# 我國的年金制度改革: 危機與轉機

林萬億

臺灣大學社會工作學系教授

2013.1.25

# 我國的年金制度改革:

# 危機與轉機

林萬億

# 前言

觀諸世界各工業先進國家,年金制度改革的壓力均來自人口老化造成的潛藏債務、產業結構改變出現的保障不足,以及保險費分擔帶來的財政負荷。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,使隨收隨付制(pay-as-you-go, PAYG)的年金保險的財務出現入不敷出。產業結構改變使創立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。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。

而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保障權利;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。

臺灣也不例外,面對人口快速老化、年金的財政壓力沈重。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。

本文首先介紹年金體系的制度定位,基於此,必先探討社會安全體系;進而介紹社會保險體系及其性質,以及年金制度設計。其次,探討我國的年金保險與退休制度的缺失。第三,介紹世界各國年金改革的趨勢。最後,提出我國年金制度改革的建議。

壹、 年金制度在社會安全體系中的位置

年金保險(pension insurance)是社會保險的一支。但並非所有年金給付都是以社會保險的形式出現。不過,年金保險還是年金給付的主體。

社會保險(social insurance)是所有工業先進國家的社會福利體系中,除了社會救助之外歷史最悠久的制度。剛統一不久的德國,俾斯麥政府於 1881 年開始推動疾病保險,於 1883 年 6 月 15 日經國會(Reichstag)通過,建立一個國家強制的疾病保險(sickness insurance)方案,將所有工業工人納入保障,是為世界上第一個社會保險。接著,1884 年德國會再通過意外保險(accident insurance),1889年再通過老年與殘障保險(old age and invalidity pensions insurance)(Kuhnle,1982),開展了人類社會以風險分攤的方式來保障工人的健康、職業災害與老年經濟安全的制度。

社會保險又是社會安全(social security)體系的一環。因此,在討論社會保險之前,必須先瞭解社會安全。社會安全是社會以集體的行動來保障個人對抗所得的不足。據此,狹義的社會安全政策是指所得維持(income maintenance)政策(McKay, 2005)。而維持個人與家戶所得的機制通常以社會保險與社會救助兩項為主(Pierters, 2006),社會津貼(social allowance)為輔。在國際上比較,社會安全常與社會保障(social protection)兩詞交互使用(Hill, 2006)。

#### 一、社會安全體系

就社會福利體系言,社會安全是所得維持的一環。英國社會福利學者提默思 (Titmuss,1958)在《福利的社會分工》乙文中指出社會福利可以用三種形式來 呈現:財稅政策、職業給付、社會服務。據此,廣義的社會福利包括:狹義的社 會福利、財稅福利,及職業福利三種。而狹義的社會福利,也就是一般社會大眾 熟悉的社會福利包括社會保險、社會救助、社會津貼、社會(福利)服務、就業、 社會住宅、健康照顧等。其中與經濟安全相關的方案統稱為所得維持。因此,所 得維持方案就不只來自社會安全給付,還包括獲得自財稅體系與職業體系的減免、 優惠與給付(詳見表 1-1)。

雖然,最早的社會保險立法出現在德國。但是,首先使用「社會安全」來涵蓋社會保險體系者應屬美國 1935 年的社會安全法案(Social Security Act)。而將社會安全法案更完整地建置者,非 1938 年的紐西蘭莫屬(Rys, 2010)。我們從美國 1934 年羅斯福(Franklin Roosevelt)總統為了通過社會安全法案(Social Security Act)而給國會的諮文中即可清楚地理解什麼是社會安全。他說:「在諸

多我們的目的中,我認為最優先的是我國男人、女人與兒童的安全,......,人們期待一些保護以對抗在人類世界中無法全然預測到的不幸。」(Millar 2003:34)。 點出了社會安全在於對抗可預測與不可預測的社會風險(social risks)。前者如 生育、老年;後者如職業災害、疾病、失能、失業、死亡等。

推動社會安全最力的國際勞工組織(The International Organization, ILO)在 其「進入 21 世紀:社會安全的發展」(Into the 21st Century: he Development of Social Security)指出社會安全在於回應人們廣泛的安全渴望。亦即保護人們對抗 工業社會及其發展所引發的不安全的社會風險。或者說社會安全在於對抗資源的 喪失。據此,社會安全是一種完整保護人類的損害(human damage)的機制。包 括短期或長期喪失所得(疾病、職業災害、失業、老年)、養育子女與失能者造 成所得不足以為持家計、疾病支出增加造成所得降低、缺乏資產以維持過得去的 (decent)生存(Pierters, 2006)。這些社會風險看似個別的,其實幾乎所有人 一生中都不可避免地會遭遇到。據此,依國際勞工組織(ILO)第 102 號公約規定 最低社會安全標準包括:醫療照顧、疾病給付、失業給付、老年給付、職業災害 給付、家庭給付、生育給付、失能給付、遺屬給付等,就是在於因應上述社會風 險。是故,社會安全是一種促成人民以社會團結(social solidarity)的形式因應 所得不足、減少、喪失的風險的一種集體機制。

社會安全雖然以現金給付為主要手段,但是,並非一陳不變。首先,並不排除實物給付(in kind benefits)。例如,某些國家的健康照顧是提供現金給付,有些則提供醫療服務,有些兩者兼具。其次,現金給付並不只是消極補足,而必須輔以活化(activation)方案。例如,失業保險提供現金給付;同時,必須輔以就業服務,讓失業勞工儘早返回勞動市場。第三,社會安全並不必然只是以保險費為基金來源,也涉及稅收經費的運用。例如,國家針對家庭養育兒童的成本分攤,有些國家採稅收制的普及兒童津貼,有些採資產調查的兒童津貼,有些國家以減稅、免稅來彌補家庭養育兒童的成本增加(Pierters, 2006)。

二次戰後,英國的貝佛里奇爵士(Sir William Beveridge)為了促銷其主導的 貝佛里奇報告(the Beveridge Report),提到:「英國的計畫是立基在繳保費原 則上,而不是由國家發給所有國民津貼。但是,享有給付是被保險人繳了保費之 後的權利。」(Millar, 2003:34),據此可知社會安全並不單指社會保險而已, 也包括社會津貼,或存在久遠的社會救助。

而社會風險也會隨著社會發展而改變,在工業社會時代,社會風險是因疾病、 老年、殘障而失去工作,導致貧窮。隨著各國進入後工業社會(post-industrial society) 而出現新的社會風險(new social risks)。這是指因個人經驗社會經濟 轉型的結果而導致的福利喪失(welfare losses)的情境(Esping-Andersen, 1999; Esping-Andersen, Gallie; Hemerijck and Myles, 2002; Bonoli, 2006) 。 具體的經驗 包括:工作與家庭間的失衡問題、單親家庭的增加、脆弱的人際關係、低或老式 的技術無法因應勞動市場的需求,以及不足的社會安全網(特別是針對非典型就 業、派遣勞動、部分工時就業等)。這些現象肇因於去工業化(deindustrialization)、 就業三級化(tertiarisation of employment)、女性勞動參與率提高,及就業去標 準化(destandarisation of employment)等(Bonoli, 2006:5-6);或者如 Pierson(2001) 所說的福利國家的後工業壓力(post-industrial pressure),包括:從製造業轉向服務 業的生產力下降引發的經濟成長遲緩、福利國家擴張與成熟及政府承諾的成長極 限、人口老化、家庭結構的轉型。據此,為因應舊社會風險(工業社會的貧窮與 失業風險)所建立的凱因斯福利國家(Keynesian Welfare State)下的社會安全制 度,就必須調整以因應新社會風險的產生(Pierson, 2006)。例如,人口老化導致 的隨收隨付制 (pay-as-you-go, PAYG) 年金保險的財政赤字、傳統職業別社會保 險無法涵蓋彈性的就業、失業保險無法保障不穩定就業的青年等。

工業先進國家,包括美國在內,之所以會支持建立社會安全體系的理由如下 (McKay, 2005):

- 預防貧窮:任何社會安全方案與貧窮問題息息相關。社會安全制度比傳統濟貧更普及地預防貧窮。
- 縮小貧富差距:透過社會安全體系的保險費分擔與國家補助,以及給付制度,的確可以縮小貧富差距。
- 3. 促進社會團結:如本文末所主張的社會福利可以創造團結的社會。就社會安全來說,由風險分攤來達成所得維持,將全體國民,或國民之大部分納入風險分攤體系,是透過社會保險基金把人民圈在一起。
- 4. 支撐市場經濟:社會安全體系源起於職業相關的保障,如職業災害、疾病、所得相關年金、失業等,其實是在避免市場經濟失靈。

從以上討論可知,社會安全體系可大分為三個類屬: (Hill, 1993; Dean, 2002)

1. 缴保費的給付(contributory benefits)

這就是一般慣稱的社會保險。由被保險人與雇主,或政府先繳保險費,一定期限後,俟保險事故發生,如老年、疾病、生育、死亡、傷殘、職災、失業、失能等,可請領相關給付。

2. 資產調查的給付 (means-tested benefits)

這就是我們熟悉的社會救助(social assistance),或公共救助(public assistance)。請領給付者必須先經過資產調查,或所得調查,其資產或所得低於規定水準以下者,不足部分才由社會救助給付補足。

3. 普及的非繳保費與非資產調查的事故或分類給付(universal/contingent or categorical benefits, non-contributory, non-means-tested)

這是指國民因某種法定社會事故,如生育、身心障礙、失能、老年等,由國家發給津貼,補償其損失。如因生育造成家庭教養兒童的負擔,而有兒童津貼(child allowance)或家庭津貼(family allowance);因家庭成員嚴重身心障礙而造成家庭照顧負擔沈重而有失能者照顧津貼等。通常社會津貼是社會保險所不涵蓋的項目,才以津貼形式發給。例如,有老年年金保險的國家,就不再有老年津貼之發放;有失業保險的國家,也不再有失業津貼,而只保留失業救助。

從表 1-1 可以看出所得安全體系是多柱(multi pillars)、多層(multi tiers)的保障。

表 1-1 所得維持方案的類型

| 社會安全體系 |     |         | 財移          | 禮多 | Á   | 職業體系   | <b></b> |     |     |
|--------|-----|---------|-------------|----|-----|--------|---------|-----|-----|
| 普及/    | 社會保 | 社會救助    | 社會救助給付(選擇式的 |    | 財政給 | 職業相關給付 |         |     |     |
| 事故或    | 險給付 | /資產調查的) |             | 付  |     |        |         |     |     |
| 分類給    | (繳保 | 常態方     | 行政裁         | 免  | 稅   |        | 法定的     | 非法定 | 私人的 |
| 付(免    | 費的) | 案       | 量方案         | 額、 | 扣   |        |         | 的   |     |
| 繳保費    |     |         |             | 除額 | Į   |        |         |     |     |
| / 非 資  |     |         |             |    |     |        |         |     |     |
| 產調查    |     |         |             |    |     |        |         |     |     |
| 的)     |     |         |             |    |     |        |         |     |     |

| 兒童給   | 退休年  | 所得支        |             | 薪資所 | 個人津 | 法定疾   | 職業疾   | 個人年 |
|-------|------|------------|-------------|-----|-----|-------|-------|-----|
| 付(津   | 金與國  | 持/身        |             | 得稅扣 | 貼   | 病給付   | 病給付   | 金給付 |
| 貼)    | 家第二  | 心障礙        |             | 除額  |     |       | / 生 育 |     |
|       | 層年金  | 與老人        |             |     |     |       | 或陪產   |     |
|       |      | 最低所        |             |     |     |       | 假給付   |     |
|       |      | 得保證        |             |     |     |       | / 健 康 |     |
|       |      | / 年 金      |             |     |     |       | 保險給   |     |
|       |      | 信用         |             |     |     |       | 付     |     |
| 身心障   | 求職者津 | <b>丰</b> 貼 |             |     | 年金保 | 法定生   | 職業年   | 個人儲 |
| 礙生活   |      |            |             |     | 險費扣 | 育 / 陪 | 金     | 蓄年金 |
| 津 貼 / |      |            |             |     | 抵   | 產假付   |       |     |
| 陪伴照   |      |            |             |     |     | 給     |       |     |
| 顧者津   |      |            |             |     |     |       |       |     |
| 貼     |      |            |             |     |     |       |       |     |
| 失能照   | 失能給  | 社會基金       | <del></del> | 兒童照 |     |       |       |     |
| 顧者津   | 付    |            |             | 顧免稅 |     |       |       |     |
| 貼     |      |            |             | 額、扣 |     |       |       |     |
| 工業災   | 死亡給  | 住 宅        | 行政裁         | 除額  |     |       |       |     |
| 害與戰   | 付    | 給付         | 量的住         |     |     |       |       |     |
| 爭年金   |      |            | 宅給付         |     |     |       |       |     |
| 計畫    |      |            |             |     |     |       |       |     |

資料來源:作者修改自 Dean(2002),表 5-1。

## 二、社會保險體系

社會保險是一種由被保險人先繳交保險費,不論是志願或是依法強制的,一旦風險事故發生就取得給付資格(entitlement)的社會安全制度。既然稱社會保險,就表示由政府支持辦理,讓風險分攤社會化,而不是個人化或家族化。通常社會保險的財源來自保險費,但是,並不排除部分或全部財源來自稅收,這無損於社會保險的本質。因為對人民來說,繳保險費與繳稅都是一樣的支出。原則上各國社會保險都是強制加入的,如同汽車第三責任險一般,只要有行車執照就必須納保,所以必須由公法(public law)加以規範(Pieters,2006)。若有非強制性的社會保險往往是因為部分不屬於強制被保險人選擇加入,而出現自願性加入社會保險。例如,雇用人數少於法定強制為被保險人(臺灣的勞工保險條例規定雇用5人以上)的事業單位員工可準用而自願加入勞工保險,即是一例。

至於保險費的分攤,由於社會保險的始創原意是員工互助保險(mutual insurance),故大部分是受僱者繳交保險費,雇主配合分攤部分保險費,據此而取得給付資格,其給付金額與所繳交的保險費受到家庭關係、需求等的差異影響而不等。社會保險給付屬部分替代過去的工作所得與保費繳交,而較不屬於滿足「當下確證的需求」(immediate demonstrated need)的方案(Titmuss, 1968)。所謂當下確證的需求是指經法律界定,不論是書面或實地查證後,被認定為有需求,依法應得的給付。社會救助就是典型的屬於滿足當下確證的需求的方案(Bernstein and Bernstein, 1988)。

社會保險的最基本目的是保障經濟安全。美國羅斯福總統(Franklin D. Roosevelt)於 1934年6月8日宣稱:「經由社會保險,來承擔進一步保障公民及其家庭的安全。」而所謂的安全是:「一個家、工作,以及保障人民免於因失業、老年所帶來的風險。」羅斯福總統的宣示中也隱含著每個家庭期望有工作,暗示有工作的人才能符合社會保險給付的條件;同時他提到美國憲法中明文所示,聯邦政府被建制是為了促進人民的一般福利,保障福利依賴者的安全是國家的明確責任(Nash, Pugach and Tomasson, 1988)。這也就是他在新政(the New Deal)中所揭示的三個 R:救濟(relief)、改革(reform)、重建(reconstruction)之外的另三個 R:風險(risks)、權利(rights)、責任(responsibility)(Achenbaum, 1988:113-114)。亦即,社會保險是一種人民的權利,政府有責任保障人民免於因風險造成經濟不安全。

社會保險是社會安全體系中涵蓋對象最多的一支,其經費支出也是最龐大的。由於各國政治、經濟、社會、文化條件差異,社會保險體系的架構差異也很大。現行各國的社會保險依保障的風險可分為:健康、職業災害、老年年金、失業、長期照顧等五種保險。但若以給付來分,則有疾病、職業災害、老年年金、生育、傷病、失能、遺屬、死亡、長期照顧等多種給付。而依其保障對象,可區分為全民、勞工、軍人、公教人員、農民等保險。但並不是每一保障對象都有上述多種風險需要被保障。例如全體國民都有健康風險,因此,健康保險的規劃大都以全體國民為對象。

以美國為例,1935年以來的社會安全體系包括老年、遺屬、殘障保險(Old-age, Survivors and Disability Insurance, OASDI), 1960年代加入健康照顧部分,分為老人醫療照顧(medicare)與醫療救助(medicaid)兩種,前者屬社會保險,後

者屬社會救助。在 2010 年 3 月以前,美國是工業先進國家中唯一沒有全民健康保險的國家。即使是全民健康保險制的國家,也各有不同形式的全民健康照顧或保險制度,例如英國、瑞典都是以稅收為財源的全民健康服務(National Health Services, NHS)。德國、日本、韓國、臺灣則是以保險費為財源的全民健康保險。

而只有勞工才會有失業與職業災害風險。公務員、軍人並不會有失業風險,故無失業給付。而公教人員的殘廢給付包括因執行公務或服兵役致殘、因意外傷害或疾病致殘兩類,而不以職業災害來看待;此外,公務人員另有撫卹法,軍人另有撫卹條例,前者保障公務人員的病故或意外死亡、因公死亡,是一種遺屬保障;後者指軍人死亡與傷殘給予撫卹金,而職業災害給付。因此,失業與職業災害保險的對象通常只納入勞工。而失業保險的制度差異也很大,美國的失業保險由州政府層級辦理,瑞典的失業保險是工會辦理;而臺灣的失業保險是國家辦理,且採如同美國 1935 年的社會安全法案(其實是保障經濟安全)。命名的政治語言學,而取名就業保險(其實目的是保障失業者的經濟安全),而非創造就業機會。

老年年金保險常被分為兩類,一是保障全民的國民年金保險(National Old Age Pension Insurance),或是國民基本年金(national basic pension)保險;另一是與薪資所得相關的老年年金(earning related pension benefit),則是因職業身分別(軍、公、教、勞、農)有所不同。前者大都是繳交均等保費(flat rate),也領取相同額度年金給付,不受薪資所得與財富的影響,如我國的國民年金;後者則是在相同保險費率下依薪資等級,繳交不同額度的保費,也領取不同額度的年金給付,其保險費、年金給付受到薪資所得的影響,故稱薪資所得相關年金。

一般女性雖都有生育的可能,但是會因生育而喪失工作所得的也只有受僱者。因此,生育給付通常不是全民皆有,而是含蓋在職業別的社會保險裡。有些國家為了提升生育率,或分攤兒童照顧責任,而提供生育補助、兒童津貼,或家庭津貼,那就不是社會保險了,而是社會津貼。

社會保險雖然與商業保險一樣都具有風險分攤、依保險統計邏輯精算保費與 給付、給付財源主要靠保險費支應、給付項目特定、給付不須經資產調查,以及 提供所得安全保障等原則。但是,社會保險有一些制度特性,與商業保險不同, 如下:

#### 1. 強制納保原則

只要符合社會保險的保障標的人口群,均應強制納入。強制納保目的是基於國家保障人民基本生存的責任,亦是現代民主國家的政府與人民的契約關係的一環,人民有權利要求國家保障其生存之必需,否則國家無權強制人民納稅、服兵役等義務。且依大數法則,納保人數越多,風險分攤越少(不是風險消失,而是大家共同分攤事故發生後的成本負擔),行政費用分攤也越少。強制納保固然會影響國民的自由選擇,特別是經濟富裕的國民。但是,在任何民主國家,一定是經國會民主程序多數決通過,才可能實現強制納保的規定。亦即,強制納保也是國民多數同意之下的產物。例如,美國到2010年3月的健康照顧改革還是無法取得共和黨的支持,然而由於民主黨主導國會多數,而通過歐巴瑪總統(President Obama)的健康改革案。

實務上,職業災害保險、薪資所得相關的老年年金保險、失業保險都是將所有受僱者納入。而實施全民健康保險的國家名為全民強制納保,但是部分窮人還是無錢繳交保險費而成為全民健康保險的醫療孤兒,例如:臺灣即是,才會有鎖卡、特赦的問題發生。雖然,政府可依法強制執行。但是,非低收入戶的近貧與新貧戶無錢可繳保險費,政府總不能要其借貸來繳保險費,這就失去社會保險的意義,政府必陷入懲罰窮人與繳費公平的兩難中。德國則以職業別作為社會保險分類保障的國家,其健康保險是強制所有受僱者納入,但並非在同一個健康保險體制內,而是加入不同的疾病保險基金。英國、瑞典的全民健康照顧(National Health Service)是典型的全民健康保險,所有國民均強制納入保障。之所以能全民納入保障(含入境的外國人)是因其不依人頭收保險費,而直接由稅收撥款,就沒有強制納保但有人繳不起保費的問題。職業別的年金保險強制相同職業屬性的加入,如公教人員保險、勞工保險。國民年金保險則是強制未加入職業別保險的國民加入。

## 2. 假定需求原則

假定需求(presumed need),或未來假定需求(future presumptive needs)是確定人們會因某種事故或風險發生而有被補償的需求(Titmuss, 1968)。例如,工人發生職業災害,將面臨身體殘障、工作中斷、所得損失,甚至永遠被迫退出勞動市場等風險。疾病纏身時除了請假治療之外,也可能因此而增加支出,減少收入。老年時除了身心功能衰退之外,會因強迫退休制度而離開職場、喪失所得、增加醫療照顧支出,而導致生活水準低落。萬一遭遇失業,不只非自願性離開職

場,所得亦將中止,個人與家庭經濟安全將受到威脅。這些都是依理論與實務經驗累積得出,假定事故發生後人們會有所得安全與醫療照顧需求。社會保險即在於透過風險分攤,將個人的假定需求經由法律規範轉變為給付的法定權利。個人雖擁有社會保險的給付權利,但必須在假定需求發生的條件下,才可能依法擁有給付權。例如,未達強制退休年齡,除非合乎提早退休的年齡規定,否則不會有假定需求,因為這些人被假定仍然會在勞動市場工作,就不可能發生所得終止而有被補償的需求,自然不會有領取老年年金的需求。

而假定需求通常建立在生命歷程(life course)中的某些容易產生風險的階段或轉型期,例如,懷孕、生育、學齡前、少年、中年、老年等。但是生命歷程是社會建構的產物,會隨著政治、經濟、社會、健康條件、文化、人口流動等變遷而產生新的生命歷程風險(Giddens, 1991; Beck, 1992; Priestley, 2000)。例如,因就業市場結構轉型與高等教育發展而使就業新鮮人的學歷提高,就業年齡延後。有部分人可能成為尼特族(Not currently engaged in Employment, Education or Training, NEET)。這個概念最早由英國人提出,之後漸漸地流傳到其他國家,指一些不升學、不就業、不進修或不參加就業輔導,而終日無所事事的族群。在英國,是指 16-18 歲年輕族群(臺灣稱未升學未就業少年);在日本,則指的是15-34 歲年輕族群。在中國社會對尼特族的形容是:「一直無業,二老啃光,三餐飽食,四肢無力,五官端正,六親不認,七分任性,八方逍遙,九(久)坐不動,十分無用。」因此,尼特族又稱啃老族。這些人在大部分國家不受失業保險的保障。

此外,隨著結婚年齡延後,生育年齡也延後,甚至不結婚,而出現頂客族(Double Income No Kid, DINK),生育給付、兒童津貼、親職假都沒這些人的份。一旦過了適婚年齡而不結婚,則成為單身貴族、獨男/獨女(日本)、敗犬女王(日本)、剩女(中國)。而隨著婦女勞動參與率的提升與性別工作等的提倡,女性的工作與家庭生涯也隨著調整成為較具彈性的生命歷程(Moen and Sweet, 2004),不必依照傳統的工作、結婚、懷孕、生育、兒童照顧、老人照顧等生命歷程。假定需求也跟著改變。老人的假定需求也會受到醫療發達、壽命延長而延後。

## 3. 給付社會適足原則

社會保險既然是為了對抗社會風險,其保障就必須使人民有過得去的社區生 活水準。但也不可能為了明日的保障犧牲當前的生活水準。且如上述社會保險是 假定需求的風險分攤,當然也就不可能像投保私人商業險一樣,可依自己的經濟 能力任意投保合乎自己偏好的保險菜單。社會保險的給付通常以滿足社會可接受 的保障與服務需求為原則。至於個人未因社會保險而滿足的需求,則須仰賴個人 的家庭支持系統、儲蓄、其他收入來滿足。然而,每一社會對社會適足(social adequacy)的定義不同。美國的個人主義價值與市場經濟體制並不主張國家介入 太多個人的家庭生活保障。因此,美國在2010年之前才會長期任由私人健康保 險市場主宰人民的健康照顧,只有老人醫療照顧保險與貧民醫療救助。美國社會 安全體系中的老年遺屬殘障年金給付也不高,屬老年遺屬殘障年金(OASDI)的 社會安全薪資稅率是 12.4%,屬健康照顧(Medicare)的稅率是 2.9%,雇主與受僱 者各負擔一半(Kotlikoff and Burns 2004; 葉家興譯 2005), 留給私人年金、健康保 險市場很大的發展空間。瑞典的普及主義、性別公平原則是社會保險保障最慷慨 的國家,不只有全民健康服務,年金保險的保費高達薪資的 18.5%,且有保證年 金給所得較低或無所得者。亦即,瑞典政府、企業、工會三方面不希望瑞典勞動 者除了公共年金保險外還必須投保私人商業保險。

給付社會適足性原則也說明為何社會保險給付會隨著物價指數或購買力指數而調整,就是避免給付偏低而造成生計困難。因為社會保險基本上是一種確定給付(defined benefits),而非確定提撥(defined contribution)。給付要能隨生活水準而調整,保證被保險人的給付是社會適足的。

退休後領取的給付與退休前的所得的比值,即所謂的所得替代率(income replacement rate)。在未進行改革前,臺灣的軍公教人員的所得替代率超過八成以上者比比皆是,甚至高達百分百以上的大有人在,例如,一位服務滿 31 年的小學教師,22 歲開始任教,53 歲時退休,薪資的年功俸金額是 625 俸點,其可領取的月退休金是 56,185 元,加上公保養老給付得辦理 18%優惠存款,每月利息 24,659 元,總計可領取每月 80,844 元的退休年金,比同級未退休的小學教師月薪 71,235 元,加上年終工作獎金合計 80,139 元,還高出 705 元,也就是所得替代率高達 100.88%。亦即,年資超過 31 年以上退休的小學教師,所得替代率都高於百分百。至於,年資相同、薪水不比小學教師差的其他軍公教人員都有同樣的情形,超出社會可接受的水準,造成提早退休者眾,因為退休之後比退休前

的所得還高,這即是違反社會保險的給付社會適足原則,且造成政府財政的沈重 負荷。

#### 4. 給付與所得不必然相關原則

社會保險具有所得重分配的效果,保險費率隨所得高低而有差異。但是,給付卻不一定隨保險費的多寡而呈現統計上的正相關。例如,全民健康保險的保險費率相同,因此,高所得者繳交較多的保險費,低所得者繳交較少的保險費。然而,醫療給付卻完全相同,不會因繳交較多的保險費而可以要求較多的醫療服務,除非自行額外付費。這聽起來有些不公平,然而,所得重分配(income redistribution)就是這個道理,將富人的所得透過社會保險分配一部分給窮人享用健康照顧。但是,並非所有社會保險都像全民健康保險一樣給付相同,薪資所得相關的年金保險是由高所得者繳交較多的保險費,而領取較高的年金給付。反之亦然。

為何年金保險會有薪資所得相關給付?第一,因為年金保險給付是一種退休(或年老)後的生活保障,工作期間努力獲取較高薪資,繳較多的保險費,退休後領取較多年金給付,被視為是一種激勵生產的作用,吻合資本主義社會的價值。第二,年金保險給付可視為一種展期工資(deferred wage),受僱者所領到的退休年金是工資的展期支付,受僱者將其工資提撥一部分為保險費,俟退休後逐月領回,其中當然包括風險分攤與投資利得部分。因此,高所得者領取較高的年金給付就被視為是合理的。但是,並非所有老年年金給付都是薪資所得相關,瑞典的老年年金給付就包含一小部分的保證年金,保證給付給所得較低者,或無所得者。

#### 5. 給付權利原則

社會保險給付不須經過資產調查,只要事故發生即擁有給付權。這個給付權屬於賺得的權利(earned right)。因為繳交保險費在先,支領給付在後,給付是被保險人賺來的權利。此外,由於社會保險是強制性保險,受僱者依法加入保險,如果不納保將會受罰。據此,加入社會保險是義務,領取給付就成為是一種法定的權利(statutory right),不受任何行政作為的改變,除非社會保險法律修正或取消此項權利。

#### 6. 自給自足原則

德國早期創辦社會保險的經驗是受僱者與雇主各出保險費的一半(工業災害保險除外),社會保險的支出就靠此基金運作,即所謂基金自給自足原則。但是,

不同國家的保險基金財源不同。臺灣的勞工保險的保費分攤是受僱者、雇主、政府三方共同分攤。其中普通事故保險費由被保險人負擔 20%,投保單位負擔 70%,其餘 10%,在省,由中央政府全額補助,在直轄市,由中央政府補助 5%,直轄市政府補助 5%;職業災害保險費全部由投保單位負擔。無一定雇主或自營作業而參加職業工會者,其普通事故保險費及職業災害保險費,由被保險人負擔 60%,其餘 40%,在省,由中央政府補助,在直轄市,由直轄市政府補助。不論保險費如何分攤,社會保險的保費收入與基金利得應敷預期給付所需。

如果給付高於保險費收入,除非保險基金轉投資獲利率上升,否則將導致保險基金入不敷出而破產。因此,當給付高於保險費收入時,必須採取降低給付、延長給付資格年限,或是調高保費作為因應。例如,我國的軍公教人員退休給付基金不足,但又不敢調降所得替代率,以免引發反彈,即使保險費逐年微調,仍不足以支應。因此,只好採取不斷以政府稅收補貼,造成每年稅收補貼的無底洞。而勞工保險基金也是因為保險費率太低導致未來領取老年給付者眾,基金將無法支應,而有破產之虞,這都是因政府明知社會保險基金應自給自足,但為籠絡選民,短視地圖利當時的被保險人所造成的世代衝突及早來臨,使下一代的國民必須承擔這一代國民社會保險保費偏低的後果。

#### 7. 基金提存非完全準備原則

社會保險以不完全提存基金準備為原則。老年年金保險通常採取隨收隨付(pay-as-you-go, PAYG)的原則,這一代的勞動人口支付上一代的勞動人口(將在這一代退休)的老年給付,形成世代移轉(intergenerational transfer)。如此,代代相傳,永續發展。因此,上一代的勞動人口所繳交的保險費就不必完全準備給自己退休時領取。但是,當世代間的人口成長失衡時,如這一代的生育率大幅下滑,將使下一代的勞動人口急遽下降,再加上人類壽命不斷延長,加速人口老化,結果是這一代的勞動人口到了下一代面臨退休時,其所需的年金給付額度將造成下一代的勞動人口保險費的龐大負擔,這也就是年金保險的世代風暴(generational storm)。下一世代的勞動人口若拒絕為下一個世代的老人(即這一世代的勞動人口)支付老年給付,下一世代的老人恐領不到足額的老年給付。因此,才有鼓吹以個人風險管理的個人安全體系(personal security system, PSS)來解決世代風暴(Kotlikoff and Burns 2004; 葉家興譯 2005)。亦即取消社會安全稅

改採強制雇主與受僱者相對提撥的個人儲蓄帳(personal saving account, PSA), 避免社會安全制度破產。

如果保險基金採取完全基金準備(fully funded),保險費率將非常高,保險費的負擔將非常重,基金的累積額度也將非常龐大,甚至到無法管理的地步。而全民健康保險通常採部分準備制(partially funded),以短期足以支應給付所需金錢為原則,避免積壓基金,造成資金流通與管理的困難。

# 三、年金制度

# (一) 依保障對象分

由表 1-2 中可看出主要國家如德國、英國、瑞典、美國、日本的年金制度保 障對象可分為二類:

1. 以受僱者為對象的薪資所得相關年金

以受僱者(勞工)為保障對象的年金保險,起源於德國 1889 年的老年年金保險。德國於 1883 年通過疾病保險之後,後續的老年年金保險也以勞工為主要對象,並按不同職業別設立單獨的社會保險基金。

美國於 1920 年開始模仿歐洲國家建立聯邦受僱者退休方案,到了 1931 年,有 17 個州推動老年救助方案。真正的老人年金保險列入於 1935 年通過的社會安全法案中。老年年金部分包括老年與遺屬保險(Old-age and Survivors Insurance, OASI),與殘障保險(Disability Insurance, DI)合稱 OASDI,是為美國會安全法案中社會保險的主要成分。涵蓋近九成的勞工,所得替代率約 50%(Karger and Stoesz, 2006)。

日本也是被列入俾斯麥模式的社會保險國家之一,從 1953 年起陸續發展各種年金制度,到了 1962 年,大部分日本人均納入公共年金的保障傘中。日本年金系統比其他俾斯麥模式國家複雜,其實是屬雙層制的公共年金制度。但是,其屬性又是職業別為主,比較難歸入普及的國民年金模式國家。日本包括至少有7種年金制度。其中民間部門有:1. 國民年金(National Basic Pension)(1959 年):除少數例外,自雇者與受僱於 5 人以下小企業的勞工適用。2. 厚生年金(Employees' Pension)(1954 年):受僱於 5 人以上的民間企業員工。但不含私立學校員工。3. 私立學校共濟組合年金(Private School Mutual Aid Pension)(1953年):私立學校員工。4. 確定給付年金(Defined Benefits Pension)(2003 年):經勞工、雇主、工會協商同意,政府許可下的附加年金。5. 確定提撥年金(Defined

contribution Pension)(2003 年):即可攜式年金,員工自願加入。公共部門:
1. 國家公務員共濟組合年金(National Employees Mutual Aid Pension)(1958年):
適用中央機關公務員。2. 地方公務員共濟年金 (Local Employees Mutual Aid Pension)(1962 年):適用地方政府公務員(Kuwahara, 2005)。

日本第一層的國民年金又包括三類:1. 農民、自雇者、學生與失業者。2. 受僱於 5 人以上的民間企業員工。3. 第二類被保險的配偶年收入低於 130 萬日圓。這三種被保險人保險費額度與繳費方式均不同。第一類屬地域型,自行登記繳納,但低收入者免繳或繳部分(約占 20%);第二類由薪資扣繳;第三類免繳保費。屬於隨收隨付制與稅收制混合的社會保險年金。但是,仍有至少 60 萬人未加入國民年金。第二層勞工厚生年金與公教人員共濟年金屬於所得相關年金,採隨收隨付制年金保險。第三層屬於企業年金,屬非強制性年金(Shinkawa, 2005)。

臺灣的公共年金制度的第一層也是屬薪資所得相關模式。雖然有國民年金,納入自雇與非就業者,但非全民普及模式。勞工保險、公教人員保險、軍人保險,都是典型的俾斯麥模式隨收隨付制的社會保險。但是,尚有退休金制度,採強制提撥制的退休金。

#### 2. 普及的國民年金

當德國於1883年通過疾病保險後,瑞典是北歐國家中第一個有反應的國家,於1884年由下議院提案要求國王組成一個調查委會來研究德國的制度。1888年7月提出意外事故保險、1889年5月提出老年年金保險、10月提出疾病保險。其中前兩項採德國的強制保險制,疾病保險則仿丹麥的志願保險制。但是,沒有一項被國會通過。1891年瑞典參加在德國伯恩(Bern)召開的國際意外事故保險大會,促使政府再度提出意外事故保險與老年年金保險。於是,1901年通過仿英國1897年工人補償法(Workermen's Compension Act)與1898年丹麥意外事故保險法的版本(Kuhnle, 1982)。

至於老年年金部分,在下議院擁有多數席次的農民反對採俾斯麥模式單獨為勞工辦理老年年金。於是,妥協出以稅收為財源的基本年金(Basic pension)。但是被貴族掌控的上議院否決。1912年自由黨史達夫(Karl Staaff)執政,以解散上議院為條件,換取保守黨支持普及的老年與失能年金計畫(Old-Age and Invalidity Pension Scheme),於是1913年在社會民主黨與保守黨共同支持下,通過世界上第一個真正普及的社會保險方案。國民不計所得高低只要到了67歲,

均可領到低額的老年年金(Avgiftspension),財源來自保險費(contribution)與基金投資獲益。失能給付則需資產調查。在 1948 年社會民主黨的收割時期(Harvest Period),及戰後福利國家擴張,基本年金額度提高到足以支撐基本生活,約達工人平均薪資三成(Anderson and Immergut, 2007)。

英國最早的年金制度是 1908 年自由黨政府執政時期所建立的。70 歲以上老人可以領到低額的老年年金,是一種非繳保險費的年金制,財源來自稅收,但必須資產調查。看起來比較像排富的老年津貼。由於給付很低,1925 年保守黨執政時通過寡婦、孤兒與老人保險年金法案(Widows', Orphans', and Old Age Contributory Pension Act)提供給年金給 65-70 歲的受僱者。到了 70 歲以後,全額的非資產調查、且非保險的年金。1940 年的老人與寡婦金法案(Old Age and Widows' Pension Act)將女性退休年齡降為 60。女性才領得到年金。依貝佛里奇報告書建議,1946 年英國通過國民保險法案(National Insurance Act),提供均一保費、均一給付的老年年金。但是,給付額度仍然很低,無法解決老年貧窮問題。

表 1-2 不同年金制度模式比較

| 制度模式比較項目 | 薪資所得相關年金模式    | 普及的國民年金模式     |
|----------|---------------|---------------|
| 保障對象     | 受僱者           | 全體國民          |
| 主要目的     | 維持適當生活水準      | 保障國民基本生活水準    |
| 制度型態     | 多元化,依不同職業別建制  | 一元化,全民適用單一制度  |
| 財務來源     | 保險費由雇主與受僱者分攤為 | 收取部分保險費,另由政府補 |
|          | 主             | 助;或全由稅收支應     |
| 行政與決策    | 受僱者與雇主        | 受僱者與政府        |
| 給付水準     | 採薪資所得相關給付     | 採定額給付         |
| 模式特性     | 工業成就式         | 制度式           |
| 代表國家     | 德國、美國、日本      | 瑞典、英國         |

資料來源:作者自行整理。

(二)依年金體系層次分

前述各國年金制度有不同的層次,通常會有一到三層,簡述如下:

1. 單層制公共年金

採薪資所得相關年金制度的國家,非就業者的老年經濟安全保障,就被劃入 社會救助範疇,其公共年金體系就只有一層。如德國、美國。如果將全民納入保 障,就會出現雙層制的公共年金制度,如瑞典、英國、日本。

#### 2. 雙層制公共年金

1959 年瑞典通過全體勞工強制納保的國民附加年金(ATP),使瑞典的年金體系發展成為雙層制的年金。也就是瑞典把德國式的薪資所得相關年金納入成為第二層年金(second tier pension),取名附加年金,亦即附加於基本年金之上。

1991 年瑞典以保守黨為首的聯合政府執政,年金制度再度進行改革。試圖取消基本年金,且欲以確定提撥(Defined contribution, DC)的勞工退休金取代確定給付(Defined benefits, DB)的隨收隨付(PAYG)制附加年金。經過5個政黨與工會、工業組織的不斷討論與妥協,1999 年起執行新制度。新的年金制度改為以終身薪資所得作為基礎的「觀念上的確定提撥制」(Notional defined contribution, NDC)(舊制附加年金是計算工作年資30年中最高的15年平均),亦即新制沒有保險基金,而是採年金保險費累積的獲利作為給付,並取消基本年金,代之以勞工所得偏低者可領取保證年金(guarantee pension),其財源完全來自稅收,且隨物價指數調整。此外,在18.5%的保費提撥(Premium reserve)中,有2.5%以確定提撥原則作為個人投資基金(Individual investment fund),基金仍由政府集中管理,但個人可選擇投資方式,或由工會與基金投資顧問公司建立伙伴關係供勞工選擇投資。新制亦調整彈性退休年齡,61 歲起即可申請退休,依比率領取減額年金(Anderson, 2005; Anderson and Immergut, 2007)。

保費提撥由雇主負擔 60%、受僱者負擔 40%。新制仍然以隨收隨付(PAYG) 形式運作,而非完全準備基金。服兵役、受教育、兒童照顧期間的年資亦計入, 由政府補足保費。新制在資源限制條件下提供給付,以確保財政收支平衡。遺屬 年金與失能年金從新制中分離,失能年金移到健康保險。此外,由於混合了隨收 隨付(PAYG)與個人儲蓄帳,因此,在新制中明定資訊透明化(Anderson, 2005)。 據此看來,瑞典原先堆疊式的雙層年金已演變成為一層分為二塊的架構。取消基 本年金,而是加入小額的改良式個人儲蓄帳,但附掛一塊保證年金。

新制被接受主要是因為利用保險統計邏輯原則計算給付,可以自動平衡因人口老化、壽命延長造成的財務危機,避免社會與政治干預給付指標的界定,增加

財務資訊透明性,彈性選擇退休年齡,年金給付可攜帶等(Fornero and Sestito, 2005; Palmer, 2006; Börsch-Supan, 2006)。

英國於 1975 年工黨執政時,也通過社會安全年金法案(Social Security Pension Act),建立一個「國家薪資所得相關的年制」(State Earning- Related Pension Scheme, SERPS),成為繼瑞典之後,由普及年金加上附加年金的雙層式年金制國家(Heclo, 1974; Schulze and Moren, 2007)。

1986 年英國保守黨政府通過社會安全法(Social Security Act),引進私人年金取代國家薪資所得相關的年制的可能性,將給付參考期間從 20 年改為終身,所得替代率由 25%降為 20%。寡婦年金從 100%降為一半。

1995 再通過年金法案 (Pension Act) 將職業年金納入管理,以防基金舞弊。 取消職業年金的最低保證年金,提高女性退休年齡為 65 歲。1999 年工黨執政推 出福利改革與年金法案 (Welfare Reform and Pension Act),導入資產調查的失 能年金,也引進「利害關係人年金」(Stakeholder Pension)。亦即以私人年金 逐漸取代國家薪資所得相關的年金。2004 年的年金法案 (Pension Act)建立一 個年金保障基金 (Pension Protection Fund)以防止確定給付制的職業年金制破產 (Schulze and Moren, 2007)。至此,英國的雙層制公共年金的第二層越來越瘦 身,被第二柱(職業年金)、第三柱(私人年金)所取代。臺灣雖然有國民年金, 但非全民納保,所以不算雙層制。

#### 3. 三層制年金

三層制年金通常加上非強制提撥的職業年金或私人年金。與瑞典年金保險制度類似的丹麥,仍保留 1956 年即普及的基本年金(1964 年改為均一給付),視為第一層年金。第二層是 1964 年開辦的附加年金(supplementary contributory scheme, ATP),類似瑞典的制度。1998 年再引進特別年金儲蓄(Special pension saving, SP),提撥薪資的 1%,類似瑞典的個人儲蓄帳。2003 年在以反移民為訴求的丹麥人民黨(Danish People's Party)的施壓下,又引進低額度的資產調查式年金給付給貧窮的年金領取者,類似瑞典的保證年金,最高額度每年 1000 歐元。到了 2007 年丹麥的第一柱年金其實是三層(基本年金、附加年金、特別年金儲蓄),外加一個少額的資產調查式年金給付(Andersen, 2008)。

如上所述,以普及式年金起家的國家,亦逐漸發展薪資所得相關給付的制度,用以提供就業者額外的年金給付,形成雙層制年金。相對地,以就業者為保障的

國家,則也逐步擴大其保障對象,或提供自願性加保管道,使保障對象幾已及於全民,如日本與德國。因此,兩種年金制度模式實有聚合的趨勢,亦即提供全民保障其基本生活之基本年金(國民年金),另針對有酬工作者提供與薪資相關的給付,以維持其適當之生活水準。

#### (三) 依財務規劃分

瑞典的「觀念上的確定提撥制」(NDC)最早由經濟學者布肯南(Buchanan) 於 1968 年提出,成為 1990 年代歐洲年金改革的主要方向。德國、法國、瑞典均以此模式作為改革的參考。

#### 1. 確定給付制

在討論觀念上的確定提撥制(NDC)之前,必須先討論兩種年金的財務計畫:確定給付(DB)與確定提撥(DC)。確定給付是一種預期確定年金(prespecified annuity),被保險人與贊助者(通常是雇主,或政府)貢獻保險費一段期間(投保年資),俟被保險人因老年、退休,或失能離開職場後,即可定期領取工作期間薪資一定比率(所得替代率)的年金。被保險人可能不知道繳多少保險費可以換取多少年金給付,但是精算專家會依預算限制(budget constraint)原則計算出保費與給付的關連。亦即,工作期間所繳保費 X 預期獲益的複利(固定投資報酬率)=未來退休時的預期財富=退休時期望年金的預期現值(所得替代率)(Modigliani and Muralidhar, 2005)。在投資報酬率穩定下,如果未來想領取高所得替代率的年金,現在必然要繳較高的保費。如果現在繳較高的保險費就表示現在的可支配所得將減少,生活品質會受影響。如果現在繳的保費太少,即所得替代率低,意味著未來老年的生活保障差。因此,各國所得替代率都盡可能維持到 50%左右。

因為現在的工作人口繳的保險費是給現在要退休的人領,未來要退休的人 (即現在繳保險費的人)領到的錢其實是未來(下個世代)的工作人口所繳的保費。這叫隨收隨付(PAYG),現在收到的錢,現在就付掉,沒有累積基金準備 (funded)的問題。

#### 2. 確定提撥制

確定提撥(DC)是不確定給付,但確定基金提撥。其給付額度取決於投資報酬率高低。受僱者與其贊助者(通常是雇主)每月提撥固定比率的基金(確定提撥),到了退休時定期領回自己與雇主共同提撥的薪資 X 確定獲益的複利。

由於自己領取自己所提撥的基金總和加獲利分配,因此,就有基金準備的議題。不論是完全準備或是部分準備。準備的基金可用來投資於金融市場或其他資產。確定提撥的基金最後會被自己領走,看起來是完全準備基金。但是,事實上確定提撥的基金有可能不完全準備,端視投資結果如何。如果投資不利導致資產縮水,所領取的年金會少於所提撥基金。於是,基金準備率(funded ratio)=資產/年金給付,其比值有可能小於一(Modigliani and Muralidhar, 2005)。

確定提撥制是今天的自己存錢給以後的自己領,沒有風險分攤的性質,而是強迫儲蓄,故不屬社會保險。因此,又叫個人儲蓄帳(individual accounts)。又因為確定提撥制的給付決定於投資報酬率,所以,如何投資就變得很重要。既然是個人儲蓄帳,個人就可以決定如何投資,以提高投資報酬率。據此,為了區分方便,又被稱為「財務的確定提撥制」(Finacial defined contribution, FDC)。在此種制度下,個人投資理財的能力要比較強,否則血本無歸(Modigliani and Muralidhar, 2005)。

智利模式(Chilean DC Model)是被自由主義經濟學者推崇的確定提撥制的實驗。智利於 1981 年將隨收隨付制年金保險改為個人儲蓄帳制。勞工可自行選擇政府認可的投資顧問公司清單中的任何一家投資,但是個人自行承擔投資風險。不過,純粹個人儲蓄帳風險太大,於是智利模式做了些修正。例如,仍然維持低額的社會救助制度,不受個人儲蓄帳制度影響;國家保障最低年金為 20 年平均薪資的 25%;每一投資基金必須保證最低獲利率;如果投資失敗,啟動國家保證年金 (Modigliani and Muralidhar, 2005)。墨西哥的年金制度與智利相似,都是從隨收隨付制轉到確定提撥制。

美國的 401K 計畫與個人退休帳(Individual Retirement Accounts, IRAs)也屬於這類的基金。401K 計畫是受僱者與雇主共同提撥基金,提撥額度自行決定,但有最低限制。受僱者在一組私人投資經營者名單中自由選擇投資管理人來管理基金。受僱者被允許可以從其個人儲蓄帳中借款,但額度受限,且必須償還。個人退休帳情形類似(Modigliani and Muralidhar, 2005)。

此外,另有一種確定提撥制的變形制度稱公積金(Provident Fund, PF)。這是流行於大英國協的發展中國家與已開發國家,如印度、馬來西亞、新加坡等國。個人提撥的儲蓄集中投資,個人從基金投資獲利分配到信用保證年金。有些國家,如馬來西亞公積金有最低 2.5%的保證。參與者如個人儲蓄帳制度有個人帳戶,

但不能選擇投資人。參與者也可以從個人儲蓄帳中借款購屋或投資。因為每個世代的經濟環境與獲利情形不一,故在這種制度下,也有一點點世代風險分攤的效果。但是,當投資不當,或通貨膨脹,給付承諾又高於基金資產獲利時,就會出現財務危機。這是強制將個人財富集中投資,卻要個人承擔市場風險。不過,就總體投資環境來看,集體投資的風險往往比個人投資小。據此,個人儲蓄帳的風險比公積金制大些(Modigliani and Muralidhar, 2005)。

# 3. 觀念上的確定提撥制

觀念上的確定提撥制是試圖擷取確定提撥(DC)的隨收隨付(PAYG)制年金的優點,降低兩者的缺失而設計。被保險人的保費提撥依薪資固定比率繳交,納入個人名下帳戶。但不像「財務的確定提撥制」(FDC)的保費提撥是進入個人儲蓄帳,而是進入年金保險基金。觀念上的確定提撥制的個人帳戶不能作為個人投資於金融市場的工具,以避免個人風險,如公積金制。而財務的確定提撥制的個人儲蓄帳可以用來投資於金融與資產市場。所以說隨收隨付制的個人帳戶僅是觀念上的確定提撥而已,故又稱非財務的確定提撥制(Non-financial defined contribution, NDC)。因此,一般個人儲蓄帳指涉的是財務上的確定提撥制(FDC)(Palmer, 2006)。觀念上的確定提撥制則是在隨收隨付制下的一種個人資源的生命週期分配。

有些國家並沒有以確定提撥制取代確定給付制,而是在原有的確定給付制外加強制性的確定提撥制作為第二柱,以及自願的確定提撥制作為第三柱,如匈牙利。臺灣則於 2004 年起將原來勞動基準法中的退休金提撥改制為強制提撥的個人儲蓄帳的勞工退休金,復於 2009 年起將勞工保險法中的老年給付改為年金制,形成新的兩柱型年金,與匈牙利類似。

表 1-3 三種年金給付制度的差異

| 制度模式比較項目 | 確定給付制             | 個人儲蓄帳         | 非財務上的確定提撥制 |
|----------|-------------------|---------------|------------|
| 給付額度     |                   | 允許隨個人需求調<br>整 | 允許隨個人需求調整  |
| 風險分攤     | 由全體被保險人世代<br>風險分攤 | 個人承擔理財風險      | 部分風險世代分攤   |
| 投資風險     | 基金集中投資風險承<br>擔    | 個人選擇投資風險      | 基金集中投資風險承擔 |

| 給付目的   | 提供終身因應長壽  | 個人儲蓄,允許財務 | 提供終身因應長壽  |
|--------|-----------|-----------|-----------|
|        |           | 繼承移轉      |           |
| 投資選擇   | 保險基金管理人   | 個人        | 保險基金管理人   |
| 給付水準   | 薪資所得相關給付  | 受投資報酬率影響  | 資源限制下提供給付 |
| 基金資訊透明 | 低         | 讵         | 100       |
| 行政成本   | 低         | 100       | 低         |
| 人口老化影響 | 人口老化造成財政失 | 不受人口老化影響  | 較能確保財政收支平 |
|        | 衡         |           | 衡         |
| 所得重分配  | 间         | 無         | 低         |

資料來源:作者參考 Modigliani and Muralidhar (2005)、Anderson and Immergut, (2007) 整理。

# 貳、我國社會保險與退休金制度的重大缺失

我國最早的退休金制度是 1943 年國民政府於南京時期頒布的「公務人員退休法」、1944 年制訂的「學校教職人員退休條例」。至於,社會保險則是從 1950 年 3 月起在臺灣開辦的勞工保險、1950 年 6 月起實施的軍人保險,以及 1958 年 9 月開辦的公務人員保險。至此,我國職業分立的退休金與社會保險制度確立。

軍人的退伍金制度則規範於 1959 年的「陸海空軍軍官服役條例」、「陸海空軍士官服役條例」。然而,前一年國防部與財政部已會銜發布「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」的行政命令,種下至今仍爭議不休與負擔沈重的退伍(休)金 18%優惠利息存款的前因。1960年公務人員、1965年教育人員分別比照辦理。1974年,更進一步發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」,將公務人員保險養老給付納入 18%優惠利息存款範圍。隔年,學校退休教職員比照辦理。另外,行政院從 1972年起年年發布「軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項」的行政命令,浮濫發放缺乏法源的軍公教人員年終工作獎金與退休人員年終慰問金。

為因應民進黨執政的高雄縣余陳月瑛縣長於 1988 年自辦農民健康保險的壓力,「農民健康保險條例」於 1989 年 7 月 1 日實施,涵蓋生育、醫療、殘廢給付及喪葬津貼等給付。復為因應「全民健康保險法」於 1995 年 3 月 1 日實施後,「農民健康保險條例」中有關醫療給付部分已劃歸全民健康保險,唯並未包含老年與遺屬給付。

又為回應 1992 年起,民進黨大力推動的老人年金制度,立法院於 1995 年 5 月 19 日通過「老年農民福利津貼暫行條例」6 條,該年 5 月 31 日公佈施行,據 以發放老年農民福利津貼,發放對象為年滿 65 歲且參加農民健康保險年資合計 6 個月以上之農民,每人每月 3000 元,領到死亡之當月止。且在 2004 年、2006 年、2008 年、2012 年分別加碼 1000 元,到目前的 7000 元。

1980年10月施行「私立學校教職員保險條例」,將私立學校教職員納入社會保險,可領取養老給付。由於政府財政負荷過重,1995年修正「公務人員退休法」將退休金由過去的恩給制改為儲金制。1999年將公務人員保險改為公教人員保險,納入公私立學校教職人員。1999年開辦勞工保險的失業給付,2002年分立為「就業保險法」。

2002年5月22日立法院三讀通過「敬老福利津貼暫行條例」,追溯至2002年1月起,除第3條規定排除之外的65歲以上老人及55歲以上之原住民,每人每月可領取3000元敬老福利津貼。至此,我國大部分老人都能領到最起碼的老年給付。只是,公教人員、勞工等保險中的老年(養老)給付仍為一次給付。

2005 年實施勞工退休金新制,讓 1984 年「勞動基準法」有規範但大部分雇主未依法提撥的勞工退休金,改為強制提撥的個人儲蓄帳退休金。從此,我國的職業別退休金制度更行確立,且都是確定提撥制。

立法院於 2007 年 7 月 20 日通過民進黨執政時期推動的「國民年金法」,不但將「敬老福利津貼暫行條例」落日,也將「老年農民福利津貼暫行條例」關門。達成我國全體國民均納入社會保險老年給付的目標;也豎立了我國老年經濟安全保障年金化的里程碑。遺憾的是,2008 年馬總統為實現加碼老農津貼的競選政見,做出「農保與國民年金脫鉤」的政策大轉彎。立法院於 2008 年 7 月 18 日三讀通過「國民年金法部分條文修正案」,確定老農津貼與國民年金脫鉤。至今,殘留下只有老年農民領取津貼,其他國民都加入社會保險,領取老年年金給付或一次金給付的缺憾。

2008 年再通過民進黨執政時期草擬的「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。2009 年通過「實施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」,讓私立學校教職員的退休、撫卹、離職及資遣權益得以保障。2010 年公務人員退休法修正,將 18%優惠存款法制化。然而,並未解決 18%優惠利息存款的不合理現象。2011 年起,尚未年金化的公教人員保險也進入年金化的修法過程。

表 2-1:我國社會保險與退休金制度立法沿革

|      | -1.找國任曾休熙與赵怀並制度立, |                  |
|------|-------------------|------------------|
| 年度   | 社會保險與退休金相關法規      | 政策背景             |
| 1943 | 公務人員退休法           | 國共內戰期間,為保障公務人員退  |
|      |                   | 休後的經濟安全。         |
| 1944 | 學校教職人員退休條例        | 國共內戰期間,為保障教育人員退  |
|      |                   | 休後的經濟安全。         |
| 1950 | 臺灣省勞工保險辦法         | 記取國共內戰的失敗教訓,承襲川  |
|      |                   | 北鹽工保險,穩定勞工生活,厚植  |
|      |                   | 反攻大陸力量。          |
| 1951 | 臺灣省職業工人保險辦法       | 擴大勞工保險範圍及於職業工人。  |
| 1953 | 臺灣省漁民保險辦法         | 擴大勞工保險範圍及於漁民。    |
| 1953 | 陸海空軍人保險條例         | 記取國共內戰的失敗教訓,穩定軍  |
|      |                   | 心,厚植反攻大陸力量。      |
| 1958 | 勞工保險條例            | 整合各種勞工相關保險。      |
| 1958 | 公務人員保險法           | 記取國共內戰的失敗教訓實現    |
|      |                   | 1946 年「公務人員保險法(草 |
|      |                   | 案)」,穩定公務員生活,厚植反攻 |
|      |                   | 大陸力量。            |
| 1958 | 陸海空軍退伍除役官兵優惠儲     | 退伍軍人可將退伍金存放臺灣銀   |
|      | 蓄存款辦法(行政命令)       | 行領取 18%優惠存款。     |
| 1959 | 陸海空軍軍官服役條例、陸海     | 規範軍人退伍除役及給與(1999 |
|      | 空軍士官服役條例          | 年廢止)。            |
| 1960 | 退休公務人員退休金優惠存款     | 比照軍人 18%優惠存款。    |
|      | 辦法(行政命令)          |                  |
| 1964 | 陸海空軍退伍除役官兵退除給     | 退伍軍人退伍金 18%優惠存款法 |
|      | 與及保險退伍給付優惠儲蓄存     | 制化。              |
|      | 款辦法               |                  |
| 1965 | 退休公務人員保險辦法        | 擴大照顧退休公務人員。      |
| 1965 | 學校退休教職員一次退休金優     | 比照公務人員 18%優惠存款。  |
|      | 惠存款辦法 (行政命令)      |                  |
| 1970 | 軍人保險條例            | 陸海空軍人保險條例更名。     |
| 1971 | 中華民國民眾服務總社專職人     | 國民黨各地方黨部、民眾服務社、  |
|      | 員暨公務人員服務年資互相採     | 知青黨部、臺灣省青年服務團等部  |
|      | 計要點               | 門專職黨工於退休時凡服務於公   |
|      |                   | 務機關之年資,亦併同計算。    |
| 1972 | 軍公教人員年終工作獎金及慰     | 缺乏法源濫發軍公教人員年終工   |
|      | 問金發給注意事項(行政命令)    | 作獎金與退休人員年終慰問金。   |

| 1973 | 銓敘部62年6月7日及62年8   | 擴大採認「中國青年反共救國       |
|------|-------------------|---------------------|
|      | 月 20 日相關函釋辦理      | 團」、「中國大陸災胞救濟總會」人    |
|      |                   | 員退休年資。              |
| 1974 | 退休公務人員公保養老給付金     | 公務人員保險養老給付納入 18%    |
|      | 額優惠存款要點(行政命令)     | 優惠存款。               |
| 1975 | 學校退休教職員公保養老給付     | 學校退休教職員公保養老給付納      |
|      | 金額優惠存款要點(行政命令)    | 入 18%優惠存款。          |
| 1980 | 私立學校教職員保險條例       | 擴大社會保險範圍及於私校教職      |
|      |                   | 員。                  |
| 1982 | 公務人員眷屬保險條例        | 擴大照顧公務人員眷屬。         |
| 1984 | 私立學校退休教職員保險辦法     | 擴大照顧退休教職員。          |
| 1984 | 勞動基準法             | 納入勞工退休金之給與。         |
| 1985 | 退休公務人員及其眷屬疾病保     | 擴大照顧退休公務人員之眷屬。      |
|      | 險條例               |                     |
| 1985 | 私立學校退休教職員及其配偶     | 擴大照顧私校退休教職員之眷屬。     |
|      | 疾病保險辦法            |                     |
| 1987 | 考試院第7屆第153次院會決    | 此後國民黨黨工不再比照公務人      |
|      | 議廢止;考試院第 7 屆第 185 | 員退休。不溯既往之原則暨基於保     |
|      | 次會議決議。            | 障既得權益,以往已退休處分確定     |
|      |                   | 者不予撤銷。              |
| 1989 | 農民健康保險條例          | 因應民進黨執政縣市倡議農民健      |
|      |                   | 康保險的壓力。             |
| 1995 | 老年農民福利津貼暫行條例      | 年滿 65 歲且參加農民健康保險年   |
|      |                   | 資合計6個月以上之農民,每人每     |
|      |                   | 月 3000 元,領到死亡之當月止。  |
| 1995 | 陸海空軍軍官士官服役條例      | 將退伍金或退休俸由恩給制改為      |
|      |                   | 儲金制。                |
| 1995 | 公務人員退休法修正         | 將退休金由恩給制改為儲金制。      |
| 1995 | 學校教職員退休條例         | 將退休金由恩給制改為儲金制。      |
| 1999 | 公教人員保險法           | 整合公務人員與教育人員保險。      |
| 2002 | 敬老福利津貼暫行條例        | 65 歲以上老人及 55 歲以上之原住 |
|      |                   | 民,每人每月可領取 3000 元敬老  |
|      |                   | 福利津貼。               |
| 2004 | 政務人員退職撫卹條例        | 保障政務人員退職與撫卹權益。      |

| 2005 | 勞工退休金條例         | 因應勞動基準法的退休金提撥制    |
|------|-----------------|-------------------|
|      |                 | 度無法真正保障勞工退休經濟安    |
|      |                 | 全;以及回應社會安全私有化的聲   |
|      |                 | 浪。                |
| 2006 | 考試院第10屆第180次會議決 | 「中華民國民眾服務總社及其分    |
|      | 議               | 社」、「中國青年反共救國團」、「中 |
|      |                 | 國大陸災胞救濟總會」、「世界反共  |
|      |                 | 聯盟中國分會」、「亞洲人民反共聯  |
|      |                 | 盟中國總會」、「三民主義大同盟」  |
|      |                 | 等社團之專職人員不再比照公務    |
|      |                 | 人員退休。以往已退休處分確定者   |
|      |                 | 不予撤銷。             |
| 2007 | 國民年金法           | 整合敬老福利生活津貼、老年農民   |
|      |                 | 福利津貼,民進黨倡議 15 年的老 |
|      |                 | 年年金實現。            |
| 2008 | 國民年金法修正         | 為實現馬英九總統選舉政見,將老   |
|      |                 | 農津貼與國民年金脫鉤,種下老農   |
|      |                 | 津貼的再次加碼。          |
| 2008 | 勞工保險條例修正        | 將勞工保險老年、失能、遺屬給付   |
|      |                 | 年金化。              |
| 2009 | 學校法人及其所屬私立學校教   | 保障私立學校教職員的退休、撫    |
|      | 職員退休撫卹離職資遣條例    | 卹、離職及資遣權益。        |
| 2010 | 公務人員退休法修正       | 18%優惠利率法制化、月退休金改  |
|      |                 | 為 85 制。           |

資料來源:修改自林萬億(2012)臺灣的社會福利:歷史與制度的分析。

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

我國的社會保險與退休金制度既分歧又複雜。分歧在於依職業身分不同分別建立制度,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<sup>1</sup>、確定給付制(defined benefit, DB),以及確定提撥制(defined contribution, DC)。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 休人員法之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。

依世界各國的經驗,老年經濟安全制度愈分歧、零散、複雜的國家,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。例如,若要改革我國的老年經濟安全制度就要 動到 5 種社會保險、6 種退休金制度、1 種社會津貼;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。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 2-2:我國的社會保險與退休金制度類型

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>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。

| 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、勞工保險、 | 勞工退休金、 | 軍人退休俸、    |
|           | 公務人員退休金、教職人 | 私校教職員退 | 公務人員退休    |
|           | 員退休金、政務人員退職 | 休金。    | 金、教職人員    |
|           | 金、公教人員保險、軍人 |        | 退休金。(1995 |
|           | 保險。         |        | 年以前)      |
| 年金給付      | 軍人退休俸、公務人員退 | 勞工退休金、 | 老農津貼      |
|           | 休金、教職人員退休金、 | 私校教職員退 |           |
|           | 勞工保險、國民年金。  | 休金。    |           |

資料來源:作者整理

從表 2-2 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。

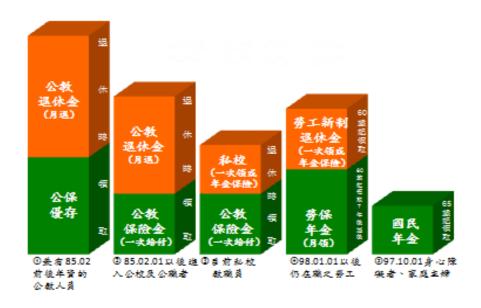


圖 2-1: 我國的社會保險與退休金制度兩層圖示

資料來源:吳忠泰(2012)

# 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 (詳見表 2-3、2-4)。

表 2-3: 社會保險及退休金制度潛藏債務

單位:新臺幣億元

| 項目                                | 合計      | 中央政府    | 地方政府   |
|-----------------------------------|---------|---------|--------|
| 合計                                | 149,052 | 115,876 | 33,176 |
| 1.舊制(84年7月1日以前)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<br>給付)未提存責任準備 | 63,131  | 63,131  | -      |
| 4.公教人員保險給付(88 年 5 月 30 日以前)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    | 1,621 | 37    | 1,584 |
| 額利息                 |       |       |       |

資料來源:行政院主計處,2012 說明:截至101年7月底止。

表 2-4: 各類退休基金估算負債

單位:新臺幣億元

| 基金別                   | 身分別  | 精算(估算)<br>負債 | 已提存<br>責任準備 | 未提存<br>責任準備 | 提存<br>比率 |
|-----------------------|------|--------------|-------------|-------------|----------|
| 勞保基金                  |      | 68,508       | 5,377       | 63,131      | 8%       |
|                       | 政務人員 | 7            | 1           | 6           | 8%       |
| 7 El <del>[    </del> | 公務人員 | 10,661       | 2,733       | 7,928       | 26%      |
| 退撫<br>基金              | 教育人員 | 9,626        | 1,690       | 7,936       | 18%      |
| 45.77.                | 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      | ·        |

資料來源:102年度中央政府總預算案總說明、102年度勞工保險局、退撫基金、國保基金預算案,及勞工保險局、退撫基金管理委員會提供資料,預算中心整理。精算(估算)相關資訊請詳 102年度各基金預算案。各基金精算負債及提存準備之專有名詞及會計科目(如文中所述)有部分差異,為利表達及加總,原則以勞保基金之名詞及科目統一表達。

說明:基準日100年12月31日。

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如下圖 2-2,到 2014 年即入不敷出。



圖 2-2:教育人員退輔基金赤字 資料來源:吳忠泰(2012)

至於,勞工保險則情況迥異。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。

勞保基金財務問題的確存在,而且由來已久,但非勞保局委外經算的數字。 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世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。

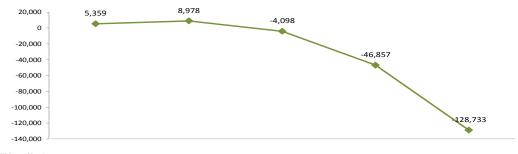
現在已退休或即將退休的老人是戰後嬰兒潮世代出生的,當年平均出生人口每年約 40 萬人,而為這些人準備退休年金的勞工,為 1986 年以前出生的(26 歲以上),人數相差無幾。但其中有部分是 1986 年以後出生的(26 歲以下),人數平均每年就少了近 10 萬人。到 2025 年時,退休的勞工是 1961 年以前出生的,當年平均出生率還是 40 萬。但是,開始幫這些人準備老年年金給付的,已有 2002 年以後出生的人口了,其數量每年只有 20 萬人,也就是說一位勞工要開始扛起 2 位老人的年金給付。從表 5 粗估數字即可看出人口老化對年金保險的影響,在勞動參與率不變,退休年齡逐步延長的條件下,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<sup>2</sup>。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(見圖2-3)。

表 2-5: 粗估模擬勞工保險財務與人口老化的關係

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

資料來源:作者試算。

 $<sup>^2</sup>$ 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  $15{\sim}64$  歲勞動人口比率小於 50%便稱之為「人口紅利」(demographic dividend)時期。 反之,若該人口總扶養比率超過 60%則稱之為「人口負債」。



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

20

圖 2-3: 2012 年勞工保險現金流量

資料來源:吳忠泰(2012)

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。說實在地,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。

長期以來,政府以低保費、高給付來籠絡勞工,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。

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 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 2-6)。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。

| に こ と ド 州 州 土 並 |        |        |        |        |        |  |  |  |  |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--|--|--|--|
| 甘入口             | 勞保基金   |        | 国旧廿人   |        |        |  |  |  |  |
| 基金別             |        | 軍職人員   | 公務人員   | 教育人員   | 國保基金   |  |  |  |  |
| 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<br>年度  | 106年   | 100年   | 109年   | 103年   | 121 年  |  |  |  |  |
| 累積餘額出現虧損<br>年度  | 116年   | 108年   | 120年   | 116年   | 135 年  |  |  |  |  |

表 2-6: 退休保險基金之估算結果

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。軍人、公教人員保費或提撥均是自付35%、雇主(政府)負擔65%。私校教職員則是自付35%、雇主(學校)負擔32.5%、政府分擔32.5%。勞工保險則是有一定雇主的自付20%、雇主負擔70%、政府負擔10%;無一定雇主者,自付60%、政府負擔40%。農保則是自付30%,政府負擔70%。國民年金則比照勞保中的無一定雇主勞工。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:

- 1. 由受僱者全額自付:荷蘭的私人強制隨收隨付制年金。
- 2. 由受僱者負擔較多的國家:以色列、斯洛凡尼亞。
- 3. 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。
- 4. 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。

|     | 代27    |         |       |        |      |       |  |  |  |  |
|-----|--------|---------|-------|--------|------|-------|--|--|--|--|
|     | 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 | 月支薪俸   | 3%~8%   | 8%    | 35%    | 無    | 65%   |  |  |  |  |
| 險   |        |         |       |        |      |       |  |  |  |  |
|     | 本俸或年功俸 | 4.5%~9% | 7.15% | 35%    | 公務人員 | 公務人員  |  |  |  |  |
| 公教人 |        |         |       |        | 0%、  | 65%、私 |  |  |  |  |
| 員保險 |        |         |       |        | 私校教職 | 校教職員  |  |  |  |  |

員 32.5%

|20%、職業||70%、職業|| 10%、職

有雇主

有雇主

32.5%

有雇主

表 2-7: 我國各類社會保險的投保薪資與保費分擔比例

9.0%

依勞保月投保 7.5%~13%

薪資金額級距

勞工保

險

|     | 表 18,780~ |          |       | 工會 60% | 工會 0% | 業工會 |
|-----|-----------|----------|-------|--------|-------|-----|
|     | 43,900    |          |       |        |       | 40% |
| 農民健 | 10,200    | 6%~8%    | 2.55% | 30%    | 無     | 70% |
| 康保險 |           |          |       |        |       |     |
| 國民年 | 17,280    | 6.5%~12% | 7.5%  | 60%    | 無     | 40% |
| 金保險 |           |          |       |        |       |     |

表 2-8:世界工業先進國家社會保險保費分擔比例

| 國別 | 費率                     | 分擔比例                       |
|----|------------------------|----------------------------|
| 瑞典 | 名義的確定提撥制的「所得相          | 雇主與勞工合計負擔薪資提撥率             |
|    | 關年金」(NDC)加上「確定         | 18.91%, 其中所得相關年金占 16.41%,  |
|    | 提撥年金」。                 | 確定提撥年金占 2.5%, 雇主負擔         |
|    |                        | 11.91%,勞工負擔 7%。自僱者負擔       |
|    |                        | 18.91% 。                   |
| 德國 | 1957 年一般年金保險費率為        | 以被保險人的實際薪資所得扣繳,勞雇          |
|    | 14%。其後一直上升至 1997       | 各半分擔的社會保險。自願加保者與自          |
|    | 年的 20.3%(最高), 2001 至   | 僱者,自行全額負擔各自社會保險費。          |
|    | 2002 年降為 9.1%, 2003 至  | 育嬰假年資保險費由聯邦政府負擔。義          |
|    | 2005 年為 19.5%, 2008 年年 | 務役與替代役男,以及第二類型失業金          |
|    | 金保險費率為 19.8%。 2009     | 領取人的保費,由聯邦政府負擔。            |
|    | 年年金保險費率為 19.9%。        |                            |
| 美國 | 社會安全制度的保險費率是           | 勞雇各 7.65%,其中包括勞雇各自的社       |
|    | 薪資所得的 15.3%。           | 會安全稅(勞雇各 6.2%)和聯邦醫療        |
|    |                        | 保險稅(勞雇各 1.45%);若是自僱者,      |
|    |                        | 應自行負擔 15.3%,每月薪資所得有上       |
|    |                        | 限規定。                       |
| 日本 | 日本的國民年金(基礎年            | 國民年金保費費用分攤方式,採給付基          |
|    | 金),保險費採定額制,也會          | 礎年金時所必須花費的費用是基於當           |
|    | 調整定額,以因應年金給付額          | 時現職員工能公平負擔為原則,各類加          |
|    | 的調整。第1類加入者所負擔          | 入者的分擔方式訂有公式。在這樣的計          |
|    | 的保費月額為 14,410 日圓;      | 算方式下,2008 年度(2008/04/01~   |
|    | 第2類加入者同時參加厚生           | 2009/03/31),厚生年金在 2008 年度設 |
|    | 年金保險者所負擔的保費額           | 定在月收的 14.996%,勞雇各負擔 50%    |
|    | 為月收入總額 7.498% ; 第 2    | 的費用,第2號加入者同時參加共濟年          |
|    | 類加入者同時參加共濟年金           | 金者所負擔的保費額為月收入總額            |
|    | 者所負擔的保費額為月收入           | 11.876%~14.896%,勞雇各分擔 50%的 |
|    | 總額 11.876%~14.896% ;第  | 費用。                        |
|    | 3 類加入者不需繳納保險費。         |                            |

表 2-9:主要國家的公共年金保險費與收入

|        |          | 年金   | 保險費  | 率(占  | 毛所得  | %)   |      | 年      | 金保  | 儉費收   | 入    |
|--------|----------|------|------|------|------|------|------|--------|-----|-------|------|
|        |          |      |      |      |      |      |      |        | (20 | (800) |      |
|        |          |      |      |      |      |      |      | 占 GDP% |     |       | 占    |
| 國別     | 1994     | 1999 | 2004 | 2007 | 2009 | 2009 | 2009 | 受      | 雇   | 總     | 總    |
|        |          |      |      |      |      | 受僱   | 雇主   | 僱      | 主   | 計     | 稅    |
|        |          |      |      |      |      | 者    |      | 者      |     |       | 收    |
|        |          |      |      |      |      |      |      |        |     |       | %    |
| 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2-9、表2-10、表2-11)

表 2-10: 各類社會保險給付年齡、給付條件

|      | 給付名稱<br>年齡年資                          | 薪資計<br>算基礎                | 年資給付率  |
|------|---------------------------------------|---------------------------|--|
| 軍人   | 退伍一次<br>給付。<br>無年齡下<br>限規定。           | 最後一個月                     | 一、保險滿 5 年者,給付 5 個基數。<br>二、保險超過 5 年者,自第 6 年起至第 10 年,每<br>超過 1 年,增給 1 個基數。<br>三、保險超過 10 年者,自第 11 年起至第 15 年,<br>每超過 1 年,增給 2 個基數。<br>四、保險超過 15 年者,自第 16 年起,每超過 1 年,<br>增給 3 個基數。<br>五、保險滿 20 年者,每超過 1 年增給 1 個基數,<br>最高以 45 個基數為限。 |
| 公教人員 | 養老給付<br>(一次<br>金)、55<br>歲年資滿<br>15年。  | 最後一<br>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<br>金給付、<br>60 歲年資<br>未滿 15<br>年。 | 最高 <b>60</b><br>個月之<br>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<br>其保險年資合計超過15年者,超過部分,每滿1<br>年發給2個月,最高以45個月為限。  |
|      | 老年年金<br>給付、60<br>歲年資滿<br>15 年。        | 最高 60<br>個月之<br>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<br>65 歲。                        | F人每月 7,0                  | 000 元,由農委會編列預算支應。  |
| 家庭主婦 | 老年年金<br>給付、65<br>歲。                   | 當月投<br>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 2-11: 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 | 數 給付基 | 給付額度 |
|---------|-------|------|
|---------|-------|------|

|   |       | (人)       | 數上限     | 最低         | 平均        | 最高        |
|---|-------|-----------|---------|------------|-----------|-----------|
|   |       |           | (年資)    |            |           |           |
| 社 | 國民年金  | 3,788,597 | 40      | 6,739      | 6,739     | 8,986     |
| 會 | 勞工保險  | 9,877,890 |         | 8,035      | 12,986    | 20,414    |
| 保 | 公教人員  | 589,991   | 36      | 366,480    | 1,184,724 | 1,853,280 |
| 險 | 保險    |           |         | (一次給付)     |           |           |
|   | 軍人保險  |           | 45      | 863,100    |           | 2,287,575 |
|   |       |           |         | (一次給付)     |           |           |
|   | 農民健康  | 1,457,596 |         | 老農津貼 7,000 |           |           |
|   | 保險    |           |         |            |           |           |
|   | 勞退舊制  | 3,557,042 | 45      | 777,600    | 1,536,709 | 一定上限      |
|   | 提撥    |           |         |            |           |           |
| 退 | 勞工退休  | 5,651,526 |         | 所得         | 替代率最高 27  | 7.4%      |
| 休 | 金(新制) |           |         |            |           |           |
| 金 | 公教人員  | 612,755   | 53      | 916,200    | 1,480,905 | 4,633,200 |
|   | 退休制度  |           |         |            |           |           |
|   | 私立學校  | 89,231    | 61 (81) | 1,221,449  | 2,007,449 | 8,339,760 |
|   | 教職員工  |           |         |            |           |           |
|   | 退休撫卹  |           |         |            |           |           |

#### 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。

資料來源: (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: 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

<sup>\*\*</sup>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)。

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年改革為觀念上(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。美國的退休年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。

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年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 24.7%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沈重。

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設與維持經費,乃至於達到舉債上限而編不 出預算。

關於軍公教退休人員的所得替代率。假設軍公教人員一次養老給付全額皆可存 18%。依退休時所支薪俸分 4 類,試算 1995~2024 年間,各年退休者的月退休所得與所得替代率(重新採用精確算法,不是銓敘部用的不合理算法),設算 4 類公務人員,5 等年功俸(早期縣市政府多數委任退休者)、7 等年功(近幾年科員退休者)、9 等年功(科長退休者,高中以下教師)、12 等年功(中央政府高階主管,大學教師)如下:

- (一) 具 30 年新舊制年資(表 2-12)
- 1.4類人員,1995年退休者分別介於 4.2~6.5萬元,2012年退休者介於 6.2~9.5萬元(約為最高峰),此後逐年下降,估計 2024年退休者介於 4.7~7.2萬元(降幅受是否調薪影響)。
  - 2. 所得替代率在 1990-2020 間都超過 90%, 並有 13 年超過 100%。
- 3. 2017 後下降會更快的主因是,可存 18%的養老給付月數變少(但仍自行擁有未回存部分的現金)
  - (二) 具 25 年新舊制年資(表 2-13)
- 1.4類人員,1995年退休者分別介於 4.0 ~6.2萬元,2005年退休者介於 5.5 ~8.4 萬元(約為最高峰),此後逐年下降,估計 2019年退休者介於 3.9~5.9 萬元(降幅受是否調薪影響)。

 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%。

銓敘部的計算公式不合理的地方在於,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,關鍵在於以下幾個數據:

1. 所得替代率上下限

依公式一計算者年資 25 年以下者所得替代率為 75%,每增加 1 年加計 2%,至最高 35 年,以 95%計。教育人員年資滿 35 年,每增加 1 年,加計 0.5%,最高至 40 年,97.5%。依公式二計算者,年資 15 年者,以 70%計,每增加 1 年加計 1%,至最高 35 年,以 90%計。教育人員年資滿 35 年,每增加 1 年,加計 0.25%,最高至 40 年,91.25%。這就是銓敘部聲稱的降低所得替代率幅度到 70-95%,從此讓軍公教退休人員的退休金所得替代率不再有超過 100%的說辭。事實並非如此。

#### 2. 在職所得

在職所得計算有兩個公式:

公式一:指退休時之本俸 X2(倍)X所得替代率。

公式二:退休時之本(年功)俸(薪)+公務人員專業加給加權平均或教師之學術研究費+主管加給+年終工作獎金(年終慰問金)之 1/12。

以公式一為例計算,舉例說明如下:

- 簡任 13 職等、俸額 800 最高者、本(年功)俸是 53,075 元,本俸 2 倍是 106,150元,比其真實薪資的本俸(53,075元)+專業加給(37,840元)=90,915元, 高出甚多。如果有擔任主管者再加上主管加給 29,370元,才是 120,285元。
- 2. 薦任 9 職等、俸額 710 最高者,本(年功)俸是 47,080元,本俸 2 倍是 94,160元。比其真實薪資的本俸(47,080元)+專業加給(25,770元)=72,850元, 高出甚多。如果有擔任主管者再加上主管加給 8,700元,才是 81,550元。也 還是高出 12,610元。

- 3. 委任 7 職等、俸額 590 最高者,本(年功)俸是 39,090元,本俸 2 倍是 78,180 元。比其真實薪資的本俸(39,090元)+專業加給(21,710元)=60,800元, 高出甚多。如果有擔任主管者再加上主管加給 5,140 元,才是 65,940 元。也 還高出 12,240 元。事實上,7 職等退休者甚少機會擔任主管,一般股長缺是 8 職等。
- 4. 委任 5 職等、俸額 520 最高者,本(年功)俸是 34,430元,本俸 2 倍是 68,860 元。比其真實薪資的本俸(34,430元)+專業加給(18,910元)=53,340元, 高出甚多。如果有擔任主管者再加上主管加給 3,740 元,才是 57,080 元。也 還高出 11,780 元。事實上,5 職等年功俸者更不可能擔任主管。

從以上數據來看,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。這也是為何我們反對繼續以本俸2倍計算所得替代率的原因。

至於公式二,同樣舉例說明:

- 1. 簡任 13 職等、俸額 800 最高者,本(年功)俸是 53,075 元+加權平均或教師 **→ 學術研究費 38.930 元+ 主管加給採計 6.000 元+年終工作獎金 11.364 元(1/12)** =109,369 元。比實質薪資 90,915 元,高出許多。
- 2. 薦任 9 職等、俸額 710 最高者,本(年功)俸是 47,080 元+加權平均或教師 之學術研究費 27,310元+主管加給採計 4,000元+年終工作獎金 9,106元(1/12) =87,496 元。比實質薪資 72,850 元,也高出許多。
- 3. 委任 7 職等、俸額 590 最高者,本(年功)俸是 39,090 元+加權平均或教師 之學術研究費 23,520元+主管加給採計 3,000元+年終工作獎金 7,600元(1/12) =73,210 元。比實質薪資 60,800 元,也高出許多。
- 4. 委任 5 職等、俸額 520 最高者,本(年功)俸是 34,430 元+加權平均或教師 之學術研究費 19,670元+主管加給採計 2,000元+年終工作獎金 6,667元(1/12) =62,767 元。比實質薪資 53,340 元,也高出許多。

以上算式中的年終工作獎金與實質薪資均未納入主管加給,發現公式二也是 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。

2010年公教人員優惠利率存款 18%改革未竟,不但未能一舉解決長期以來 18%優惠存款利息負擔的不合理現象,又創造出另一個不合理的問題,如圖 5 所示,在於將部分軍公教人員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 年起到 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 2-4 中下條曲線)。但新制實施後,年資短基數反而多,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 2-4 中的上一條曲線)。使得年資基數被墊高,公保養老給付可優存金額就增加很多,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,如前所述可能超過 90%,甚至是 100%。

從圖 2-5 也可看出不同世代的公教人員所得替代率的差異。同是年資 35 年的公教人員,在未改革前有新年資 15 年、舊年資 20 年者,其所得替代率高達 130%以上。改革後,有 35 年新年資者,也就是年輕的公教人員,其所得替代率 仍然高達 89%。沒有比只有舊年資時代的資深公教人員的所得替代率差。

表 2-12:30 年新舊年資

|      |       | 月退休   | 木所得   |       | 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    |
| 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   | 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   | 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    |

| 2024 47319 53598 | 64362 | 72440 | 76.2 | 76 | 75.8 | 75.7 |
|------------------|-------|-------|------|----|------|------|
|------------------|-------|-------|------|----|------|------|

資料來源:施能傑(2012)

表 2-13: 25 年新舊年資

|      |       | 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 | 9840  | 11904 | 14427 | 17554 | 89.4 | 88    | 86.9 | 86   |  |
| 1989 | 21738 | 27111 | 33053 | 40767 | 85.2 | 84.5  | 84.1 | 83.7 |  |
| 1990 | 25234 | 31441 | 38231 | 47092 | 84.7 | 84.2  | 83.8 | 83.5 |  |
| 1991 | 32824 | 37223 | 44764 | 50414 | 84.1 | 83.9  | 83.5 | 83.4 |  |
| 1994 | 38724 | 43930 | 52853 | 59546 | 80.1 | 79.9  | 79.7 | 79.6 |  |
| 2001 | 51328 | 58146 | 69848 | 78626 | 93.2 | 93    | 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   |  |
| 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 |  |

資料來源:施能傑 (2012)

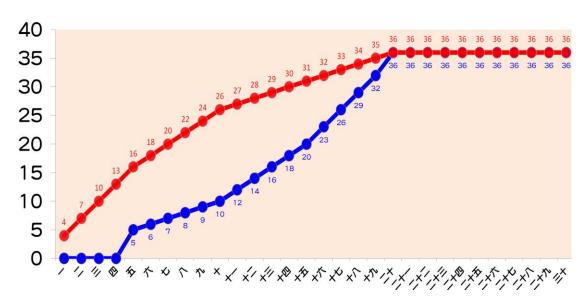


圖 2-4:18%優惠利率存款的不合理

資料來源:吳忠泰 (2012)

## 不同世代公教人員的所得替代率

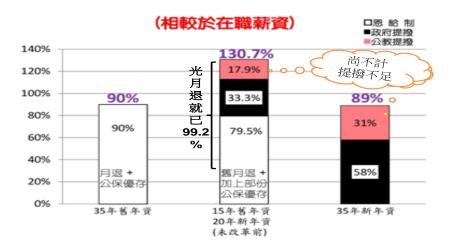


圖 2-5: 不同世代公教人員的所得替代率

資料來源:吳忠泰(2012)

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%(表2-14);若以淨所得來計算,所得替代率約68.8%(表2-15)。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 2-14: 各國年金所得替代率 (毛所得)

| 個人收入  |      | 男    |      | 女    |      |      |  |
|-------|------|------|------|------|------|------|--|
| 平均(%) | 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 |

資料來源 OECD, 2012

表 2-15: 各國年金所得替代率 (淨所得)

| 個人收入    |      | 男    |      | 女    |      |      |  |  |
|---------|------|------|------|------|------|------|--|--|
| 平均(%)   | 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 16)。

表 2-16: 各主要工業民主國家年金請領年齡

| 年金 | 瑞典 | 加拿 | 日本 | 韓國 | 紐西 | 美國 | 法國 | 德國 | 義大 | 英國 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 給付 |    | 大  |    |    | 蘭  |    |    |    | 利  |    |
| 年齡 |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
| 一般 | 67 | 65 | 65 | 65 | 65 | 67 | 61 | 67 | 65 | 68 |
| 提早 | 61 | 60 | 60 | 60 | 1  | 62 | -  | 63 | 60 | -  |

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,退休年領已延長到 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、芭蕾舞者、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,可考量縮短年金領取年資規 定。

## 參、各國年金制度改革的趨勢

一些實證研究指出,一個社會的老人人口比率升高,社會支出也會跟著增加。 (Pampel and Williamson,1985; Pampel and Williamson,1988; Pampel, 1994)亦即,人口老化引發的經濟安全年金、醫療保健、社會照顧需求的增加,直接反映在該國社會支出的成長。從表 17 的資料中可以看出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間。如果加上健康支出,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,而健康支出的主要受惠人口群無疑地是老人,可見高齡社會也是一個高成本的社會。為因應高齡化社會及早來臨,歐洲的國家,如德國、英國、瑞典、丹麥都在 1890-1910 年代建立其老年經濟安全制度(Thane, 2003)。彼時,這些國家的人口老化程度都還只是 5 %左右。可見高齡社會是一個高成本的社會。

表 2-17:主要國家年金給付支出---公共與私人

|     | 現金給付的老年與遺屬公共支出 |      |      |      |      |       |       |      |      | 非現   |
|-----|----------------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|
|     |                | 년    | GDP  | %    |      | 調整    | 占政府總支 |      | 淨支出  | 金占   |
| 國別  |                |      |      |      |      | %     | 出     | 1%   | 占    | GDP  |
|     |                |      |      |      |      | 1990- |       |      | GDP% | %    |
|     | 1990           | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2007  | 1990  | 2007 | 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  |
| OEC | 6.1            | 6.7  | 6.9  | 7.1  | 7.0  | 14.5  |       | 16.5 | 6.2  | 7.4  |

D34

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。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。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)、基金儲備(prefunding)是一再被建議的改革方向(Altman and Shactman, 2002)。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(Friedland, 2005)。其立論基礎是目前每一百個美國勞工支付 21 個合格領取社會安全與醫療照顧保險給的老人,到

了 2030 年變成一百個勞工支付 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(Feder, 2005; Feder and Friedland, 2005)。其實,忽略了在出生率下降之下,提升學童的教育品質、強化人力資本投資、提高單位勞動生產力,將可某種程度緩和社會安全與老人醫療照顧保險的財政壓力(Friedland, 2005)。

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保障(Hudson,1999)。他們假設個人投資在股票市場將產生比個人社會安全稅高的報酬(Feder and Friedland, 2005)。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(Kotlikoff and Burns,2004,葉家興譯,2005)。這就是所謂的年金定時炸彈(pension time bomb),認為隨收隨付制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(defined-benefit)年金私有化為資本基金(capital-funded)的職業年金與私人年金。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;另方面世界銀行(World Bank)也鼓勵多柱型(multi-pillar approach)的年金規劃(Maltby and Deuchars,2005:25)。

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,也不是所有有投資與選擇能力的老人都保證會從股票市場中獲利。其次,公共年金所產生的降低貧窮率的效果應該被強調,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年代在下滑到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(Feder and Friedland, 2005)。主張透過集體保障經濟安全的人士,仍然堅持上個世紀所開創出來的社會安全制度,應該保證在本世紀中被繼續維持下去,而且維持普及化與公正性,不應受到經濟榮枯的影響(Keigher,1999)。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。私人解決的模式是以少繳稅的換取少年金的代價。

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。 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」。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:(Maltby and Deuchars, 2005:28):

- 1. 老人有權利獲得不差的年金水準,
- 2. 公共年金應隨著物價指數調整,
- 3. 保證足夠的年金所得替代率,
- 4. 給予女性公平的年金權,
- 5. 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。至於,如何平衡因人 口老化帶來的年輕世代的負擔增加,則是各國支持社會安全體制者努力的標,包 括降低所得替代率、延長合格給付年資、延後退休、調高保險費率等。從表 18 可以看出,大部分工業民主國家仍然以公共所得相關年金為主,加上部分基本年金或最低保證年金,以保障家庭主婦、身心障礙者、所得較低者的老年經濟安全。

雖然,各工業先進國家都有多層次的年金保險,但是,老人貧窮仍然是個嚴重的社會問題。以歐洲聯盟 15 國為例,65 歲以上的老人貧窮風險率(國民所得中位數的 60%)平均是 20%,低於未成年人與青年,但是高於中壯年。其中有些國家,如英國(40%)、希臘(36%)、葡萄牙(34%)、丹麥(27%)、愛爾蘭(24%)等均高於歐盟平均值(Maltby and Deuchars, 2005:23)。可見在某些國家老人貧窮風險率是相當高的,尤其是公共年金保險制度越不完整的國家。

表 2-18: 主要國家退休 (養老) 年金方案的結構

| 衣 2-10.土安 图 |  |       |      |       |      |     |      |     |  |
|-------------|--|-------|------|-------|------|-----|------|-----|--|
|             |  | 第一層   |      |       |      |     |      |     |  |
| 國別 資產調      | ~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~ | #+/=  | 最低   | 公共所   | 公共確  | 私人確 | 私人確  | 總計  |  |
|             | 基本年                                    | 保證    | 得相關  | 定提撥   | 定給付  | 定提撥 | (%)  |     |  |
|             | 查年金                                    | 金     | 年金   | 年金    | 年金   | 年金  | 年金   |     |  |
| 法國          |  |       |      | 100.0 |      |     |      | 100 |  |
| 德國          | 3.7                                    |       |      | 96.3  |      |     |      | 100 |  |
| 瑞典          |  |       | 5.2  | 51.4  |      |     | 43.4 | 100 |  |
| 比利時         |  |       | 6.4  | 93.6  |      |     |      | 100 |  |
| 義大利         |  |       |      | 100.0 |      |     |      | 100 |  |
| 西班牙         |  |       | 0.7  | 99.3  |      |     |      | 100 |  |
| 日本          |  | 44.6  |      | 55.4  |      |     |      | 100 |  |
| 韓國          |  | 62.0  |      | 38.0  |      |     |      | 100 |  |
| 中國          |  | 55.0  |      |       | 45.0 |     |      | 100 |  |
| 澳洲          | 40.6                                   |       |      |       |      |     | 59.4 | 100 |  |
| 英國          | 0.3                                    | 48.2  | 40.8 | 10.8  |      |     |      | 100 |  |
| 美國          |  |       |      | 100.0 |      |     |      | 100 |  |
| 加拿大         | 22.9                                   | 34.9  |      | 42.2  |      |     |      | 100 |  |
| 墨西哥         |  | 12.8  | 30.7 |       |      |     | 56.5 | 100 |  |
| 智利          | 17.5                                   |       |      |       |      |     | 82.5 | 100 |  |
| 巴西          |  | 100.0 |      |       |      |     |      | 100 |  |

資料來源,OECD,2012

- 註:1. 法國公共年金包括國家強制年金 78.2%,強制職業年金 21.8%。
  - 2. 韓國公共年金是以平均薪資投保,而非與個人薪資相關。
  - 3. 瑞典的公共年金包括三部分:所得相關年金(新、舊制)、確定提撥

年金、保證年金。私人確定提撥年金包括兩部分,分別是12.6%、33.8%。

4. 英國最低保證年金與國家最低生活水準與所得有關。

## 肆、我國年金制度改革的目標與原則

#### 一、改革目標

## 1. 健全財務制度,永續發展社會保障

社會保險與退休金制度的財務危機,必須調整制度結構因應之,而非單獨期 待政府的撥補充填。任何社會保險均必須以財務自給自足為原則,在此原則下, 精算合理的保險費率,以支應社會可接受的適足給付水準。改革的同時,考量人 口老化、預期壽命延長,未兩綢繆,避免將潛藏債務移轉給下一世代去承擔,造 成世代不正義。

## 2. 拉近給付水準,俾利促進社會團結

現行的社會保險與退休金制度之所以引發社會改革的聲浪,除了財務失衡外, 最重要的原因是給付不公平,所得替代率偏高,且職業別間差距大,不只引起階級對立,進而將引發世代衝突。面對社會安全體系的財務危機,應逐步拉齊不同職業別間的保障差距,且軍人、公教人員、勞工、農民的調整方向應一致。改革的重點是建立公平的給付制度,拉近不同職業別間的所得替代率差距,創造社會團結的契機。

## 3. 合理分擔保費,創造勞資政三贏

各職業別的保險費分擔,受僱者、雇主、政府負擔比例不一,莫衷一是。應 全面檢討,使其合理化。雇主(含政府作為雇主)負擔比例應是社會可接受的水 準。受僱者不論是受僱私人企業,或是政府部門,其分擔比例也宜一致。政府除 作為雇主應分擔保費或提撥責任外,應以補助經濟弱勢者,或補償歷史、戰爭、 族群等受害者為原則,不宜針對職業別進行額外補償。

#### 4. 局部整合制度,期使分立但一致

分歧複雜的社會保障體系最容易造成以國家資源圖利特定群體,導致利益分配不均。但是,要將我國各職業別的社會保險與退休金制度一夕之間合而為一,實有困難。事實上,即使制度分立,只要內涵整合,一樣可達成公平合理。務實的作法是進行局部整合,將各職業別的社會保險養老年金與退休金整合,避免重複保障;同時將各職業別間的保險費、給付、投保年資、退休年齡等齊一化,達到制度分立內涵一致的境界。

#### 5. 擴大保障範圍,讓全民皆獲保障

社會保險制度具有風險分擔與所得重分配的功能,也是現行老年經濟安全保障制度的主體,但仍有私校教職員與農民,尚未完全被社會保險老年經濟安全保障所涵蓋,為讓每一個國民都受到同等的老年經濟安全保障,應擴大社會保險的涵蓋率,將私校教職員與農民納入社會保險老年年金保障行列。而軍人保險、公教人員保險的給付未年金化,也應一併處理,以符合世界潮流。

#### 二、改革原則

- 1. **永續性**:財務健全、收支平衡、制度永續發展,兼顧世代間的老年經濟安全保障與負擔能力;同時,避免人民對社會安全制度不信任而擠兌提領。
- 2. 公平性:不因職業不同,老年經濟安全保障有明顯差異。宜同步改革, 拉近不同職業別的老年給付水準,亦即年資給付率、投保薪資計算、退休年齡、 所得替代率等均應朝公平一致的方向調整。
- 3. **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;退休年齡應呼應人口老化的趨勢、就業人力的新陳代謝,以及社會可接受的退休條件。
- 4. **務實性**:在勞工保險年金化制度改革前與軍公教退撫新制改革前的基金 潛藏債務,經精確計算後,應由政府與年金制度改革前的獲利者分年撥補回填。 年金改革後的保險基金財務則應健全自足,政府除應分擔的保險費外,不宜再額 外負擔債務,否則政府財政永無健全之日,社會將陷入無止境的利益競奪。
- 5. **效率性**:保險基金投資應更有效率、資訊應公開透明,以及擴大利害關係人的基金管理與投資經營參與。

# 伍、 我國年金制度改革對策

#### 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,自中華民國 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7年(目前勞工保險條例規定為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。

因國民小學教師最後一屆五年制專科生於 1970-71 年出生,1986 年進入師專,1991 年畢業,進入國小服務,服務到 2027 年時年齡 57-58,年資 36 年,卻未達請領全額年金的年齡。至於,改制為學院後的國小師資,1969 年出生,1987 年進入師範學院就讀,最快 1991 年進入國小服務,到 2027 年時,年資是 36 年,年齡也才 58 歲,也尚未達法定請領全額年金的年齡。國高中(職)師資以大學(或學院)畢業為主,情形與國小學院師資類似。因此,宜讓國民中小學與高中(職)教師同樣擁有7年的減額年金期限,較符合其學制轉銜與職業特性,與勞工一併調整減額年金規定為7年,減少紛爭。

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 分擔比例調整到合理的水準。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)制度改革應明訂選擇年金給付的最後期限

為了讓社會保險財務得以健全發展,在制度改革的同時,應立法明訂實施新制的實施起始日期,並給予被保險人一定期限的彈性選擇一次給付,或年金制的過渡期間。但是,規定被保險人必須於一定期限內完成制度選擇,以利基金財務規劃。例如,強制一定期限前選擇退休給付方式。目前勞保只要是 2008 年 7 月 17 日前曾經有加入者,都可有一次給付與年金給付兩種退休選項,而且可在提出退休申請時才做出決定的給付方式。如此一來,讓勞保基金的財務變得無法預測與充滿不確定性。因此,應該立法要求被保險人於退休期限一定時日前,及早決定領取給付方式,以穩定保險或退休金財務規劃。此外,勞退新制所累積的個人帳戶,於 60 歲年資滿 15 年,得請領「月退休金」,也就是帳戶總額除以當期平均餘命之月數,按月分期給付。但其規定並不明確,應修法改成「應」領取月退休金。依此類推,軍公教退休與軍公教人員保險年金化後的制度設計亦均應如此。

#### (四) 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。

#### (五)將保險財務自動調整機制入法

在維持隨收隨付制的社會保險的同時,仿效瑞典名目確定提撥制(NDC)的 財務自動調整機制納入各種職業別的社會保險法中,隨人口老化、經濟景氣波動, 自動調整收支平衡升降保險費率與給付水準。

#### (六)提升基金投資效率

各類社會保險與退休制度基金應提高基金的投資效益,且資訊應公開透明化,基金的操作應讓利害關係人(受僱者與雇主)有更多參與選擇投資經營的機會。基金管理單位應提供充分的資訊,以利利害關係人選擇。

此外,為提升基金投資效益,各類社會保險與退休基金組織可考慮適度整併, 並聘請投資理財專業人員,以及設置績效獎金制度等,俾利提升投資績效。

#### 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。倘若屬私人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:

- 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 120 個月為基準,較為合理。
- 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 (CPI+-5%)同步,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。【見 附件一】試算。

# (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,此舉應屬世代共榮共好之作為,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 (見圖1)。「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,暫時不做調整。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,與軍公教人員同步調整為平均最高投保薪資的 120 個月;並避免高薪低保,傷害勞工權益。
- 2. 為因應人口老化趨勢,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業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,為了公平起見,勞保職業工人應比照國民年金方式繳費,投保薪資固定為基本工資,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。

## (四) 勞退基金收益應以「複利」計算。

個人帳戶的保證收益依法不能低於兩年定存,但勞委會在「勞工退休金條例 退休基金管理與盈虧分配辦法」第9條中,卻自行將其收益定義為以「單利」計 算,也就是不把前期的利息滾入本金計算,這對於提撥勞退新制大都超過30年 的勞工的權益影響甚大。因此應該於「勞工退休金條例」的母法當中,明文規定 以複利計算,以保障勞工退休權益。

## (五) 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。

勞動部成立後,新成立的「勞動基金運用局」將管理運用近2兆元的政府基金,恐將淪為政治金融操作的犧牲品。該局為三級行政機關,專業自主性極易受到上級勞動部長政治力影響,因此應維持目前「勞退監理會」型態,並提升位階與勞動部平行,監理會主委與委員也應以任期制保障,避免受政治任命的部長或行政院長的政治干預而影響其專業性與獨立性。如此龐大的勞工退休金基金管理,首重安全性,應以「去政治化」的獨立行使職權的委員會來加以監理,以確保勞工退休基金的穩健發展與安全。

#### 四、農民

#### (一) 老年農民福利津貼回歸國民年金

將老年農民福利津貼暫行條例整合入國民年金法。同時,在暫行條例施行時期,已具領取7,000 元老農津貼資格者的權益應予保障,納入國民年金制度,每年所需預算由政府編足預算支應。未達領取老農福利津貼之65歲以下農民,則納入農民離農年金制度加以保障。

#### (二)建立農民離農年金制度

除老農津貼外,農民是目前所有職業別中唯一無年金保險給付者。宜修正農民健康保險法,改為農民保險,並完整提供生育、老年、失能、遺屬、喪葬給付,且老年、失能與遺屬應為確定給付年金制,使老農更有保障。其中老年給付即在於建立農民離農退休制度,讓專業農民離開農業耕作之後,將其土地移轉給年輕人耕作,不但可促進農地有效利用,促進農村的年輕化,且可保障老農經濟安全。農民離農年金由兩部分組成,一是基本年金,另一為附加年金。基本年金部分可與國民年金中的老農年金銜接;二是所得相關年金,投保薪資最低以基本工資為下限,上限可比照勞工保險訂定較寬鬆的分級制度。為避免政府分擔保費可能造成的所得逆分配,政府保費分擔可採階梯補助制度,亦即投保薪資較低者(可能是土地面積較少,或農作收入較低者)補助較高比率的保費。實施開始應明確界定農民身分,避免非農民搭便車,傷害良法美意。

## 結論

臺灣的年金改革不只涉及世代正義,也牽涉到職業別的差距、族群間的對立,以及階級上的不均,故改革難度更高。但是,當前臺灣社會內部人口老化快速、資源分配不均、貧富差距擴大、國家認同分裂;外有強鄰虎視眈眈,更是迫切需要改革。即使阻力巨大,困難重重。今日不改,後患無窮。即便如此,改革的動力也不宜立基於族群、階級間的鬥爭,而是為了世代共好、族群共存、勞資共榮。因此,規劃一套社會團結模式(Social solidarity model)的年金改革計畫,實是人民寄望所在,當前社會迫切所需。

社會團結是指透過文化、歷史與制度設計,連結每個人成為社會的一份子, 分擔社會責任,分享社會果實。社會成員間不分種族、職業、性別、身心條件等 差異都能互利互惠與承擔義務、相互容忍與慈悲為懷。亦即,團結的社會是互惠 多於競爭的,公益多於私利的,公平多於不均,協商多於威權。藉由社會安全機 制,讓全體國民在生育、老年、疾病、失能、失業、死亡等事故發生時,均能獲 得有尊嚴的經濟安全保障。其目的是讓每個人所遭遇的風險社會化,而不是將社 會風險的承擔責任推給個人與家庭。簡言之,要讓社會安全體制如同「桶箍」一 樣將人民緊緊結合在一起,互相幫助,不要讓社會因資源分配不均而相互計較、 嫉妒、仇視;要讓社會成員緊密地結合在社會安全網裡,而非鬆散地各自在風險 社會中掙扎求生存。據此,年金制度改革實是關鍵所在。

當前臺灣是一個高風險的社會,貧富差距擴大、失業率升高、人口老化快、 生育率超低、政府財政赤字嚴重,更有強鄰虎視眈眈,亟需建立一套促進社會團 結的社會安全機制,讓社會成員整合在一起,免於分裂,團結一致,共同因應社 會危機。

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。

#### 【附件一】

- 一、甲教師於民國 85 年任職,到 105 年(改革生效日期)有 20 年年資,105 年 之後再服務 15 年,共計 35 年年資。
- 1. 前 20 年: 20 (年) X 本俸 X2 (改革前給付薪資基礎) X2% (改革前年資給付率) =80%本俸。
- 2. 後 15 年:15 (年) X 本俸 X1.7 (改革後給付薪資基礎) X1.4% (改革後年資給付率) =35.7% 本俸。
- 3. 公保養老給付年金化,但可以選擇一次給付或月退休金,其所得替代率為 22.75%本俸。
- 4. 1+2+3=80%+35.7%+22.75%=138.45%本俸 X 最高 120 月平均薪資=88.7%毛所得替代率。
- 5. 但須在退休後補扣繳改革前 20 年之提撥不足部分(以 104 年費率與在職同薪 級為準),如此一來,所得替代率將再下降部分。
- 二、乙教師於民國 100 年任職,到 105 年有 5 年年資,105 年以後再服務 30 年, 共計 35 年年資。

- 1. 前 5 年: 5 (年) X 本俸 X2 (改革前給付薪資基礎) X2%(改革前年資給付率) =20%本俸。
- 2. 後 30 年: 30 (年) X 本俸 X1.7 (改革後給付薪資基礎) X1.4% (改革後年資給付率) =71.4%本俸。
- 3. 公保養老給付年金化,但可以選擇一次給付或月退休金,其所得替代率為 22.75%本俸。
- 4. 1+2+3=20%+71.4%+22.75%=114.15%本俸 X 最高 120 月平均薪資=73.2%毛所得替代率。
- 5. 但須在退休後補扣繳改革前 5 年之提撥不足部分(以 104 年費率與在職同薪級為準),如此一來,所得替代率將再下降部分。
- 三、丙教師擬於民國 106 年任職,服務到 141 年,共計 35 年年資。
- 1. 35 (年) X 本俸 X1.7 (改革後給付薪資基礎) X1.4% (改革後年資給付率) =83.3%本俸。
- 公保養老給付年金化,但可以選擇一次給付或月退休金,其所得替代率為
   22.75%本俸。

#### 說明:

- 1. 以上假設係以任職滿 35 年之中小學教師為例,若年資未滿 35 年則所得替代率將比例遞減;若年資滿 35 年尚未到達領取年金年齡,則可選擇減額年金,每提早一年,減 3/100 總金額;若繼續服務,則繼續累積採計年資,最高以40 年為限。公務人員,情形相似。大專學校教授之本薪替代率也完全一樣,只是和在職毛所得相比,較為低(因其學術研究費占較高比率使然),高階文官或主管職也類似(因主管加給和專業加給合計超過本俸)。
- 2. 形同對 95 年以後退休、舊年資在 20 年以下,而選擇領月退的大部分人員的 18% 優惠存款利息完全廢除,因這類人員光是月退休金已達本俸 x1.7 的 75%~95%間。

# 參考書目

林萬億 (2010) 社會福利。臺北:五南出版。

- 林萬億(2012)臺灣的社會福利:歷史與制度的分析。臺北:五南出版。
- 吳忠泰(2012)教師退休制度再改良。於新境界智庫報告 PTT。
- 施能傑(2012)公教人員退休所得制度的檢討與改革。於民進黨重大議題協調會報報告 PTT。
- 葉家興譯 (Laurence Kotlikoff and Scott Burns 原著)(2005) 世代風暴: 人口老 化即將引爆經濟危機?台北:左岸出版。
- Achenbaum, W. A. (1988) Social Security's Three Rs, in G. Nash; N. Pugach and R. Tomasson (eds.) *Social Security: the first half-century*. Albuquerque: University of New Mexico Press. pp. 113-144.
- Andersen, J. G. (2008) What State Transformations in an Affluent Scandinavian State: the case of Denmark, in M. Seeleib-Kaiser (ed.) *Welfare State Transformations:* comparative perspectives, Hampshire: Palgrave. Pp. 33-55.
- Anderson, K. M. (2005) Pension reform in Sweden: radical reform in a mature pension system. in G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.) *Ageing and Pension Reform around the World: evidence from eleven countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar. Pp. 94-115.
- Anderson, K. M. and Immergut, E. (2007) Sweden: After Social Democratic Hegemony, in K. Immergut, K. M. Anderson and I. Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 349-95.
- Beck, U. (1992) Risk Society: towards a new modernity. London: Sage.
- Bernstein, M. and Bernstein, J. B. (1988) *Social Security: the system that works*. NY: Basic Books, Inc., Publishers.
- Bonoli, G. (2006) "New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies," in Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (ed.) *The Politics of Post-Industrial Welfare States: adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.
- Börsch-Supan, A. H. (2006) What are NDC Systems? What do they bring t reform strategies? in R. Holzmann & E. Palmer (eds.) (2006) *Pension Reform: Issue and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, D. C.: The World Bank. Pp. 35-55.
- Clegg, D. (2008) From Liberal Statism to Statist Liberalism: the Transformation of Unemployment Policies in Europe, in M. Seeleib-Kaiser (ed.) *Welfare State Transformations: comparative perspectives*, Hampshire: Palgrave. Pp.147-163.
- Daguerre, A. (2007) Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in comparative perspective. NY: Palgrave.
- Dean, H. (2002) Welfare Rights and Social Policy, London: Pearson Education.
- Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford:

- Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. (2002) Why We Need A New Welfare State, Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self Identity: self and society in the late modern age*, Cambridge: Polity Press.
- Fornero, E. and Sestito, P. (2005) *Pension Systems: beyond mandatory retirement.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Fraser, D. (1984) The Evolution of the British Welfare State, 2<sup>nd</sup> ed. Macmillan Press.
- Heclo, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hill, M. (1993) Understanding Social Policy. 4th ed. Oxford: Blackwell.
- Hill, M. (2006) *Social Policy in the Modern World: A Comparative Text*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Karger, H. J. & Stoesz, D. (2006). American Social Welfare Policy: a pluralist approach. 5th ed. Boston: Pearson Education, Inc.
- Kauwahara, M. K. (2005) Japanese Workers' Retirement Public pension and Corporate Pension System and 2004 Reform,編入《勞工退休保障制度國際比較》。台北:財團法人臺灣國際勞雇組織基金會出版。頁 161-207。
- Keigher, S. (1999) Coming of Age! Health & Social Work, 24:1, 3-8.
- Kressley, K. and Huebschmann, M. (2002) The 21<sup>st</sup> Century Campus: Gerontological perspectives, *Gerontology*, 28, 835-851.
- Kuhnle, S. (1982) "The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces." in P. Flora and A. Heidenheimer ed. *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Bruswick: Transaction Books. 125-50.
- McKay, A. (2005) The Future of Social Security Policy: women, work and a citizens' basic income, London: Routledge.
- Millar, J. (2003) *Understanding Social Security: issues for policy and practice*, Bristol: The Policy Press.
- Modigliani, F. and Muralidhar, A. (2005) *Rethinking Pension Reform*, Cambridge: Cambridge University.
- Maltby, T. and Deuchars, G. (2005) Ageing and Social Policy in the European Union: A Contextual Overview, in J. Doling, C. J. Finer and T. Maltby (eds.) *Ageing Matters: European Policy Lessons from the East*. Ashgate.
- Nash, G., Pugach, N. and Tomasson, R. (1988) *Social Security: the first half-century*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Pampel, F. and Williamson, J. (1985) Age Structure, Politics, and cross-national Patterns of Public Pension Expenditures, *American Sociological Review*, 50,

- 782-799.
- 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.
- Palmer, E. (2006) What is NDC, in R. Holzmann & E. Palmer (eds.) (2006) Pension Reform: Issue and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, D. C.: The World Bank. Pp. 17-33.
- Pierson, C. (2006) *Beyond the Welfare State: the new political economy of welfare*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001) *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pieters, D. (2006) *Social Security : An Introduction to the Basic Principles*, The Netherland: Kluwer Law International BV.
- Priestley, M. (2000) Adult Only: Disability, Social Policy and Life Course, *Journal of Social Policy*, 29:3, 421-439.
- Rys, V. (2010) *Reinventing Social Security Worldwide: back to essentials*, Bristol: the Policy Press.
- Schulze, I. and Moren, M. (2007) United Kingdom: pension politics in and adversarial system, in E. M. Immergut, K. M. Anderson and I. Schulze (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press. Pp. 49-96.
- Shinkawa, T. (2005) The Politics of Pension reform in Japan, in G. Bonoli and T. Shinkawa (eds.) *Ageing and Pension Reform around the World: evidence from eleven countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar. Pp. 157-181.
- Sinn, H-W., Holzner, C., Meister, W., Ochel, W. and Werding, M. (2006) Redesigning the Welfare State: Germany's current agenda for an Activating Social Assistance, Munich: Institute of Economic Research at the University of Munich.
- Thane, P. (1982) *The Foundations of the Welfare State*, London: Edward Arnald.
- Thane, Pat (2003) Social History of Old Age and Aging, *Journal of Social History*, 37:1, 93-111.
- Titmuss, R. (1958) The Social Division of Welfare, in *Essays on the Welfare State*, London: Unwin.
- Titmuss, R. (1968) Commitment to Welfare, NY: Pantheon Books.