衛生福祉部於 2003 年 10 月向國民大會提出年金改革案。經過數年的討論和拉鋸，到 2007 年終於通過改革方案，透過大幅的給付緊縮，讓國民年金基金耗盡的時間推延到 2060 年（Kim, 2012）。

從上述德國、美國與韓國年金財務狀況的例子，可以明顯看出，各國年金制度財務平衡的設計與要求有極大之不同。德國年金制度的財務機制僅維持極短期（1 個月）的財務平衡，但國內並無「年金財務危機」之議；相對地，韓國的年金在 2007 年的大幅改革之前，其當時的財務預估仍可維持 44 年的支出需求，但韓國卻於 2004 年出現反國民年金運動，許多打擊與質疑國民年金制度的言論在網路上廣為流傳，顯示出民眾對該制度的不信任和對該制度長期永續經營的疑慮（Kim, 2012）。顯然，社會大眾對於年金制度的信賴，以及其對年金制度永續經營的信心，與該國年金制度的財務可以維持多久之平衡並無必然之關連。

我國這一波年金改革的討論，始於 2012 年 10 月 9 日聯合晚報的報導（註 1）。該該篇報導根據最近一次（2012 年）勞保局對於勞工保險的財務精算評估報告，指陳我國勞工保險將 5 年後（民國 107 年）出現年度收支逆差；並在 15 年後（民國 116 年）「破產」。

如果將社會保險出現年度收支逆差（及當年度收入低於當年度支出）視為「寅吃卯量」或是「吃老本」，那麼美國的老年、遺屬與身心障礙年金制度在 2010 年就開始落入此種情境；如果社會保險年金的基金沒有餘額就被視為「破產」，那麼德國的年金制度在過去半個多世紀以來時時都處於破產邊緣。但不管是該國民眾或是國際社會，卻少有人去質疑美國或德國的年金制度已經破產或是瀕臨破產。然而，「年金制度即將破產」的論調卻在國內甚囂喧上，造成民眾人心惶惶，甚至引發被保險人的給兌搶領給付（註

2)，導致主管機關必須鄭重地出面呼籲：「勞保不會倒」（註3）。

我國是勞工保險於2008年才完成重大的改革，實施老年年金制度。根據制度實施初期（2008年）的推估，在當時的制度架構下，勞工保險將在2018年出現當年度收入少於當年度支出的情形；而其基金餘額將在2026年時變成赤字（邵靄如，2008）。兩年後（2010年）再度進行的例行精算報告，則顯示在既有制度架構下，於2020會出現當年的保費收入低於當年的給付總額的情形；在2031年時，勞保的基金就會耗盡而轉為負數（蔡惠玲，2010）。2012年11月勞保局再度公布定期委外實施的精算報告，此次精算報告中顯示，勞保首度出現年度收支失衡的時間是2017年；勞保基金耗盡而轉為負數的年度為2027年（邵靄如，2012）。事實上，最近一次的精算報告結果，和四年前（2008）勞保年金制度剛實施時所做的勞保財務推估結果相去不遠，但卻在社會上引發「勞保將破產」的恐慌。

如果勞工保險如此的財務狀況，可被視為「瀕臨破產」，那麼我國軍公教退撫基金制度也已在破產邊緣。根據公務人員退休撫卹基金管理委員會所委託的精算報告，公務人員部分的退撫基金將於2029年耗盡基金；教育人員部分將於2027年耗盡基金；而軍職人員部分將於2018年就耗盡基金（美林顧問股份有限公司，2010）。僅國民年金因受益於開辦初期符合領取給付資格者少，保險的財務狀況相對穩健。根據最近一次的精算報告，依據若國民年金法的規定每兩年調高保險費率的假設下，國民年金基金資產累積餘額在未來40年都不會出現不足支付當年給付

的情形（黃泓智，2012）。而國民年金法與勞工保險條例也明訂，若保險基金餘額足以支付未來二十年保險給付時，保費不予調高。

2012年底在面對國內民眾對「年金破產」的廣泛疑慮，總統也親上火線，提出「政府掛保證、安心30年」的訴求（註4）。從以上描述的國內年金制度設計內涵以及主政者宣告的年金改革目標觀之，我國年金制度的規劃者似乎是以年金基金能維持20-30年的財務平衡視為年金制度的長期經營目標。

這種制度規劃與改革的基礎，受到來自各方的質疑。首先是民眾信任的缺乏。對於總統提出年金改革可以「安心30年不會倒」的保證，臺灣智庫的一份民調結果顯示，只有14.2%的受訪者相信，不相信者高達七成七（註5）。其次，是對年金財務模式的不同觀點。有人質疑，勞保基金尚有可觀之餘額，並無改革之必要（註6）。同時，國內也不乏學者與團體明確地支持年金制度應走向隨收隨付制（勞動者雜誌編輯室，2013），無須採取事前提存基金的設計。顯然，國內年金制度發展的核心爭議，不在年金基金的規模應能維持多少年的支出，而是對年金制度的財務模式缺乏共識，以及對於年金制度的長期經營缺乏信心。

## 參、年金改革的政治：緩或急？

社會大眾對年金的制度邏輯認知不同，以及對自己未來長遠年金給付權益缺乏信心，這些議題都需要經過長期與細密的社會對話與討論，才能加以改善。但這國內一波的年金改革，主政者卻試圖在極短的時間內，提

出改革的方向與內涵。因此，雖然相關單位短期密集地辦理逾百場的座談，但政府提出的改革內容，仍受到各方強烈的質疑與反對。

從西方國家年金改革的經驗觀之，重大的年金改革，通常是經過長期的討論與折衝才能竟其功。例如，瑞典前一波重大的改革，政府於 1984 年成立年金委員會檢視既有年金體系的問題並提出改革建議，但直到 1998 年才通過立法改革，歷時 14 年（郝充仁，2010）。鄰近的韓國於 1988 年開辦國民年金制度，政府於 1996 年開始研議第一波年金改革，到 1998 年底才完成立法通過改革；第二波改革衛生福祉部於 2003 年 10 月向國民大會提出年金改革法案修正，到 2007 年才完成改革立法。韓國這兩次的年金改革也都歷經數年的時間。

事實上，我國前一波的年金改革，也是歷經多年的討論才完成立法得以實施。根據政府年金改革業務主管的描述，我國國民年金制度的規劃，始於內政部於民國 1993 年 4 月開始成立研議小組進行規劃，到 2007 年 8 月完成國民年金的立法，共歷經四個主要規劃階段，計 14 餘年的時間（曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007）。這期間曾經歷 9 位不同的行政院長，主導政策規劃的行政院經建會與內政部首長也經多次更迭。此外，此期間亦因發生 921 地震而導致實施時程的延後，又因首度政黨輪替而使得制度規劃的制度內涵數度轉向，預定的實施期程也多次變更。同時，在進行國民年金制度漫長的研議與討論之期間，老年農民福利津貼已大幅擴張其對象，並大幅調高其給付水準，進而導致國民年金保險最終無法納入已經享有普及式津貼的農民，使得政府欲透過國民年金來整合既

有的各項免繳費式老人津貼的政策目標大打折扣。從前一波國內年金改革的經驗觀之，年金改革的過程拖得越久，變數越多，亦不利於改革之推動。

前一波年金改革時程過長導致枝節橫生，加上國內各個年金方案除了國民年金之外都面臨緊迫的財務壓力，因此主政者將這一波年金改革的時程訂得如此急切，似亦有其正當性。然而，如前文所述，年金制度的財務應以短期或長期的平衡為基礎，實牽涉到財務機制的抉擇，並非年金基金規模越龐大、能支應越久的支出需求，就是最佳的年金制度財務設計。同時，年金制度的長期經營，繫於民眾對制度的信任。而追求時效、溝通不足的急切改革，勢必影響民眾對於年金制度的信任。尤其是，前一波的年金改革（1993-2007 年），儘管對於先前制度大幅做結構式的調整，但改革的方向大體上是提升民眾的權益保障。而這一波的改革，是要削減民眾的年金權益，對民眾的衝擊更大，更需要社會對話與溝通。

今（2013）年 7 月份時媒體的一項調查顯示，軍公教受訪者有 71.5%、勞工受訪者有 64% 支持政府推動年金改革以挽救破產危機。然而，卻有七成的受訪者對於改革後只將勞保破產年限往後延 15 年、公務人員退撫基金往後延 5 年，表示不滿意（今週刊，2013）。顯然，在政府將年金「財務危機」與「破產」做為這一波年金改革的主調後，民眾對年金制度更缺乏安全感，對於政府長期經營年金制度健全運作的能力更不具信心。

從國外年金改革的經驗來看，改革過程的政策對話，除了對民眾的溝通之外，主要

政黨以及利害關係人的協商也是重要的一環。例如，德國、韓國等國家近年重大年金改革過程中，政黨的競爭與合作就是影響年金改革法案是否通過的重要關鍵。德國 1997 年的年金改革，是在沒有獲得反對黨的支持與背書下完成，雖然改革方案過關，但卻因而導致 1999 年反對黨上臺後，即推翻此一改革結果，造成政治的紛擾（Hinrichs, 1998）。韓國 2007 年的改革，則是一度出現「大國民黨」和「民主勞工黨」這兩個最保守與最激進的政黨結盟聯手推動改革的情形，最後加上與「開放國民黨」的合作，才終於讓年金改革能竟其功（Kim, 2012）。

Pierson（1996）指出，在福利擴張的階段，政策制訂的政治過程是「爭功」（credit claiming），而在福利緊縮的階段，政策制訂的政治巧門是「避過」（blame avoidance）。而「避過」的策略之一，就是在削減福利的過程中擴大決策的參與，強化改革的正當性。Sarfati 與 Ghellab（2012）針對 10 個國家年金改革過程的分析發現，有開放讓重要的社會伙伴充分地參與公開討論者，較能順利通過改革，包括北歐國家和荷蘭等國的改革經驗都是如此。這些國家的經驗實是我國推動年金改革應認真參考的對象。

如 Bonoli（2000）所言，在各種福利緊縮的改革過程中，面對的不再是意識型態的左、右之爭，而是推動政策改革者與利益團體之爭。我國經歷近 20 年來的民主化發展後，社會各利益團體在碰到自身利害相關的政策與法令變革時，往往都能熟稔地透過各種管道在國會進行結盟與遊說，以影響改革的結果。年金改革的提案一旦從行政部門送

到國會修法，其命運最終仍決定於立法院各方力量的角力。與社會大眾利害相關至鉅的法案，若未經過與主要政黨及重要利害關係人的充分協商就送進立法院，未來在國會中必定遭逢各方的激烈論辯與抗阻。若推動改革者欲在爭議中強力主導改革方案的通過，則除了導致政壇紛爭，更會傷及民眾對政府治理年金制度的信心。

## 肆、結論與建議

公共年金制度是各國保障民眾老年經濟安全的最重要制度。在人口持續老化以及勞動市場表現不佳的情況下，年金改革成爲各國重大的政策挑戰。近年來包括國際勞工組織與世界銀行等重要的國際組織，也投身關注此一議題，並提出年金改革的價值與原則。這一波國內的年金改革，主管機關提出將針對「經費不足、行業不平、世代不均」等三大問題進行改革，但所喊出的改革方向：「多繳、晚領、少領」，卻易讓民眾形成改革旨在透過削減權益以避免年金破產的印象。

如前文所述，所謂「年金破產」其實是一種迷思，是一種立基於提存準備的年金財務模式的觀點。年金基金應該要能維持多久的支出需求，純粹是年金財務制度選擇的問題。強調「年金破產」說，固然有助於提升改革的合法性，並凝聚社會大眾對年金改革的認同，但卻不利於民眾對年金制度的信任。同樣地，倉促而欠缺充分社會對話的年金改革同樣傷害民眾對制度的信任。

國內各界對於年金制度的財務處理機制

應朝向預先提存基金制或隨收隨付制仍有分歧之意見，在此情況下，主管機關定期辦理之年金財務評估，針對保險費率推估的部分，除了估算立基於完全提撥假設的所謂「最適費率」之外，亦應估算隨收隨付假設下所需的長期保險費率水準，以供各界參考討論。

從西方國家的經驗觀之，年金改革不是畢其功於一役的改革，而是順應國內外政治、經濟與社會條件時時調整的過程。即使這一波的年金改革全如決策者所願，改革後可維持財務平衡的時間達 30 年，那麼在 10 年後社會上還是會再出現「年金 20 年後破產」的恐慌。有鑑於此，如何建立常態的機制，以定期檢視年金制度的運作狀況與問題，並

提供年金制度發展的社會對話平臺，同時推動社會教育以增進民眾對年金制度的瞭解，是我國年金制度發展應思考的問題。鄰近的日本與韓國都設有常設的年金制度研究機構，這是我國可以考慮學習的。此外，德國年金改革的社會協商機制、英國年金改革均以「政策綠皮書」來向社會各界諮詢、日本每隔五年對年金制度做整體檢討並提出改革方案，國外的這些作法也都是我國未來推動年金改革可以借鏡之處。

（本文作者為臺灣大學社會工作系助理教授）

**關鍵詞：**年金、年金改革、年金政治、社會保險、人口高齡化

## 註釋

註 1：「勞保基金快破產」，聯合晚報 2012-10-09，A2 版。

註 2：2012 年 10 月媒體開始大幅報導「勞保將破產」後，次月份（2012 年 11 月）領取勞保老年給付（不含老年年金）的人數達 37,176 人，較前一年同月份（2011 年 11 月）的 7,434 人暴增逾 4 倍；請領老年年金人數達 293,322 人，較前一年同月份的 183,053 人增加逾 6 成。見行政院勞工委員會業務統計提要，民國 100 年 11 月與民國 101 年 11 月。

註 3：「勞保不會倒，民眾請安心」。行政院勞工委員會官網，2012-10-19。  
<http://www.bli.gov.tw/news.aspx?sys=news&type=new&id=uQ9FgiXqZgQ%3d>。

註 4：見總統府新聞稿：「總統召開記者會說明我國年金制度改革第一階段方案」，民國 102-01-30 日。  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=29127&rmid=514>。

註 5：臺灣智庫：「馬總統連任週年成績單記者會會後新聞稿」，2013-05-12 日。  
<http://www.taiwanthinktank.org/chinese/page/5/61/2635/0>。

註 6：例如，中華民國全國總工會即認為，勞保基金仍有餘額，「沒有虧損問題」，故無須改革。見中華民國全國總工會：「反對勞保年金制度改革案」。2013-04-25 日。  
<http://www.cfl.org.tw/page1.aspx?no=100100204112638212&step=1&newsno=100130425193422338>

## 📖 參考文獻

- 今週刊，2013。別把孩子當提款機。第 864 期。
- 邵靄如，2012。勞工保險普通事故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。
- 郝充仁，2010。瑞典實施 NDC 年金制度之研究。行政院經濟建設委員會委託研究報告。
- 曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007。我國國民年金之規劃歷程。社區發展季刊，116: 11-27。
- 黃泓智，2012。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。
- 勞動者雜誌編輯室，2013。拆解年金核爆危機。勞動者雜誌，170: 6-10。
- 傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正，2008。德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究。內政部委託研究報告。
- Bonoli, G. 2000. *The politics of pension reform: institution and policy change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinrichs, K. 1998. *Reforming the public pension scheme in Germany: the end of the traditional consensus?* ZeS Working Paper 11/98. Bremen: Center for Social Policy Research.
- ISSA, 1999. *Social Security Programmes throughout the world*. Geneva: ISSA.
- Kim, Yeon Myung and Kyo-seong Kim, 2005. *Pension reform in Korea: conflicts between social solidarity and long-term financial sustainability*. In G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.) *Ageing and pension reform around the world*. Cheltenham: Edward Elgar
- Kim, Yeong Soon, 2012. *Are Korean Welfare Politics Changing?: The Politics of the First and Second Pension Reforms in Korea*. *Korea Social Science Review*, 2(2): 93-129.
- Moon, Hyungpyo, 2009. *Demographic changes and pension reform in the Republic of Korea*. ADBI Working Paper No. 135.
- Pierson, P. 1996. *The new politics of the welfare states*. *World Politics* 48.2 (1996) 143-179.
- Sarfati, H. & Y. Ghellab, 2012. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: state unilateralism or social dialogue?* ILO Working Paper No. 37.
- Schludi, Martin, 2005. *The reform of the Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press.
- The Body of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Fund, 2013. *The 2013 annual report of the Body of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Fund*.
- Weaver, R. K. 2005. *Public pension reform in the United States*. In G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.) *Ageing and pension reform around the world*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Yang, Bong-min, 2001. *The National Pension Scheme of the Republic of Korea*. [http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/The%20National%20Pension%20Scheme%20of%20the%20Republic%20of%20Korea%20\(Yang,%202001\).pdf](http://ssreform.treasury.gov.za/Publications/The%20National%20Pension%20Scheme%20of%20the%20Republic%20of%20Korea%20(Yang,%202001).pdf)