

我國現階段年金制度改革內涵與進程

陳小紅 行政院經濟建設委員會副主任委員

壹、前言

「年金」係滿足一定工作條件時，定期發給的現金給付，用以保障老年基本生活所需。1889年，德國建立了世界上第一個年金制度，保障19世紀工業革命後所形成之大規模工業生產及僱用模式下廣大勞工退休後之生活。二次大戰後，各國普遍採取年金制度以保障國民老年的經濟安全，且成為整體社會安全制度重要之一環。

然1980年代中期以降，由於人口急遽老化導致財務收支失衡，歐美福利國家陸續展開制度改革，並因人口老化之不可逆性，相關改革一直延續迄今。檢視各國所採取之改革不外推遲退休年齡、降低年金給付水準及提高保費等制度內緊縮調整等措施；或以私人年金（商業年金保險）補充退休所得、改採「確定提撥制」（註1）、建立基本年金保障制度等結構性的制度改革等。

我國自民國39年開辦軍人保險及勞工保險以來，逐步建構老年經濟安全保障體系，至97年10月「國民年金」保險開辦止，該制度歷經10餘年之討論與規劃，雖未能達成各社會保險制度間之整合，惟其以未加入其他社會保險之國民為納保對象，完成年金制度最後一塊的拼圖，使全體國民均可納入年金保障，仍具重大

意義。然而，近年來我國人口快速老化，意味著我國在歷經年金制度擴張期後不久，即須面對人口老化所帶來財務失衡之嚴峻考驗。

有鑒於我國人口老化速度遠快於歐美國家，各項年金制度主管機關均密切監控著基金財務狀況，並陸續進行相關制度的調整。復以去（101）年10月媒體一篇有關勞保基金即將提前於民國116年破產之報導，引發社會各界強烈不安，也因此引起輿論關注軍公教退撫基金財務、不同行業間退休所得差距等課題，行政院隨即於去（101）年10月下旬由副院長召集成立「年金制度改革小組」，並建立與考試院之跨院合作機制，共同啟動勞保年金及軍公教退撫制度之改革，冀能改善兩年金制度的財務狀況並減輕未來世代之負擔。本文即擬就我國年金制度現況、遭遇問題、政府推動改革之規劃構想及原則等闡述如次。

貳、我國年金制度現況及問題

一、年金制度現況

我國老年經濟保障體系，包括第零層之社會救助制度（如中低收入老人生活津貼），第一層法定之社會保險制度（公共年金），第二層法定之職業退休金制度，及第三層屬個人購買之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，

符合世界銀行所提出之多層次老年經濟保障模式（如圖 1）。

二、年金制度面臨問題

（一）財源不足

我國各職業別社會保險及軍公教退撫制度係採「確定給付制」（註 2），財務以「部分提存準備」方式運作，亦即保有一定安全準備金，並依財務狀況調整保險費率因應。其中，

「勞保」及「軍公教退撫制度」因長期費率低收，加以人口持續老化，導致基金安全流量已不足 20 年（如表 1）。

（二）行業不平

我國各社會保險及退休制度係依職業別分立，各制度間有關投保薪資、繳費率、給付水準等之設計均不同，雖不宜直接比較各職業別間之退休所得，或求其退休所得完全相同，惟

身份 保障層次	軍職人員	公教人員			勞工		一般國民	農民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助							
第二層 法定職業 退休金	軍公教人員退撫制度(DB/年金)(62.2萬人)	國營事業退撫制度	政務人員離職儲金(DC)	私校教職員工退撫制度(DC)(6.4萬人)	勞工退休金(DC) (新/569.9萬人) (舊/337.6萬人)	約聘僱人員離職儲金(DC)		
第一層 法定公共 年金	軍人保險(DB)(24.7萬人)	公教人員保險(DB)(59.3萬人)			勞工保險(DB/年金)(965.8萬人)		國民年金(DB/年金)(373.9萬人)	老農津貼(67.1萬人) 農民健康保險(DB)(144.2萬人)

圖 1 我國老年經濟安全保障體系

註：各制度人數為 102 年 5 月數據
資料來源：各社會保險及退休金制度網站

表 1 我國年金制度財務概況

制度	現行費率 / 法定費率 (%)	平衡費率 (%)	基金餘額 (億元)	基金收支 失衡年度	基金用罄 年度
勞保	現行：8 法定：6.5-12	27.84	4,857 (102/5)	107 年	116 年
軍公教 退撫制度	現行：12 法定：12-15	軍：36.7 公：40.7 教：42.3 平均：40	5,396 (102/5)	軍：100 年 公：109 年 教：107 年	軍：108 年 公：120 年 教：116 年

資料來源：1. 勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估（101 年 9 月）
2. 公務人員退撫基金第 4 次精算報告（以 100 年 12 月 31 日為精算基準日）

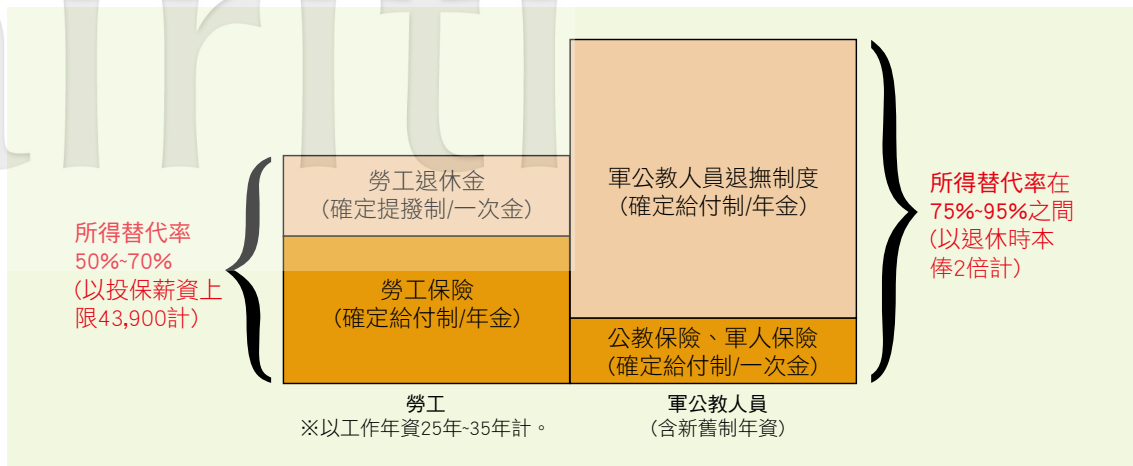


圖 2 我國勞工與軍公教人員退休所得替代率示意圖

資料來源：本文繪製

表 2 未來 50 年我國人口結構及扶養比變化趨勢

年別		年底人口數 (千人) / 人口結構 (%)						扶養比 (%)			老化指數
西元	民國	0-14 歲		15-64 歲		65 歲以上		合計	扶幼比	扶老比	
2012	101	3,412	14.6	17,305	74.2	2,602	11.2	34.8	19.7	15.0	76.3
2025	114	2,918	12.3	16,001	67.6	4,736	20.0	47.8	18.2	29.6	162.3
2041	130	2,438	10.8	13,158	58.3	6,976	30.9	71.5	18.5	53.0	286.2
2060	149	1,859	9.8	9,598	50.7	7,461	39.4	97.1	19.4	77.7	401.5

資料來源：行政院經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告」

因現行「勞工」退休所得之總所得替代率約為 50%~70% (以勞保投保薪資上限 43,900 元為基準)；「軍公教人員」含新舊制年資者，退休所得替代率約介於 75%~95% 間 (以退休時本俸 2 倍為基準)，兩者差距不可謂不大 (如圖 2)。

(三) 世代不均

目前我國 65 歲以上人口約 260 萬人，預估民國 149 年時，老年人口將增為目前之 3 倍，達到 746 萬人；工作人口則將由目前的 1,730 萬人，降至 149 年時之 960 萬人。換言之，目前平均每 6.7 位工作人口扶養 1 位老人，至

149 年平均 1.3 位工作人口即需扶養 1 位老人，如年金制度仍採現行之繳費與給付水準，勢將形成未來工作人口沈重的負擔 (如表 2)。

參、年金改革規劃構想及原則

鑒於我國年金制度所面臨財源不足、行業不平及世代不均等問題，政府自去 (101) 年 10 月推動改革之初，即揭示將以「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」為基本原則，並針對「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用及政府責任」等五大面向進行改革。茲摘述各項原則及面向如下：



一、四大原則

(一) 財務健全

確保各年金制度安全現金流量，維持財務平衡、永續經營。

(二) 社會公平

適度縮小不同職業別間保障之差距，並使繳費及領取給付之權利義務相對應。

(三) 世代包容

不同世代負擔合理化，促進世代包容與平衡。

(四) 務實穩健

訂定合理時程，循序漸進，避免影響社會安定。

二、五大面向

(一) 所得替代率

合理調整給付水準，減輕年金之財務負擔。

(二) 保險費率

適度提高費率，反映保險成本。

(三) 給付條件

檢討退休年齡與給付計算基準。

(四) 基金運用效率

提高基金收益，挹注保險財務。

(五) 政府責任

政府負最終支付責任入法以安定民心。

肆、擴大社會參與下研提之改革方案

年金制度具有「社會連帶」及「世代互助」性質，其改革所牽動的面向及人員十分廣泛，不僅橫跨勞工、軍公教等不同職業從業者，亦

涉及不同世代間權利義務之衡平。為使年金議題充分為國人所瞭解，同時讓多元意見得以進入政府決策體系，行政院暨考試院自 101 年 11 月起即展開兩階段的民意蒐集，期藉由擴大參與及充分對話，廣徵各制度適用對象、團體代表、學者專家們之意見，同時與朝野黨團密切聯繫溝通，據此而收集之意見均納入改革方案研擬時的重要參考。茲擇要說明兩階段社會溝通情形及成果如次：

一、第一階段溝通（101年11月至12月）

舉辦 124 場座談會，計 1 萬 1 千餘人次參與，座談對象包括學者專家、民意代表、在職與退休軍公教人員和勞工等。在廣納各界意見後，於 2013 年 1 月底研議出第一階段的改革方案。

二、第二階段溝通（102年2月至3月）

除向社會大眾說明改革初擬方案的內容外，於 3 月底前亦藉聆各界意見（辦理 122 場座談會，計 1 萬 9 千餘人次參與）後，彙整並修正初步改革方案，且已於本（102）年 4 月間提出年金改革相關法律修正案，送請立法院審議。

三、各界意見重點摘錄

政府大規模徵詢各界看法所獲致意見涉及諸多層面，且針對相同議題之意見亦多分歧；其中較具共識部分，已為行政部門參酌納入改革方案中，至於未能於本次改革處理之建議，亦列入紀錄俾利後續討論。綜整各界意見所涉及議題大致涵蓋：

(一) 學者專家

學者專家較關注我國整體年金制度架構之發展、世代正義、人口老化及少子女化對年金

財務之衝擊等，相關建議包括：整合各社會保險為單一基礎年金制度；建立各社會保險間年資銜接機制；強化私人年金保險之角色，以完善三層制年金制度架構；提高勞工退休金之勞工自提率；建立年金財務預警機制；設置緩衝基金以因應未來年金支出需求；合理化各世代財務責任；和強化人口政策以有效提高生育率等。

（二）勞工

關注改革對其退休所得之影響，提出刪減勞保年金給付或增加費率將嚴重衝擊勞工生計主張，並咸認應優先以政府撥補及提高基金投資報酬率等方式改善勞保財務；另亦表達了應調高勞保投保薪資上限，俾提高勞工退休所得水準看法。

（三）企業雇主

關注調升勞保費率對企業競爭力之影響，認為應調降雇主負擔比例；另亦建議提升勞動參與率，以擴大年金之保費收入。

（四）軍公教人員

提出年金改革有違「信賴保護原則」之虞，應僅針對新進人員進行調整；另強調改革過程應力求資訊透明化，加強溝通，以避免社會對立。

伍、現階段年金改革方案主要重點

一、勞保年金制度

目前送請立法院審議之勞保年金改革修正法案內容主要為將「政府負最終給付責任」入法，並明定政府第 1 年將挹注 200 億元之撥補計畫。另考量人口老化因素，亦規劃適度調降勞保的「年資給付率」，針對投保薪資超過 3 萬元部分，調降其給付率至 1.3%；至於「平均

月投保薪資計算標準」則由現行的最高 60 個月逐步延長為 144 個月；「保險費率」逐年提高 0.5%，於 110 年達到現行 12% 上限時，經評估機制，如精算未來 20 年保險基金餘額確有不足以支應保險給付時，每年將再持續調高 0.5%，惟不逾 18.5% 上限；另提高基金運用效率至 4% 以上。

前揭方案係行政部門經第二階段社會溝通並審慎考量各界意見後，再行調整之結果，冀能降低改革對勞工與雇主之衝擊。經調整項目包括平均月投保薪資計算標準、投保費率及給付公式之調整等（如表 3）。

二、軍公教人員退撫制度

目前送請立法院審議之軍公教人員退休制度相關修正法案，主要係區分已退、現職及新進等 3 類人員進行同步改革。改革措施包括逐步延長月退休金起支年齡為 90 制（年資 30 年以上，年滿 60 歲）；適度調降退休所得，由現行最高「本俸 2 倍的 95%」，調降為不超過「現職薪資的 80%」（通過調整「退休金計算基準」、「退休金基數內涵」及「改革 18% 優惠存款制度」等方式達成）；提高費率及調整費用分擔比例；新進人員退休制度改為「兼採『確定給付』與『確定提撥』制」。另，教育人員及軍職人員依其職業屬性，保留了若干的彈性措施：

（一）教育人員退休制度之彈性措施

- 1、幼兒園園長、教師及高級中等以下學校校長、教師，月退休金起支年齡仍適用 85 制（年資滿 30 年以上，年滿 55 歲）。
- 2、大專教師因薪資結構有別於一般教育人員，其「退休金基數內涵」之調整亦有不同之規劃。

表 3 勞保年金制度兩階段改革方案與現行制度之比較

項目	現行制度	1月30日初步改革方案	4月修正法案版本
1. 平均月投保薪資計算標準	加保期間最高 60 個月平均計算	每年增加 12 個月，逐步提高為 180 個月	每年增加 12 個月，逐步提高為 144 個月
2. 投保費率(不含就保費率 1%)	98 年開辦後，前兩年 6.5%，第三年起每年調高 0.5% 至 104 年為 9%，其後每兩年調高 0.5%，至 116 年達上限 12%(目前費率 8%)	依現行費率調整機制於 104 年調至 9%，其後每年調高 0.5%，至 125 年達上限 19.5 %	依現行費率調整機制於 104 年達 9%，其後每年調整 0.5% 至 12%，屆時精算如未來 20 年保險基金餘額不足以支應保險給付時，渠後每年繼續調高 0.5%，惟不逾 18.5% 上限
3. 給付公式	依下列方式擇優發給： 1. 平均月投保薪資 × 保險年資 × 0.775% + 3,000 元 2. 平均月投保薪資 × 保險年資 × 1.55%	1. 甲案：退休初期維持 1.55 %，俟領取年金數額累計逾一次給付之次月起，改按原領數額 70% 發給 2. 乙案：平均月投保薪資 30,000 元以下者以 1.55% 計；超過 30,000 元者，其中 30,000 元以 1.55% 計，超出部分以 1.3% 計	採乙案，平均月投保薪資 30,000 元以下部分，以 1.55% 計；30,000 ~ 43,900 元部分，則以 1.3% 計
4. 政府支付責任	政府負最終給付責任並未入法	1. 政府負最終給付責任條文入法 2. 政府擬定撥補計畫，第一年約撥補 200 億元，往後按經濟狀況調整撥補金額	
5. 基金運用績效	101 年精算報告假設為 3%	基金投資績效應提高至 4% 以上	

資料來源：本文整理

(二) 軍職人員退休制度之彈性措施

- 1、為確保國軍基層部隊之精實，軍職人員退役年齡不擬完全比照公務人員，惟將規劃放寬將、校級軍官最高服務年齡（限），並考量軍階、戰鬥單位或非戰鬥內勤職務、特殊技勤專長人員（如軍醫、軍法、主計、行政、情報）等因素，適度延長服役期 1 至 5 年。
- 2、「退休金計算基準」將採本階最後 3 年平均俸額計算，如本階未滿 3 年者，則以次一階最後 3 年作為計算基準，以防過去常出現的一經晉升即辦理退役之弊端。

前揭軍公教退撫制度之改革方案，同樣為依第二階段社會溝通徵詢各界意見後再行調整之結果，主要乃期降低改革之衝擊，並調整包括保費分擔比例、公教人員月撫慰金制度等（如表 4）。

(三) 對經濟弱勢者之保障

為適度保障經濟弱勢者之退休所得，使其不致因改革遭受過大衝擊，亦特別規劃下述保障措施：

- 1、勞工：為保障薪資較低勞工之退休所得，有關調降勞保年金給付率部分，投保薪資 3 萬元以下者將完全不受影響，投保薪資超過 3 萬元者，亦僅針對 30,000 元至 43,900 元部分之給付率，由 1.55% 調降至 1.3%，少領金額比例介於 1% ~ 5%。
- 2、軍公教人員：為照顧經濟弱勢退休軍公教人士，對於退休所得較低者，改革規劃的扣減結果不得低於「委任第一職等本俸最高級與專業加給合計數額（32,160 元）（註 3）」之保障。

表 4 軍公教退撫制度改革方案與現行制度之比較

項目	現行制度	改革方案(4月修正法案版本)		
		公務人員	教育人員	軍職人員
現職人員				
1. 保費分擔比例	軍公教人員 / 政府 = 35:65	(1月30日初步改革方案：軍公教人員 / 政府 = 50:50) 軍公教人員 / 政府 = 40:60		
2. 退休金計算基準	最後在職俸額	逐步調整為：最後在職 15 年平均俸額		本階最後 3 年
3. 費率	12%	逐步提高至 18%		
4. 請領條件	85 制(教育及軍職人員為 75 制)	1. 由 85 制(75 制)延長為 90 制 2. 維持現制：幼兒園園長、教師及高級中等以下學校校長、教師因職業特殊性，仍採 85 制 (1月30日初步改革方案：幼兒園及國中小教師採 85 制)		部分職務 延長 1-5 年
5. 給付公式	本俸 × 2	3. 公務人員：由本俸 × 2 逐步調整為本俸 × 1.6 (兼具新舊制者) 或本俸 × 1.7 (純新制者) 4. 教育人員：大專教師因薪資結構不同於一般教育人員，教授級：本俸 × 2、副教授級：本俸 × 1.9、助理教授：本俸 × 1.8、其他教育人員：本俸 × 1.6 (兼具新舊制者) 或本俸 × 1.7 (純新制者)		維持本俸 × 2
6. 調整月撫慰金	遺族得按 1 / 2 月退休金給與月撫慰金或領取一次撫慰金	(1月30日初步改革方案：廢止月撫慰金制度，保留一次撫慰金) 改按月退休金 1/3 給與，並增訂限制條件如下： 1. 起支年齡延後為 60 歲；婚姻關係存續時間延長為 15 年。 2. 特別貧困之未再婚配偶，保障按月退休金 1/2 給與。 3. 限定已支領政府編列預算支給之退撫給與或相當退離給與之定期給付，不得支領		(1月30日改革方案：維持月撫慰金制度) 維持現行月撫慰金制度之給與額度(按月退休金 1/2 給與)，已退伍人員起支年齡與限制條件同公教人員
7. 優惠存款	月退休金加計優惠存款利息所得總計不超過本俸 2 倍之 75% ~ 95%	1. 84 年 7 月 1 日(教育人員為 85 年 2 月 1 日；軍人為 86 年 1 月 1 日)以前退休者：維持 18% 2. 84 年 7 月 2 日(教育人員為 85 年 2 月 2 日；軍人為 86 年 1 月 2 日)以後退休且兼具新舊制年資者(含支領一次退休金及月退休金)：自 106 年調降至 12%，之後逐年調降 1%，至 110 年調降至臺灣銀行一年定期存款利率 +7%，並以 9% 為上限。領一次退休金者之 18% 維持不變		
8. 所得替代率上限	本俸 2 倍的 95%	實質所得替代率將逐年調降至不超過現職待遇之 80%		
已退人員				
1. 退休金計算基準	本俸 × 2	逐步改為本俸 × 1.6		維持本俸 × 2
2. 優惠存款	(同現職人員改革方式)			
新進人員				
制度改革	—	1. 公教保險將改為年金制(所得替代率(15%)) 2. 第二層退撫將分為確定給付(40%) + 確定提撥(20%) 兩部分 (1月30日初步改革方案：三層次年金制度比例為 15% : 30% : 30%)		規劃中

資料來源：本文整理

（四）改革與「信賴保護原則」之衡平

此次改革過程中，不少軍公教人士表達了政府所承諾之退休金應符應「信賴保護原則」、不得任意變更之立場；然衡酌國家財政負擔、整體經濟環境及社會發展趨勢，給予退休人員合理老年生活保障的軍公教退撫制度勢亦須與時俱進，為合理之調整，方能使制度永續運行。本次改革即秉持兼顧退休人員權益及社會整體資源公平分配等原則，依據司法院釋字第 525 號有關人民信賴保護意旨之解釋，規劃合理、合法的改革措施，並且各項措施均採取逐步調整到位方式，以緩解對退休人員生活之衝擊。

陸、結語

年金改革是當代許多國家共同面對的重大挑戰之一，歐美國家自 1980 年代中期以降莫不因應人口高齡化展開各項年金制度改革，我國人口快速高齡化的結果，已導致「勞保」及「軍

公教退撫制度」在未來 10 至 15 年即將面臨基金用罄窘境，勢須及早調整與改革制度。政府自去（101）年 10 月下旬啟動年金制度改革此一涉及千家萬戶之世紀工程，其成敗除繫乎主政者的改革決心外，實有賴各界及早凝聚共識；目前政府已完成勞保年金及軍公教退撫制度之改革規劃，並據以提出相關修正法案送請立法院審議，如能於本（102）年 9 月開議之會期順利完成修法，則至少能落實下述目標並確保國人一定期間的老年經濟安全：

- 一、永續經營：健全制度及財務機制，確保 25～30 年基金的安全流量。
- 二、保證領取：政府負最後支付責任，確保國人老年經濟安全。
- 三、世代公平：適度調整現行制度，衡平世代責任，以減輕未來世代之負擔。

附註

註 1. 年金制度大凡有以下兩種類型：

- （1）確定給付制（defined benefit, DB）：量出為入，先確定給付數額，再依被保險人年齡結構決定提撥比率，通常未足額提撥，再以階梯式費率補足。政府公共年金多採此方式，以確保民眾能獲得基本保障。
- （2）確定提撥制（defined contribution, DC）：量入為出，被保險人及雇主（政府）均事先按月提撥一定費用至個人帳戶，待退休時領取個人帳戶提撥總額及投資收益。職業退休金多採此方式。

註 2. 同註 1。

註 3. 此即為年金改革過程中，相對於勞工平均月投保薪資的 43,900「天花板」而言，輿論界所指之「地板」概念；即對軍公教退休者而言，似有最低退休金之保障，然因財務考量，坊間固然一直都有上調勞保平均月投保薪資計算上限之擬議，勞委會卻始終未鬆口。

參考文獻

1. 立法院 101 年 10 月至 102 年 5 月司法、衛環、內政等委員會年金改革相關質詢之各行政部會回應稿暨舉辦公聽會資料。
2. 美世顧問股份有限公司，2012，*第 4 次基金精算評估報告書*（以 100 年 12 月 31 日為精算基準日），公務人員退休撫卹基金管理委員會精算勞務採購案。
3. 邵靄如，2012。*勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估*（行政院勞工委員會委託研究）。臺北：行政院勞工委員會。
4. OECD, 2011, *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*.
5. OECD, 2009, *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*.