

臺灣的年金風暴：危機與轉機



臺灣大學社會工作學系 教授
林萬億

內容大綱

- 前言
- 當前社會保險與退休金制度的重大缺失
- 改革目標
- 改革原則
- 改革具體內容
- 改革行動策略
- 結語

前言

- 觀諸世界各工業先進國家，年金制度須要改革都是因為人口老化、財務困難。
- 年金改革的目的並非取消老年年金，而是同時保障老年經濟安全，兼顧年金基金財務健全。
- 更重要的是年金制度的改革都是跨世代、跨黨派的政治、社會大工程。1985年以來的日本如此，1991-1999年的瑞典、1992-1995年的義大利、1995年的法國、2005年的德國都一樣。

前言

- 臺灣的年金改革不只涉及世代正義，也牽涉職業間的差距、族群間的隔閡，以及階級間的不均。可是，改革的動力不應建立在族群、階級間的鬥爭，而是為了世代共好、族群共存、勞資共榮。因此，建構一個社會團結模式（Social solidarity model）的年金改革計畫，實是當前迫切所需。
- 社會團結是指個人透過文化與歷史橋接成為社會的一份子。社會成員間不分種族、職業、性別、身心條件等差異而有互惠與義務，相互容忍與慈悲。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

□ 我國社會保險與退休進制度的沿革

- 1943年公務人員退休法。
- 1944年學校教職人員退休條例。
- 1950年勞工保險。
- 1950年軍人保險。
- 1958年公務人員保險。
- 我國職業分立的退休金與社會保險制度確立。
 - 1958年「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，種下至今仍爭議不休的退伍（休）金18%優惠存款的前因。
 - 1960年公務人員、1965年教育人員分別比照辦理。
 - 1972年「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」，濫發缺乏法源的年終工作獎金與年終慰問金。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

- 1995年修正公務人員退休法將退休金由恩給制改為儲金制。
- 1999年將公務人員保險改為公教人員保險。
- 2005年實施勞工退休金新制。
- 2007年通過國民年金法。
- 2008年通過勞工保險條例修正案，將勞工保險老年、失能、遺屬給付年金化。
- 2010年公務人員退休法修正，將18%優惠存款法制化。
- 2011年起公務人員保險也進入年金化的修法階段。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

□ 一、制度分歧複雜

- 分歧在於依職業身分不同分別建立制度，但保障水準參差不齊。
- 複雜在於每一種職業身分不同的國民的老年年金保險與退休金也是分別規定於不同法規中；且社會保險與退休金制度的給付型態又分別包括一次給付(lump sum payment)與年金給付(pension or annuity)；對於保險費分攤或基金提撥制度也混雜著恩給制、確定給付制(defined benefit, DB)，以及確定提撥制(defined contribution, DC)。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

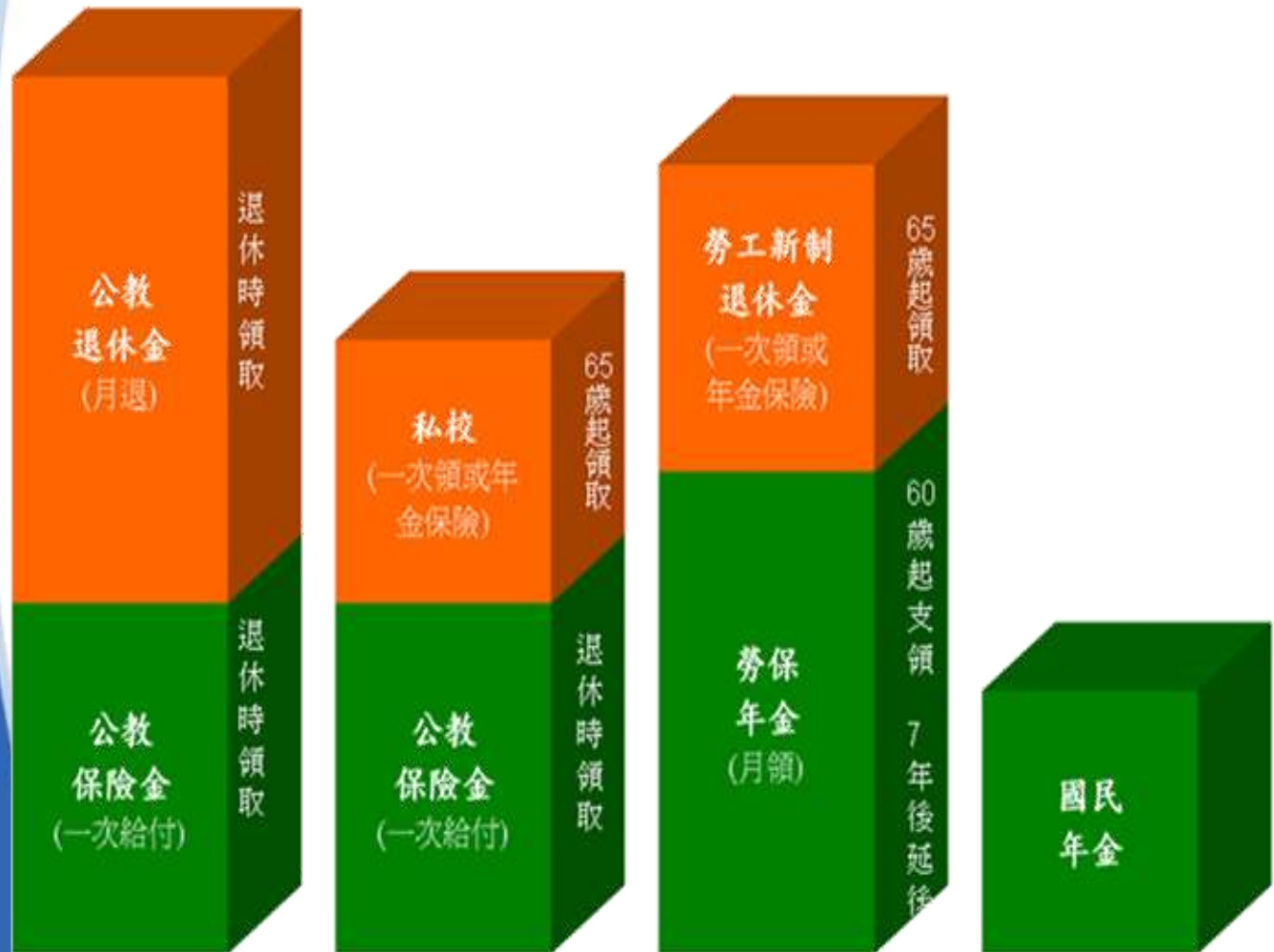
□ 制度分歧複雜的困境：

- 首先，分別立法，使保費分擔或提撥與給付水準不易一致。
- 其次，基金分散，不利管理與營運。
- 第三，易為選舉操作、各個擊破，而圖利特定群體，造成基金財務赤字嚴重。
- 最後，各自為政，整合不易，改革更難。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

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	勞工保險、 公教人員保 險、軍人保 險。	軍人退伍金、勞工 退休金、公務人員 退休金、教職人員 退休金、私校教職 員退休金、政務人 員退職金。	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	勞工保險、 國民年金。	軍人退休俸、勞工 退休金、公務人員 退休金、教職人員 退休金、私校教職 員退休金。	老農津貼

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失



壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

□二、基金財務潛藏鉅額債務

- 給付偏高、費率太低。
- 預期壽命延長。
- 人口老化（見下表）。
- 基金投資獲益率低。例如，2010年8月到2012年9月，勞保基金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%。亦即賺少賠多。

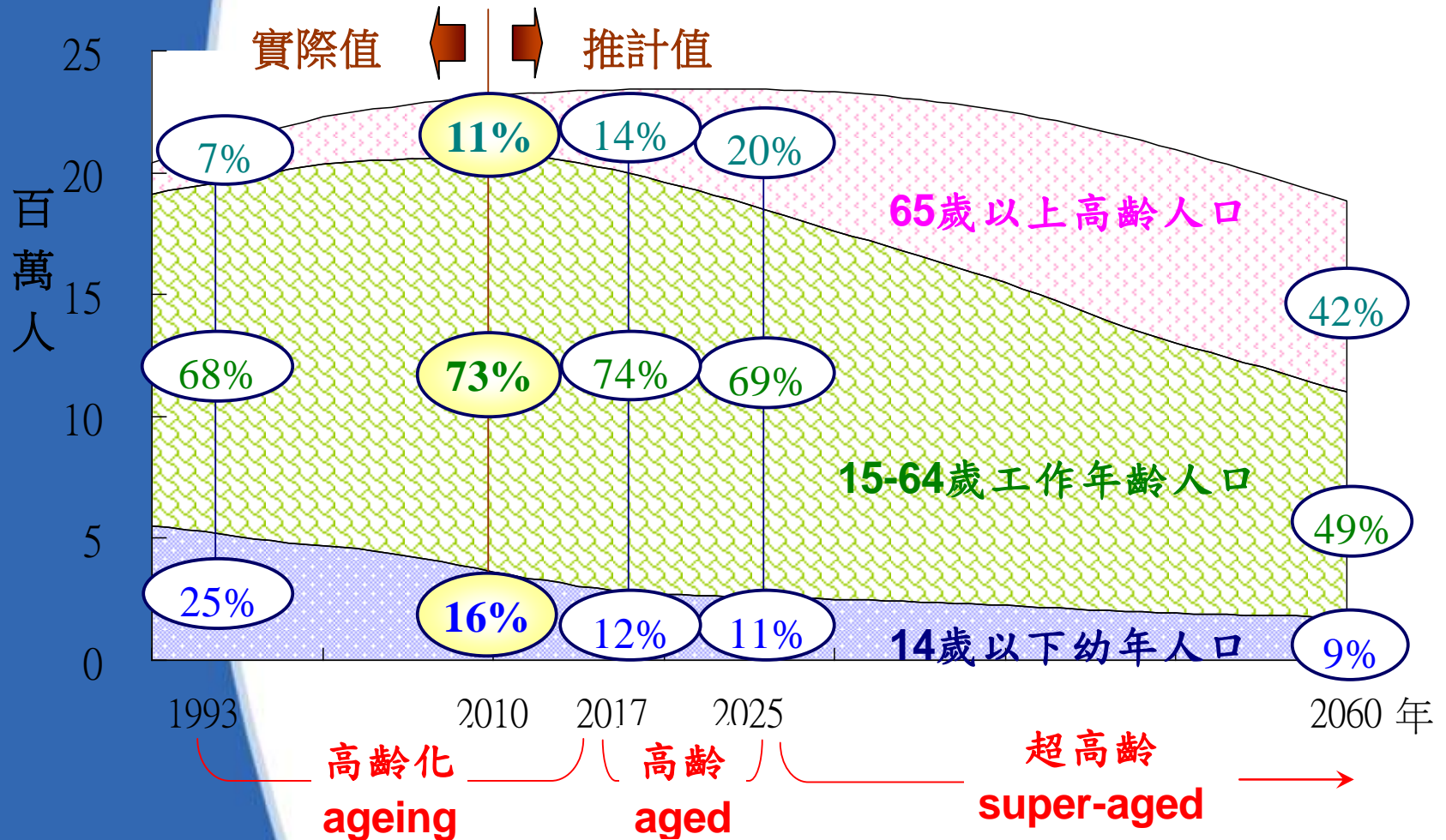
壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

項目	合計	中央政府	地方政府
合計	149,052	115,876	33,176
1. 舊制(以前)軍公教人員退休金未來應負擔數	60,442	28,850	31,592
2. 退撫基金新制未提撥之退休金	19,125	19,125	-
3. 勞工保險(普通事故老年、失能及死亡給付)未提存責任準備	63,131	63,131	-
4. 公教人員保險給付(以前)未來應負擔數	1,602	1,602	-
5. 國民年金未提存準備	1,357	1,357	-
6. 軍人保險未提存保險責任準備	275	275	-
7. 農民健康保險未來保險給付精算現值	1,499	1,499	-
8. 各級政府積欠健保、勞保及就保等保險費補助款暨退休公教人員優惠存款差額利息	1,621	37	1,584

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

基金別	身分別	精算(估算) 負債	已提存 責任準備	未提存 責任準備	提存 比率
勞保基金		68,508	5,377	63,131	8%
退撫 基金	政務人員	7	1	6	8%
	公務人員	10,661	2,733	7,928	26%
	教育人員	9,626	1,690	7,936	18%
	軍職人員	3,625	371	3,255	10%
	小計	23,919	4,794	19,125	20%
國保基金		2,779	1,422	1,357	51%
合計		95,207	11,593	83,614	

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失



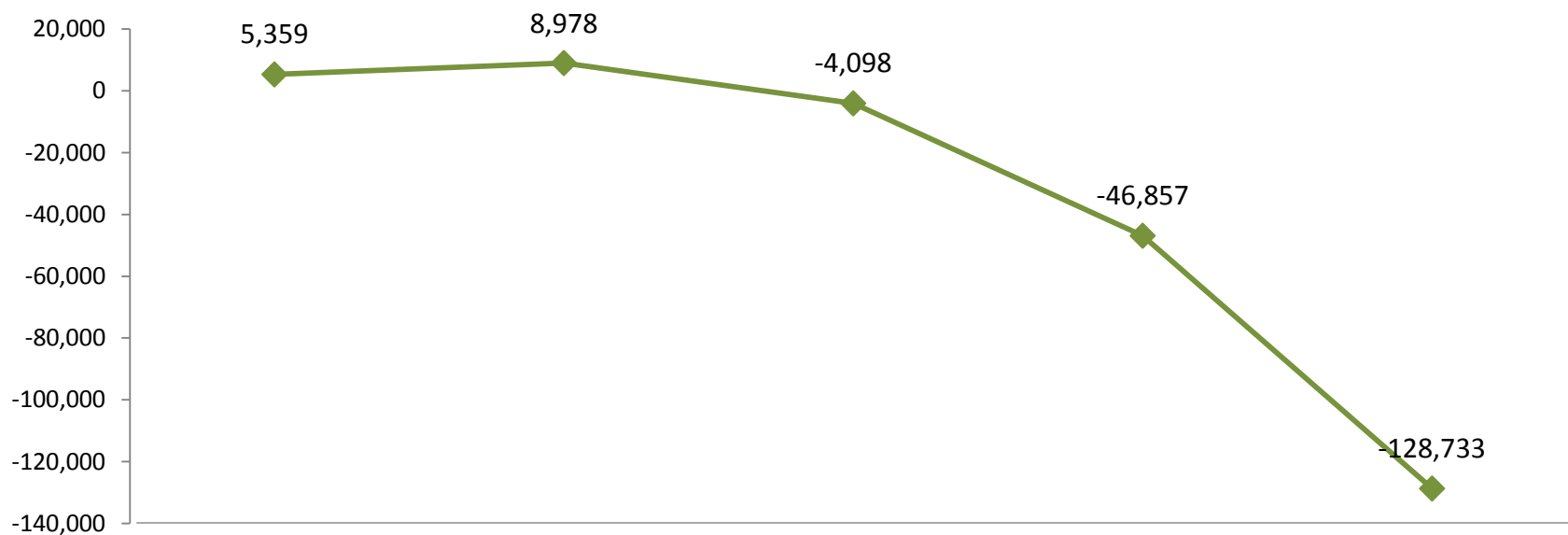
壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

	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)
年金世代的平均生育人數	346,347	402,620	416,068	386,823
繳保險費的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%

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

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	7.50%	12.00%	12.00%	12.00%	7.00%
法定上限費率	12.00%	12.00%	15.00%	12.00%	12.00%
首次出現收支 不足年度	109年	100年	109年	107年	121年
累積餘額出現 虧損年度	120年	108年	120年	116年	135年

2012年勞保財務現金流量表



單位：億元

年度	101	107	117	127	137
收	2,658	3,466	3,865	2,589	94
支	1,647	3,405	6,362	8,171	10,945
淨值	5,359	8,978	-4,098	-46,857	-128,733

註：收入為保費收入加上投資效益或借貸資金成本

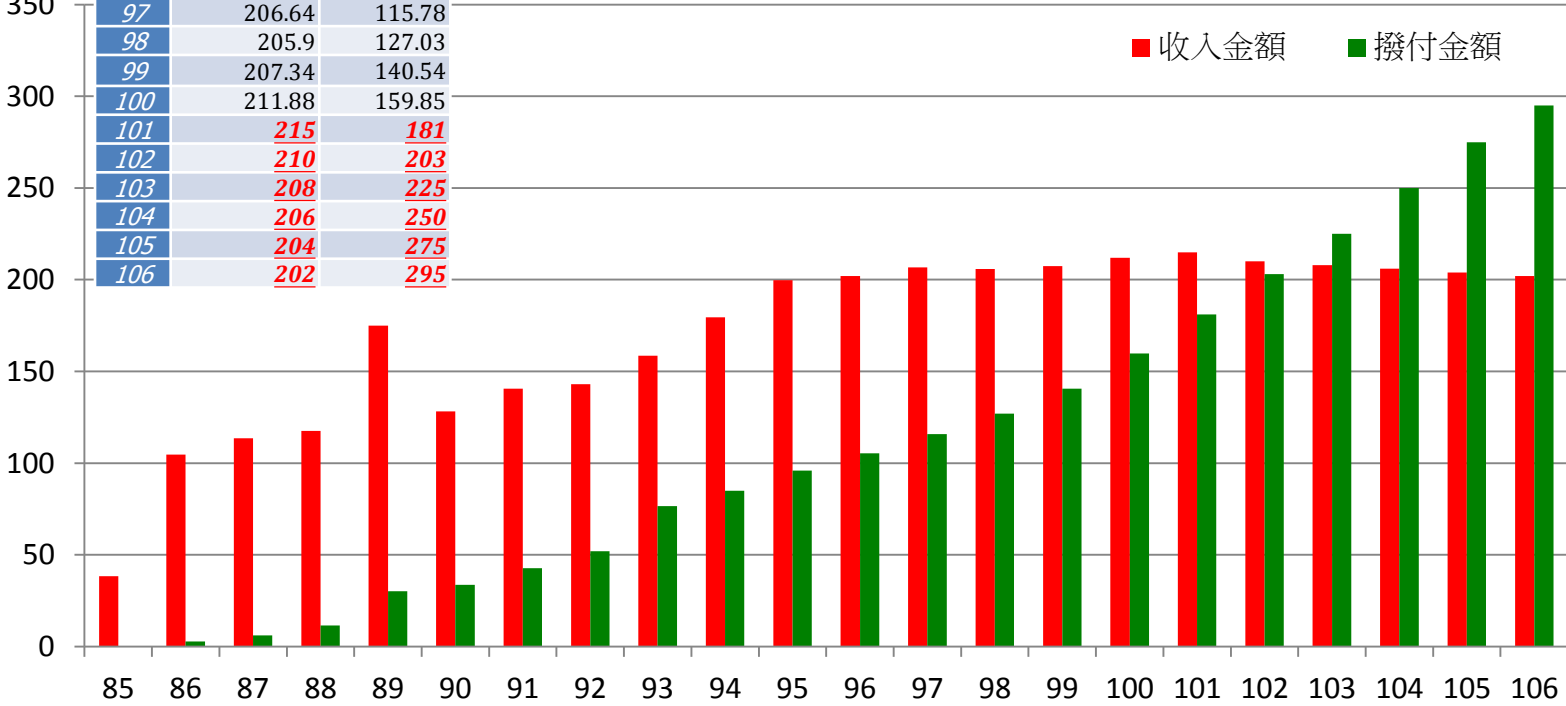
比勞保更危急的是：

教育人員退撫部份(左表內的紅字為預估)

說明：假設條件103年以後不調高費率，維持在12%。
 已經考慮少子化之後的教師減少。但第5次精算的作法加上孳息109才會收支逆轉，晚6年。

單位：億元

年度	收入金額	撥付金額
85	38.37	0.1
86	104.68	2.73
87	113.53	6.1
88	117.53	11.53
89	174.95	30.26
90	128.2	33.73
91	140.59	42.72
92	142.97	51.93
93	158.6	76.61
94	179.45	84.91
95	199.7	95.97
96	201.94	105.34
97	206.64	115.78
98	205.9	127.03
99	207.34	140.54
100	211.88	159.85
101	215	181
102	210	203
103	208	225
104	206	250
105	204	275
106	202	295



壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

□ 三、職業不同保費分擔差距大

- 由受僱者全額自付：荷蘭。
- 由受僱者負擔較多的國家：以色列、斯洛凡尼亞。
- 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。
- 由雇主負擔較高比率的國家：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。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

	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%	7.5%	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%	60%	無	40%

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

□四、職業不同保障差距大

□五、給付所得替代率偏高

- 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30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
$$\begin{aligned} & \times 35 \text{年（加保年資）} \times 1.55 \text{（年資給付率）} \\ & = 17,360 \text{元（每月年金）}，\text{占其投保薪資} \\ & 32,000 \text{元的} 54.25\%。 \text{若再加上勞工退休新制} \\ & \text{提撥} 6\%， \text{預期所得替代率總計可能超過} \\ & 70\%。 \text{不過，須要等} 30 \text{年後才會發生。} \end{aligned}$$

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

- 我國軍公教人員的退休給付所得替代率長期以來偏高，甚至高達90%~100%。30年年資者所得替代率在1990~2020間都超過90%，並有13年超過100%。25年年資者所得替代率在2009前多數超過90%，此後開始快速下降，預估2019年降至64%。
- OECD國家以毛所得來計算，平均所得替代率男性約57.3%，女性較男性低約2%；若以淨所得來計算，所得替代率約68.8%。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%，是造成其政府財政潛藏債務的主要原因之一。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

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
保險 年金	國民年金	4,220,905	40	6,739	6,739	8,968
	勞工保險	9,877,890	--	8,035	12,986	20,414
	公教人員 保險	589,991	36	366,480	1,184,724	1,853,280
	軍人保險	--	45	863,100	--	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27.4%		
	公教人員 退輔制度	612,755	53	916,200	1,480,905	4,633,200
	私立學校教 職員工退休 撫卹基金	89,231	61(81)	1,221,449	2,007,449	8,339,760

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

表11：30年新舊制年資

	月退休所得				所得替代率			
	5等	7等	9等	12等	5等	7等	9等	12等
1980	10160	12299	14912	18152	93.2	91.6	90.3	89.3
1989	22487	28052	34208	42200	88.4	87.6	87.1	86.6
1992	36080	40919	49213	55434	86.9	86.7	86.3	86.2
1994	40084	45476	54721	61655	86.7	86.5	86.2	86.0
1995	42056	47723	57436	64722	86.6	86.4	86.1	85.9
2000	50904	57669	69268	77966	95.3	95.1	94.8	94.7
2007	60030	68040	81757	92050	105.8	105.6	105.3	105.2
2010	61533	69746	83812	94366	108.4	108.2	108.0	107.8
2011	60698	68798	82670	93079	106.9	106.7	106.5	106.4
2012	61699	69924	84026	94607	105.4	105.2	105.0	104.9
2016	57740	65429	78612	88504	98.6	98.5	98.2	98.1
2018	56607	64142	77063	86758	93.9	93.7	93.5	93.4
2019	55188	62532	75123	84571	91.5	91.4	91.1	91.0
2024	47319	53598	64362	72440	76.2	76.0	75.8	75.7

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

表12：25年新舊制年資

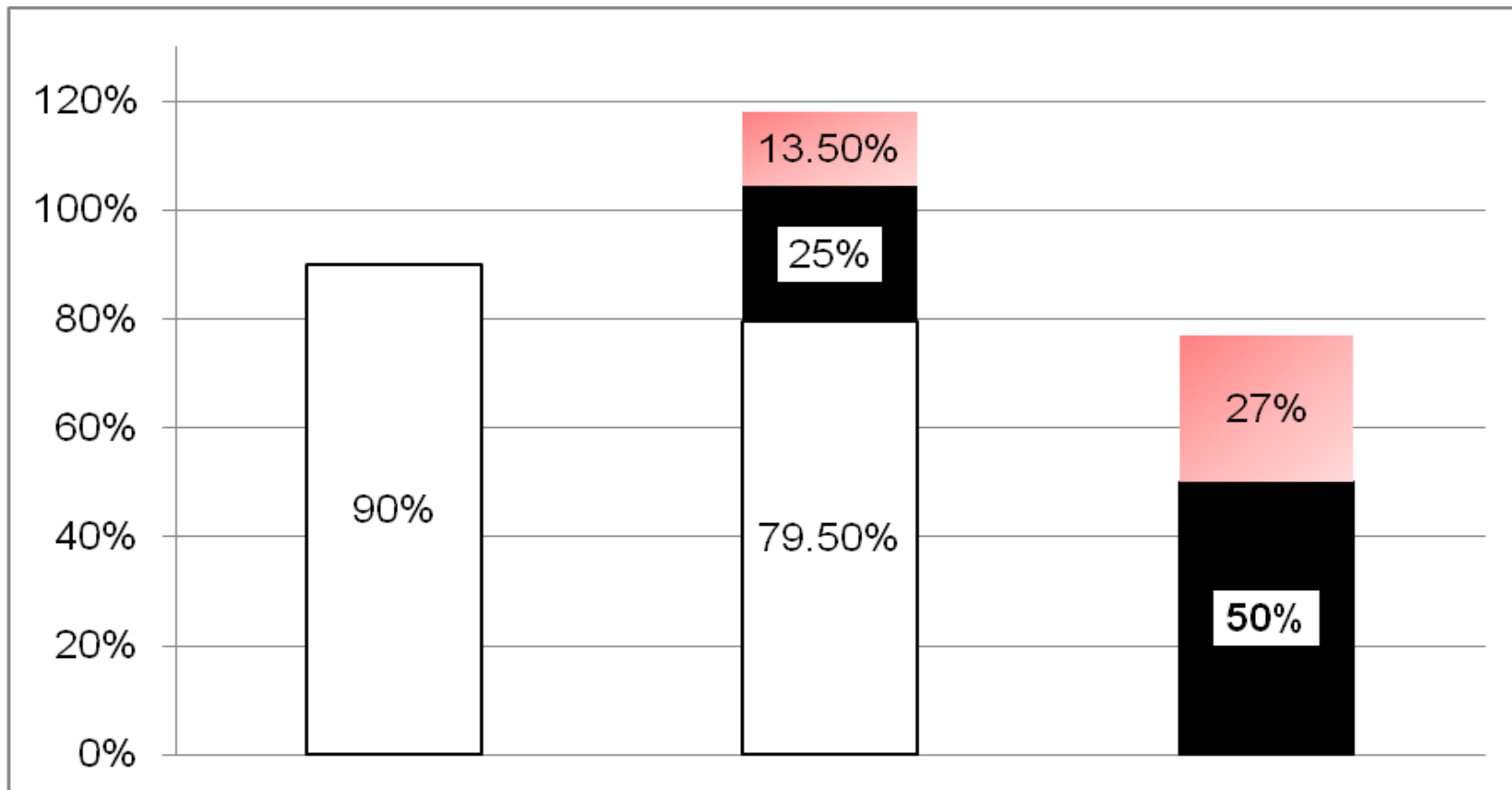
	月退休所得				所得替代率			
	5等	7等	9等	12等	5等	7等	9等	12等
1980	10160	12299	14912	18152	93.2	91.6	90.3	89.3
1989	22487	28052	34208	42200	88.4	87.6	87.1	86.6
1990	26108	32538	39572	48752	87.8	87.2	86.7	86.4
1991	33971	38528	46340	52194	87.1	86.8	86.4	86.2
1994	40084	45476	54721	61655	86.7	86.5	86.2	86.0
2001	51328	58146	69848	78626	93.2	93.0	92.7	92.6
2005	54855	62163	74679	84070	96.6	96.4	96.2	96.1
2012	49476	56047	67313	75766	84.5	84.3	84.1	84.0
2018	40826	46226	55484	62431	67.7	67.5	67.3	67.2
2019	38875	44011	52816	59424	64.5	64.3	64.1	63.9

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

- 2010年公教人員優惠利率存款18%改革未竟，其不合理的現象如下圖，在於年資與基數計算過高。1995年以前舊制時期，公保養老金一次給付年資計算基數，第5年起至第10年每年1個基數，第11年起至15年，每年2個基數，第16年起至20年每年3個基數，最多36基數（圖中下條曲線）。但新制實施後，年資短基數反而高，5年已是16個基數，第10年已有26基數。第15年基數已達31個（如圖中的上條曲線）。使得年資基數被墊高，一次退休金就可增加很多，存入18%優惠利率後，再加上退休制度的年金，軍公教人員的所得替代率，就可能超過90%，甚至是100%。

不同世代公教的所得替代率(相較於在職薪資)

(空白為恩給制 / 黑色為政府提撥 / 粉紅為公教提撥)

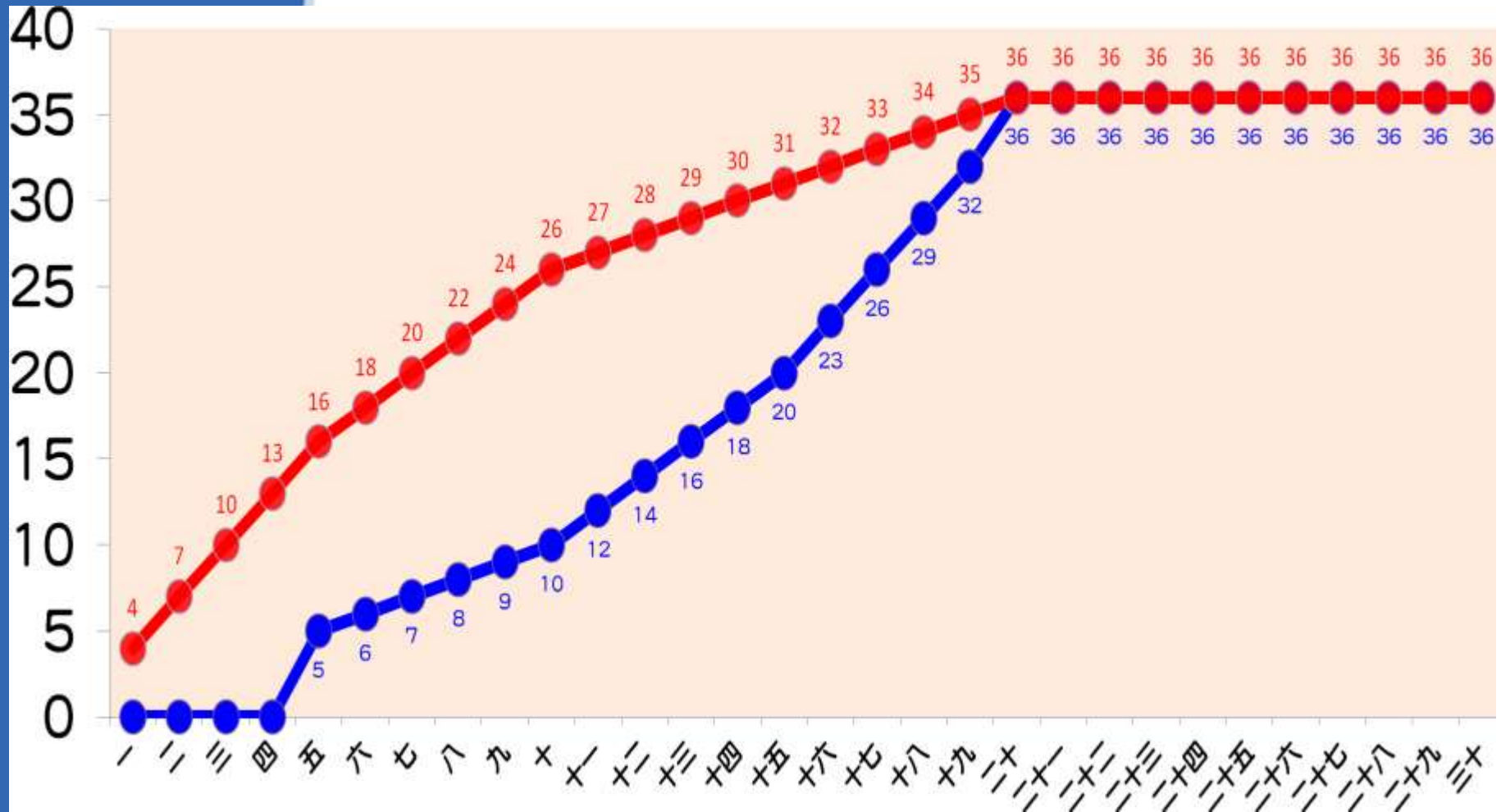


30年舊年資

15年舊年資
15年新年資
(未改革前)

30年新年資

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失（18%優惠存款）



壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

個人毛收入 平均 (%)	男			女		
	50%	100%	200%	50%	100%	200%
澳洲	73.3	47.3	35.4	70.8	44.8	31.8
加拿大	76.6	44.3	22.2	76.6	44.4	22.2
日本	47.9	34.5	27.0	47.9	34.5	27.0
韓國	64.1	42.1	23.9	64.1	42.1	23.9
紐西蘭	77.5	38.7	19.4	77.5	38.7	19.4
美國	51.7	39.4	29.7	51.7	39.4	29.7
法國	55.9	49.1	37.1	55.9	49.1	37.1
德國	42.0	42.0	32.3	42.0	42.0	32.3
義大利	64.5	64.5	64.5	50.6	50.6	50.6
英國	53.8	31.9	16.9	53.8	31.9	16.9
OECD平均	72.1	57.3	47.3	70.6	55.7	45.6

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

個人淨收入 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

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

□六、過早退休不利人力規劃

- 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。事實上，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。
- 國民年金、老農津貼也是以65歲為領取年金（或津貼）年齡。

壹、當前社會保險與退休金制度的重大缺失

表15: 各主要工業民主國家年金請領年齡

年金給付年齡	澳洲	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	60	60	60	60	-	62	-	63	60	-

貳、改革目標

- 健全財務制度，永續發展社會保障。
- 拉近給付水準，俾利促進社會團結。
- 合理分擔保費，創造勞資政三贏。
- 局部整合制度，期使分立而一致。
- 擴大保障範圍，讓全民皆獲保障。

參、改革原則

- 一、**永續性**：財務健全、收支平衡、制度永續發展，兼顧世代正義。
- 二、**公平性**：不因職業不同，老年經濟安全保障有明顯差異。
- 三、**合理性**：社會保險的費率必須負擔得起，以免影響工作時期的可支配所得；且兼顧受僱者、雇主、政府的負擔能力。
- 四、**務實性**：在年金改革制度前的社會保險基金潛藏債務，經精確計算後，應由政府分年撥補。年金改革後的保險基金財務則應健全，政府除應分擔的保險費之外，不宜再額外負擔債務。
- 五、**效率性**：提升保險基金投資效率、資訊更加透明公開、擴大利害關係人參與。

肆、改革具體內容

□ 一、整體制度設計

- （一）軍公教人員保險年金化，退休金確定提撥制。軍公教人員與勞工的社會保險與退休金制度設計趨於一致，同是兩層制，社會不公平的疑慮可以逐漸消弭。
- （二）建立農民離農年金制度。修正農民健康保險法，改為農民保險，並完整提供老年、遺屬、生育、死亡、失能給付，且為確定給付年金制。老農更有保障。
- （三）老年農民福利津貼回歸國民年金。在暫行條例施行時期，已具有領取7,000元資格者的權益應予保障。

肆、改革具體內容

□ 一、整體制度設計

- （四）調整社會保險保費分擔比例。受僱者與雇主的保險費分擔（或提撥金）應趨於一致。
- （五）制度改革應明訂選擇年金給付的最後期限。規定被保險人必須於一定期限內完成制度選擇，以利財務規劃。
- （六）老年給付均應規定有保留年資權利。
- （七）將保險財務自動調整機制入法。
- （八）提升基金投資效率。

肆、改革具體內容

□二、軍公教人員

- （一）降低軍公教人員所得替代率到60-70%。
- （二）逐年延後請領年金給付年齡到65歲。並設計各5年的減額年金與展延年金制，以利不同性質的軍公教人員可以彈性適用。
- （三）調整薪俸計算方式，比照勞工規定，以最高120個月薪資平均作為基礎。同時，年金給付的調整應與消費者物價指數（CPI）同步，而非以年終慰問金等名目權充，造成社會紛擾。

肆、改革具體內容

- 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年金化之前的債務，應精算其數額，政府訂定計畫分年撥補。
- (二) 合理化勞工保險的保費與給付。調整月投保薪資為平均最高投保薪資的120個月，與軍公教人員一致計算標準。並重新精算財務，倘若無法維持長期收支平衡，宜提高保險費率，或調降年資給付率，如調降為1.3%，期使收支平衡。

肆、改革具體內容

- 三、勞工
 - (三) 將人口老化趨勢納入財務精算。
 - (四) 確認職業工人採定額加保。
 - (五) 勞退基金收益應以「複利」計算。
 - (六) 勞退監理會應提升其獨立地位與行政位階，主委與委員應有任期保障。

結論

- 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。

結論

- 涉及的政府部門包括行政院、立法院、考試院；影響所及包括內政部、人事行政總處、教育部、國防部、農委會、勞委會、銓敘部等，其複雜可想而知，是龐大社會工程。但是，今天不改，時機稍縱即逝。
- 截長補短、相互體諒、保障弱勢是當前年金改革的必要手段。然而，也無須以階級鬥爭看待之，也不宜以個人利益爭取之，更不要以政治謀略算計之。要以全民均能獲得生活保障、社會不分職業都可團結互助、國家財政永續發展為前提，才是人民之幸，國家之福。

簡報結束

謝謝聆聽
敬請指正

