

人口老化與年金給付之探討

蔡宜縉*

壹、研究源起與目的	肆、國際因應人口老化之年金給付設計
貳、研究方法與過程	伍、我國年金給付制度現況
參、人口結構變動趨勢與年金改革方向	陸、研究結論與建議

壹、研究源起與目的

一、研究源起

二次世界大戰後，確定給付(defined benefit)¹、隨收隨付式(pay-as-you-go)的年金制度，逐漸成為多數工業國家老年經濟安全保障體系的主要支柱。此種制度係以當期工作人口繳交保費，作為當期退休人口的年金來源，經由年金財務設計而形成世代間的集體連帶，並有賴充分就業、經濟穩定成長，以及工作和退休人口比例平衡等結構條件配合，始得有效運作。在老年人口比例尚不高的年代，工作者只需繳交相對低額的保費，即可支應退休者年金所需，並獲得未來年金領受權利，故廣受政治支持。然而近年來，人口結構老化已成為各主要國家共同面臨的問題，再加上經濟成長趨緩、就業情勢低迷等結構因素，引發了自 1980 年代以來的年金改革，且改革迄今仍持續進行中。而我國亦從 2012 年底，各項年金制度相繼公布精算報告後，引發各界對於「年金財務能支撐到何時」的疑慮，並開啟國內關於年金改革議題的一波討論熱潮。

近年來，確定給付年金制度如何在財務永續、世代公平，以及適足保障之間取得平衡，成為各國重要的社會與政治論辯焦點。本文即欲透過分析年金給付面向的國際改革趨勢，與國內制度現況，以提出相關改革方向的建議，俾因應我國人口快速老化的趨勢。

二、研究目的

- (一) 研析各國在人口老化壓力下，關於年金給付制度之改革方向。
- (二) 檢視我國年金給付制度之設計與運作現況。

*蔡宜縉為本處科員。

¹在公共年金體系中，確定給付(defined-benefit)指由政府保障給付水準，並以量出為入之方式決定保費收入；確定提撥(defined-contribution)則個人年金給付額度需視其過去繳交保費所累積之基金數額而定，亦即以量入為出之方式決定給付水準。

(三) 因應人口老化趨勢，提出我國年金給付制度之改革建議。

貳、研究方法與過程

本研究主要採用次級資料分析法，透過學理和實證資料的檢視，先分析世界主要國家面臨的人口結構轉變趨勢，並探討各國因應人口結構轉變所提出的年金給付改革方案，接著檢視我國年金制度之財務和老年給付制度現況，最後據以提出本研究之結論及相關政策建議。

參、人口結構變動趨勢與年金改革方向

一、工作/退休人口比例失衡

人口結構轉變，肇因於平均餘命延長及出生率下降。平均餘命延長，代表退休者領取年金的時間與總金額增加，猶如年金給付的擴張 (Hinrichs,2011)；而出生率下降則造成工作人口減少，進一步導致工作和退休人口的比例失衡。依據 OECD(2013)統計，OECD 國家工作人口和老年人口比(20-64 歲人口/65 歲以上人口)，從 1980 年平均 5.11(即每 5.11 位工作者扶養 1 位高齡者)，至 2010 年降為 4.08，預計 2030 年及 2050 年分別降至 2.64 及 2.06，亦即越來越少的工作人口，必須支應日漸增多的老年人口之年金支出。

表 1 OECD 主要國家工作人口和老年人口比例變動趨勢

國家	2010 年	2050 年
芬蘭	3.51	2.04
法國	3.50	2.04
德國	2.91	1.54
希臘	3.24	1.53
日本	2.57	1.27
韓國	5.92	1.40
葡萄牙	3.42	1.43
西班牙	3.69	1.37
英國	3.59	2.16
美國	4.59	2.53
OECD 平均	4.08	2.06

資料來源：OECD 統計資料網站：<http://www.oecd.org/statistics/>，本文自行製表。

二、年金改革方向：系統性或要素性改革；繳費面或給付面改革

一般而言，為解決年金財務問題而採行的改革策略可分為系統性(systemic)改革和要素性(parametric)改革(Palacios & Whitehouse, 2006)，前者指引入新的年金制度，如商業年金保險或確定提撥式 (defined contribution) 年金，以取代或縮減既有的確定給付年金，或整併既有年金制度；後者則指調整既有年金體系的各項制度元素，如費率、年資給付率(accrual rate)或年金請領年齡等。考量系統性改革將牽涉舊有確定給付年金的年資如何結清，以及後續給付財源從何而來的問題，亦容易引起政治上的抗拒；另一方面累積巨額基金並投入資本市場的確定提撥年金，在 2008 年全球金融海嘯時多半受創嚴重(如實施確定提撥年金最著名的智利，其年金基金在 2008 年的投資報酬率為-25.3%(OECD,2012))，影響已退休及屆齡退休者的經濟安全，更加深各國對確定提撥年金的疑慮。因此，近年來各國年金改革中，雖多有引入確定提撥年金以補充確定給付年金之不足，建構多柱式(multi-pillar)保障(如德國於 2001 年推動之李斯特年金(Riester-Rente))，或改革為名義上確定提撥年金(notional defined contribution)(如瑞典及義大利)，惟確定給付年金仍係多數國家主要的老年經濟安全制度，而我國年金制度亦以確定給付年金為主，要素性改革仍是各國年金改革的主要策略。

從要素性改革觀之，確定給付年金可看成是一種財務槓桿，其改革多透過調整槓桿兩端的繳費或給付元素，來維持年金財務的永續性。就繳費面向來說，由於調高保費將增加非生產相關的勞動成本，在工作人口比例下降，以及經濟全球化的結構下不利於國家產業競爭力，推動上有其經濟方面的侷限性(陳明芳，2013：182-183)，亦可能引發世代不公平之爭議，因此給付面向的改革就成了較可行的政策選項，也係多數國家採行的主要作法。爰本文將著重探討如何透過年金給付設計，來因應人口老化的趨勢，一方面持續透過確定給付年金維繫退休者之老年經濟安全，另一方面亦解決年金財務的(潛在)危機。

肆、國際因應人口老化之年金給付設計

一、調整給付額度

假設人口變動趨勢是外生的給定條件，那麼在保費調增不易的情況下，調整給付額度就成了解決年金財務問題的重要策略。

(一) 修正給付計算公式

過去年金給付金額多依個人職涯最高或最後數年的平均薪資及繳費年資而定；於退休後，年金額度每隔一段時間會再隨物價、平均薪資或

經濟成長而調整。現今多數國家均針對年金給付計算公式進行調整，例如挪威改以個人終生繳費紀錄作為給付計算基準；捷克、匈牙利及挪威等國不再依薪資成長調整年金額度²；奧地利和希臘則凍結年金金額自動調整機制。

（二） 建立給付水準和人口結構的連結

許多國家開始將未來人口結構變化納入給付計算公式，以提早因應人口變動趨勢，並確保年金體系能在一定期間內(當年度或未來數年)達成財務平衡。如芬蘭於 2010 年起，在年金給付公式中加入「預期壽命係數」，以 2009 年之預期壽命為基準，當未來預期壽命變化時，年金給付水準就會相應地調整；而德國自 2004 年起亦透過「永續發展參數」的建立，則將工作者和領取年金者之比例納入給付計算公式。

（三） 小結與討論

給付額度調整策略雖可有效降低年金體系的支出負擔，惟 OECD(2011, 2013)強調，低所得者在公共年金給付刪減後，可能因無餘力支付私人年金保費，而落入年金貧窮 (pension poverty)，也就是為了維護年金體系的財務永續性，而犧牲其原本的設立目的—提供適足經濟安全保障。這問題在年金涵蓋率較低或給付額度不足的國家，如韓國及澳洲更為嚴重，其老年貧窮率於 2010 年時分別為 46.99% 及 35.49%。經綜整 OECD(2013)所提出的政策建議，各國在降低年金給付時，可採取以下三種方式來減少其對老年經濟安全的威脅：

1. 減少對低所得者的年金給付刪減：部分國家在刪減公共年金給付的同時，亦透過保障低所得者年金所得替代率等方式，以減少年金改革之衝擊。OECD(2013)指出，大多數國家對高所得者的公共年金刪減幅度會高過低所得者，且年金所得替代率亦呈現累退趨勢，其計算推估顯示，各國較低所得者(以收入為全國平均水準之一半者為例)的年金平均毛所得替代率為 71%，而較高所得者(以收入為全國平均水準之 1.5 倍者為例)的年金平均毛所得替代率則降為 48.4%。
2. 保障基本給付額度：部分國家提供退休者基本的所得保障，以維持其生活水準，主要可分為三種制度形式(OECD, 2013)：(1)提供單一給付

² 依物價上漲幅度調整年金額度，似較能保障年金領受者的生活水準，惟在物價上漲，平均薪資卻沒有隨之成長的時候，卻可能導致工作者的保費負擔加重，擴大世代間的不公平；另經濟成長通常可強化政府財政能力；為求周延，許多國家改以物價、薪資及 GDP 成長幅度等 3 要素(或其中 2 要素)的結合作為年金調整機制。

額度，或以工作年資(而非薪資)作為給付計算基準的基礎給付 (basic schemes)，如日本以全體國民為納保對象的國民年金；(2)針對所得或財產在一定水準以下者的資產調查或標的給付 (resource-tested or targeted plans)，如以稅收支應的澳洲公共年金；(3)補充年金給付額度不足的最低年金制度(minimum pensions)，如瑞典針對年金額度未達一定水準者所提供之保證年金 (guarantee pension)。

3. 強化公共服務措施：OECD(2013)指出，現金給付以外的公共服務，如長期照顧和健康服務等，因其價格相對昂貴，且受益對象多半是高齡者，因此若能建立完善的公共服務體系，將可大幅降低高齡者相關支出，避免中低所得者因支付醫療或照顧所需而陷入老年貧窮之困境，並減緩現金給付分配不均的狀況，或許可為年金改革在解決財務危機和保障老年經濟安全的兩難中，提供一條出路。

二、維持工作及退休人口之比例平衡

人口老化趨勢或許難以在短時間內舒緩或扭轉，惟工作和退休人口的分界，卻是由制度來定義。因此，年金改革另一重要策略即是提供延後退休之各種財務誘因，以減緩工作人口減少速度或退休人口增加速度，進而維持兩者間之比例平衡。

(一) 延後年金請領年齡

1.提高法定年金請領年齡並緊縮提早退休管道

促進個人延長工作生涯最直接的方法，是修法提高年金請領年齡。目前 OECD 主要國家法定年金請領年齡多為 65 歲，另部分國家亦同時將年齡及年資合併考量，允許繳費年資較長者可提早領取年金，如在法國，20 歲前即就業，且繳費年資達 41.5 年者，可於 60 歲請領年金；希臘允許繳費年資達 40 年者，於 62 歲請領年金；此外，針對體力勞動者、身障者及公務員等通常亦有較寬鬆的退休年齡規定。惟依據 European Actuarial Consultative Group(2012)推估，若要維持 2010 年的扶老比 (old-age dependency ratio)，許多歐洲國家在 2050 年需將年金請領年齡提高到 70 歲以上，部分國家甚至需比現在提高 10 歲³。為因應此種趨勢，各國在 2000 年後已逐步調升年金請領年齡，例如挪威和冰島已提高至 67 歲，澳洲、德國及西班牙等國亦逐漸延至 67 歲；另外亦開始緊縮提早領取年金之管道，並輔以職訓及就業服務措施，多管齊下以促持續就業。

³ 如西班牙需將年金請領年齡提高至 76 歲，義大利提高至 74.7 歲，德國 74.9 歲，法國 72.8 歲，英國 71.7 歲 (European Actuarial Consultative Group, 2012:11)。

例如在匈牙利，1950 年後出生的男性及 1958 年後出生的女性，即使繳費年資較長，也無法提早領取年金(OECD,2011)。

2. 建立年金領取年齡和人口結構之連結

少部分國家亦在年金領取年齡和人口結構變動間建立調整機制，例如希臘將於 2021 年起，隨平均餘命變動來調整退休年齡；而法國的退休年齡調整機制，則著重在維持工作期間和預期退休期間的固定比例(2/3：1/3) (OECD,2012)。

(二) 延長請領全額年金所需繳費年資

延長全額年金所需繳費年資，代表工作者必須持續工作更長的時間，方能領到和過去相同水準的年金，因此亦可達到促進延後退休之效果。例如法國全額年金所需繳費年資原為 40 年，刻正逐步延長至 41.5 年，現更規劃在 2035 年延長至 43 年；而希臘亦將於 2015 年起由 37 年提高至 40 年。

(三) 建構「懲罰」及「獎勵」機制

為提升工作者持續留在勞動力市場的意願，多數國家均針對法定退休年齡前申領年金者訂有「減額年金」之設計，並針對法定退休年齡後仍持續工作者給予「增額年金」。通常減額年金之減幅越大，被認越為可降低提前退休的動機；而增額年金的增幅越大，則越可促進延後退休之意願⁴。近年來許多國家的改革亦朝此方向進行，而芬蘭更依年齡提供不同的年資給付率(18-52 歲為 1.5%、53-62 歲為 1.9%、63-67 歲為 4.5%)，以強化高齡者工作誘因。然而此類制度設計上仍需注意減額年金對於某些「非自願性提前退休者」(如失業者)的保障是否足夠，以及增額年金是否已逾適當保障水準，反而增加年金體系財務壓力。

表 2 OECD 主要國家退休年齡及給付相關規定

國家		提早退休 年齡(歲)	提早退休之給 付刪減率(%/年)	一般退休 年齡(歲)	延後退休之給付 增加率(%/年)
芬蘭	最低年金	63	4.8	65	7.2
	確定給付年 金	63	-	68	4.8
法國	確定給付年 金	62	5.0	67	5.0
	職業年金	60	4.0-7.0	67	0

⁴ 特別在年金額度較不慷慨的國家，如日本和韓國，高齡者會有更強的動機繼續留在勞動力市場，以換取未來較高所得替代率的年金。

國家	提早退休年齡(歲)	提早退休之給付刪減率(%/年)	一般退休年齡(歲)	延後退休之給付增加率(%/年)
德國	63	3.6	67	6.0
希臘	62	0/6.0	67	0
日本	60	6.0	65	8.4
韓國	60	6.0	65	7.2
葡萄牙	55	6.0	65	4.0-12.0
西班牙	65	6.0-8.0	67	2.0-4.0
英國	-	-	68	10.4
美國	62	5.0/6.7	67	8.0

註：1.部分國家係已立法通過，但尚未施行之制度

2.部分國家提早退休之給付刪減率依性別而異，爰呈現為男性/女性。

資料來源：OECD(2013)：127

(四) 因應漸進式退休之給付設計

為使個人在工作和退休的轉換中，有更彈性多元的選擇，許多歐洲國家設有部分年金(partial pension)給付，讓高齡者在從事部分工時工作時，仍能請領一定比例之年金，以維持所得的穩定，並逐漸過渡至完全退休；易言之，高齡者不必因為在工作和年金之間僅能擇一，而選擇放棄工作以成就年金給付條件，因此有助於促進其繼續就業。

部分年金制度通常需讓領取者可持續累積繳費年資，並且不能以最終(數年)的薪資做為未來完全退休時的年金計算基準(因為從全時轉部分工時工作會導致薪資驟減)，亦即不能損及未來的給付權益，才容易具有吸引力(OECD,2006)。例如芬蘭允許年滿 61 歲並轉為部分工時者，領取因工時減少而損失的收入之 50%之年金額度，並可持續累積繳費年資，直至完全退休。

(五) 小結與討論

1. 「維持工作及退休人口比例平衡」策略之優點

相較於給付額度調整策略著重在「減少年金體系支出」，維持工作和退休人口比例平衡策略，則可同時產生「減少支出」及「增加收入」之效果。Hinrichs(2011：7)就指出，延長工作生涯對解決年金財務問題上的三大貢獻如下：

- (1)延後年金請領年齡，可縮短年金領取的時間，降低年金支出。
- (2)延長繳費時間，可持續貢獻年金財務。
- (3)持續累積年資，可換取將來更優渥的給付，降低老年貧窮的可能性。

2. 策略採行之注意事項

需特別強調的是，年金給付制度的改革，最多只能提升高齡就業市場的供給，欲使高齡者持續而穩定地就業，尚需其本身就業能力及市場對高齡者的接納度等相關條件配合。就此，學者提出年金改革的配套政策建議如下(Hinrichs, 2011；陳明芳，2013)：

- (1)提升整體勞動力市場的景氣及就業水準，才有辦法吸納高齡就業者。
- (2)透過持續的教育、職訓，以及改善工作場域環境等方式，提升高齡者的可就業性(employability)。
- (3)需注意不同產業間的差異(例如需要高強度體力勞動的產業通常較難僱用高齡者)，而給予必要的差異性規範。
- (4)提升工作品質，如人性化的工作及適齡的工時安排等，以增加延後退休政策的社會接受度。
- (5)提高雇主僱用高齡者的經濟或文化誘因。
- (6)家庭及教育政策的配合，例如提升育齡婦女的勞參率等，將有助於提升其往後生涯的勞參率。

3. 需考量年金改革策略之交互作用

許多國家的年金改革都採多管齊下方式，來因應人口老化問題。不同改革方案有其各自的策略目標，惟需特別注意其對個人延長工作生涯的不同影響。例如前面提到，為降低年金給付刪減對低所得者的衝擊，部分國家針對年金未達一定水準者，提供資產調查式的給付或「保證年金」，惟如此卻可能導致低所得者延後退休意願下降(如依據 OECD(2011)的實證研究，挪威的保證年金即可能產生此種效果)。因此在年金改革方案的擬定上，需有通盤性的權衡並進行較細緻的設計，以確保各方案效果不會互相抵銷。

伍、我國年金給付制度現況

一、農民以外之國民皆已納入確定給付式的社會保險年金

我國自 1950 年代以來逐步建構的各項老年經濟安全保障制度中，第一柱依職域劃分的公共年金制度，包括勞工保險、公教人員保險、軍人保險、國民年金保險，以及第二柱職業退休金制度中的軍公教人員退休撫卹等，均屬社會保險類型；亦即除農民係透過老農津貼提供經濟安全保障外，其他國民皆已納入社保年金中，易受人口結構變動而影響財務

穩定性。考量軍人工作形態有其特殊性，故後續將分析焦點放在勞保、公保、國保及退撫制度(公務人員及教育人員部分)等 4 項確定給付式的社會保險年金制度。

二、工作人口/老年人口比例快速轉變擴大年金財務壓力

依據國家發展委員會(2014)的中推計結果，我國零歲平均餘命逐年增加，1980 年男性為 69.57 歲，女性為 74.55 歲；2013 年已分別增加至 76.69 歲及 83.25 歲；預計至 2050 更分別達到 80.5 歲及 87.2 歲，代表在退休年齡及平均給付額度不變的狀況下，領取年金時間將越來越長，年金支出總額亦節節攀升。而另一方面，出生率持續下降所帶來的少子女化，卻導致未來工作年齡人口逐漸減少。在此長期趨勢下，2014 年工作人口和老年人口比為 5.6(即每 5.6 位工作者扶養 1 位高齡者)，人口結構雖較多數 OECD 國家年輕，惟因我國工作年齡人口增幅逐年下降，並將於 2016 年起轉為負成長，另一方面戰後嬰兒潮世代亦陸續邁入 65 歲，往後人口結構老化速度非常快，2021 年該比率將急降至 3.9，2031 年為 2.4，2051 年更將降至 1.4，亦即未來 10 餘年內，人口結構將快速轉變至接近日本現今的狀況(日本 2012 年該比例為 2.37)，除非適度調整給付制度，否則保費大幅調漲的壓力將接踵而來。

就國際比較而言，我國自 1993 年起進入高齡化社會(老年人口占總人口比率超過 7%)，預計 2018 年將進入高齡社會(老年人口比率超過 14%)，2025 年進入超高齡社會(老年人口比率超過 20%)。從高齡化社會到超高齡社會，中間僅隔 32 年，雖高於韓國(27 年)，但低於日本(35 年)，更遠低於德國(76 年)、英國(98 年)、瑞典(130 年)及法國(156 年)等 OECD 國家，意味我國面對人口老化所帶來的年金財務問題，反應時間將非常短，必須儘速採取改革措施。

就各年金制度來看，勞保和國保將受到工作人口/老年人口比例失衡的直接衝擊；另一方面，公教人員所屬的公保及退撫係相對封閉的體系，可透過政策調控新進人員數量，故受衝擊較不直接，惟考量近年政府財政並不寬裕，在平均餘命持續延長，以及過去退撫提撥不足的狀況下，仍有必要及早進行改革。

三、年金財務未來將快速過渡至隨收隨付，給付改革有其必要性

依據最近一次精算結果及相關統計資料，我國各主要確定給付年金制度中，除公保因 1999 年 5 月 30 日以前的年資，其給付未提撥部分由政府負擔，故仍能維持超額提撥，並已依精算結果將保費調整至未來 50

年的平衡費率外，其餘皆有相當程度的潛藏債務。其中軍公教退撫基金預計將分別在 2024 至 2030 年用罄，勞保基金亦可能在 2027 年用罄，而國民年金保險因方於 2008 年實施，被保險人年資尚短，符合給付領取資格的人數亦有限，故基金可維持至 2046 年。

潛藏債務代表基金未來需支出的給付中，尚未提撥的部分。一般而言，除非是採完全儲備(full funding)的財務處理方式，否則確定給付年金因內建代間撫養的運作邏輯，必然會有潛藏債務存在，而隨著基金減少，年金財務將逐漸由部分儲備(partial funding)過渡至隨收隨付。誠然部分工業先進國家如德國，保險基金只維持在一個月給付支出的規模，係隨收隨付制的典型代表，其國內亦無「年金財務危機」之議(傅從喜，2013)。而如前所述，德國近年來已在年金財務槓桿上做了許多改革，例如在給付公式中加入「永續發展參數」，讓給付額度隨工作人口和退休人口之比例變動，以控制年金支出規模，以及保費的成長。惟我國人口老化速度較德國快上許多，在未來 10 餘年間基金逐漸用罄後，如要維持既有的給付，保費調漲會非常劇烈，恐非工作者所能接受，一旦因此損及給付權利，甚至引發工作者抗拒繳交保費，人民對於年金制度的信任將快速瓦解，制度也將無以為繼。因此未來除需持續關注各制度財務狀況，並階梯式調整保費挹注外，考量保費調整在產業與經濟發展上的侷限，以及世代公平性等問題，更應積極推動給付面向的改革，以及早因應人口快速老化之趨勢。

表 3 我國各確定給付年金制度財務狀況

	勞工保險 (普通事故)	國民年金 保險	公教人員保險	退撫制度
法定費率 (%)	6.5-12	6.5-12	7-15	公：12-15 軍、教：8-12
現行費率 (%)	8.5	7.5	8.25	12
平衡費率 (最適提 撥率)(%)	27.84	22.02	8.25(未來 50 年)	公：42.65 教：47.77 軍：39.65
基金餘額 (億元)	5,972 (2014.08)	1,853 (2014.08)	2,257 (2014.09)	5,699 (2014.09)
潛藏債務 (元)	6.83 兆 (2011.12.31)	3,898 億 (2013.10.01)	1.1999.05.31-2010.12.31 為超額提撥 2.未來 33 年政府應負擔 1999.05.30 前年資之給付義務為 1,334 億	舊制：5.79 兆(未來 30 年) 新制：2.58 兆(以 2013 年底為基準日)(註)

	勞工保險 (普通事故)	國民年金 保險	公教人員保險	退撫制度
收支逆差 年度	2018(依現行費 率調整機制)	2031(費率 維持在 7.5%)	2023(費率維持在 7.15%)	公：2019 教：2018 軍：2011 (費率維持在 12%)
基金用罄 年度	2027(依現行費 率調整機制)	2046(費率 維持在 7.5%)	2057(費率維持在 7.15%)	公：2030 教：2028 軍：2024 (費率維持在 12%)
政府責任	中央勞工保險 局未成立前，由 中央主管機關 審核撥補虧損	政府負最後 支付責任	屬 1999.5.30 以前之保 險年資應計給之養老 給付金額，由財政部審 核撥補	政府負最後支付 責任

註：1995年7月1日起分階段實施之軍公教退撫新制，由軍公教人員和政府依 35%/65% 的比例分攤保費，之前的「恩給制」退撫舊制，則全額由政府編列預算支應當年度所需之退休金。

資料來源：邵靄如(2012)、林奇璋等(2014)、蔡惠玲等(2011)、魏吉漳等(2013)、行政院主計總處、勞動部勞動基金運用局、勞動部勞工保險局、臺灣銀行公教保險部、公務人員退休撫卹基金管理委員會，本文自行製表。

四、現行年金給付制度：較缺乏延後退休之誘因

(一)給付請領年齡與年資規定

公保一次養老給付請領年齡為 55 歲(年資滿 15 年)，而 2014 通過並實施之修正案，已將年金請領之投保年資規定，提高到 30 年(55 歲)，惟目前年金僅適用於私校教職員；軍公教退撫方面，公務人員月退休金請領資格已於 2011 年起改為「85 制」(最低 55 歲且任職滿 30 年)，而教育人員仍為「75 制」(最低 50 歲且任職滿 25 年)；2008 年實施的國民年金係唯一將請領年齡定為 65 歲的制度；而勞保目前為 60 歲，並將於 2018 年起逐步調高，預計 2026 年調至 65 歲。相較 OECD 國家目前多將請領年齡定為 65 歲，並已開始往上調升，我國的年金請領年齡相對較低，而公保及退撫制度對於年資較長者仍保有較寬鬆的退休年齡規定。

(二)給付計算基準

退撫制度及公保養老一次給付係以退休時的本俸(薪)做為給付計算基準；2009 年修正實施的勞保延長至最高 5 年(60 個月)平均薪資，而 2014 年實施的公保年金則延至退職前 10 年平均薪資⁵。

⁵ 國保因屬定額(flat-rate)年金，故暫不在討論之列。

(三)年資採計上限

有年資採計上限的制度為國保(40年)、公保(35年)及退撫制度(35年)，在這些制度下，個人達繳費年資上限後恐較無延後請領年金的動機；退撫制度雖另規定年資超過35年者得繼續累積最多5年之年資，惟其最後5年之年資給付率僅有1%，係前35年的一半，工作誘因相對有限⁶。然而，勞保自2009年起實施之年金給付並無年資採計上限，有助於鼓勵持續工作以累積繳費年資。

(四)提前及延後請領年金

除國保外，其餘制度均提供達法定年齡者延後請領年金，或未達法定年齡者提前請領年金之增/減額年金設計，每延後或提前一年的給付增/減額度皆為4%，上限皆為5年；其中勞保有增/減額年金，可同時抑制提早退休及鼓勵延後退休；相對而言公保及退撫制度僅有減額年金⁷。

(五)給付調整機制

各項年金多依消費者物價指數(勞保、國保、公保)，或在職者薪資(退撫)等單一指標而調整，尚無和人口結構變化連動之設計。

表4 我國各確定給付年金老年給付規定

	勞工保險	國民年金保險	公教人員保險	退撫制度(公教部分)
一般請領年齡	60歲(2018年提高1歲，其後每2年提高1歲，至2026年65歲為限)(註1)	65歲	依法退休(職)、資遣或年滿55歲(年資滿15年)(註2)	1.公： (1)自願退休：60歲(任職滿5年)或任職滿25年 (2)屆齡退休：65歲(任職滿5年)(註3) 2.教： (1)申請退休：60歲(任職滿5年)或任職滿25年(註4) (2)應即退休：任職滿5年且65歲或心神喪失或身體殘廢，不堪勝任職務者

⁶ 目前退撫制度的給付計算基準(本俸(薪)*2)及年資給付率(2%)較高，致若採計年資過長，很可能導致所得替代率過高。因此未來的改革方向或可從降低給付計算基準或年資給付率，以及提高年資採計上限雙管齊下，在增加工作誘因的同時，亦將所得替代率控制在合理範圍。

⁷ 退撫制度若實施增額年金亦可能碰到註6的問題。

	勞工保險	國民年金保險	公教人員保險	退撫制度(公教部分)
請領資格	1.年金：年資滿15年(註5) 2.一次金：年資未滿15年(註6)	國民年金被保險人或曾參加國民年金保險	1.年金(目前僅適用私校教職員)： (1)65歲(年資滿15年) (2)60歲(年資滿20年) (3)55歲(年資滿30年)(註7) 2.一次給付：依法退休(職)、資遣或年滿55歲(年資滿15年)	1.月退休金： (1)公： A.60歲(任職滿25年) B.55歲(任職滿30年) (2)教： A.任職滿15年(年滿60歲) B.任職滿25年(年滿50歲) 2.一次退休金： (1)公：任職5年以上未滿15年 (2)教：任職5年以上未滿15年
給付計算基準	最高60個月投保薪資之平均	保險事故發生當月之月投保金額	1.年金：退職前10年平均保險俸(薪) 2.一次給付：退職當月保險俸(薪)額	1.公：退休時本(年功)俸2倍 2.教：退休時本薪2倍
年資給付率(年金)	1.55%或3,000元+0.775%	1.3%或3,500元+0.65%	0.75%-1.3%	2%
年資採計上限	-	40年	35年	35年(月退休金：第36年起，每年增給1%，最高增給5年)
提前請領(年金)	每提前一年減給4%，最多減給20%	-	每提前一年減給4%，最多減給20%	公：每提前一年減發4%，最多減發20%
延後請領(年金)	每延後一年增給4%，最多增給20%	-	-	-
給付調整機制(年金)	消費者物價指數累計成長率達±5%時，依該成長率調整	1.老年年金加計金額及老年基本保證年金：每4年依消費者物價指數成長率調整 2.給付計算基準：消費者物價指數累計成長率達5%時，依該成長率調整	消費者物價指數累計成長率達±5%時，另定調整比率	隨在職同薪級人員之本(年功)俸或本薪調整

- 註：1.任具有危險、堅強體力等特殊性質之工作满 15 年者，可於 55 歲請領年金給付。
- 2.任具有危險及勞力等特殊性質職務而屆齡退休且繳付保費滿 15 年，因公傷病致不堪勝任職務而命令退休，或符合殘廢標準之全殘廢，且經評估為終身無工作能力而退休（職）或資遣者，其請領養老年金給付可不受相關年齡限制。
- 3.任具有危險及勞力等特殊性質職務者，自願退休年齡最多可提前至 50 歲，屆齡退休最多可提前至 55 歲；另任職滿 5 年因身心障礙致不堪勝任職務者，應命令退休，惟因公傷病致身心障礙而不堪勝任職務者不受 5 年年資限制。
- 4.職務有體能上限制者最多可提前至 55 歲退休；另 65 歲以上仍自願服務者，得報請主管機關延長至多 5 年。
- 5.得併計國保年資以成就勞保年金給付條件。
- 6.2009 年勞工保險條例修正施行前已有年資者，得另依修正前規定之條件選擇一次請領老年給付。
- 7.得併計勞保年資以成就公保年金給付條件。

資料來源：本研究整理自各制度規定。

五、領取年金之實際年齡相對偏低

為利國際比較，勞動部(2013)使用 OECD 的推估方法，以各年齡組之勞動參與率推算我國實際退休年齡，發現 2007-2012 年我國男性平均退休年齡為 62.3 歲，女性為 59.7 歲，相較 OECD 多數國家為低。

表 5 實際退休年齡及官方退休年齡之國際比較(單位:歲)

國家	男性		女性	
	實際	官方	實際	官方
臺灣	62.3	60	59.7	60
韓國	71.1	60	69.8	60
日本	69.1	65	66.7	65
葡萄牙	68.4	65	66.4	65
美國	65.0	66	65.0	66
英國	63.7	65	63.2	61.2
西班牙	62.3	65	63.2	65
德國	62.1	65.1	61.6	65.1
希臘	61.9	65	60.3	63.5
芬蘭	61.8	65	61.9	65
法國	59.7	65	60.0	65

註：實際退休年齡為 2007-2012 年平均；官方退休年齡為 2012 年可領取年金之年齡
資料來源：勞動部(2013)

考量我國年金制度係依職域別劃分，故以下將分別檢視勞工和公教人員領取年金之實際年齡；至於國民年金，因其投保對象為未就業之國民，故暫不在本處討論之列。

(一) 勞工

1. 勞工保險老年給付請領年齡

一次請領勞保老年給付之平均年齡，由 2001 年 59.10 歲降至 2010 年 55.01 歲，其中國保開辦⁸、勞保財務新聞，以及相關年金改革規劃等事件，皆係影響給付請領年齡波動的可能原因，惟近年來勞保一次請領老年給付年齡大致是呈現下降趨勢。另外 2009 年勞保開始提供年金給付後，至 2010 年請領年金之平均年齡皆在 60 歲以上，是否係年金制度提供延後退休之誘因（如請領年齡提高至 60 歲、年資採計無上限、增額及減額年金等給付設計）所致，有待未來進一步檢視討論。

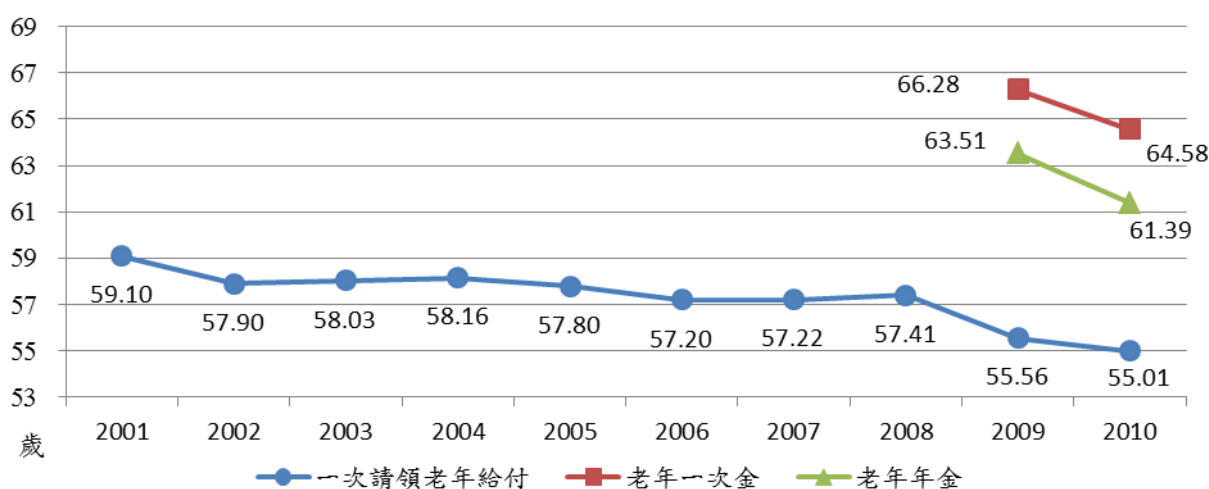


圖 1 勞工保險老年給付平均請領年齡

資料來源：行政院勞工委員會統計處(2011)：2。

2. 勞工退休年齡

就行政院主計總處調查之勞工退休年齡來看，勞工退休年齡從 2001 年 56.1 歲到 2009 年為 56.3 歲，中間互有起伏，惟自 2009 年後就逐步上升，至 2013 年升至 57.4 歲。

⁸ 國民年金法施行前，或施行後 15 年內，領取相關社會保險老年給付之年資合計未達 15 年，或一次領取之相關社會保險老年給付總額未達新臺幣 50 萬元，且未滿 65 歲者，應為國民年金被保險人；而加保國民年金後，年滿 65 歲每月可領取至少 3,000 元老年年金給付(2012 年起調整為 3,500 元)，吸引勞保被保險人辦理退保一次請領老年給付，並加入國保。

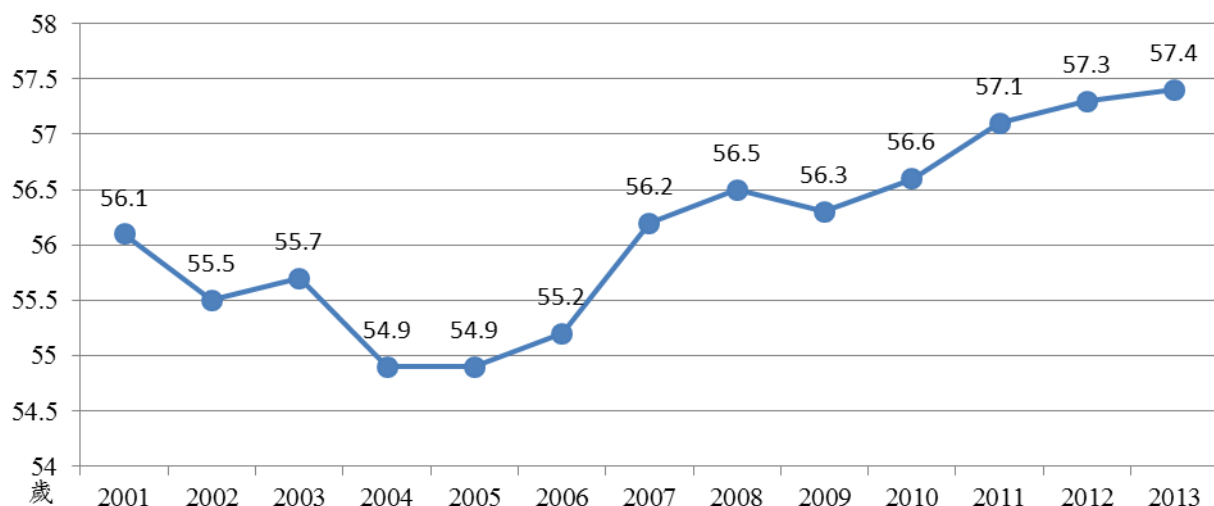


圖 2 勞工平均退休年齡

資料來源：行政院主計總處，本文自行製圖。

(二) 公教人員

1. 公教人員保險養老給付請領年齡

請領公保養老給付的年齡，從 1999 年 58.11 歲逐年降至 2005 年 54.82 歲，其後再微升 2013 年的 55.49 歲。公教人員退撫制度的相關改革(如刪除 55 歲退休，加發 5 個基數之一次退休金等)，皆係可能影響給付請領年齡波動的原因，惟自 2006 年後，請領年齡大致穩定維持在 55 歲上下。

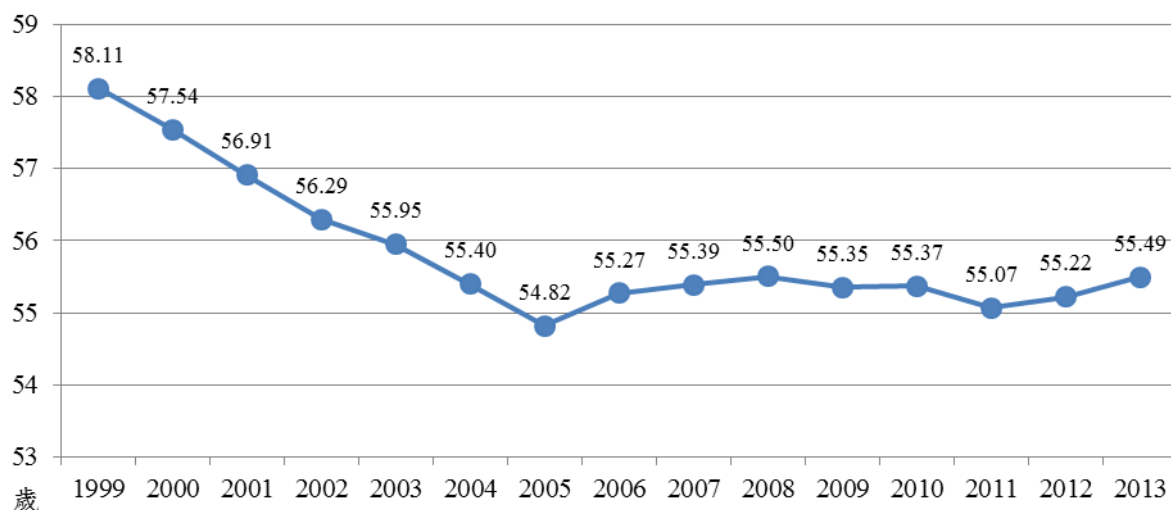


圖 3 公教人員保險養老給付平均請領年齡(退休人員)

資料來源：臺灣銀行公教保險部(2009, 2014)，本文自行製圖。

2. 公教人員退休年齡

就退撫基金的統計資料來看，公教人員退休年齡亦從 1999 年逐漸下降，至 2006 年後大致維持穩定，其中公務人員約維持在 55 歲上下，教

育人員約 54 歲上下。

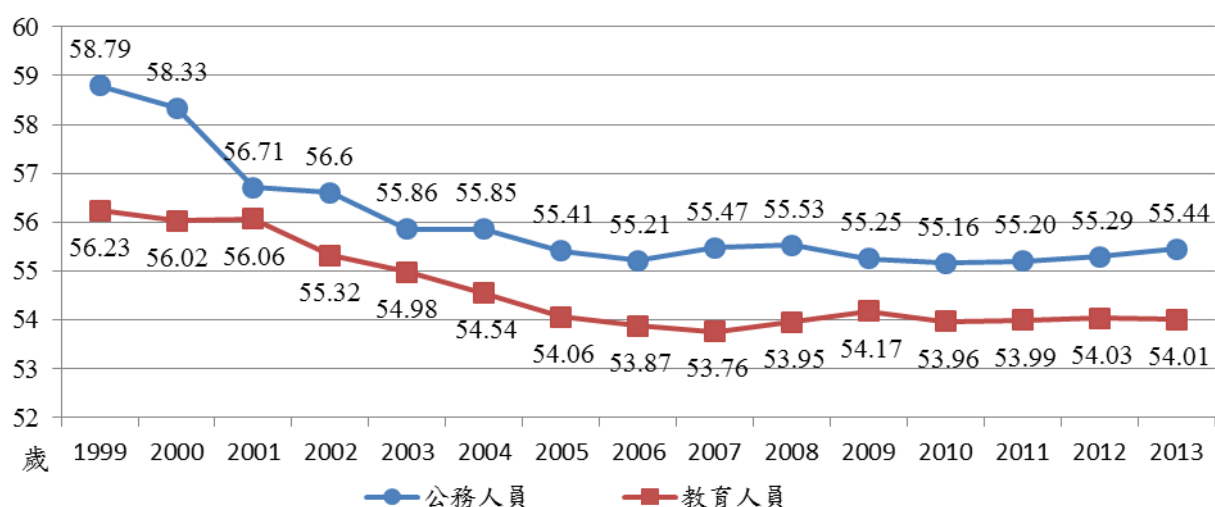


圖 4 公教人員平均退休年齡

註：2000 年資料含 2000 年 1999 年下半年。

資料來源：公務人員退休撫卹基金統計年報，本文自行製圖。

(三) 小結與討論

近年不論公私部門的就業者，領取年金之實際年齡多維持在 50 餘歲，其短期變動固然如前所述，可能受到年金改革或年金財務狀況所影響；惟長期而言，我國相對 OECD 主要國家較低的實際退休年齡，則可能和年金給付制度的設計有關。我國領取老年給付的法定年齡原本就訂得比較低，而學者更指出，我國結年年資與年齡，作為領取老年給付要件的作法，對年資較長的工作者提供更寬鬆的退休年齡規定，因而產生許多年輕的年金領取者(baby pensioners)(陳明芳，2013)。就公教人員而言，公保允許年滿 55 歲者請領年金(年資滿 30 年)和一次給付(年資滿 15 年)，退撫制度(公務人員部分)亦允許 55 歲者(年資滿 30 年)請領月退休金；而退撫制度相對慷慨的給付計算基準及年資給付率，亦可能讓工作者缺乏延後退休的動機。就勞工而言，原勞保規定年滿 50 歲者(年資滿 25 年)即可請領老年給付，2009 年以前有年資者仍可依此規定一次請領老年給付；惟 2009 年起新增之年金給付，已將領取年齡統一定為 60 歲(不論年資)，未來並將逐步上調，且年資採計無上限，可望逐步引導延後退休。

陸、研究結論與建議

為因應人口結構老化所帶來之確定給付年金財務壓力，各工業先進國家的年金改革迄今方興未艾。由於繳費面向的改革有其經濟上的侷

限，並易引發世代公平性的爭議，給付面向的改革就成了較可行的政策選項。給付面向的改革主要有「調整給付額度」與「維持工作及退休人口之比例平衡」兩大策略，前者透過給付計算公式的修正，調降給付金額；後者則建構制度誘因，以鼓勵人們延長工作年限。年金制度如何在財務永續、世代公平，以及適足保障間取得平衡，經常是改革過程中的論辯焦點。

我國除農民以外，其餘國民皆已納入依職業劃分的確定給付社保年金中，各年金制度在未來人口快速老化的趨勢下，多面臨財務失衡的壓力，惟我國近年領取年金的年齡仍偏低，因而領取年金的時間亦隨平均餘命延長而持續增加，且經檢視各年金給付制度仍較缺乏鼓勵延後退休的誘因，爰本研究提出相關政策建議如下：

一、適度調整給付計算公式，惟仍需提供基本保障

給付額度的調整，主要著眼於降低年金體系的支出負擔，以緩和保費上漲之壓力，惟以此方式解決年金財務問題的同時，亦應注意給付水準之適足性。就我國而言，首先，在給付計算基準方面，我國各確定給付年金制度多以最後，或者最高數年平均投保薪資作為給付計算基準，不但容易產生低報投保薪資等爭議，更對年金財務帶來不利的影響，因此建議應逐步延長投保薪資的計算期間。其次，在公教人員方面，退撫制度過於優渥的給付計算基準與年資給付率，不但造成基金財務負擔沉重，亦形成延後退休的反誘因，更導致第一柱公共年金間的整合困難⁹，而有必要適度調降。第三，預為因應人口結構變動，建議可參考德國年金的「永續發展參數」(sustainability factor)或芬蘭的「預期壽命係數」(life expectancy coefficient)，將工作人口及退休人口的比值，或預期壽命的變化納入給付調整機制中，未來給付額度將可隨人口結構變化而自動調整，以維持年金財務的穩定與保費負擔的世代公平。

因應給付額度調整所可能帶來的老年貧窮效應，OECD 建議可透過基礎年金、資產調查給付或最低年金等方式，以強化經濟弱勢者之保障。我國目前各確定給付式的年金中，僅勞保與國保分別定有 3,000 元及 3,500 元的老年基本給付，惟此係為整併敬老津貼所設的過渡期制度，其適足性及公平性尚待未來研究檢視。為兼顧年金財務健全與弱勢者之經濟安全，建議在改革給付公式的同時，勞保、國保及公保可各在內部建立重

⁹ 在退撫給付過於優渥的情況下，為免造成公教人員過度保障，公保年金規劃中有關年資給付率，以及相關給付設計上都較難和勞保及國保接軌。

分配機制，提供較低所得或投保年資較短者基本保障。另為降低制度改革的阻力，可先在各保險內提供相同額度與領取資格的基本給付（或保證年金），並建立通算機制，日後俟條件成熟再考量是否進行整合。

二、透過給付資格及給付方式設計，強化延後請領年金之財務誘因

給付資格與給付方式的改革，主要目標在鼓勵個人延長工作生涯，一方面持續貢獻年金財務，另一方面亦維持工作及退休人口之比例平衡。就我國而言，首先，給予年資長的工作者較寬鬆之退休年齡限制，係造成我國平均退休年齡偏低的重要因素之一；相對來說，近年來 OECD 國家多已逐步緊縮甚至關閉此類提早退休管道。2009 年勞保已將請領年年齡定為 60 歲(不論年資長短皆適用)，並將逐步提高至 65 歲，公保及退撫制度亦可朝此方向改革，以強化持續工作之誘因。其次，勞保老年年金無設置年資採計上限，此亦有助鼓勵工作者持續累積繳費年資以換取更高所得替代率之給付，未來退撫制度若能調降給付計算基準或年資給付率，建議公保及退撫亦可在財務容許範圍內，提高或取消年資採計上限，以強化延後退休之財務誘因。

三、從供給面及需求面導入促進高齡就業相關措施

近年來，「活躍老化」(active ageing)概念已成為各國在活化高齡人力、促進高齡人口參與社會經濟活動之重要政策原則；而學者亦指出，鼓勵延後退休的年金改革，係促進活躍老化落實的重要機制(陳明芳，2013)。然而，年金改革僅係促進高齡者持續就業的「必要條件」，而非「充分條件」，欲達活躍老化目標，尚需就業政策配合，否則年金改革可能會讓高齡者落入「太老而無法繼續工作，但又太年輕而無法請領年金」的窘境(OECD,2011)。因此，改革年金給付制度之同時，建議應配合推動就業供給及需求面向之相關政策：

- (一) 就供給面而言，需維持高齡者之就業能力，可透過教育與職訓等方式，不間斷地投資人力資本，使高齡者持續熟悉就業市場所需的技能，並可減少因無法獲得工作機會，而利用提早退休管道，請領年金並離開就業市場的可能。此外，針對因生育或家庭照顧而長時間離開職場的中高齡二度就業者，亦應積極協助其與就業市場接軌，避免因無法順利返回職場而成為永久性失業，以逐步提升中高齡以至於高齡者之勞動參與率。
- (二) 就需求面而言，則需增加市場僱用高齡者的誘因。首先，就法規限制來看，現行勞動基準法、公務人員退休法及學校教職員退休

條例中，得強制退休或應予(即)退休之年齡皆為 65 歲，恐對超過 65 歲仍有意願工作者造成就業障礙，爰有關強制退休年齡的限制建議放寬或增加彈性¹⁰。其次，可提供持續留用高齡者的經濟誘因(如訓練補助等)，並協助進行職務再設計與工時調配，以建構年齡友善的職場環境。第三，進一步發展以高齡者為中心的就業市場，例如近年為因應人口老化而發展的老人服務及長期照顧體系，即可適度活用高齡人力，讓高齡者在產業轉型的過程中不只扮演消費者或服務使用者的角色，更能積極成為生產者或服務提供者。

¹⁰ 例如學校教職員退休條例已規定教職員達 65 歲後，服務學校仍需其任職，而自願繼續服務者，得報請主管機關延長至多 5 年；而任職於私部門，超過 65 歲仍有工作意願者，亦應持續保障其工作權，並積極落實就業服務法中禁止年齡歧視之相關規定。

參考書目

1. 公務人員退休撫卹基金統計年報(95年、102年)
<http://www.fund.gov.tw/lp.asp?ctNode=424&CtUnit=141&BaseDSD=7&mp=1>
2. 行政院主計總處，中華民國102年度中央政府總決算總說明。
3. 行政院主計總處，90年-102年受僱員工動向調查統計結果綜合分析。
4. 行政院勞工委員會統計處(2011)勞動統計櫥窗。
5. 林奇璋、劉秀娟、方馨穗、郭子毓、謝培淵、李奕平(2014)國民年金保險費率精算及財務評估。勞動部勞工保險局委託研究。
6. 邵靄如(2012)勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估。行政院勞工委員會勞工保險局委託研究。
7. 陳明芳(2013)活力老化與老年經濟安全體系：歐陸與臺灣的對話。人文及社會科學集刊，25(2)：175-219。
8. 勞動部(2013)102年國際勞動統計。
9. 蔡惠玲、邵靄如、莊昌隆、蔡雅玉、周名涵(2011)公教人員保險第五次保險費率精算。財政部委託研究。
10. 魏吉漳、周瑞芝(2013)公務人員退休撫卹基金管理委員會委託辦理基金第5次精算勞務採購案精算評估報告書。
11. 傅從喜(2013)年金改革：長或短？緩或急？社區發展，114：132-139。
12. 國家發展委員會(2014)中華民國人口推計(103至150年)。
13. 臺灣銀行公教保險部(2014)公教人員保險統計。
14. 臺灣銀行公教保險部(2009)公教人員保險統計。
15. European Actuarial Consultative Group(2012) Sustainability of Pension Systems in Europe - the Demographic Challenge. Group Consultatif Actuarial Europeén Position Paper.
16. Hinrichs, Karl(2011) Lifting Statutory Retirement Age: A Contribution to 'Active Aging' or Simply Cutting Benefits? In 9th Annual ESPAnet Conference: Sustainability and Transformation in European Social Policy.
17. OECD(2013) Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators.

OECD Publishing.

18. OECD(2012) OECD Pensions Outlook 2012. OECD Publishing.
19. OECD(2011) Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. OECD Publishing.
20. OECD(2006) Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer. OECD Publishing.
21. Palacios, Robert and Edward Whitehouse(2006) Civil-Service Pension Schemes around the World. SP Discussion Paper NO.0602, the World Bank.