

台灣老年經濟生活保障制度探討

勞工保險局副總經理 羅五湖

一、台灣老年經濟生活保障之重要性

由於人類平均壽命的不斷延長，老年人口快速增加，再加上生育率的降低，少子化成為普遍現象，因此，老年退休生活的保障問題成為個國家社會保障制度最重要的課題。二次世界大戰後的所謂「嬰兒潮」出生人口，在未來幾年內將逐漸步入老年階段，使得老年退休保障受到嚴峻之考驗。

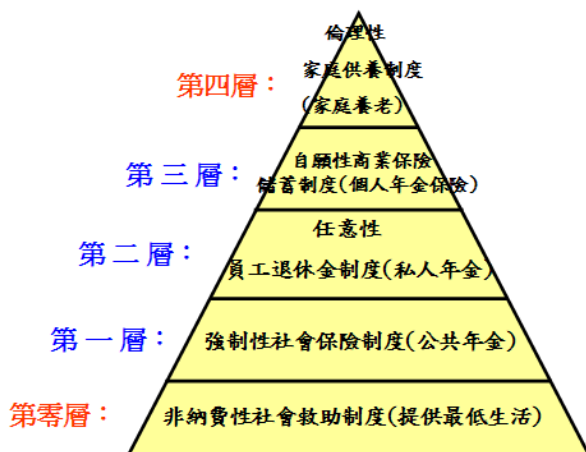
在台灣地區，平均壽命已達 78.57 歲（男性平均壽命為 75 歲，女性平均壽命為 81.65 歲），推估到了 2056 年，平均壽命男性將達 82.2 歲、女性則為 89 歲。在 2008 年，65 歲以上老年人口為 240 萬，占總人口數 10.4%；2013 時，65 歲以上人口將多達 348 萬人，占總人口數 14.7%；到了 2056 年，65 歲以上人口數將達到 762 萬人，占總人口數達 37.5%，上升的速度非常之快。

除了面臨即將而來的人口老化危機外，少子化問題的日益嚴重，也使得老年退休後的保障更形重要。2009 年，台灣的新生兒人數為 19.1 萬人，總生育率跌到 1，遠低於全球平均值 2.6，成為世界之末，並且仍然持續下跌。不婚、晚婚、經濟考量再加上職場環境對育兒婦女的不友善等因素，使得台灣的少子化現象持續、所謂的「台灣之子」人數急速萎縮，影響所及，是在未來勞動人口要養越來越多的非勞動人口；目前的扶養比是 37%，亦即 2.7 個勞動人口扶養 1 個非勞動人口，直到 2027 年，台灣的扶養比更是會超過 5 成，意味著每個勞動人口要養超過一個非勞動人口，屆時，將呈現滿街都是老人的超高齡社會景象！

二、台灣老年退休生活保障制度架構

世界銀行於 1994 年所做研究報告中提出了「三層次老年經濟保障模式」，認為政府可透過三層保障的年金制度來解決老年危機問題，意即藉由第一層保障的強制性社會安全制度，包括社會保險、社會救助或社會津貼等方式辦理；第二層保障的企業員工退休制度，以及第三層保障的自願性商業保險儲蓄制度等三大支柱來保障老年的生活經濟安全。

為因應社會型態、家庭結構的轉變以及經濟結構的變遷所導致原有的三層次老年經濟保障模式已無法完全因應社會變動的需求，世界銀行復於 2005 年 5 月提出新的「多層次老年經濟保障模式」：將提供最低生活的保障列為第零層的非納費性社會救助制度，並引進東方社會家族互助養老的觀念，增加了第四層的倫理性家庭供養制度



台灣所建構的老年安全體系，中低收入老人生活津貼與老農津貼可算是第零層的保障；在第一層的強制性社會保險，則以職業分類辦理，分別有公教人員保險、勞工保險、國民年金；第二層的職業退休金，則是勞工退休金制度及軍公教公職人員退撫制度。

第二層 (職業退休金)	公務人員退撫制度、勞工退休金新舊制、私立學校教職員工退撫制度
第一層 (社會保險)	公教人員保險、勞工保險、國民年金保險、農民健康保險、軍人保險
第零層 (社會救助)	中低收入老人生活津貼、老年農民福利津貼、敬老津貼(老年基礎保證年金)

三、老年退休生活保障之生活津貼

(一) 中低收入老人生活津貼

為保障中低收入老人之基本生活水準，政府自 1994 年度起核發中低收入老人生活津貼，對於家庭總收入每人每月未達最低生活費用 1.5 倍、家中 65 歲以上老人未接受收容安置者，每人每月發給 6 千元、1.5 至 2.5 倍以下者發給 3 千元；目前領取人數約為 12.6 萬餘人。

(二) 老年農民福利津貼

由於農健康保險並無老年給付之項目，為了照顧農民老年生活，於 1995 年 5 月立法發放老農福利津貼，只要參加農保 6 個月，年滿 65 歲，且未領取政府發放的生活補助或津貼，每個月即可請領老農津貼 3 千元。以後逐次調高金額，至 2007 年 7 月增加至每月核發 6 千元，2008 年後限制已領社會保險老年給付再加入農保者不得請領，目前領取老農津貼人數約 70 萬餘人，對農民老年生活助益良多。

(三) 敬老福利生活津貼

我國已邁入高齡化社會，缺乏自主性經濟收入的老年人口越來越多，政府在考量財政負擔，並避免福利資源重複配置下，於 2002 年開辦敬老福利生活津貼，只要年滿 65 歲，在國內居留時間每年不少於 183 天，並且財產無超過一定額度及領取其他退休金或入獄服刑、因案羈押或拘禁者，每人每月發給 3 千元。

惟此項敬老福利生活津貼，自民國 97 年 10 月 1 日國民年金開辦後，已併入國民年金，已在領取敬老津貼的老人，改按國民年金的規定按月發給老年基本保證年金。目前領取敬老福利生活津貼人數約為 85 萬餘人。

(四) 原住民敬老福利生活津貼

在開辦敬老福利生活津貼的同時，亦開辦了原住民敬老福利生活津貼，立法之時，顧及原住民在社會上為相對弱勢族群，並且原住民的平均壽命比國人少將近 10 歲，因此降低核發標準，只要年滿 55 歲未滿 65 歲之原住民，財產無超過一定額度及領取其他退休金或入獄服刑、因案羈押或拘禁者，每人每月可領取 3 千元之津貼；而在國民年金開辦後，此項津貼也隨同整合，改依國民年金法繼續領取原住民給付；目前受到此項津貼照顧的原住民老人約為 2 萬 5 千餘人。

四、老年生活保障之社會保險給付

現行之公教人員保險、勞工保險及國民年金保險均屬綜合性保險，除老年給付外，尚包含死亡、失能等給付項目。下列介紹僅觸及養老給付範疇：

(一) 公教人員保險之養老給付

公教人員保險現行的保險費率為 7.15%，由政府負擔 65%、公務人員自行負擔 65%；公教保險被保險人，不論是依法退休、資遣，或者是繳付保險費滿 15 年並年滿 55 歲而離職退保，均可領取養老給付，目前為一次給付方式，其保險年資每滿一年給付 1.2 個月，最高以保險年資 30 年，給付 36 個月為限，依退休當月保險俸給為標準計算給付，目前公教保險被保險人數約 60 萬人。

(二) 勞保老年給付

勞工階層是台灣最大的一個社會階層與群體，勞工階層的老年生活第一層保障，表現在「勞工保險條例」所提供的老年給付上。勞工工作參加勞保，由政府、雇主及勞工共同繳納保險費，目前勞保現行的普通事故保險費率為 6.5%，一般受僱勞工由雇主負擔 70%、政府負擔 10%、勞工自行負擔 20% 的保險費，其他如職業工會會員、漁民等被保險人，所負擔的比例則依其類別各有不同，而目前的投保人數為 9,200,357 人。

被保險人在不同單位加保的勞保年資可合併計算，當被保險人符合老年給付條件時，勞保局依其申請時之保險年資及退休前三年平均月投保薪資核算其老年給付金額，年資每滿 1 年，按平均月投保薪資發給 1 個月，超過 15 年部份，每滿一年發給 2 個月，最高以 45 個月為限，採一次給付方式發給，只要是符合請領資格的人皆可領取，不會因為勞工換工作而有所影響。

高齡化社會中，一次給付之老年給付無法真正照顧勞工老年生活需要，因此，在 2009 年起，開辦了勞保年金給付。在開辦前曾有勞保年資之被保險人，可選擇領取一次給付或年金給付，而新加入勞保體系之被保險人則強制適用年金制。

勞工年滿 60 歲，保險年資合計滿 15 年，退職後就可領取勞保年金，給付標準為每投保一年，給予平均薪資之 1.55%，平均薪資則為投保期間最高 60 個月投保薪資之平均。另符合條件，得提前 5 年請領老年年金，每提前 1 年，減給 4%；如延後領取老年年金，每延後 1 年，加給 4%，最高加給 20%。

勞保年金開辦一年半，已有 10 萬餘人領取老年年金，每件領取金額為每月 1 萬 3 千餘元。

(三) 國民年金老年年金

雖然台灣有勞工保險、公教保險、及農保等以在職勞動者為納保對象的社會保險，但仍有許多無法納入社會保險之國民，而這之中有許多是處於經濟弱勢的家庭主婦、無工作者或是職業轉換中之待業者，國民年金即是針對此部份之不足，應運而生的社會保險制度。

在 2008 年 10 月 1 日開辦國民年金後，只要年滿 25 歲、未滿 65 歲且在國內設有戶籍國民，未參加其他社會保險期間，政府主動納保。國民年金目前月投保金額 17,280 元，保險費率為 6.5%，一般被保險人負擔 60%，政府補助 40%，但是如果是低收入戶、所得未達一定標準或者是持有身心障礙手冊者等社會的弱勢族群，保險費

則享有更高的政府補助甚或是全額補助。等到滿 65 歲時，被保險人即可依照月投保金額乘上每年 1.3% 的標準，每月領取老年年金給付，讓未能納入社會保險網絡的國民，也能獲得老年經濟生活的基本保障。

在開辦初期，由於投保年資很短，為保障國民至少可領取每月 3 千元以上，另可擇優以 3 千元再加上投保薪資乘以每年 0.65% 之標準計算之給付方式，國民年金開辦不到兩年，已有約 15 萬人領取老年年金給付。

五、老年生活保障之職業退休金

(一) 公務人員退撫制度

台灣公務人員退休撫卹制度，創立於民國 32 年，原本屬於由各級政府負擔退撫經費之「恩給制」，惟考量政經情勢及政府財政後，歷經多年改革，自 1995 年起，將退撫制度改為由政府與公務人員共同撥繳費用建立退撫基金的「共同提撥制」，退撫基金之撥繳，依法按其本俸加 1 倍之 8% 至 12% 之費率計算，現行為法定最高提撥費率 12%；每月應繳退撫基金費用總額中，政府撥繳 65%，個人自繳 35%。

公務人員符合退休規定且年資滿 15 年以上者，可選擇支領一次退休金、月退休金與兼領月退休金。一次退休金以退休生效日在職同等級人員之本俸加 1 倍為基數，每任職 1 年給與 1.5 個基數，最高 35 年給與 53 個基數；月退休金：以在職同等級人員之本俸加 1 倍為基數，每任職 1 年，照基數 2% 給與，最高 35 年，給與 70% 為限。每半年發放 1 次，分別為 1 月 16 日及 7 月 16 日發放。

(二) 勞工退休金

勞工退休金，是除了勞保的老年給付之外，台灣勞工在老年經濟保障模式第二層中的職業退休金保障。勞工退休時，雇主依法應給與勞工之退休金，又分為新舊制，舊制是依據「勞動基準法」，由雇主依每月申報之薪資總額提撥 2%~15% 之金額到勞工退休準備金專戶當中，做為勞工退休準備金，當勞工符合退休條件（同一事業單位工作 15 年以上、年滿 55 歲，或在同一事業單位工作滿 25 年），雇主再由退休準備金專戶中支付。

然而實際上，台灣多屬中小企業，平均經營壽命不長、勞工經常轉換工作跑道、企業拖欠準備金等問題屢見不鮮，對大部分勞工而言，難以符合勞基法的退休標準；甚至有些雇主以不當手段資遣、解雇中高齡勞工，衍生許多勞資爭議。為改善舊制退休金制度的弊端，制定了勞工退休金條例，並於 2005 年 7 月 1 日施行。新制勞退制度中，勞工會有一個屬於個人的專戶，雇主每月幫勞工提繳至少 6% 月薪的退休金存至此專屬帳戶中，勞工退休金的累積勞工可以帶著走，不會因為轉換工作或因事業單位關廠、歇業而領不到，解決了長期以來看的到、領不到的舊制退休金問題，讓勞工的老年生活更有保障。

在勞退新制開辦時，勞工可以選擇繼續適用舊制，也可以改選新制而保留舊制年資，但勞退新制實施後再受僱者（包含離職後再受僱者）均應適用新制。至目前，勞退提繳生效中的人數增加至 491 萬餘人，比新制開辦時的 316 萬人，成長超過了五成。

六、台灣老年退休生活保障制度之檢討

在國民年金開辦後，台灣老年退休生活保障制度，基本上已建構完成，每個人在老年退休時，均可得到若干經濟生活的保障，茲再進一步對目前架構，提出檢討之處：

1、在第一層的強制性社會保險部分，除了公教人員保險養老給付仍屬一次給付外，勞保年金及國民年金均已提供年金給付，較能因應老年壽命的不斷延長；目前公保已積極研擬養老給付年金化，未來第一層社會保險多已達年金化目標。

2、第一層強制性社會保險均採確定給付制，雖然勞保及國保均有設計費率階梯性調整機制，惟現行費率提撥不足，存有潛藏債務問題，加以人口老化及少子化影響，勞保長期以來採低費率政策，將造成後代子孫沉重負擔，財務困境亟待及早因應。

3、農保未隨國保開辦而落日，除虧損持續擴大外，老農津貼發放亦將隨人口老化及稅收財源之不確定性，造成政府長期財務負擔。

4、由於各保險主管機關不同，故不同職業別保險存在相當的差異，如勞保年金所得替代率每年1.55%、國民年金為1.3%，造成不當選擇流動現象，私校教職員退出公保改投勞保議題，也造成公保年金化規劃之困難。

5、在第二層職業年金方面，公教退撫雖採提撥制，但以確定給付發給，產生嚴重財務隱憂；勞工退休金採確定提撥制，較少財務問題，但通膨及不確定性的投資報酬率，雖有兩年定期保證收益，惟微利時代造成實際所得替代率偏低，以及未來如採年金方式發給仍有諸多問題未能解決。

6、年金開辦初期因受遞延效果及費率調整機制影響，財務流量略見改善，惟隨國人平均餘命增加，年金給付成本實際高於一次給付，應持續向民眾宣導，強調權利義務相對之公平概念；且費率調整應予落實，不應受政治因素干擾。

7、應持續宣導世界銀行所推廣的多層次老年經濟保障模式，除鼓勵勞工退休金個人提撥外，須讓國人瞭解，不應僅僅依賴政府所提供的最基本年金保障，更應提前作好個人退休生活規劃，才能建構更有尊嚴、更為安全的老年經濟生活保障。