



我國年金制度問題 檢視與改革建議

經建會人力規劃處

我國自 39 年陸續開辦各項社會保險及退休金制度，逐步開展國人之老年經濟保障制度，然我國老年人口比率將於 114 年達 20%，進入「超高齡社會」，為使各項年金制度穩健發展，年金制度之改革有其必要性及迫切性，以因應未來老化社會所需，故行政院於 97 年 6 月即指示經建會積極規劃老年經濟安全。經建會於 97 年 11 月完成初步改革規劃構想報院，復於 98 年 11 月成立「年金制度改革規劃專案小組」，並在 99 至 101 年間，共計召開 6 次工作小組或專案小組會議，已就各社會保險及退休金體制現存問題，進行檢視，並研議整體改革構想。101 年 10 月 9 日因媒體報導勞保基金財務問題，引發社會不安，故行政院於 101 年 10 月下旬成立院層級之「年金制度改革小組」，由江副院長宜樺擔任召集人，並由經建會及相關部會擔任幕僚成員，擬在 3 個月內提出改革方案。

有關我國退休制度及老年經濟安全之改革，分別就我國制度概況、問題檢視及整體改革規劃構想等面向，簡要說明如下：

壹、我國老年經濟安全保障制度概況

一、制度現況

我國老年經濟安全保障制度體系，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，及第三層屬個人意願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，已建構多層次老年經濟保障模式。各制度之適用對象、涵蓋人數及制度類型詳如下表所示。

表1 我國老年經濟安全體系及其適用對象

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	軍職人員退撫基金 (DB / 年金)	公教人員退撫基金 (DB / 年金)	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) (6.3 萬人)	勞工退休金 (DC) (新 / 561.3 萬人、舊 / 339.1 萬人) (註)	約聘僱人員離職儲金 (DC)	
第一層 法定公共年金	軍人保險 (DB) (24.6 萬人)	公教人員保險 (DB) (58.4 萬人)			勞工保險 (DB / 年金) (981.9 萬人)		國民年金 (DB / 年金) (380.6 萬人)	老農津貼 (67.7 萬人) 農民健康保險 (DB) (145.9 萬人)
第零層 社會救助	中低收入老人生活津貼 (12 萬人)、榮民就養給與 (6.4 萬人)							

註：含公民營事業勞工、職業工會勞工、政府機關：司機、工友、技工、臨時人員（各制度人數為 101 年 8 月數據）。

二、制度特點

我國自 39 年以來逐步開辦各項社會保險及退休金制度，並隨時視實際需要，調整或增進各項制度保障內涵及範圍，以提供民衆適足且完整之老年經濟保障。近年重要進展包括 94 年實施「勞工退休金新制」、97 年開辦「國民年金保險」（以下簡稱國保）及 98 年開辦「勞工保險」（以下簡稱勞保）年金給付等。我國老年經濟保障制度之特點說明如次：

- (一) 已建構多層次老年經濟安全保障體系¹。
- (二) 依職業別、身分別分立；各制度給付資格條件、計算標準不一，分屬不同主管機關，財務各自獨立。
- (三) 自 97 年開辦國保後，全民均可享有社會保險保障。
- (四) 多數國民享有年金保障，包括軍公教人員、勞工、農民（老年農民福利津貼，以下簡稱老農津貼）、國保被保險人等。
- (五) 我國逐步邁入老化社會，在健全各項社會保險或退休金制度同時，也必須注意人口老化對各項制度之財務衝擊。

貳、現行制度問題檢視

一、人口老化及長期費率提撥不足，衝擊基金之安全準備

我國各社會保險及軍公教退撫制度採「確定給付制」，其中勞保及軍公教退撫制度因長期費率低收，加上近年人口老化趨勢，導致基金給付年數已不足

¹ 世界銀行 1994 年提出避免老化危機之「三層式老年經濟保障架構」建議，包括第一層的強制性社會安全制度、第二層強制性員工退休金制度及第三層自願性儲蓄。惟此架構建議歷經 10 餘年，漸無法因應人口老化趨勢及經濟結構變遷等因素，所造成老年貧窮問題，世界銀行於 2005 年提出新的「多層式老年經濟保障架構」，於原三層架構再加上第零層非繳費式社會救助，及第四層倫理性的家庭互助。

20年；另農保因制度性因素，開辦即發生虧損，每年不足金額由政府編列預算撥補。

由下表各項制度基金發生虧損年度顯示，我國年金制度改革關鍵期為未來10至15年間，須進行制度檢討與推動制度調整與改革，以使其能因應未來老化社會所需。

表2 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)	基金發生虧損年度	潛藏債務 (衡量日)
勞保	現行：7.5 法定：6.5-12	27.84	5,469 (101/9)	116年	7.3兆 (100年底)
軍公教退撫制度	現行：12 法定：12-15	公：40.7 教：42.3 軍：36.7 平均：40	5,015 (101/9)	公：118年 教：116年 軍：107年	舊制：6.05兆 (未來30年) 新制：1.91兆 (100年底)
農保	現行：2.55 法定：3-8	4.51	-1,357 (101/8)	開辦即虧損	1,499億元 (99年底)

資料來源：勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估（101年9月）、農保健康保險費率精算及財務評估（100年12月）、公務人員退撫基金第4次精算報告（99年3月）、中華民國100年度中央政府總決算總說明。

二、不同職業別間保障差異大

各項社會保險及退休金制度發展以來，仍有不足或保障差距過大之情形，說明如次：

- (一) 農民、國保被保險人、非由軍公教人員轉任政務人員者、立法委員等，無第二層退休制度保障。
- (二) 公教人員保險（以下簡稱公保）被保險人中，私校教職員與公營事業職員等，因不適用公教人員退撫制度，保障較低，故提出轉投勞保訴求（目前銓敘部已針對是類人員研議提高其公保年金給付率至1.3%）。

- (三) 公、私部門間退休所得差距過大，引發爭議。
- (四) 各制度銜接尚存在缺口，年資無法併計，另軍公教退撫制度不具可攜性，均不利於人才流動。

三、人口老化加速，未來世代負擔沉重

(一) 領受年金之人數逐年增加

依經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告指出，我國預計於 107 年及 114 年分別邁入「高齡社會」及「超高齡社會」，亦即老年人口比率分別達到 14% 及 20%。目前我國 65 歲以上人口約 260 萬人，預估至 149 年老年人口將為目前之 3 倍，達到 746 萬人，老年人口快速成長將大幅增加年金給付支出，形成年金財務之龐大壓力。

(二) 領受年金期間逐年拉長

隨著國人平均餘命逐年延長，領受年金之期間亦逐年拉長，加重年金財務負擔。依前揭人口推計結果，101 年男女兩性預期壽命分別為 76.7 歲及 82.8 歲，至 149 年將延長至 82 歲及 88 歲。

(三) 世代財務分攤責任失衡

我國面臨人口老化及少子女化雙重趨勢影響，未來工作年齡人口及老年人口之消長趨勢呈現逆轉。根據人口推計報告指出，老年人口比率將由目前 11% 逐年增加，至 149 年達到 39%；工作年齡人口比率則由目前 74%，至 149 年消減為 51%。此人口發展趨勢將衝擊採「確定給付」、「隨收隨付」機制之年金制度，主要為保費收入減少，給付支出卻大幅增加，不利於財務之永續運作。

參、年金制度改革規劃整體構想

我國老年經濟保障制度發展迄今，已逐步建構涵蓋全民且多層次之保障架構，惟面對人口快速老化及勞動型態轉變等趨勢，我國年金制度現行面臨包括財務不足、行業不平及世代不均等問題，年金制度仍必須持續進行改革與調整，以確保國人老年經濟獲得適足保障，並整合發展一個符合社會公平正義且可永續經營的老年經濟安全制度。

一、改革願景

掌握公平正義及永續經營原則，發展我國完整老年經濟保障制度。

二、改革原則

(一) 財務健全

確保各制度安全現金流量，維持財務衡平、永續經營。

(二) 社會公平

適度縮小不同職業別間保障差距，使權利義務能夠對等。

(三) 世代包容

不同世代負擔合理化，促進世代包容與衡平。

(四) 務實穩健

訂定合理時程，循序漸進，避免影響社會安定。

三、整體改革規劃構想

- (一) 第一層各社會保險維持「確定給付制」，並採年金給付，以逐步進行制度銜接整合；第二層退休金制度朝向「確定提撥制」（個人帳戶制）改革，以健全財務，並利不同部門間人才之流動。
- (二) 各社會保險係採風險分擔及世代互助精神，其基金財務不須完全提存準備，但因應未來人口快速老化，仍應進行制度調整，以適度平衡基金財務收支，確保一定期間之安全現金流量，並維持世代間財務合理分攤責任。
- (三) 適度拉近各職業別間老年經濟保障差距，以符社會公平正義。

肆、結語

我國各項社會保險及退休金制度發展迄今，已成為社會安全之重要基石，在社會或經濟動盪時，確能保障民衆基本生活水準與經濟安全。惟現行面對人口加速老化、少子女化及景氣變動等因素，年金制度有其改革之必要性與迫切性。政府將秉持全面、務實、漸進及透明原則，審慎研議並逐步推動改革，同時廣納各界意見，務使各項制度更臻健全、完善。👉