

# 老年貧窮風險與年金制度\*

陳靜雯\*\*

壹、研究緣起與目的

參、我國老年貧窮及年金制度概況

貳、OECD 國家老年貧窮風險與年金  
制度

肆、結論與建議

## 摘要

依 OECD 資料顯示，34 個國家中有 19 個國家老年貧窮率低於全體國民貧窮率，主要由於這些國家的公共年金體系已發展成熟，但仍須持續關注年金財務之可持續性。

我國近 10 年來老年貧窮率呈現微幅下降趨勢，顯示近年所推動各項年金制度確有提升老年經濟安全之效果，未來隨著國民年金保險、勞工退休金等制度漸趨成熟，將能持續降低國人老年貧窮風險。惟現行我國年金體系尚面臨相關挑戰，包括：年金覆蓋率仍有缺口、年金體系複雜及破碎化、部分退休者領受年金過低，及年金給付總額持續成長等情形。

為更健全我國年金制度，建議應強化第一柱年金的角色，適度提高年金不足者之保障；及早因應勞保財務問題，使其逐步回歸權利義務衡平之合理結構；持續探討年金制度之整合與簡化，逐步實現單一基礎年金制度。

---

\* 本文參加國家發展委員會 106 年度研究發展作品評選，榮獲社會發展政策類甲等獎。

\*\* 作者為人力發展處科長。

## 壹、研究緣起及目的

隨著各國先後進入人口老化階段，年金制度成為國內外政策關注焦點。各國年金制度依其經濟、社會及歷史背景發展，雖各不相同，但具有一致的基本目標，即提供國人適足的退休收入保障，以協助其對抗老後落入貧窮的風險，另確保退休所得可以某種程度地維持在工作期間所達到的生活水準。

經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 長期關注及研究各國年金制度，為利進行國家間之比較研究，將各國複雜、多樣的年金機制，依政府介入程度、財務運作方式、涵蓋對象等，歸納出三柱年金架構，第一柱為強制性、提供基本保障的年金，主要目的是確保最低生活水準，當國家面對人口老化、就業市場不穩定或因應財務壓力必須刪減年金時，第一柱年金尤其扮演重要角色；第二柱為強制性、薪資相關年金(可由政府或私部門提供)，可依個人繳費情形提高退休所得，有助於一定程度地維持工作期間的生活水準；第三柱則為個人或雇主自願提供的年金，補充退休所得。各國可能採單柱或多柱年金體系不一。

為瞭解各國年金制度設計對於老年基本經濟安全之保障效果，本研究擬透過 OECD 所揭露各國老年貧窮及年金各項基礎資料，分析老年貧窮風險與年金制度之關連性，第二部分將收集相關資料分析我國老年貧窮風險及年金發展現況，最後提出對我國年金制度之建議。

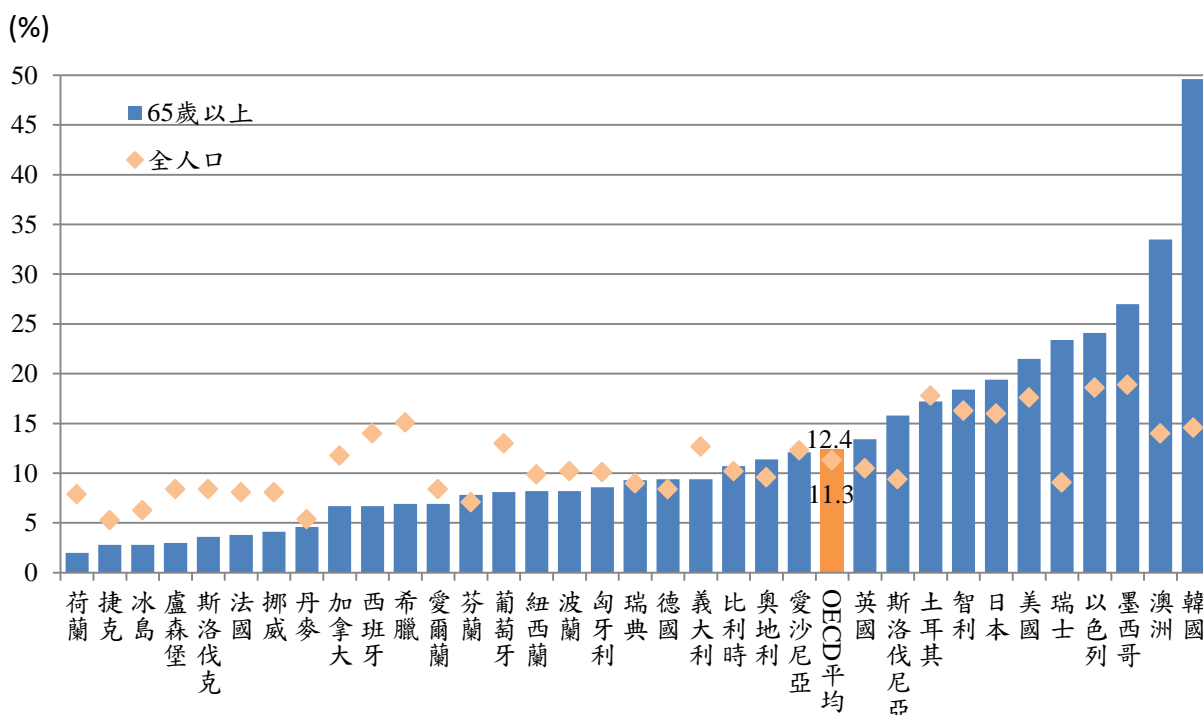
## 貳、OECD 國家老年貧窮風險與年金制度

### 一、OECD 國家老年貧窮風險概況

國際上有關貧窮的測量，通常採相對貧窮的概念，亦即貧窮線是相對於全國可支配所得，而非一個絕對數額，因此有關「老年貧窮率」之定義，歐盟及 OECD 係將家庭可支配所得等值化為每人可支配所得，並分別採中位數 60% 及 50% 作為貧窮線，計算收入低於此貧窮線之老人比率。值得注意的是，「老年貧窮率」指出收入低於貧窮門檻的老人比率，為這些老人可能處於低生活水準的跡象 (indication) 之一，以此作為老人貧窮風險 (risk) 指標，並可進行國際間比較，而非

指老人實際已落入貧窮的比率(Zaidi, A. 2010)，因老人尚可能有其他生活協助，如政府提供房屋、醫療等服務，及擁有個人財富及不動產。

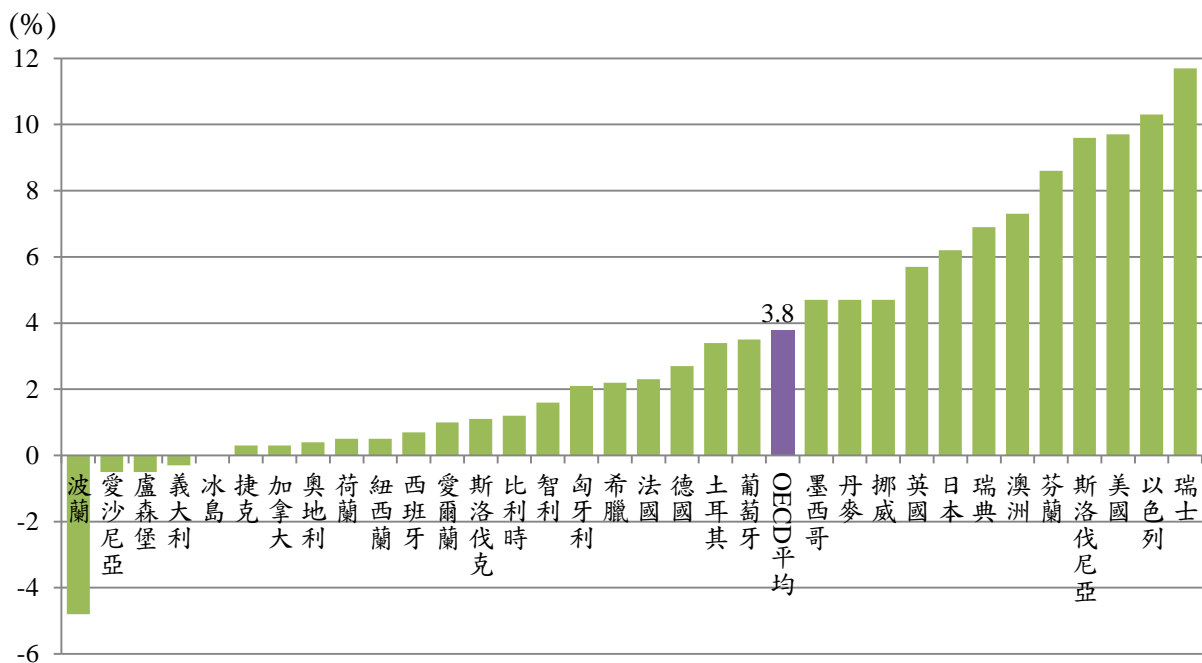
一般而言，退休後老人因無薪資收入，貧窮風險應高於全體人口，然依據 OECD 資料顯示，34 個國家的老年貧窮率平均為 12.4%，稍高於全體人口平均 11.3%，但是各國間變異極大，有 15 個國家老年貧窮率高於全體貧窮率，差距較大者，如澳洲、韓國、墨西哥、瑞士等國；其餘 19 個國家老年貧窮率低於全體貧窮率，差距較大者，如加拿大、法國、希臘、冰島、義大利、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙等國。(如圖 1)。



資料來源：OECD Income Distribution Database; 主要為 2012 年資料，其中智利、芬蘭、匈牙利、以色列、荷蘭及美國為 2013 年資料，韓國為 2009 年資料，土耳其為 2011 年資料。

圖 1 OECD 國家老人貧窮率 vs.全體人口貧窮率

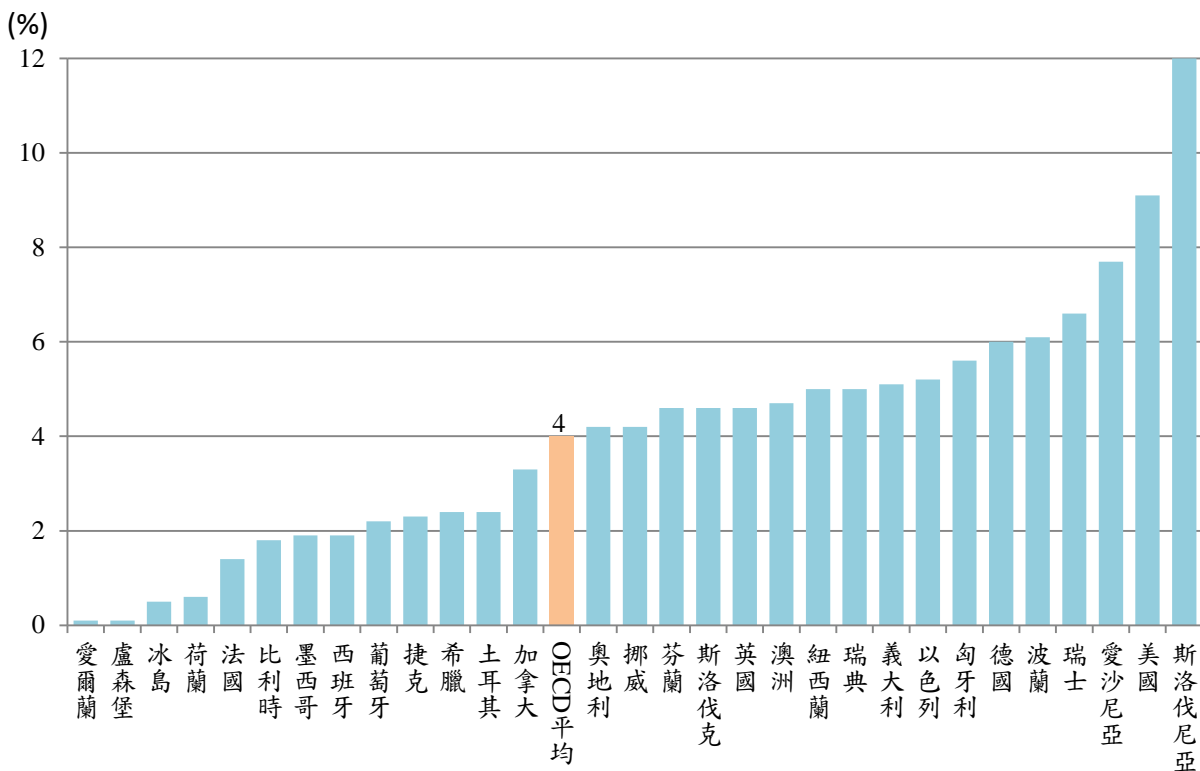
此外，依年齡別觀察，除義大利、波蘭 2 國，其餘 32 個國家 76 歲以上老老人之貧窮率均大於 66-75 歲者，其中以丹麥、挪威、瑞典、芬蘭、英國、日本及美國兩者貧窮率差距較大(如圖 2)。



資料來源：同圖 1。

圖 2 OECD 國家 65-75 歲及 76 歲以上老人貧窮率差距

另 OECD 所有國家的老年女性貧窮率均大於男性，並以德國、匈牙利、義大利、紐西蘭、挪威、波蘭、瑞典、瑞士、英國及美國等國差距較大(如圖 3)。



資料來源：同圖 1。

圖 3 OECD 國家男性及女性老人貧窮率差距

## 二、老年貧窮風險與年金制度

老年人口之貧窮風險應大於一般人口，主要因離開職場中止工作收入、醫療及照護需求漸增，以及隨著平均餘命不斷增加，尚有工作積蓄無法完全支應老年生活之長壽風險等，惟由前述 OECD 資料分析，過半數 OECD 國家的老年貧窮率卻低於一般人口，主要係因多數已開發或開發中國家均已發展公共年金體系，以因應老化社會國人的老年經濟安全問題。

有關年金制度對於老年貧窮風險的改善效果，Stephen Kidd and Edward Whitehouse(2009)針對 OECD 國家模擬假定現行各國的公共年金制度不存在時，其老年貧窮率的變化(亦即老年家戶可支配所得的變化)，發現 OECD 所有國家的老年貧窮率均明顯提高。其中以法國老年貧窮率提高至 90%最高，相較現行實際僅有 6%，這個低老年貧窮風險的成果來自於該國高達 GDP12.4%的公共年金給付總額，此公共年金支出額度在當時為 OECD 國家第 3 高，僅次於義大利及奧地利。此外，在沒有年金制度的情況下，老年貧窮率較高的國家還包括捷克、荷蘭、紐西蘭等國，而對於公共年金制度尚未成熟或涵蓋率低的國家則影響不大，如韓國、墨西哥。

OECD 也指出，年金制度的設計將影響兩性的年金所得差距，女性若中斷工作 5 年以養育子女，平均年金將減少 4%。在 OECD 國家中，以德國、以色列、義大利等國減幅最大，另有三分之一國家女性年金不受影響，主要係因其年金制度具有可以抵銷年資中斷衝擊之機制，例如：第一柱年金的領取資格設定為居住年數或較低繳費年資、以勞動生涯最優薪資計算年金之基數等(OECD, 2015)。

## 三、衡量 OECD 國家年金制度的表現

慷慨的年金制度固然可以有效減低國人老後落入貧窮的風險，然隨著人口結構持續老化，在「適足的年金給付」及「確保年金財務的可持續性」兩者間取得衡平，已成為各國年金政策的共同挑戰及目標，各國易持續推動各項制度改革及調整。

Patricia Pascuzzo(2015)以 6 項指標評價 OECD 各國年金制度在「給付的適足性」及「財務可持續性」面向的表現。其中，給付的適足性的指標包括「老年貧窮率」、「老年貧窮缺口」及「年金所得替代率」3 項，前 2 項主要檢視各國過去

40 年來年金制度設計的成果；第 3 項年金所得替代率，採 OECD 的數據，係假定現今 20 歲進入職場者，直到年滿標準年金給付年齡為止，可領取年金之所得替代率，以此評估各國現行年金政策在未來的效果。在年金財務可持續性部分，衡量指標則包括：「公共年金給付總額<sup>1</sup>占 GDP 比率」、「所有年金基金資產占 GDP 比率」及「所需基本財政收支(Required Primary Balance<sup>2</sup>)」3 項。

由整體衡量結果顯示(表 1)，挪威、荷蘭、加拿大及丹麥年金制度表現最好，主要是能提供適足的年金給付，同時亦兼顧財務狀況；另土耳其、奧地利、日本及希臘為年金表現最差國家，年金給付未能有效降低老年貧窮風險，財務也缺乏可持續性。

---

<sup>1</sup>依 OECD 統計定義，其統計範圍為公共(mandatory public)年金中老人及遺屬年金之給付總額，未包含強制性私人(mandatory private)年金。

<sup>2</sup>為確保政府財政永續所需政府負債率。

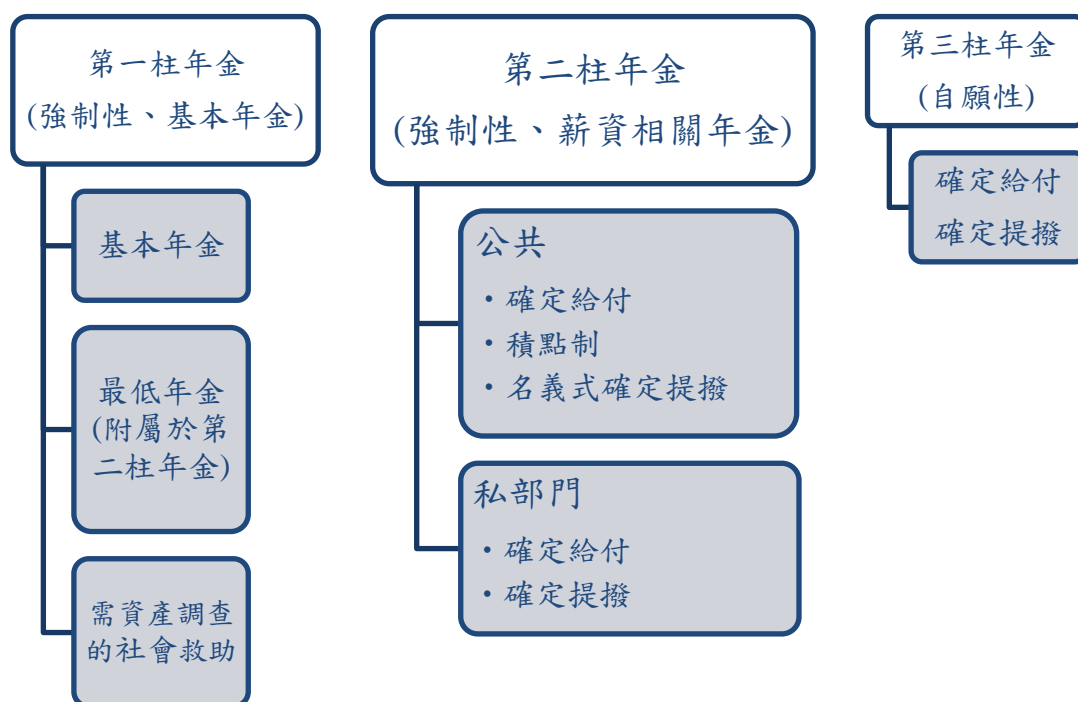
表 1 OECD 國家年金制度評價結果

指標	年金給付適足性		財務可持續性		綜合表現		
	分數	排名	分數	排名	國家	分數	排名
法國	29	1	3	31	挪威	44	1
挪威	28	2	16	13	荷蘭	41	2
斯洛伐克	27	3	12	19	加拿大	39	3
捷克	26	4	10	20	丹麥	39	3
愛沙尼亞	24	5	15	14	愛沙尼亞	39	3
丹麥	23	6	16	11	冰島	39	3
芬蘭	22	7	14	16	紐西蘭	39	3
匈牙利	22	7	8	23	斯洛伐克	39	3
義大利	22	7	3	32	英國	39	3
紐西蘭	22	7	17	10	捷克	36	10
瑞典	22	11	14	17	芬蘭	36	11
荷蘭	21	12	20	6	瑞典	36	12
比利時	20	13	5	27	澳洲	35	13
冰島	20	13	19	6	法國	32	14
盧森堡	20	13	5	28	愛爾蘭	32	15
加拿大	18	16	21	3	瑞士	32	16
英國	18	16	21	4	匈牙利	30	17
波蘭	17	18	12	18	波蘭	29	18
葡萄牙	17	19	8	24	美國	29	19
德國	16	20	8	26	墨西哥	28	20
愛爾蘭	16	21	16	12	智利	27	21
奧地利	15	22	3	30	比利時	25	22
西班牙	15	23	8	25	以色列	25	23
希臘	12	24	-1	33	義大利	25	24
澳洲	11	25	24	2	盧森堡	25	25
以色列	10	26	15	15	葡萄牙	25	26
墨西哥	10	27	18	9	西班牙	23	27
斯洛伐尼亞	10	28	4	29	德國	22	28
土耳其	10	29	10	21	土耳其	20	29
美國	10	30	19	8	奧地利	18	30
日本	9	31	9	22	日本	18	31
智利	7	32	20	4	斯洛伐尼亞	14	32
瑞士	7	33	25	1	希臘	11	33

資料來源：Patricia Pascuzzo(2015), 'An International Comparison of Pension System Performance in Delivering Adequate Retirement Incomes.'

#### 四、主要國家年金制度概況

OECD 依政府介入程度、制度類型及涵蓋對象等，歸納出三柱年金架構，包括第一柱強制性、提供基本保障的年金，相關制度類型如：提供均一給付的基本年金、需資產調查的社會救助給付，及補充年金不足的最低年金機制等。第二柱為強制性、薪資相關年金，可政府或雇主提供，相關制度類型包括確定給付(defined benefit, DB)、確定提撥(defined contribution, DC)等，第三柱則為個人或雇主自願提供的年金，以補充退休所得。



資料來源：OECD (2015). "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators." OECD Publishing。

圖 4 OECD 提出年金制度架構

本節參考 OECD 近 2 年來對主要國家年金制度之分析與建議，進一步瞭解主要國家在人口老化趨勢下，如何以年金制度因應老年貧窮風險，及目前制度所面對的挑戰。

##### (一) 加拿大

加拿大採三柱年金制度，第一柱是由稅收支應的基礎年金(Old Age Security, OAS)，提供低薪者有效保障，加上第二柱強制性所得相關年金，此兩層加總之年

金所得替代率<sup>3</sup>為 36.7%，低於 OECD 平均 52.9%，對高薪資者而言替代率較低。第三柱為自願性私人年金，包含職業年金(DB 或 DC)及私人儲蓄計畫，但覆蓋率(參加比率)呈現下降趨勢，從 1977 年的 46% 降至 2012 年 38%。

加拿大基礎年金加上強制性公共年金之總給付水準並不高，得以較低的公共年金支出(占 GDP 4.3%)達成老年基本保障目的，其老年貧窮率為 OECD 國家中最低，年金制度綜合表現為 OECD 前段班。惟對於中所得者而言，則必須依賴自願性私人年金以獲得適足的老年給付，為增加自願年金的參與率，以提高中所得者的年金保障，OECD 建議應改善目前私人年金制度過於複雜、無效率及不可攜帶等問題；另可運用自動加入機制，提高自願性年金之強制性。

## (二)瑞典

瑞典的第一柱年金是以居住年數為請領資格的保障年金，以確保經濟弱勢者獲得最低保障收入；第二柱年金包括 2 部分，其一是強制公共年金，包括一個名義上確定提撥(NDC)機制(屬個人帳戶，但財務上採隨收隨付方式；提撥率為 14.9%)，及一個 DC 機制(提撥率 2.3%)；第二柱年金還包括一強制性的職業年金制度，涵蓋 90% 勞工，其中薪資高於公共年金投保薪資上限者，提撥率達 30%，低於投保薪資上限者，提撥率為 4.5%，以致高所得者有更高的所得替代率，高薪資者強制性年金所得替代率為 65.2%，高於中、低薪資者的 56.0%。

瑞典的老年貧窮率雖低，但有愈老貧窮率愈高的現象，主要因為瑞典的職業年金通常可以自 55 歲開始提領(公共年金自 61 歲開始，社會救助自 65 歲開始)，過早退休的短視行為，導致所領取年金不敷使用，提高長壽風險。OECD 建議如能適度延後退休年齡，應有助該國於減少過早退休導致老年貧窮的問題。

## (三)法國

法國的年金制度極為複雜，第一柱年金包括最低年金(the minimum pension)及非繳費式給付，另外提供失業及育嬰期間年金積點，具有所得重分配效果。第二柱年金則由政府管理的社會保險年金，及雇主協會及工會管理的補充年金(積點制)兩部分組成，年金總所得替代率達 55.4%，高於 OECD 平均，老年貧窮率為 OECD 國家中最低之一。

---

<sup>3</sup>此節各國年金所得替代率，係指年金稅前所得占平均薪資者之比率(毛所得替代率)。低薪資者係指工作所得為平均薪資 0.5 倍，高薪資者係指工作所得為平均薪資 1.5 倍。

惟法國公共年金總給付金額極高，約為 GDP 的 14.2%，僅次於希臘(14.7%)，因而法國政府在過去數十年持續進行改革，期改善年金財務。法國年金財務壓力主要來自國人過早退出勞動市場(男性平均 59.4 歲，女性平均 59.8 歲)，退休後年數為 OECD 國家中最長；另因雙元年金制度過於複雜，造成行政成本過高及民眾混淆各自的年金條件，並導致不同群體間援引比照、低效率及限制人力流動等問題，OECD 建議應逐步延後退休年齡、提高中高齡勞動參與，並加快進行年金制度之整合。

#### (四)美國

美國公共年金制度(Social Security)為所得相關年金，所得替代率為 35%，在 OECD 國家中屬較低水準。另雇主可透過多種機制提供私人年金，例如 401(K) 計畫，目前約 47% 工作人口參加，假定一個工作生涯完整的勞工，在提撥 9% 的水準下，年金所得替代率會增加 35%，占退休所得相當大的部分。

美國公共年金制度得利於相對年輕的人口結構，除在 1983 年立法逐步延長領取年金年齡(至 2027 年達到 67 歲)外，該制度已維持 30 年未調整，但目前預估基金存量將於 2034 年用盡，之後以隨收隨付方式運作，所領年金給付可能降至目前的 7 成。OECD 建議應提高年金繳費率，並適度調高年金給付水準，以及在 401(k) 計畫中引入自動加入機制，以提高私人年金之覆蓋率。

#### (五)日本

日本年金制度包括第一柱的基礎年金(國民年金)、第二柱為薪資相關年金(厚生年金)，另給予年金不足者之補貼，總計所得替代率為 35%，在 OECD 國家中屬較低水準，老年貧窮率為 OECD 國家第 6 高。

日本老化程度為 OECD 國家最高，因此雖然公共年金給付水準不高，但年金財務仍為政府隱憂，厚生年金的繳費率在今(2017)年已達法定上限 18.3%，無法再提高，年金總支出達 GDP 的 12%，政府負債超過 GDP 220%。OECD 認為，考量日本目前法定退出職場年齡男性平均達 69.3 歲、女性平均 67.6 歲，均高於領取年金年齡 65 歲，建議應可將領取年金年齡再延後至 67 歲，有助於減輕財政負擔，也不致衝擊勞動市場。

## (六)韓國

韓國於 1988 年開辦公共強制性的國民年金制度，開辦之後即因財務考量逐步調降所得替代率，從 1988 年 70%，至 2014 年降至 47%，2028 年再降至 40%。其退休者平均所得(相對於全國人口所得之比率)是 OECD 國家中最低的，老年貧窮率最高，並且是一般人口群的 3 倍，反映了年金自 1988 年開辦以來尚未邁入成熟階段，導致弱勢老人普遍收入不足情形。因此在 2014 年另實施基本年金制度，針對最貧窮的 70% 老人，給予最低每月保證年金，若加計國民年金，總所得替代率為平均薪資的 39.3%。

韓國國民年金目前繳費率為 9%，僅為 OECD 平均的半數，如能提高繳費率及擴大年金強制參與範圍，將可增加年金收入，並且納入更多弱勢者，有助於提升其老年經濟安全。另 OECD 建議年金額度也須酌予增加，以緩解目前老年貧窮問題，初期將增加政府支出，但隨著年金制度漸成熟，需要補貼者可望逐年減少。

(主要國家年金制度關鍵指標綜覽，詳附錄)

表 2 OECD 主要國家年金制度類型

國家	第一柱年金 (強制)	第二柱年金 (強制)		第三柱年金 (自願)
		公共	私部門	個人
加拿大	基本年金	DB	-	DC
瑞典	基本年金	NDC+DC	DC	-
法國	最低年金	DB+積點制	-	-
美國	-	DB	-	DC
日本	基本年金	DB	-	-
韓國	社會救助	DB	-	-

註：DB 確定給付制、DC 確定帳戶制。

資料來源：OECD (2015). "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators." OECD Publishing.

## 參、我國老年貧窮及年金制度概況

### 一、我國老年貧窮風險概況

有關我國老年貧窮率之概況，行政院主計總處曾於 2010 年社會指標統計年報中，採 OECD 定義(家戶平均可支配所得 50% 為貧窮線)計算我國貧窮率，指出 2009 年我國全人口貧窮率 7.7%，66-75 歲貧窮率達 26.7%，為各年齡層最高，76 歲以上則略降為 23.2%。與 OECD 國家相較，2009 年 OECD 國家 66-75 歲老年貧窮率平均為 11.6%，76 歲以上為 15.2%<sup>4</sup>，則我國老年貧窮風險高出 OECD 平均甚多，但 76 歲以上貧窮率下降，不同於多數國家。

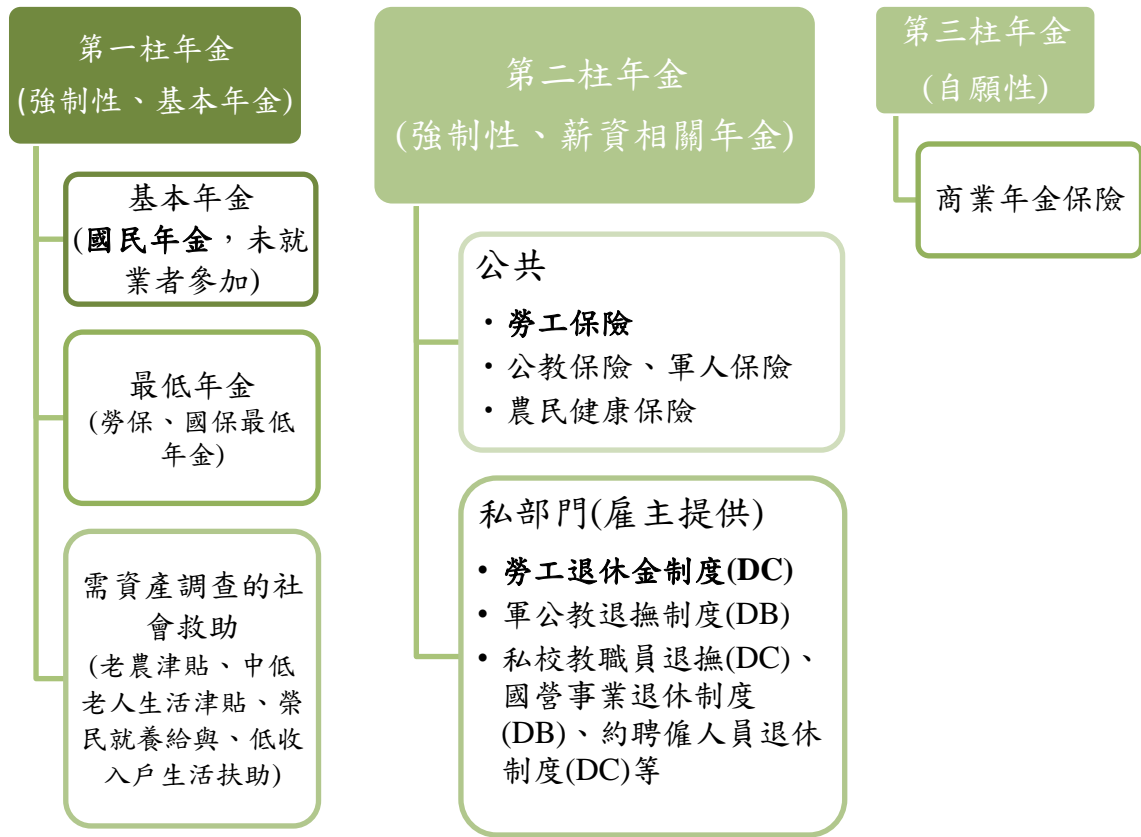
另鄭清霞(2014)分別以家戶平均可支配所得 40% 及 60% 為貧窮線，觀察我國 2003-2013 年老年貧困樣貌，發現期間老人群體貧窮率有下降趨勢，在 40% 貧窮門檻下，老年貧窮率由 3.87% 降至 3.51%(全體家戶貧窮率由 2.76% 下降至 2.59%)；60% 貧窮門檻下，老年貧窮率由 19.93% 降至 18.85%(全體家戶貧窮率由 14.45% 下降至 13.2%)；2 種門檻之下，老人貧窮率均高於全體人口貧窮率。在年齡別的分析中，10 年來老人前期(65-74 歲)落入貧窮的比率明顯減少，至於老人後期(75 歲以後)貧窮率的變化則沒有固定趨勢。另研究將 2013 年老人個人所得依 10 等分位區分，發現有「退休金、老農津貼及國保保證年金」3 項所得的老人，所處的所得位階普遍較高。

如將前項研究結果與歐盟國家比較(以家戶平均可支配所得 60% 為貧窮線)，我國 2010 年老年貧窮率 19.1%，歐盟國家家戶預算調查報告(National Household Budget Surveys)所揭露 2010 年歐盟 27 個國家老年貧窮率平均 19%(Zaidi, A., 2010)，我國老年貧窮率約為歐盟國家之平均值，低於芬蘭、希臘、葡萄牙、西班牙、義大利、丹麥等國，高於瑞典、奧地利、德國、波蘭、法國、荷蘭等國。

---

<sup>4</sup>資料來源：OECD Income Distribution Database。

## 二、我國年金制度現況分析



資料來源：本文自行整理繪製。

圖 5 臺灣年金制度架構

我國年金制度自 1950 年代開始發展，綜觀整個發展歷程，主要係依職業別分別建立退休保障或年金制度，包括由政府舉辦各職業社會保險、強制雇主提供退休金制度，此外，也有針對弱勢老人的福利津貼等。如以 OECD 年金架構對我國年金體系進行檢視(如圖 5)，則我國年金體系屬多柱年金體系，其中再依不同職業別分立制度。分析我國年金制度之特點如次<sup>5</sup>：

### (一)年金覆蓋率高，但尚有缺口

我國自 2008 年 10 月開辦國民年金保險，針對 25 至 64 歲未就業民眾採柔性強制方式納保(可補繳 10 年內保費)，至此我國社會保險雖依職業及身分別分立不同制度，然原則上已達全民納保。2016 年底各社會保險納保人數總計達 1,493 萬

<sup>5</sup>各項分析資料來源：總統府國家年金改革委員會歷次委員會議資料及年金制度統計資料互動式查詢平臺。

4,580 人<sup>6</sup>，占 20-64 歲人口 94%，其餘 6% 為在學或退休已領給付者。所有納保人口中，以勞保被保險人 1,016 萬 5 千餘人，占 68.1% 最多，國民年金被保險人 342 萬 5 千餘人，占 22.4% 次之。惟如考量目前國保繳費情形，2016 年 4 月保費收繳率 45%，開辦以來累計未繳納金額約占 44%，如未能於 10 年內進行補繳，未來可能出現年金覆蓋缺口。

另各職業別雇主依法須提供退休金部分，以勞工身分人數最多，2016 年底，參加勞工退休金(新制)639 萬 5 千餘人，另有 106 萬 2 千餘人在勞退新制開辦時選擇留在舊制，但兩者加總與勞保納保人數 1,016 萬 5 千餘人，尚有約 270 萬人無提撥勞退金，覆蓋率達 7 成。主要由於勞保被保險人尚包含以無一定雇主或自營作業身分透過職業工會加保者(222.2 萬人)，得以自願方式提繳退休金。此外，勞工退休金條例規範不論企業員工人數，雇主均應為其員工提撥退休準備金，而勞保部分，目前 4 人以下並未強制納保，兩者參加對象之規範出現落差，以致 4 人以下企業雇主可能有未提撥退休金之情形。

## (二)年金體系複雜、破碎化

綜觀 OECD 各國年金架構設計，多數國家係採取第一柱設立基本年金，加上第二柱單一薪資相關年金之架構。我國年金體系無全民適用之基本年金，但在第二柱薪資相關年金則包含社會保險及退休金雙元體系，再依職業、身分別分立制度，其型態與複雜程度類似於法國年金體系。此一複雜的年金體系確實容易引起各類人口群間的援引比照，又因各制度內涵、財務模式均不相同，難以在同一個基礎上進行客觀比較，國人也不易理解，易引發社會爭議。

過去我國在規劃國民年金的過程中，曾於第 1 階段(1993-1995 年)規劃實質整合軍、公教、勞保為大國民年金制度(基本年金)，並擬將各保險給付超出基本年金部分加上退休金，作為各職業別附加年金。但礙於各保險制度內涵各異，進行整合有年資通算、給付準備不足等問題，實質整合極其困難。其後再歷經 3 個階段的規劃(1993-2006 年)，其主要規劃方向均為短期先開辦強制未就業國民參加的小國民年金，長期繼續研議整合單一的國民年金制度。2008 年 10 月國民年金正式實施，以未就業國民為納保對象，其制度內涵與勞保相近，以利於未來與勞保年金銜接，另將過去規劃期間已陸續開辦的敬老福利津貼、原住民福利津貼等納

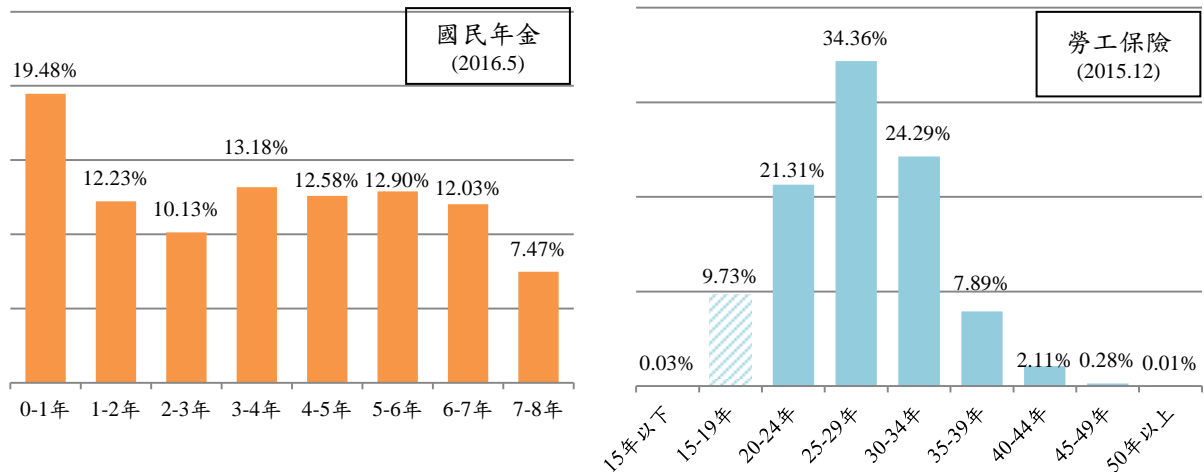
---

<sup>6</sup>扣除農保 65 歲以上納保人數。

入國民年金制度，使津貼逐步落日。

### (三)部分制度尚未成熟，致目前有領受年金過低情形

依據總統府國家年金改革委員會公布「我國年金制度概況彙整」資料顯示，國民年金自 2008 年 10 月開辦，依制度設計以 25 歲開始加保，至 65 歲每月可領取 9,507 元，約為平均薪資<sup>7</sup>之 24%，與 OECD 國家基本年金平均所得替代率 20% 相當。惟目前因繳費年金至多 8 年，至 2016 年底，計 79.1 萬人領取國保老年年金，平均領取金額為每月 3,795 元<sup>8</sup>，扣除其中 12.6 萬人同時領取勞保、老農津貼、軍保及公保等相關老年給付，約 66.5 萬人僅領有國保年金，領取金額範圍在 3,628~ 4,816 元間。



資料來源：總統府國家年金改革委員會第 7 次及 8 次會議，勞工保險制度、國民年金制度簡報資料。

圖 6 國保及勞保老年年金核付人數年資分布

勞保於 2009 年開始年金化，可併計舊制年資請領年金給付，至 2016 年底計有 88.4 萬人領取年金，平均領取金額 16,532 元(占平均薪資 42%，平均投保年資約 28 年)。惟 2015 年底，約 11 萬餘人所領勞保年金低於 1 萬元(占全體領取年金者約 17%)，約 7.1 萬人年資未達 20 年(占全體領取年金者約 10%)，須關注勞工投保年資中斷或不足情形。

勞工退休金部分，舊制目前每年約 2 萬餘人請領退休金，2015 年平均請領金額為 192 萬元；新制部分，自 2005 年開辦採個人帳戶制迄今，雇主為員工提繳

<sup>7</sup>2015 年我國工業及服務業每人每月經常性薪資平均為 39,238 元。

<sup>8</sup>另有 65.2 萬人領取老年基本保障年金(津貼性質年金)，每月 3,628 元。

人數達 627 萬餘人，但須提撥年資 15 年以上、年滿 60 歲，始得領取一次或月退休金<sup>9</sup>，因此自 2020 年起始有補充勞工退休所得之效果。

#### (四)年金給付總額持續成長

經初步估算，我國 2015 年年金給付總額達 8,697 億元，由民眾、雇主及政府共同負擔，占 GDP 比率為 5.1%，其中，公共年金部分占 GDP 比率為 2.6%(詳表 3)，相較 OECD 國家前兩項數據分別平均為 10.3%、8.4%(詳附錄)，我國年金給付總額仍低，主要係我國目前老年扶養比 0.18<sup>10</sup>，相較 OECD 平均 0.28，人口結構仍相對年輕，惟預估 2026 年我國扶養比即達到 0.31，年金給付在未來將隨著人口快速老化大幅成長。圖 7 呈現我國主要確定給付年金制度之財務推估情形，其中，勞保及國保為涵蓋我國主要年金制度，領取人數在未來 30 年將大幅成長，給付金額部分以勞保成長幅度最大，財務上需及早因應。

此外，由我國目前年金給付結構來看，公部門年金支出金額與公共年金相當(詳表 3)，為已開發國家少有情形，一方面係因我國公共年金制度尚未成熟，繳費年資及請領人數仍待逐步成長，另一方面也顯示現階段我國公部門年金給付水準高於公共年金甚多。我國於 2016 年推動國家年金改革，並於 2017 年 8 月修正公布公教人員退撫相關法制，適度調降其退休所得，有助於拉近公私部門退休所得差距。

---

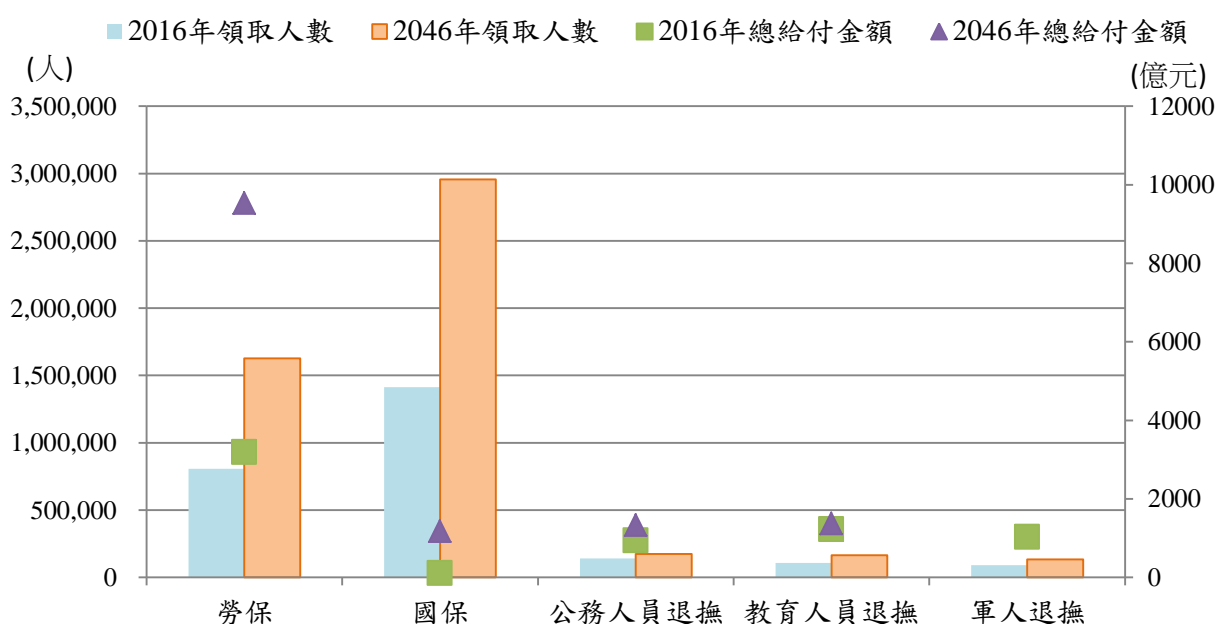
<sup>9</sup>2015 年計有 7.6 萬人領取一次退休金(年滿 60 歲、提撥年資未達 15 年)，平均 15.8 萬元；59 人將舊制年資結清之退休金移入新制個人專戶，滿 60 歲後請領月退休金，平均月領 3.2 萬元。

<sup>10</sup>老年扶養比：老年人口÷青壯年人口。

表 3 2016 年我國各年金制度給付情形

年金制度類別	給付金額(億元)	占比(%)
社會保險 <sup>11</sup>	3,395	39%
職業退休金 <sup>12</sup>	4,259	49%
準年金 <sup>13</sup>	1,043	12%
年金給付總額	8,697	100%
年金給付總額總占 GDP 比率	8,697	5.1%
公共年金 <sup>14</sup> 給付金額占 GDP 比率	4,438	2.6%
公部門年金 <sup>15</sup> 給付金額占 GDP 比率	3,851	2.2%

資料來源：總統府國家年金改革委員會公布資料、各年金制度統計資料。



資料來源：勞動部勞工保險局 104 年委託辦理「勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估報告」(105 年 2 月)及「國民年金保險費率精算及財務評估」報告(105 年 9 月)、銓敘部「106 年度公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告」(105 年 12 月)、教育部「106 年度教育人員退休制度調整成本分析計畫-初步書面精算結果」(106 年 3 月)。

圖 7 各主要年金制度未來給付金額推估

### (五)年金性別落差分析

從 2015 年各項年金給付之性別落差來看(表 4)，勞保年金因設有投保薪資上

<sup>11</sup>含勞保老年給付 2,802 億元、公教保險養老給付 259 億元、國保老年給付 334 億元。

<sup>12</sup>含軍公教退撫制度給付 3,592 億元(包括舊制 2,029 億元、新制 785 億元、優存利息 778 億元)、勞工退休金 667 億元。

<sup>13</sup>含老農津貼 548 億元、國保老年基本保證年金及原住民給付 307 億元、中低收入老人生活津貼 102 億元、榮民就養給與 86 億元。

<sup>14</sup>含社會保險及準年金給付金額。

<sup>15</sup>含公教保險、軍公教退撫給付金額。

限(目前為 45,800 元)，並且採計 60 個月最高薪資之平均計算年金，女性所領年金額度落差男性 11.8%，較該年度女性受僱員工每人每月薪資平均較男性落差 17%，有縮短落差之效果。而勞工退休金部分，因舊制之計算係以「核准退休時一個月平均工資」計算，新制之提撥薪資上限為 15 萬元，兩性所領退休金額度落差達 3 至 4 成。

**表 4 2015 年我國各項年金給付性別落差**

年金制度	女性領取金額 占男性比率	給付落差
勞保老年年金	88.2%	11.8%
國保老年年金	104.3%	-4.3%
勞退舊制(一次金)	66.5%	33.5%
勞退新制(一次金)	59.7%	40.3%
公務人員月退休金	96.1%	3.9%
公立學校教職員月退休金	97.2%	2.8%

資料來源：總統府國家年金改革委員會第 13 次委員會議「我國年金制度性別統計與分析」。

## 肆、結論與建議

依鄭清霞(2014)之研究，近 10 年來我國老年貧窮率呈現微幅下降趨勢，其中領取退休金、老農津貼及國保基本保證年金者，落在較高所得組，顯示近年所推動相關年金制度確有提升老年經濟安全保障之效果。未來隨著國保、勞工退休金等制度漸趨成熟，將能更有效提升國人退休所得至適足水準，持續降低國人老年貧窮風險。惟在相關制度發展至成熟期之前，尚有部分國人有年金所得不足之情形，包括僅領取國保年金者、因勞保年資不足致年金額較低者，仍須積極因應。此外，隨著我國人口快速老化，年金的財務負擔亦為必須持續關注並因應的重要課題。

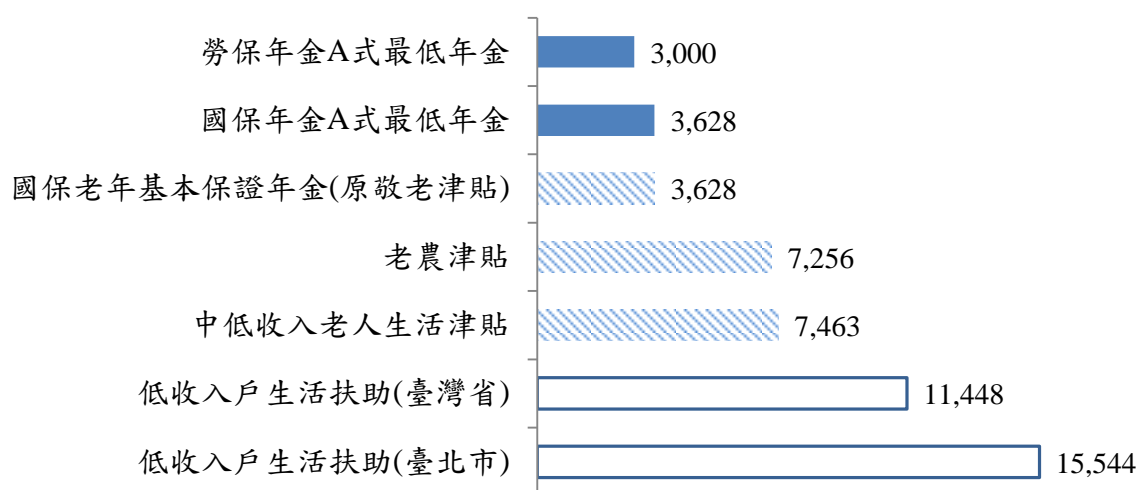
為更健全我國年金制度，試提出相關建議如次：

### 一、強化第一柱年金的角色

過去在規劃國民年金制度期間，中央及地方政府先行以福利津貼補充老人所得，而在國民年金及勞保年金開辦後，年金給付已經發揮逐步取代津貼之效果，

津貼領取人數由 2008 年 182.7 萬人，逐年降至 2016 年為 148.9 萬人<sup>16</sup>。惟在相關年金制度完全達到成熟之前，仍應持續檢視第一柱年金的角色，以確實保障國人老年基本經濟安全。

例如在最低年金機制部分，目前國保及勞保均設有 A 式年金計算方式：「最低年金額+給付率半數\*年資」，以提供最低年金保障。其中，國保最低年金額為 3,628 元，並訂有每 4 年依消費者物價指數成長率調整機制；勞保最低年金為 3,000 元，無調整機制。為利制度衡平及提供適足保障，建議勞保最低年金額比照國保訂定依物價調整機制，並且在財源可行或財務可負擔之前提下，進一步檢討此最低年金額之適足性，以適度提高繳費年資不足者之年金所得。



資料來源：衛生福利部及行政院農業委員會公告資訊。

圖 8 2017 年基本年金、津貼及低收入戶生活扶助每月發放金額(元)

## 二、及早因應勞保財務問題

勞工保險為我國人數規模最大年金制度，截至 2016 年底參加人數 1,016.5 萬人，目前雖僅有 88.4 萬人領取年金，然現行過高的年資給付率、以最高 60 個月薪資計算年金等不利於財務衡平的機制下，加上逐步老化之人口結構，勞保基金預估將在 2027 年用盡，在基金用盡之後如以當年收入支付年金給付(隨收隨付)，則個人年金所得將降為原來的 6 成，之後並逐年下降，恐對社會造成極大衝擊，須及早予以因應。

<sup>16</sup>資料來源：總統府國家年金改革委員會網站，年金制度統計資訊互動式查詢平臺。

勞保年金自 2009 年開辦以來至 2016 年，領取年金者之平均投保年資由 24.6 年增加至 28.0 年；平均投保金額由 29,840 元增加至 36,139 元；平均每月領取金額也由 12,798 元增加至 16,532 元，增加約 3 成。顯示隨著勞保年金制度逐漸成熟，勞工退休年金所得逐步增加，然也將更凸顯勞保失衡的財務結構機制。

為使勞保制度永續，應及早以漸進方式逐步微調年資給付率及年金計算基準，使其回歸權利義務衡平之合理結構，對於中高所得者，可以勞退新制退休金補充其退休所得；而對於年資或薪資不足導致低年金情形，則以前述最低年金機制提供基本保障，或在財源可行之前提下，以國家財政予以挹注，避免制度調整導致年金所得過低之情形。

### 三、持續探討年金制度之整合及簡化

過去政府數次進行年金制度整合規劃均未果，國民年金規劃第 1 階段(1993-1995)即提出整合式大國民年金，礙於各保險制度內涵各異，進行整合有年資通算、給付準備不足等問題，實質整合極其困難，最終以小國民年金方式開辦。另國民年金法也曾於 2007 年訂定公布時，規劃將農保併入國保，並保障其領取老農津貼之既有權益，惟當時農民、農民團體、立法委員等多表不予贊同，爰修法將農保與國保脫勾，仍維持制度分立。

我國以職業別分立之年金制度，主要係基於強調工作價值、鼓勵就業以獲取更好的退休保障，但隨經濟及社會環境變遷，國人勞動型態漸趨多元、職業別間流動情形也日漸頻繁，依職業別分立的年金制度不僅不利於跨職業工作者，對於非穩定就業者之保障亦不足。此外，年金作為國家確保國人老年生活基本保障之重要措施，在現今社會發展階段，更傾向被定位為公民權利之一部分，為每一位國人均應享有之基本權利，因此，有關單一基礎年金之議題將持續被討論。

我國在 5 項社會保險分立之架構下，制度整合之難度及阻力雖不可謂不小，然近年各制度仍逐步朝向內涵整合發展，以拉近差異，包括：除軍人保險外，各社會保險均完成年金化(公教人員保險法修正草案業於 2017 年 5 月送請立法院審議)；各制度之給付項目及內涵逐步朝向一致；政策確定各制度間年資可併計，以成就年金條件(2017 年送請立法院審議之勞工保險部分條文修正草案及公教人員保險法修正草案均已納入相關規定)等，未來仍持續在此基礎上，探討年金制度整合(簡化)之可行做法，凝聚社會共識，逐步實現整合式基礎年金。

## 參考文獻

1. 年金制度統計資訊互動式查詢，<http://pensionstats-president.nat.gov.tw/>。
2. 行政院主計總處。2010年社會指標統計年報。2011年7月。
3. 行政院經濟建設委員會。國民年金保險制度整合規劃報告。1995年4月。
4. 教育部。106年度教育人員退休制度調整成本分析計畫-初步書面精算結果。2017年3月。
5. 勞動部勞工保險局。「國民年金保險費率精算及財務評估報告。2016年9月。
6. 勞動部勞工保險局。104年委託辦理勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估報告。2016年2月。
7. 曾中明、姚惠文、鄭貴華。我國國民年金之規劃歷程。社區發展季刊，116期，2007年5月。
8. 銓敘部。106年度公務人員退休制度調整成本分析財務評估報告。2016年12月。
9. 鄭清霞等。老年貧窮與適足保障之研究。國家發展委員會委託研究，2014年12月。
10. 總統府國家年金改革委員會網站，<http://pension.president.gov.tw/>。
11. Kidd, S., & Whitehouse, E. (2009). Pensions and old age poverty. Closing the coverage gap, 41.
12. OECD (2015). "Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators." OECD Publishing.
13. OECD(2015), Pension Policy Notes and Reviews
14. OECD 統計網站，<http://stats.oecd.org/>。
15. Patricia Pascuzzo(2015), 'An International Comparison of Pension System Performance in Delivering Adequate Retirement Incomes'(http://www.challenger.com.au/retire/policydebate.asp)
16. Zaidi, A. (2010). Poverty risks for older people in EU countries—an update. Policy Brief. Vienna.

## 附錄 主要國家年金制度重要指標

國家	退休年齡 (男/女,歲)		年金年齡 (男/女,歲)		長期淨所得替代率 (平均薪資者, 男/女,%)	繳費率 (強制性年 金,%)	年金給 付總額 (占 GDP 比 率,%)	公共年金 給付總額 (占 GDP 比 率,%)	公共 債務 (占 GDP 比率,%)	55-64 歲 就業率 (男/女,%)	退出勞動 市場年齡 (男/女,歲)	老年 貧窮率 (%)	65 歲 平均餘命 (男/女,年)	老年 扶養 比	生育率 (%)
	現況	2060	現況	2060											
加拿大	65	67	65	67	47.9	9.9	7.6	4.3	96	65.0/56.0	64.5/62.4	6.7	19.7/22.3	0.26	1.6
法國	66.2	67.0	61.5	64.0	67.7	18.3	14.4	14.2	122	48.9/45.4	59.4/59.8	3.8	19.7/23.4	0.34	2.0
德國	65.2	67	65	65	50.0	18.9	11.4	10.6	79	71.4/60.0	62.7/62.7	9.4	18.3/21.4	0.35	1.4
日本	65	65	65	-	40.4	17.5	15.1	11.8	229	81.5/56.1	69.3/67.6	19.4	19.5/24.5	0.47	1.5
韓國	60	65	60	65	45	9.0	3.4	2.4	35	79.6/52.0	72.9/70.6	49.6	18.4/22.7	0.20	1.3
瑞典	65	-	65	65	55.8	22.9	12.4	9.8	53	76.6/71.1	65.2/64.2	9.3	19.4/21.5	0.35	1.9
英國	65/62	68	65/62	68	28.5	-	11.4	6.2	113	67.7/54.3	64.1/62.4	13.4	18.6/21.1	0.30	1.9
美國	65/60	65	65/60	65	44.8	12.4	11.2	6.7	111	66.8/56.3	65.9/64.7	21.5	18.5/21.0	0.25	1.9
OECD 平均	62.9/ 61.8	64.6/ 64.4	-	-	63.2/62.7	19.1	10.3	8.4	115	66.1/49.1	64.6/63.1	12.6	18.4/21.5	0.28	1.7
臺灣 (勞保)	65	-	60	65	54.25	9.5	5.3	2.8	40	59.9/32.8 <sup>1</sup>	58.1 <sup>2</sup> 61.3 <sup>3</sup>	10-20	18.2/21.7	0.18	1.2

資料來源：OECD (2015) Pension Policy Notes and Reviews，各國數據為最新可得資料。臺灣部分由本文自行收集相關資料，以進行比較。

<sup>1</sup>105 年 12 月 55-64 歲男(女)就業率=55-64 歲男(女)各類就業人數/55-64 歲男(女)各類民間人口數×100。

<sup>2</sup>行政院主計總處《104 年受僱員工動向調查》，工業及服務業受僱員工平均退休年齡為 58.1 歲。退休係指員工年齡或年資符合企業場所認定之退休條件，因請領退休金而離職者，並不表示該類員工從此退出勞動市場。

<sup>3</sup>勞動部 103 年 12 月委託研究〈改善我國中高齡與高齡者勞動參與之因應對策〉，指出「主計總處的報告雖然指出，有些中高齡者在制度上退休後並不會馬上退出勞動市場，若依據勞動參與的實際狀況作調整，實際的平均退休年齡可能落在 61.3 歲。」(p.7)