

編號 (110)015.0803

GPN 1011002300

ISBN 978-986-5467-77-7

老年經濟安全制度專刊

第 5 期



編號：(110)015.0803
G P N：1011002300
I S B N：978-986-5467-77-7

老年經濟安全制度專刊

第 5 期

本專刊係編撰人員之觀點，不代表本會意見

國家發展委員會 人力發展處 編著

中華民國 110 年 12 月

序

有鑒於我國現行年金體系涵蓋多項制度，並分屬不同部會主管，制度資料散見於所屬部會相關統計，不利外界瞭解我國整體老年經濟安全保障制度之全貌，爰國家發展委員會於 103 年 1 月成立後，由人力發展處蒐集並分析國內及國際年金制度相關資訊，綜整出版「老年經濟安全制度專刊」，期能掌握國內外年金制度發展及改革趨勢，俾利各界針對年金議題進行深入交流與討論。

本刊自 103 年 9 月起業出版 4 期，本(110)年 12 月再完成第 5 期專刊，並延續第 4 期之多元性及專業性，分為「制度概況」、「國際情勢」、「名家觀點」及「制度動態」等 4 項單元；其中「國際情勢」及「名家觀點」單元採對外邀稿方式編輯。本期專刊內容摘要說明如次：

「制度概況」單元係呈現我國各年金制度 109 年統計概況，共分為 4 部分：「概論」係綜覽我國年金制度及性別統計；「社會保險」分述各社會保險之納保、給付及財務概況等；「職業別退休金」分述各退休金制度之參加、給付及財務概況等；「高齡化商業保險」則分析各類商業保險之發展及投保情形。(本單元資料係引用部會統計數據，相關數據仍以部會公布為準)

「國際情勢」單元本期邀請中正大學勞工關係學系吳副教授啟新撰寫「跨國工作者之老年經濟安全保障」，探討主要國家因應跨國工作者老年經濟安全保障之措施，及對我國之啟示；及政治大學勞工研究所成教授之約撰寫「數位時代下電傳工作者勞動與社會保障之探討」，論述電傳工作之發展、挑戰及他國之相關規定。

「名家觀點」單元邀請南臺科技大學財務金融系王副教授靜怡及中正大學社會福利學系鄭教授清霞共同撰寫「高齡化趨勢下的勞保老年年金財務規劃：借鏡德國與日本」，探討財務收入面向之因應，如擴大費基、提升基金投資效益等增加財源方式；及中正大學勞工關係學系周教授玫琪撰寫「全球化與高齡化浪潮下的台灣銀髮與高齡就業及老年經濟安全：催生社會團結經濟與融合性就業政策」，透過檢視我國中高齡及高齡者就業的現況，進而倡議發展「社會與團結經濟」與「融合性就業促進政策」。

「制度動態」單元則收錄國內大事紀(109 年 1 月至 110 年 12 月)、國內制度簡表及國際比較資料，便於參考。

本刊迄今已第 5 次發行，感謝相關同仁投入之辛勞，並承蒙相關部會提供資料及修正意見，方克順利出刊，謹致謝忱。未來本刊將視需要不定期出刊，尚祈各界不吝給予指正。

國家發展委員會
人力發展處處長

林 至 美 謹序

中華民國 110 年 12 月

目 錄



制度概況 1

我國老年經濟安全制度概況(109 年) 3



國際情勢 95

跨國工作者之老年經濟安全保障 97

中正大學勞工關係學系副教授 吳啟新

數位時代下電傳工作者勞動與社會保障之探討 112

政治大學勞工研究所教授 成之約



名家觀點 131

高齡化趨勢下的勞保老年年金財務規劃：借鏡德國與日本 133

南臺科技大學財務金融系副教授 王靜怡

中正大學社會福利學系教授 鄭清霞

全球化與高齡化浪潮下的台灣銀髮與高齡就業及老年經濟安全：
催生社會團結經濟與融合性就業政策 160

中正大學勞工關係學系教授 周玟琪



制度動態 191

國內大事紀(109 年 1 月至 110 年 12 月) 193

國內制度簡表 197

國際比較資料 200

我國老年經濟安全制度概況 (109年)

國家發展委員會 人力發展處

壹、概論

貳、社會保險

參、職業別退休金

肆、高齡化商業保險

制度概況

壹、概論

一、年金制度綜覽

我國自民國 32 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，以提供民眾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」(或簡稱勞退新制)、97 年開辦「國民年金保險」(或簡稱國保)、98 年實施「勞工保險」(或簡稱勞保)年金制度、103 年實施「公教人員保險」(或簡稱公保)年金給付及 107 年 7 月起全面實施軍公教退撫新法等。

我國現行老年經濟保障體系，包括第零層之老年福利津貼、第一層社會保險制度、第二層職業別退休金制度，及第三層屬個人自願之私人商業保險、儲蓄、家庭互助等保障，符合多層次老年經濟保障模式(如圖 1.1 所示)。本節將分別針對社會保險、職業別退休金及老年福利津貼等項目進行綜合分析。

※人數為 109 年 12 月數據

身分 保障層次	軍職人員	公教人員		勞工	農民	未就業國民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助					
第二層 職業 退休金	軍公教人員 退撫制度 (DB/年金) (67.2 萬人)	國營 事業 退撫 制度	私校教 職員退 撫儲金 新制 (DC) (5.0 萬人)	勞工退休金 (DC) (新/708.4 萬人) (DB) (舊/70.9 萬人)	農民退休 儲金 (DC) (110 年起 實施)	
第一層 社會保險	軍人 保險 (DB) (21.7 萬人)	公教人員保險 (DB) (59.4 萬人)		勞工保險 (DB/年金) (1,055.5 萬人)	農民健康 保險 (104.6 萬人)	國民年金 保險 (DB/年金) (310.6 萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付(3.3 萬人)、中低收入老人生活津貼(17.3 萬人)、 老年基本保障年金(49.9 萬人)、原住民給付(4.3 萬人)、老年農民福利津貼(57.8 萬人)					

註：農民健康保險為我國重要社會保險之一，惟其無老年給付，以第零層「老年農民福利津貼」替代。

圖 1.1 我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖

(一) 社會保險

1. 納保概況

(1) 被保險人人數

109 年各制度被保險人數維持近年來的發展趨勢，除勞工保險持續增加外，農民健康保險與國民年金保險呈現逐年下降趨勢，公教人員保險則相對穩定。109 年勞工保險被保險人增加至 1,055.5 萬人，較 108 年增加約 8.6 萬人；國民年金保險 310.6 萬人，較 108 年減少約 12.5 萬人；農民健康保險 104.6 萬人，較 108 年減少約 3.8 萬人；公教人員保險則有 59.4 萬人，較 108 年增加約 2 千人。

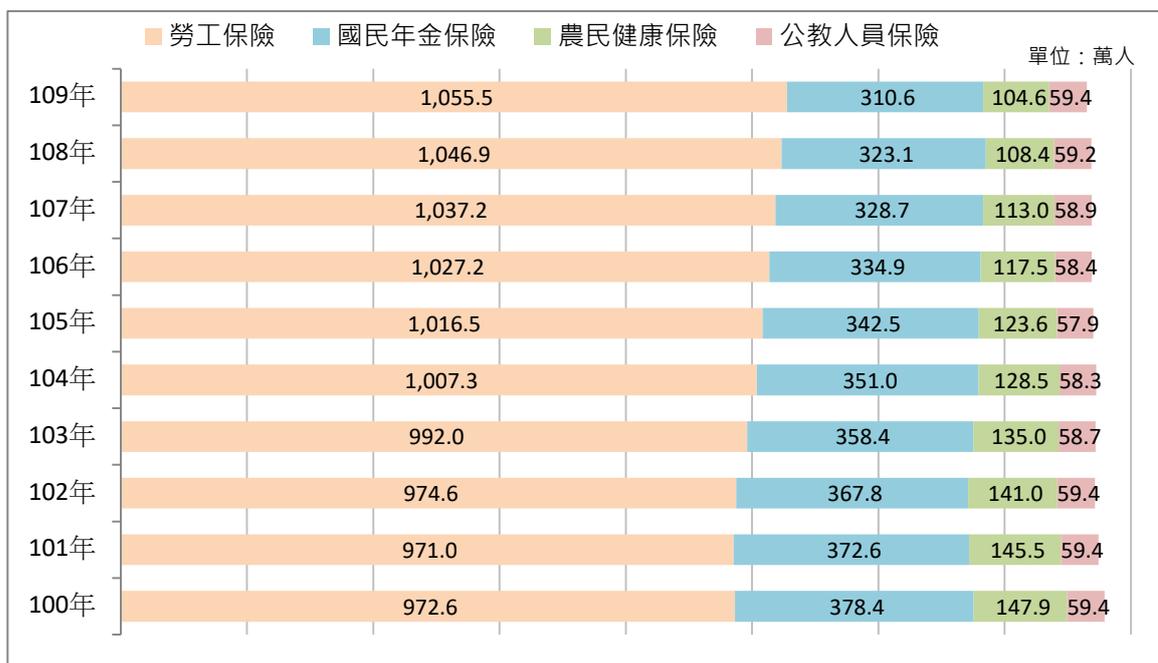


圖 1.2 近 10 年各社會保險被保險人人數

(2) 被保險人數占 25-64 歲年齡人口比率

109 年底 25-64 歲國民計 1,416.1 萬人，依估算，其中以參加勞工保險人數最多，占 63.4%，其次為國民年金保險的 21.9%，農民健康保險為 3.0%，公教人員保險占 4.1%，其他尚有 7.6% 的人係參加軍人保險或尚未參加任何保險者(部分為退休已領相關給付)。

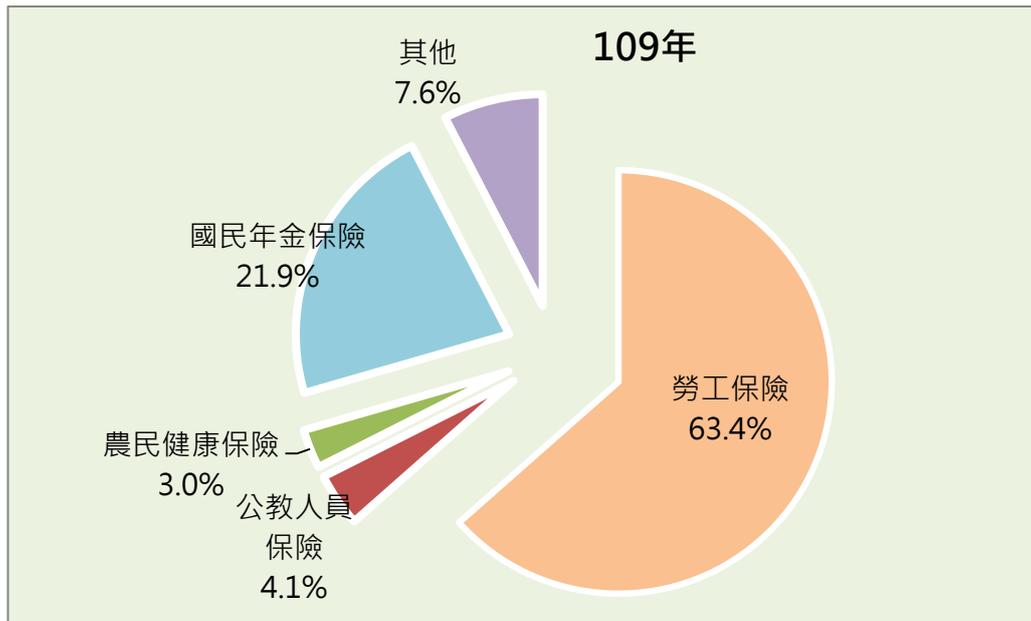


圖 1.3 109 年 25-64 歲年齡人口參加社會保險之分析

(3) 月投保薪資(金額)分析

以 109 年各保險被保險人之月投保薪資(金額)來看，農保與國保之月投保金額為定額，分別為 10,200 元及 18,282 元；勞保投保薪資上限為 45,800 元，投保薪資在「2 萬元以下」比率最低，為 5.0%，其餘投保薪資級距，包括「2-3 萬元」、「3-4 萬元」及「4-5 萬元」之人數比率分別為 42.6%、19.4%及 33.1%，另 109 年勞保平均投保薪資為 32,526 元，較 108 年增加 427 元；公保整體投保薪資分布呈現常態偏右，保俸在「4-5 萬元」間之比率最高，最低與最高投保薪資者最少，平均保俸則為 37,401 元，較 108 年增加 147 元。

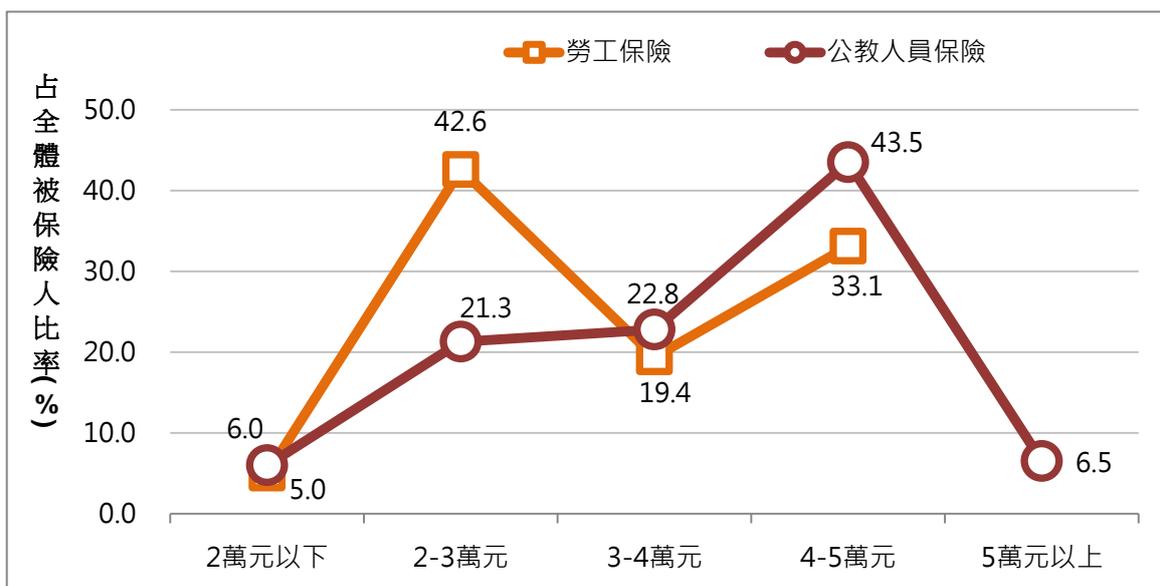


圖 1.4 109 年社會保險被保險人投保薪資分布

2. 給付概況

(1) 給付項目與金額

現行社會保險之給付可分為年金給付與一次給付，勞工保險、國民年金保險及公教人員保險兩種給付兼有，惟公教人員保險自 103 年 6 月 1 日新增之年金給付，至 109 年底實施對象僅為私校教職員、無月退且未適用優惠存款制度者。農民健康保險則僅有一次給付。

就 109 年各保險之給付項目與金額來看，均以老年或養老給付所占比率最高，超過 8 成以上。勞保自 98 年實施年金制度，隨著老年年金給付金額逐年成長，至 109 年年金給付金額已占老年給付近 7 成。公教人員保險因目前年金給付僅適用私校教職員及無月退也未享有優存者，109 年養老年金給付金額僅占養老給付之 10.2%，比率呈現微幅成長。

農民健康保險僅有生育給付、身心障礙給付與喪葬津貼等一次給付，以喪葬津貼所占比率最高，達 64.6%，主要原因在於農保並無投保年齡上限，喪葬津貼發放機率可說是百分之百，其次為身心障礙給付，占 34.7%。

表 1.1 109 年各社會保險給付項目與金額

項目		金額 (億元)	比率 (%)	項目說明 (含一次給付及年金給付)
勞工保險 (普通事故)	老年給付	4,058.9	90.4	含一次給付 1,233.3 億元(30.4%) · 年金給付 2,825.5 億元(69.6%)。
	死亡給付	291.0	6.5	含一次給付 245.3 億元(84.4%) · 遺屬年金 45.7 億元(15.6%)。
	失能給付	48.6	1.1	含一次給付 43.4 億元(89.4%) · 年金給付 5.2 億元(10.6%)。
	生育給付	79.5	1.8	-
	傷病給付	10.6	0.2	-
	給付總額	4,488.6	100.0	
	國民年金 保險	老年年金	533.6	88.5
遺屬年金	49.8	8.3	-	
身障年金	3.6	0.6	-	
喪葬給付	9.8	1.6	-	
生育給付	6.2	1.0	-	
給付總額	602.9	100.0		
公教人員 保險	養老給付	182.7	83.2	含一次給付 164.1 億元(89.8%) · 年金給付 18.6 億元(10.2%)。
	死亡給付	5.8	2.7	含一次給付 5.8 億元(99.8%) · 遺屬年金 0.01 億元(0.2%)。
	失能給付	2.9	1.3	-
	眷屬喪葬 津貼	18.7	8.5	-
	育嬰留職 停薪津貼	4.9	2.2	-
	生育給付	4.7	2.1	-
	給付總額	219.7	100.0	
農民健康 保險	喪葬津貼	44.4	64.6	-
	身障給付	23.8	34.7	-
	生育給付	0.4	0.7	-
	給付總額	68.7	100.0	
總計	5,379.9			

(2) 老年給付情形

① 老年給付總額

觀察各社會保險制度近 10 年老年給付金額(含一次給付及年金給付)發展趨勢，勞保在 101 年因媒體有關財務危機之報導，請領人數及金額大幅增加，103 年略為下滑，後續則呈現逐年穩定攀升趨勢，增幅最高為 106 年(22.8%)，109 年增幅則為 8.8%。另國保自 97 年開辦後，老年給付金額逐年增長，至 109 年達 533.6 億元；公保養老給付近 10 年來僅微幅調整，至 109 年達 182.7 億元。109 年度各社會保險老年給付總額為 4,775.2 億元。

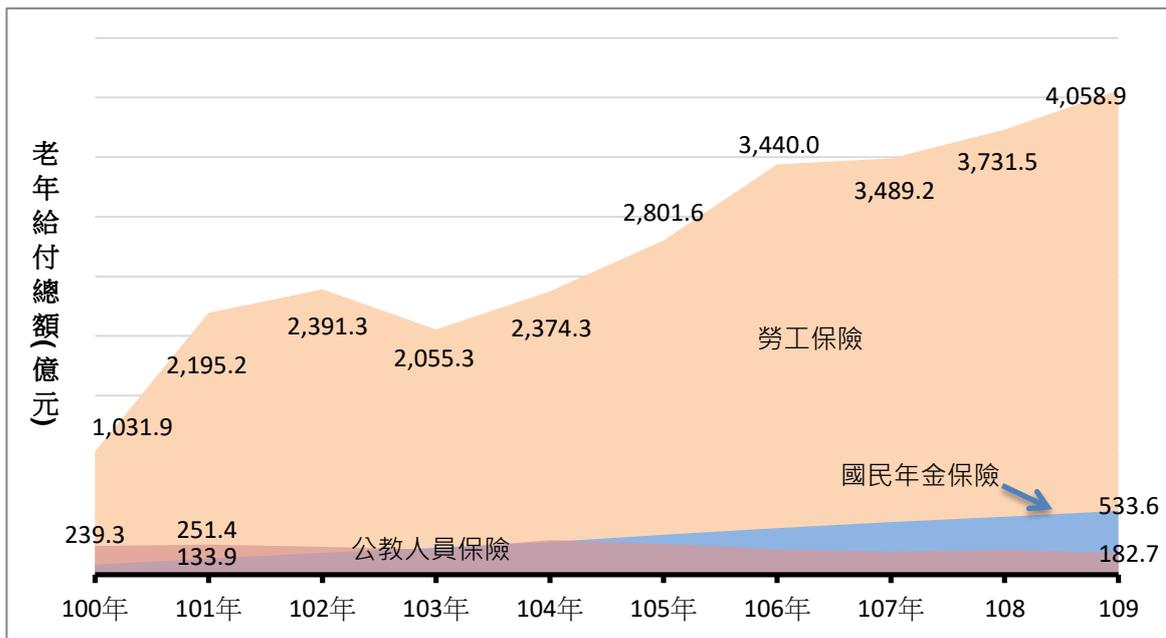


圖 1.5 近 10 年各社會保險老年給付金額

② 老年給付領取人數

各社會保險定期領取老年年金給付總人數，由 100 年 46.0 萬人，至 109 年達 260.2 萬人，含領取勞工保險老年年金給付 139.7 萬人、國民年金保險老年給付 118.9 萬人及公教人員保險養老年金 1.6 萬人。此外，每年約有 11 萬餘人領取勞工保險及公教人員保險老年給付一次給付。

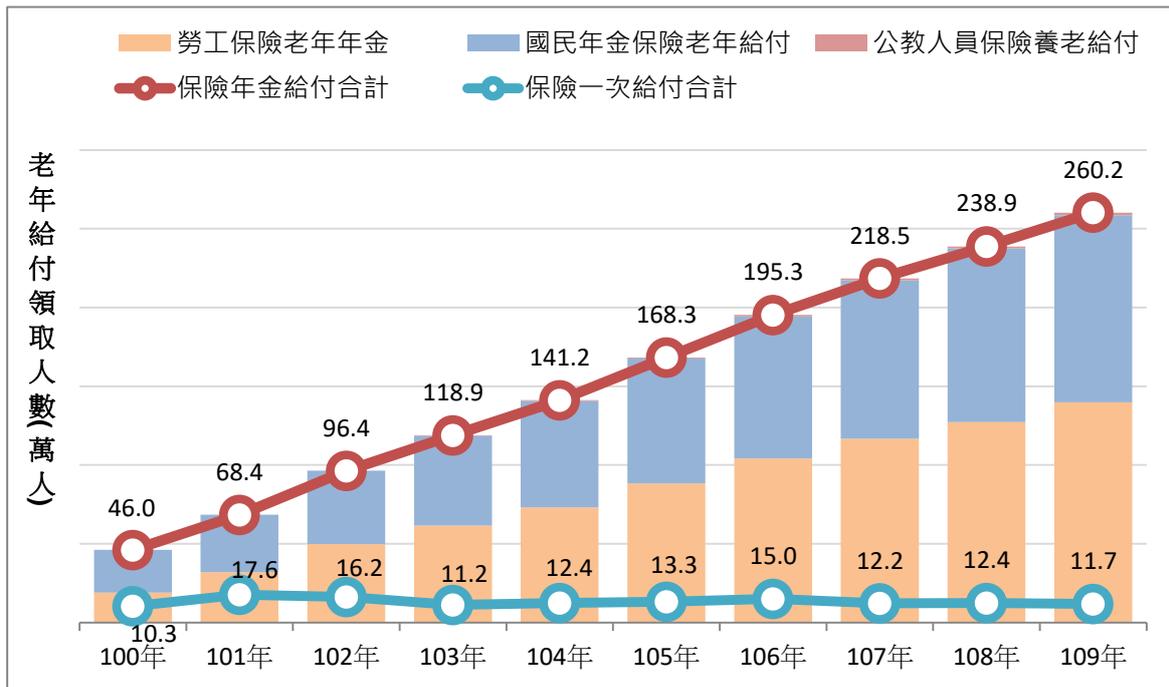


圖 1.6 近 10 年各社會保險老年給付領取人數

表 1.2 近 10 年各社會保險老年給付領取人數

單位：人

給付類型	年金給付				一次給付		
	勞保	國保	公保	合計人數	勞保	公保	合計人數
100年	188,716	271,698	-	460,414	85,334	17,365	102,699
101年	318,973	365,483	-	684,456	157,794	17,989	175,783
102年	497,373	466,600	-	963,973	144,809	16,896	161,705
103年	614,960	571,334	3,060	1,189,354	97,467	14,947	112,414
104年	731,428	675,649	5,318	1,412,395	102,899	20,676	123,575
105年	884,481	791,022	7,418	1,682,921	114,535	18,189	132,724
106年	1,041,873	901,854	9,419	1,953,146	134,998	14,720	149,718
107年	1,165,766	1,007,715	11,375	2,184,856	108,933	12,572	121,505
108年	1,273,387	1,102,473	13,401	2,389,261	110,676	13,093	123,799
109年	1,397,302	1,189,171	15,733	2,602,206	105,866	10,811	116,677

註：年金給付當年度年底領取年金人數，一次給付當年度領取人數。

③ 老年給付平均領取金額

109 年各社會保險老年年金平均每月領取金額，公教人員保險養老給付為 18,041 元，勞工保險老年年金為 17,651 元。另國民年金保險之老年年金平均領取金額為 3,858 元。

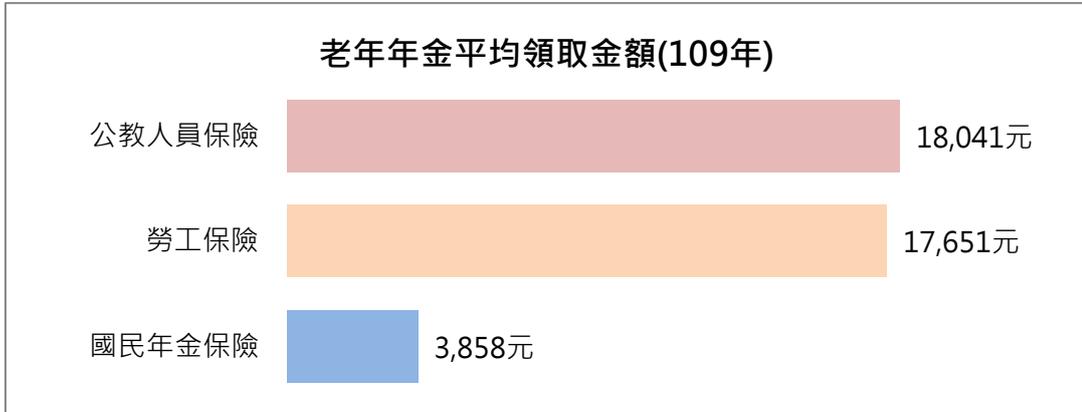


圖 1.7 109 年各社會保險老年年金平均領取金額

老年給付一次給付部分，公教人員參加公教人員保險，每人平均領取 151 萬 8,007 元。勞工保險於 98 年 1 月 1 日施行年金制度後，初次參加勞工保險者不得選擇一次請領老年給付，惟年金制度實施前有保險年資者，仍可選擇一次請領老年給付，該類人員 109 年度每人平均領取 140 萬 3,673 元。

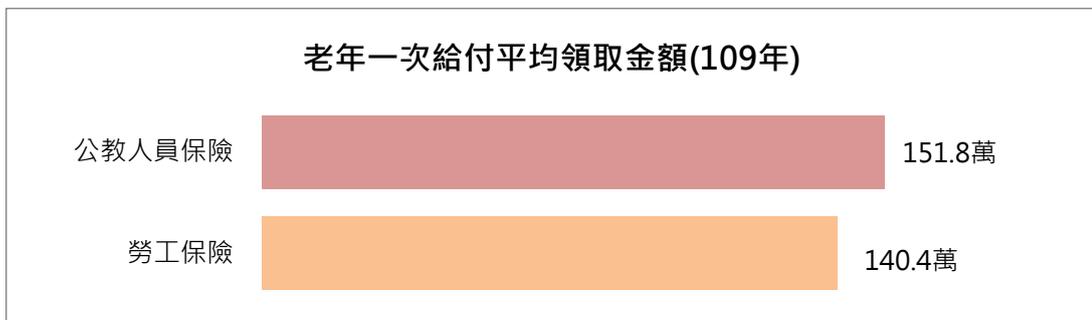
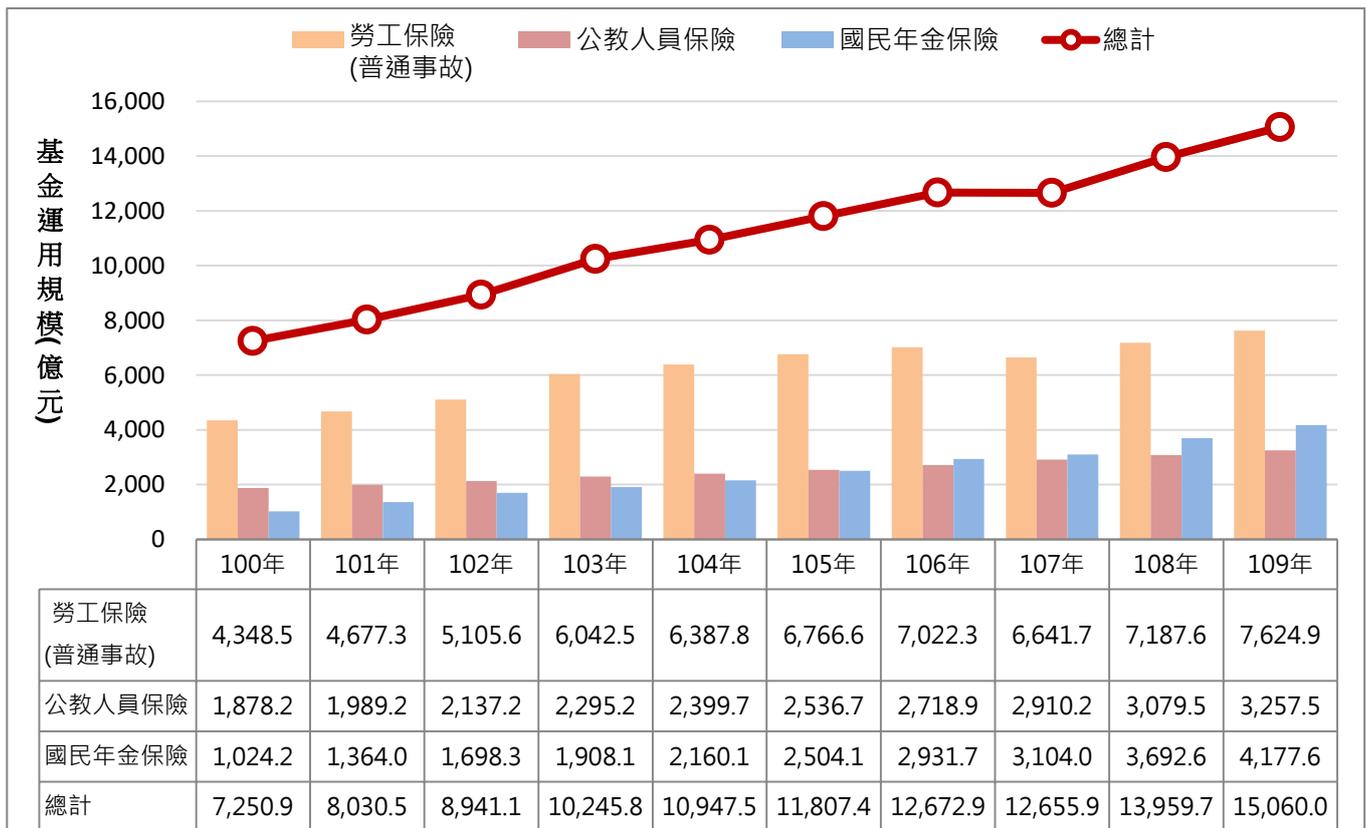


圖 1.8 109 年各社會保險老年一次給付平均領取金額

3. 財務概況

(1) 基金運用規模

目前各社會保險財務處理模式均採部分提存準備方式，至 109 年底為止，除農保因具有高度福利性質，自開辦起即處於虧損外，其他保險基金規模多呈現逐年增長趨勢，勞工保險基金(普通事故)規模 7,624.9 億元，較 108 年增加約 437.3 億元；公教人員保險 3,257.5 億元，較 108 年擴增約 177.9 億元；國民年金保險 4,177.6 億元，較 108 年擴增約 485.1 億元。109 年底 3 項社會保險基金運用規模總額達 1 兆 5,060.0 億元。



註：本項統計為基金運用規模，非資產總計。

圖 1.9 近 10 年各社會保險基金運用規模

(2) 基金運用效益

就各社會保險基金近 10 年運用效益來比較，各基金間差異不大，且主要受到國際經濟情勢影響，包括 100 年歐債危機、104 年全球經濟復甦不如預期、107 年全球經濟放緩及中美貿易衝突等因素影響，使得當年度之基金投資收益大幅滑落。109 年各基金運用收益良好，其中公教人員保險基金名目收益率(加計未實現損益後之年化收益率)更達到 15.3%。

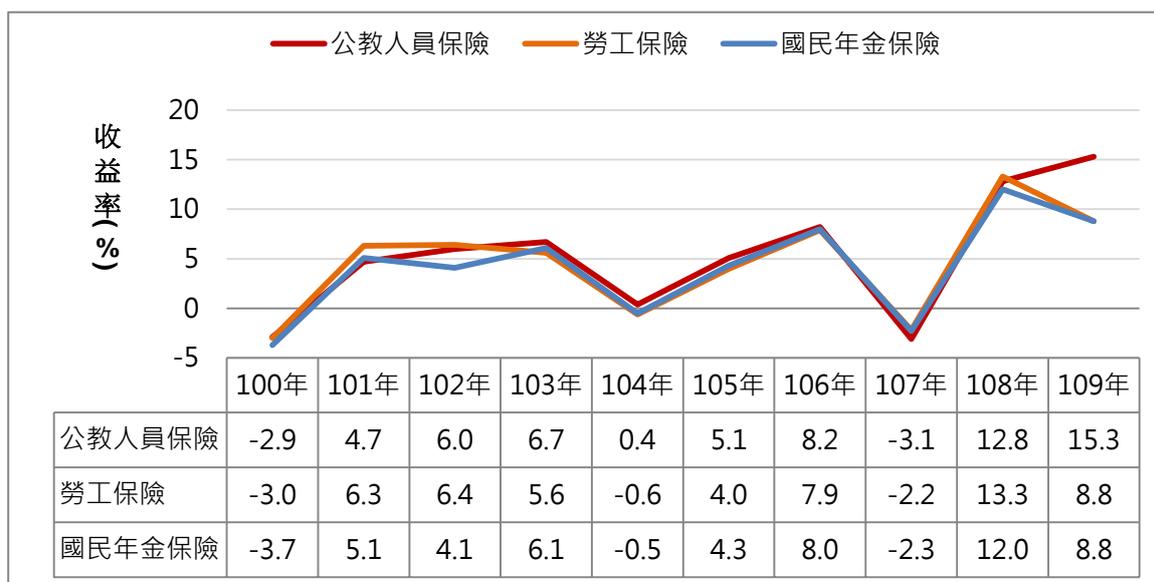


圖 1.10 近 10 年各社會保險基金運用收益

(二) 職業別退休金

1. 參加人數

在職業別退休金中，除軍公教退撫制度、勞工退休金舊制及私立學校教職員退撫舊制仍屬確定給付制外，94 年實施的勞工退休金新制與 99 年實施的私校教職員退撫儲金新制，均為確定提撥(個人帳戶)制。各退休金制度參與人數以勞工退休金新制最多，近 10 年來參加人數逐年增加，從 100 年的 548.3 萬人增至 109 年的 708.4 萬人；軍公教退撫制度參加人數變動不大，109 年為 67.2 萬人，私校教職員退撫儲金新制受近年部分私校退場影響，參加人數已從 100 年的 6.3 萬人降為 109 年的 5.0 萬人。

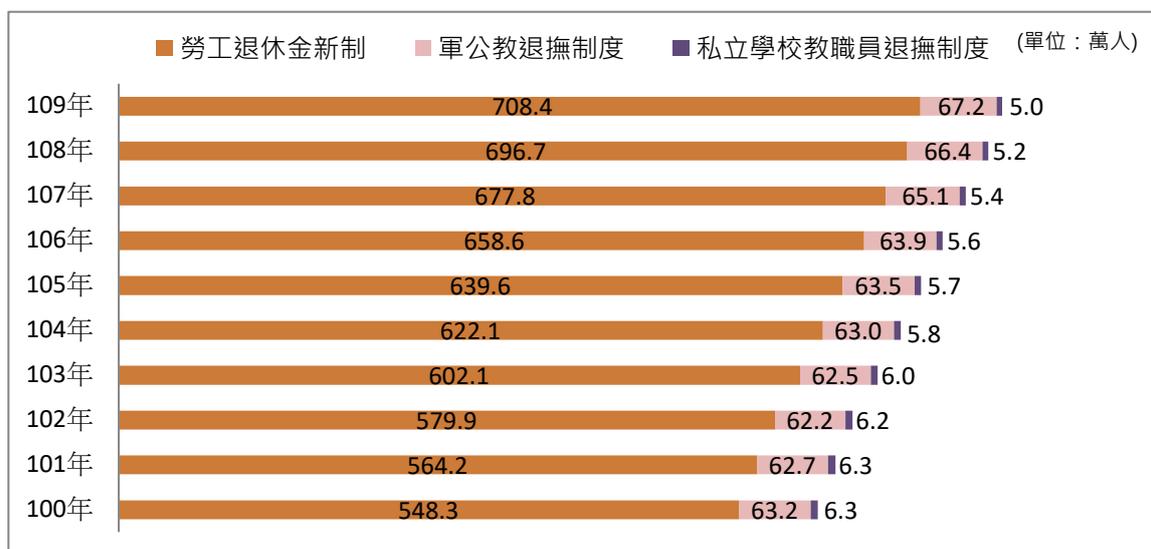


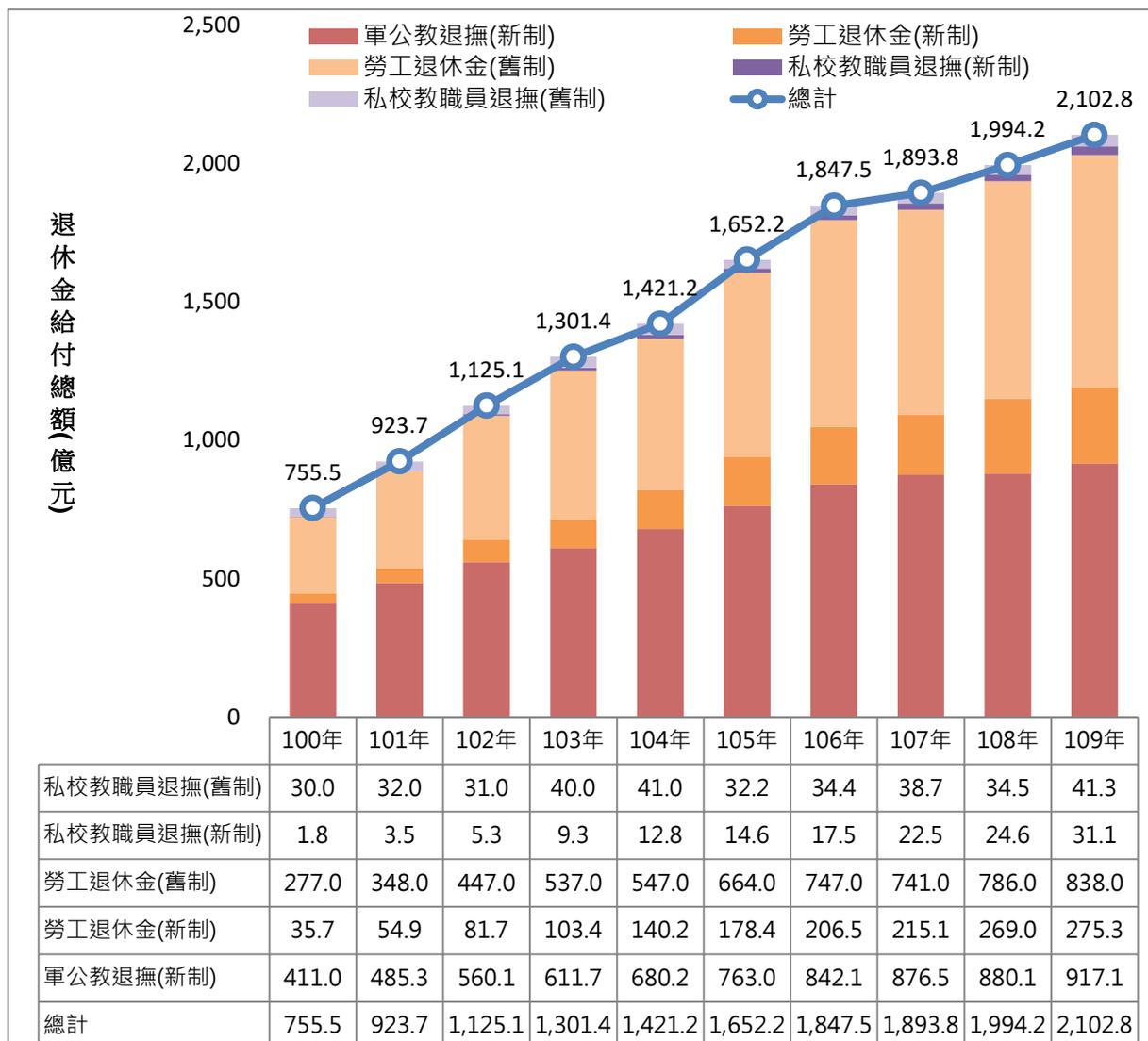
圖 1.11 近 10 年各退休金制度參加人數

2. 請領退休金概況

(1) 退休金給付總額

近年來各退休金制度給付金額均呈現逐年成長趨勢，100年退休金給付總額755.5億元，至109年達2,102.8億元，其中軍公教退撫新制給付917.1億元、勞工退休金舊制及新制分別給付838.0億元、275.3億元，及私立學校教職員退撫舊制及新制分別給付41.3億元、31.1億元。

軍公教退撫制度另有舊制年資之退休給付，係由政府每年編列預算給與，非屬退撫基金支出。



註：軍公教退撫(新制)之退休金給付總額含政務人員、公務人員、教育人員及軍職人員，另統計內容不含軍公教退撫舊制。

圖 1.12 100-109 年各退休金制度給付總額

(2) 退休金領取人數

領取月退休金者由 100 年 20.1 萬人，至 109 年累計增加為 33.9 萬人，主要為領取軍公教月退休金者(退撫新制) 33.8 萬人，及領取勞工退休金(新制)月退休金者約 1 千人¹。另每年領取一次退休金者，也呈現逐年增加趨勢，由 100 年 6.5 萬人，至 109 年累計增加為 13.3 萬人，包括勞退新制 8.2 萬人、勞退舊制 4.0 萬人、軍公教退撫新制 1 萬人及私校退撫新制 2 千人。

表 1.3 近 10 年各退休金制度領取人數

單位：人

給付 類型	月退休金			一次退休金				
	軍公教 退撫 (新制)	勞退 (新制)	合計 人數	勞退 (新制)	勞退 (舊制)	軍公教 退撫 (新制)	私校 退撫	合計 人數
100 年	201,433	-	201,433	37,521	16,263	9,938	1,058	64,780
101 年	220,356	9	220,365	50,053	19,545	11,638	1,156	82,392
102 年	238,434	23	238,457	54,850	25,192	13,122	1,233	94,397
103 年	254,194	35	254,229	55,714	30,561	9,675	1,632	97,582
104 年	270,416	59	270,475	75,912	28,373	7,008	1,976	113,269
105 年	289,354	81	289,435	80,902	34,205	7,482	1,761	124,350
106 年	305,573	109	305,682	80,668	37,655	8,903	1,858	129,084
107 年	320,567	142	320,709	75,473	38,193	9,794	2,028	125,488
108 年	331,285	170	331,455	87,619	37,456	9,942	1,933	136,950
109 年	338,327	975	339,302	82,108	39,507	9,527	2,148	133,290

註：1.月退休金為當年度累計領取人數，一次退休金為當年度初次核付人數。

2.勞退(新制/一次退休金)：為勞工本人請領人數，不含「勞工領取退休金後繼續工作者」及「遺屬或指定請領人」。

3.軍公教退撫(新制/一次退休金)統計人數含政務人員、公務人員、教育人員及軍職人員。

(3) 退休金平均領取金額

一次退休金部分，109 年私校教職員平均領取 312.7 萬元(含舊制退休金及新制儲金)，勞工退休金舊制平均領取 212.2 萬元，另勞工退休金新制因甫自 94 年開辦，目前領取一次退休金者提繳年資多數較短，平均領取 28.2 萬元。

¹ 勞退新制月退休金為勞工個人之退休金專戶本金及累積收益，依據年金生命表，以平均餘命及利率等基礎計算所得之金額，作為定期發給之退休金。

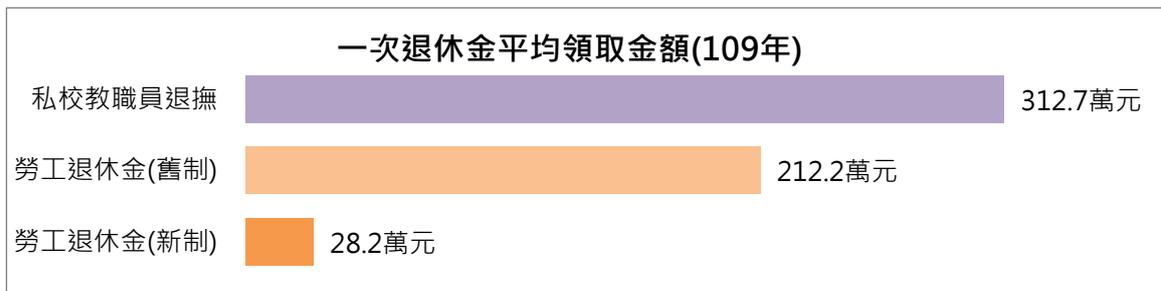
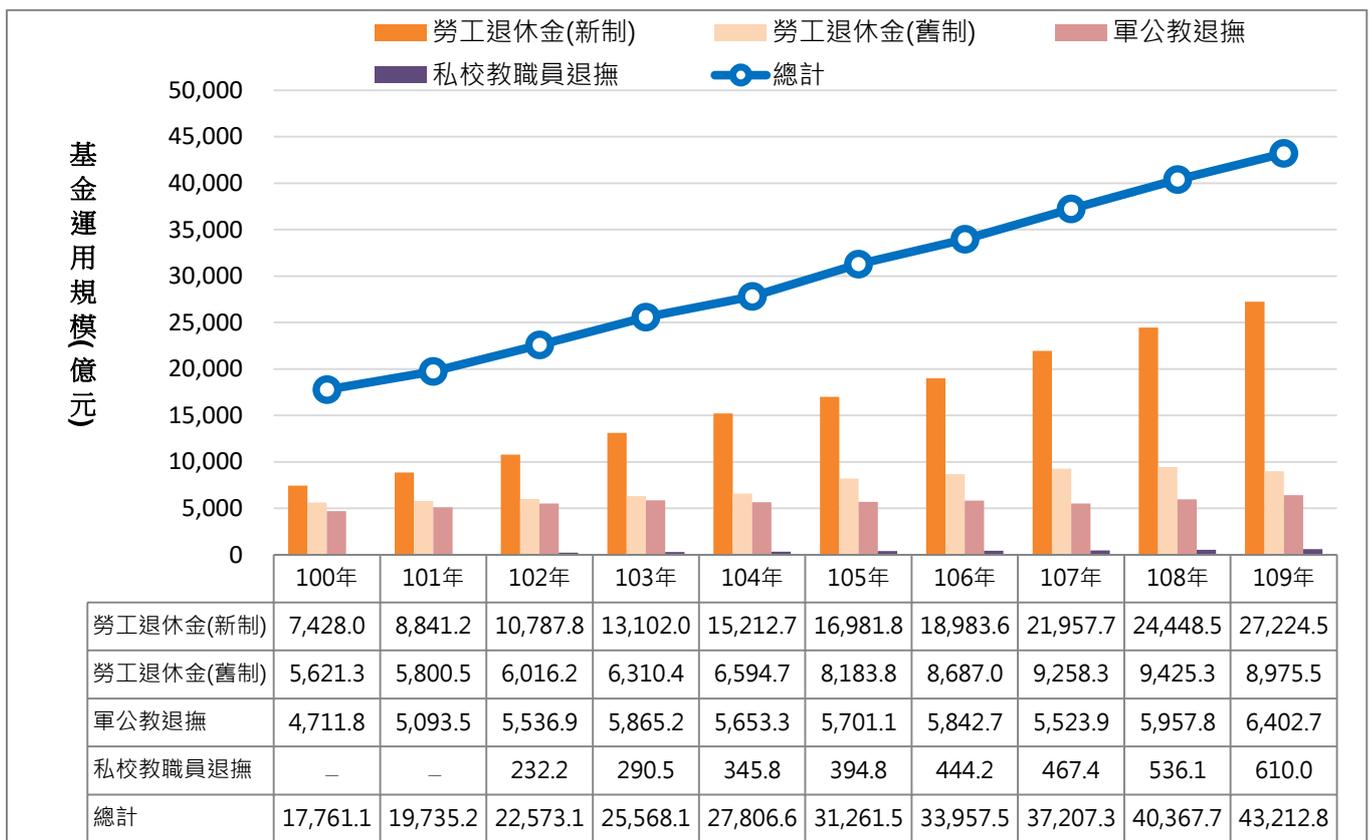


圖 1.13 109 年一次退休金平均領取金額

3. 財務概況

(1) 基金運用規模

各職業別退休金基金中，以勞工退休金新制規模最大，109 年達 2 兆 7,224.5 億元，其次為勞工退休金舊制 8,975.5 億元，軍公教退撫基金 6,402.7 億元，私校退撫儲金 610.0 億元，總計我國職業退休基金規模為 4 兆 3,212.8 億元，較 108 年增加 2,845.1 億元。



註：本項統計為基金運用規模，非資產總計。

圖 1.14 近 10 年各職業別退休金基金運用規模

(2) 基金運用收益

同社會保險基金，職業別退休基金之運用收益也受到國際經濟情勢影響，100年歐債危機、104年全球經濟復甦不如預期、107年全球經濟放緩及中美貿易衝突等因素影響，各退休基金當年度之基金投資收益均滑落。109年各基金運用收益良好。

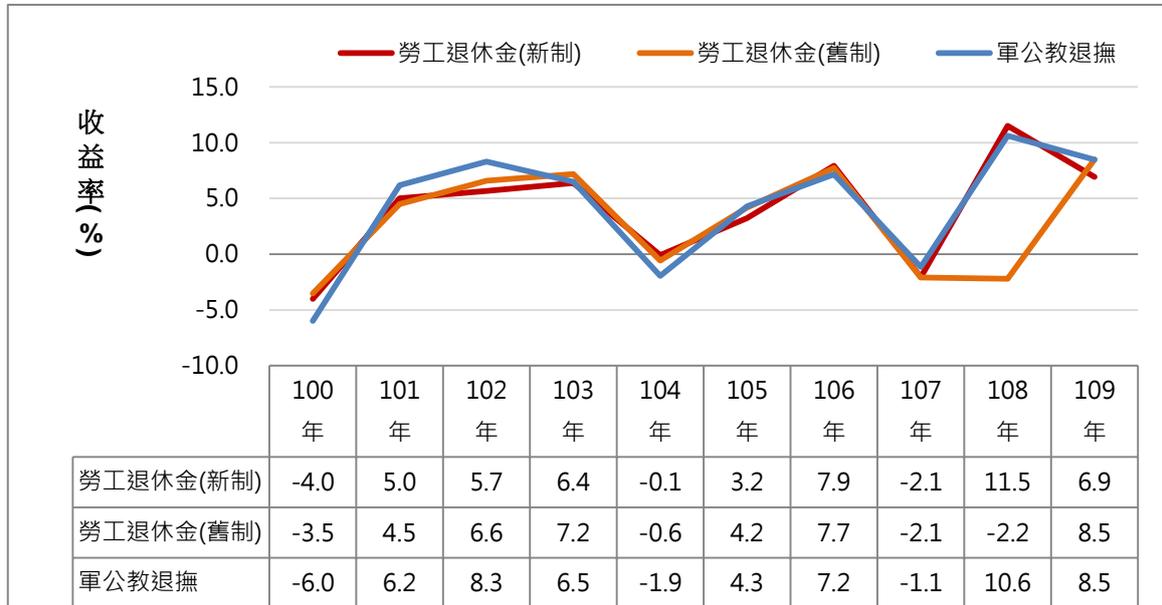
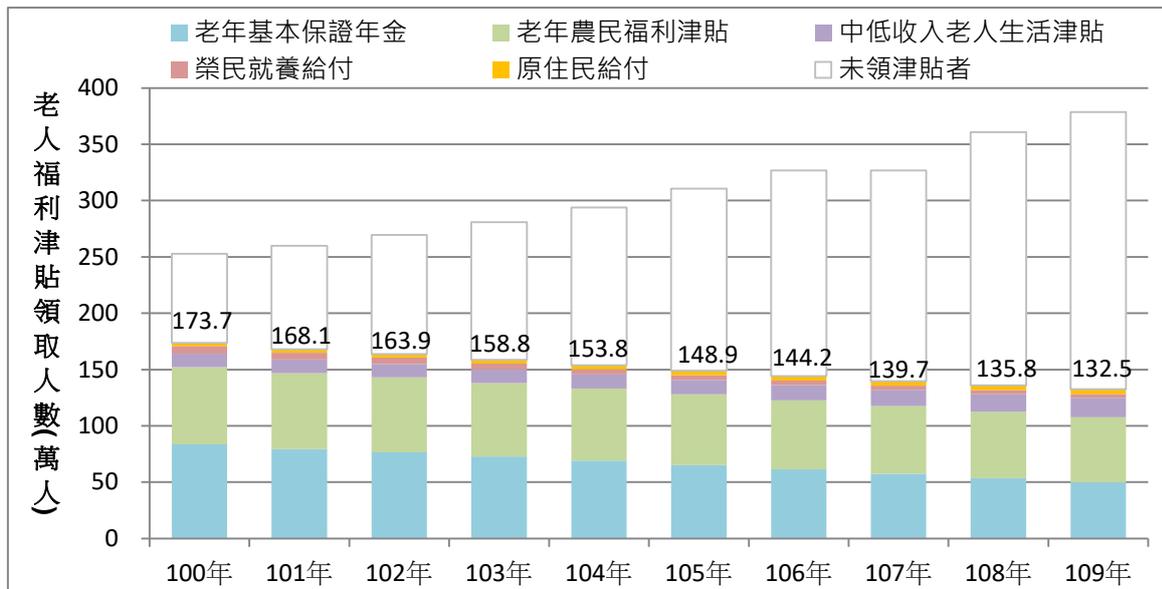


圖 1.15 近 10 年各職業別退休基金運用收益

(三) 老年福利津貼

1. 受益人數

現行老年福利津貼包括老年基本保證年金、原住民給付、老年農民福利津貼、中低收入老人生活津貼及榮民就養給付等，自開辦以來受益人數持續增加，至 97 年受益人數為最高，達 182 餘萬人，占 65 歲以上人口比率為 76.1%。另自 97 年 10 月、98 年 1 月陸續推動國民年金與勞保年金以來，由於領取國民年金與勞保年金給付日漸增加，老年福利津貼受益人數逐年減少，至 109 年降至 132.5 萬餘人，占 65 歲以上人口比率亦降至 35.0%。在所有津貼中，以老年農民福利津貼領取人數最多，109 年度計有 57.8 萬人領取；其次為老年基本保證年金，109 年度計有 49.9 萬人領取，該給付原為敬老福利生活津貼，於國民年金實施後轉為老年基本保證年金，領取人數也在國民年金實施後逐漸下降。



註：「未領津貼者」包含已領老年給付或退休金者。

圖 1.16 近 10 年老年福利津貼領取人數

表 1.4 歷年各老年福利津貼領取人數概況

單位：人

年度	領取人數合計	老年基本保證年金	原住民給付	老年農民福利津貼	中低收入老人生活津貼	榮民就養給付	占 65 歲以上人口比率 (%) ^註	65 歲以上人口數	65 歲以上人口占總人口比率 (%)
85 年	770,649	--	--	366,059	272,878	131,712	45.6	1,691,608	7.9
86 年	711,129	--	--	425,947	157,077	128,105	40.6	1,752,056	8.1
87 年	758,576	--	--	441,665	191,852	125,059	41.9	1,810,231	8.3
88 年	899,106	--	--	588,429	190,583	120,094	48.2	1,865,472	8.4
89 年	958,503	--	--	635,838	204,964	117,701	49.9	1,921,308	8.6
90 年	951,503	--	--	656,460	181,211	113,832	48.2	1,973,357	8.8
91 年	1,401,441	424,096	15,171	669,779	182,392	110,003	69.0	2,031,300	9.0
92 年	1,610,949	639,427	14,726	677,048	173,951	105,797	77.2	2,087,734	9.2
93 年	1,650,766	687,990	18,340	688,840	156,446	99,150	76.8	2,150,475	9.5
94 年	1,704,177	746,410	19,218	696,808	148,118	93,623	76.9	2,216,804	9.7
95 年	1,749,435	795,141	20,548	703,238	140,544	89,964	76.5	2,287,029	10.0
96 年	1,791,086	842,335	21,775	707,045	134,644	85,287	76.4	2,343,092	10.2
97 年	1,827,060	887,264	23,413	710,031	125,951	80,401	76.1	2,402,220	10.4
98 年	1,792,806	863,953	24,247	706,308	122,523	75,775	72.9	2,457,648	10.6
99 年	1,745,272	832,118	26,555	696,143	119,861	70,595	70.2	2,487,893	10.7
100 年	1,736,718	836,706	29,444	684,637	120,266	65,665	68.7	2,528,249	10.9

年度	領取人數 合計	老年基 本保證 年金	原住民 給付	老年農民 福利津貼	中低收入 老人生活 津貼	榮民就養 給付	占 65 歲 以上人 口比率 (%) ^註	65 歲以上 人口數	65 歲以 上人口 占總人 口比率 (%)
101 年	1,680,515	793,052	31,672	674,870	120,968	59,953	64.6	2,600,152	11.2
102 年	1,638,791	764,476	33,099	664,995	120,869	55,352	60.8	2,694,406	11.5
103 年	1,587,763	728,187	35,091	651,482	122,423	50,580	56.5	2,808,690	12.0
104 年	1,538,485	692,129	36,852	638,334	124,490	46,680	52.4	2,938,579	12.5
105 年	1,489,219	652,187	38,089	627,392	128,188	43,363	47.9	3,106,105	13.2
106 年	1,442,154	613,157	39,701	614,678	134,365	40,253	44.1	3,268,013	13.9
107 年	1,397,419	574,008	40,878	601,518	143,610	37,405	40.7	3,433,517	14.7
108 年	1,358,420	536,099	42,012	588,863	156,783	34,663	37.7	3,607,127	15.3
109 年	1,325,220	498,971	42,920	577,548	173,011	32,770	35.0	3,787,315	16.1

註：1. 老年基本保證年金及原住民給付於國民年金 97 年開辦前，係分別指敬老福利生活津貼及原住民敬老福利生活津貼。

2. 原住民給付請領年齡為年滿 55 歲，榮民就養給付為年滿 61 歲或身心障礙者，故各項老人津貼占 65 歲以上人口比率可能高估。

2. 給付總額

現行老年福利津貼所需經費均由政府編列預算支應，97 年以前整體支出隨領取人數增加而逐年增加，並於 97 年達 1,059.7 億元，98 至 100 年隨國保與勞保年金開辦後領取人數減少而降低，101 年老農津貼調整給付金額，八大社福津貼亦併同調高，其中老農津貼由 6,000 元提高至 7,000 元、老年基本保證年金與原住民給付由 3,000 元提高至 3,500 元、中低收入老人生活津貼則由 3,000 元及 6,000 元提高至 3,600 元及 7,200 元，致 101 年整體福利津貼支出不減反增，達 1,127.8 億元。

另 101 年亦確立各項津貼每 4 年隨消費者物價指數調整之機制，爰 105 年及 109 年皆有調整各項津貼給付額度，109 年起老農津貼為 7,550 元，老年基本保證年金及原住民給付為 3,772 元，中低老人生活津貼則為 3,879 元及 7,759 元。

109 年除中低老人生活津貼領取人數些微增長外，其餘津貼領取人數持續下降，各津貼給付總額共 976.6 億元，較 108 年度增加 13.1 億元。

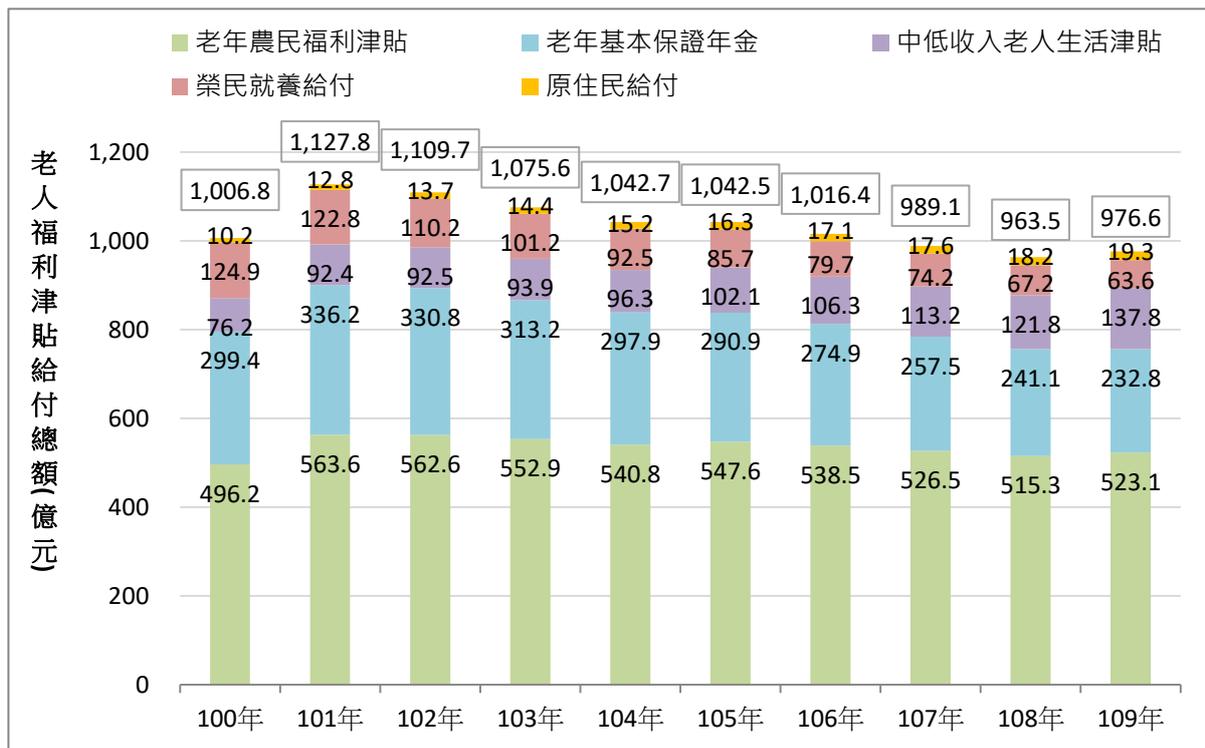


圖 1.17 近 10 年老年福利津貼給付總額

表 1.5 歷年各福利津貼發放額度調整情形

單位：元

年度 制度	92	93	94	95	96	97-100	101	102-104	105-108	109
老年基本保證 年金 原住民給付	3,000						3,500		3,628	3,772
老年農民福利 津貼	3,000	4,000	5,000			6,000	7,000	7,256	7,256	7,550
中低收入老人 生活津貼(1)	6,000						7,200		7,463	7,759
中低收入老人 生活津貼(2)	3,000						3,600		3,731	3,879
榮民就養給付	13,550							14,150		14,558

註：「中低收入老人生活津貼(1)」係指最低生活費 1.5 倍以下者；「中低收入老人生活津貼(2)」係指未達最低生活費 2.5 倍者。

二、性別統計

(一) 社會保險

1. 納保人數性別落差

109 年度各社會保險被保險人之性別分布情形，僅勞工保險男性略多於女性，其餘公教人員保險、農民健康保險及國民年金保險均女性略多於男性。如以比率看，國保兩性差距最大，女性人數約超過男性 2.8%，其餘制度差距均在 2% 以內。

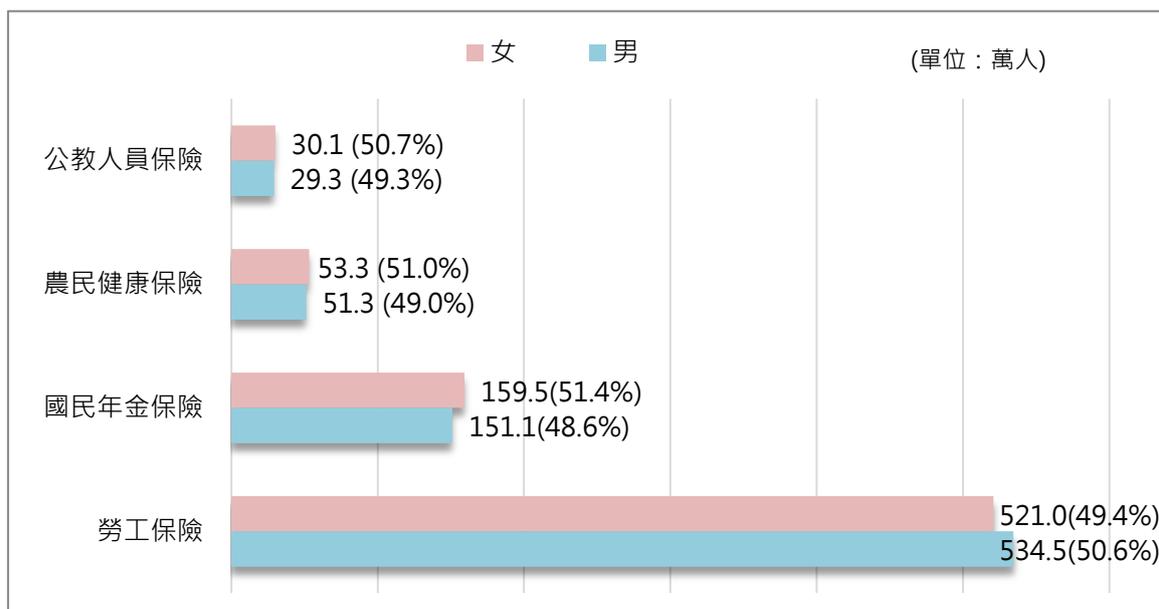


圖 1.18 109 年各社會保險納保人數性別落差

2. 納保年齡及性別分布

由 109 年各社會保險納保者年齡及性別分布圖來看(圖 1.19)，勞工保險、公教人員保險及農民健康保險均呈現鐘型分布，惟人數最多之年齡層各有不同，勞工保險(全體)以「40-44 歲」人數最多，公教人員保險落在「45-49 歲」，農民健康保險因年滿 65 歲無須退出保險，人數最多落在「80-84 歲」。另國民年金保險之納保對象為未就業者，因此分布情形不同於其他保險，人數最多落在「40-44 歲」，其次為「25-29 歲」及「60-64 歲」。

以被保險人平均年齡觀察，農保被保險人平均年齡最高，達 67.6 歲，其餘保險約在 40 歲至 45 歲間。勞保男女被保險人平均年齡男性為 41.0 歲，女性為 41.1 歲；勞保、國保及農保則以女性年齡高於男性，分別高出 0.1 歲、0.6 歲及 3.4 歲；公保則男性高於女性 0.7 歲(表 1.6)。

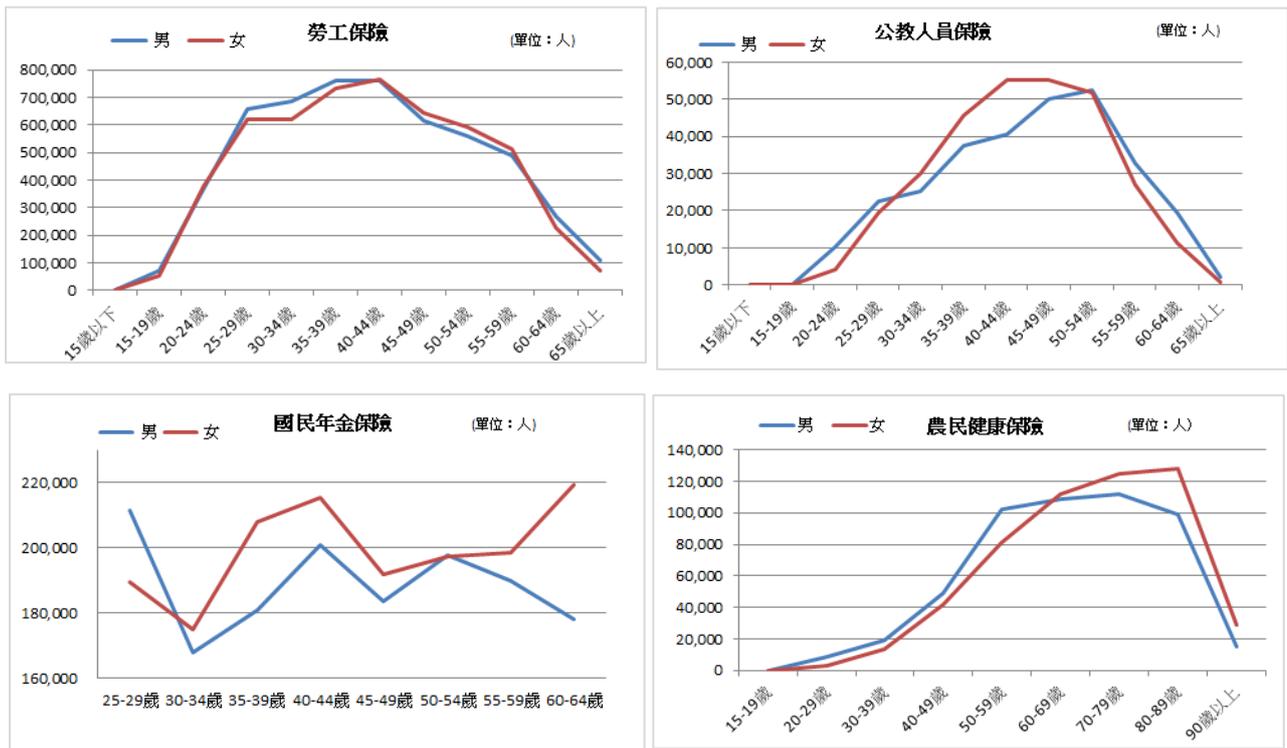


圖 1.19 109 年各社會保險納保年齡及性別分布圖

表 1.6 109 年各社會保險被保險人平均年齡及性別落差 單位：歲

	被保險人平均年齡			
	全體	男性	女性	性別落差(男性-女性)
勞工保險	41.1	41.0	41.1	-0.1
公教人員保險	44.1	44.5	43.8	0.7
國民年金保險	44.7	44.3	44.9	-0.6
農民健康保險	67.6	65.8	69.2	-3.4

3. 投保薪資性別分布

勞工保險及公教人員保險在最高投保薪資一級，男性人數均高於女性，其中，勞保最高投保薪資級距之男性投保人數占 61.9%，公保最高投保薪資級距之男性投保人數占 69.9%。

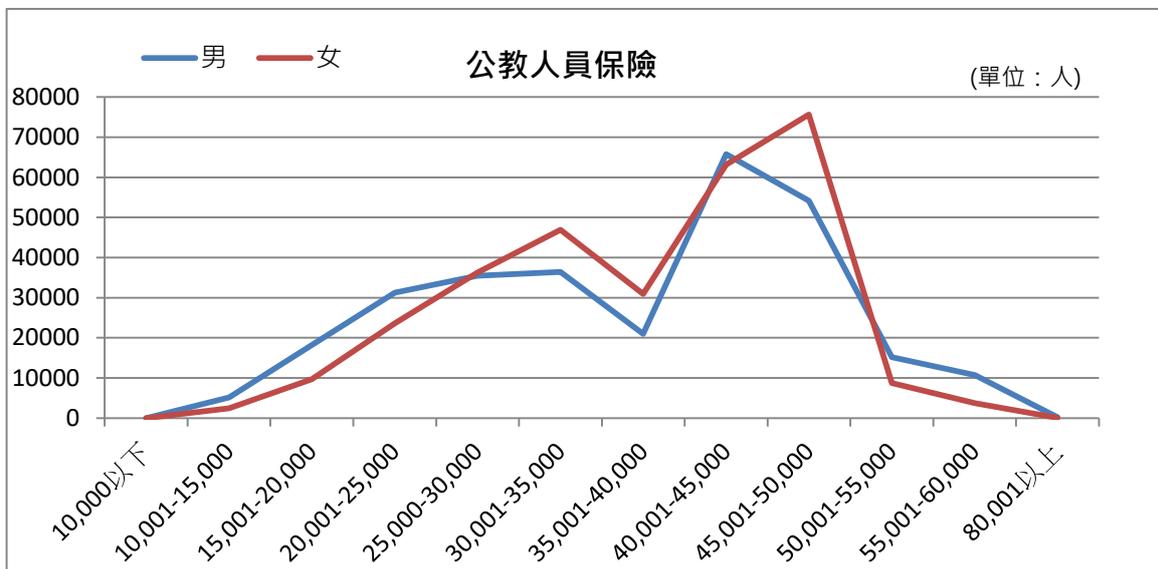
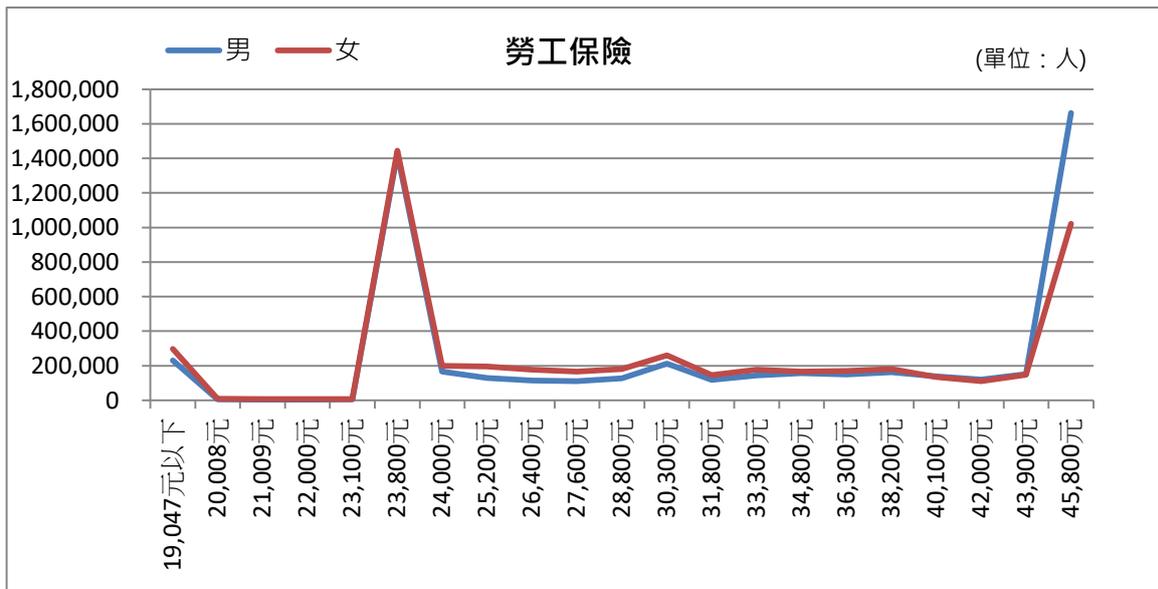
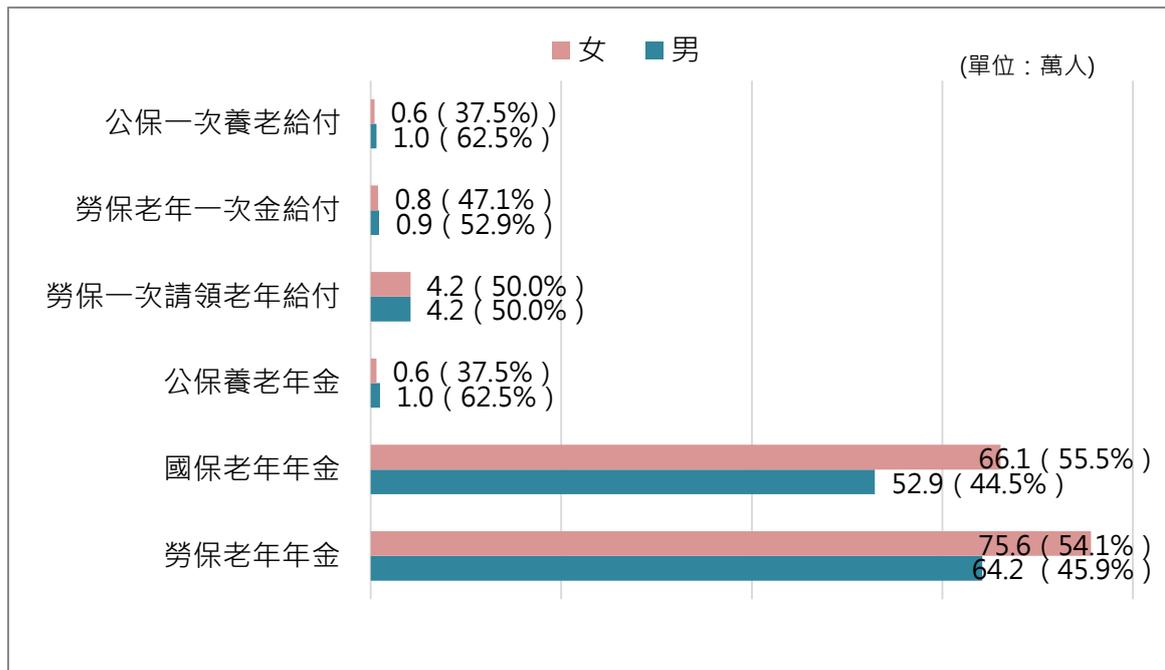


圖 1.20 109 年各社會保險投保薪資性別分布圖

4. 領取老年給付人數及金額性別落差

現行社會保險老年給付以年金給付為主，包含國保老年年金及勞保老年年金，且兩者制度女性領取人數均高於男性，國保女性領取人數為 66.1 萬人(占 55.5%)，勞保女性領取人數為 75.6 萬人(占 54.1%)。



註：一次給付為當年度領取人數，年金為累計領取人數。

圖 1.21 109 年各社會保險領取老年給付人數

所領年金金額部分，勞保及公保男性所領金額均高於女性，女性所領年金約為男性 9 成；國保年金則以女性所領金額稍高於男性。一次給付部分，兩性所領年金落差較小。

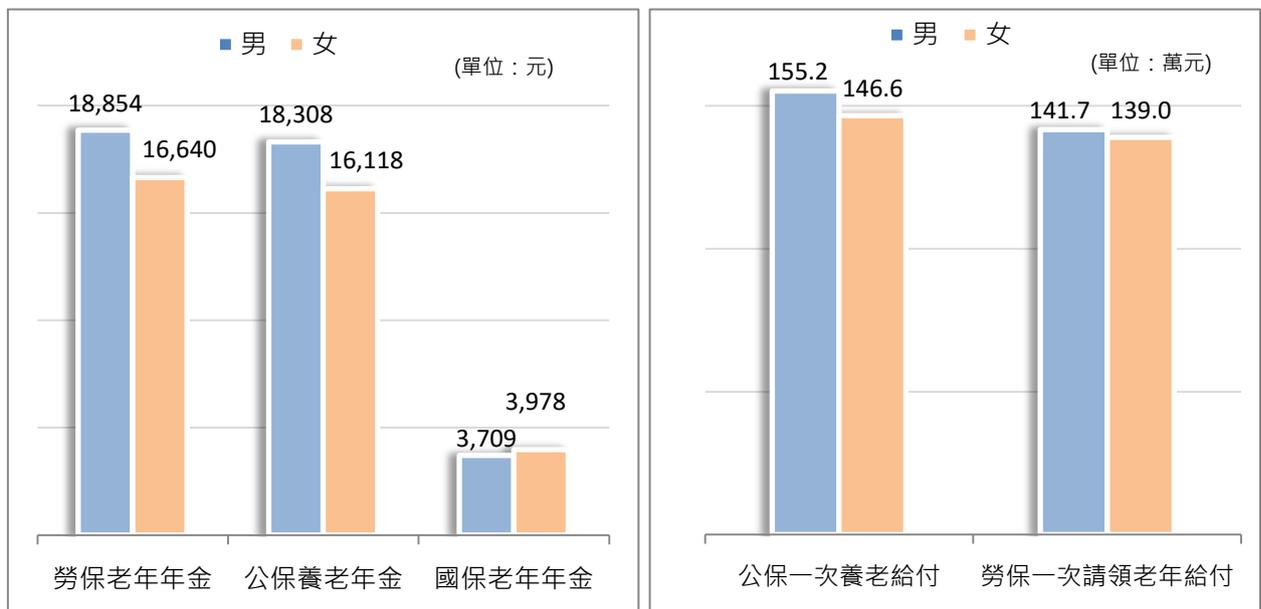


圖 1.22 109 年各社會保險老年給付平均領取金額

表 1.7 109 年各社會保險老年給付性別落差

給付項目		女性領取金額占男性比率	給付落差(男性-女性)
年金給付	勞保老年年金	88.3%	11.7%
	公保養老年金	88.0%	12.0%
	國保老年年金	107.2%	-7.2%
一次給付	公保一次養老給付	94.5%	5.5%
	勞保一次請領老年給付	98.1%	1.9%

(二) 職業退休金

1. 參加人數性別落差

職業退休金參加者之性別分布情形，主要與職業特性相關。軍職人員退撫制度以男性為多數，占比高達 84.4%，(公立學校)教育人員退撫制度女性多於男性，占比為 65.0%，公務人員退撫制度則男性略多於女性，占比為 57.1%；另私校教職員退撫制度及勞工退休金(新制)兩性差距分別為 8.0%及 0.6%，性別差距較小。

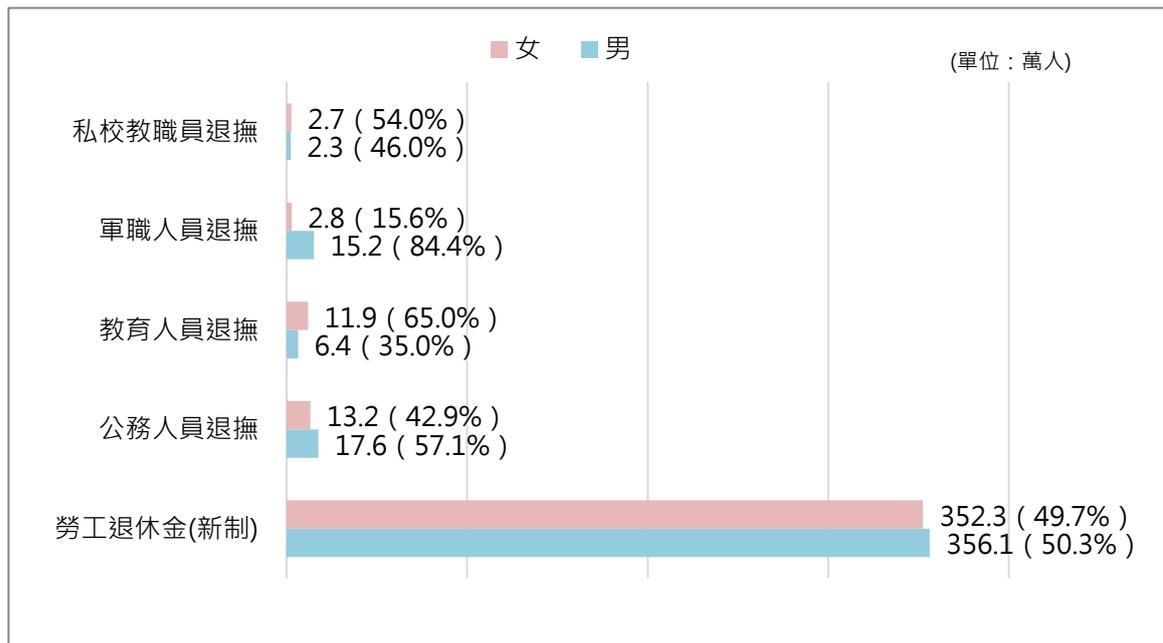


圖 1.23 109 年各職業退休金參加人數性別落差

2. 提繳薪資及性別分布

除軍職人員退撫制度因職業特殊性，各退休金制度提繳薪資級距均以男性人數多於女性，其餘制度在最高提繳薪資級距部分，男性人數多於女性；較低提繳薪資部分，則為女性人數多於男性。

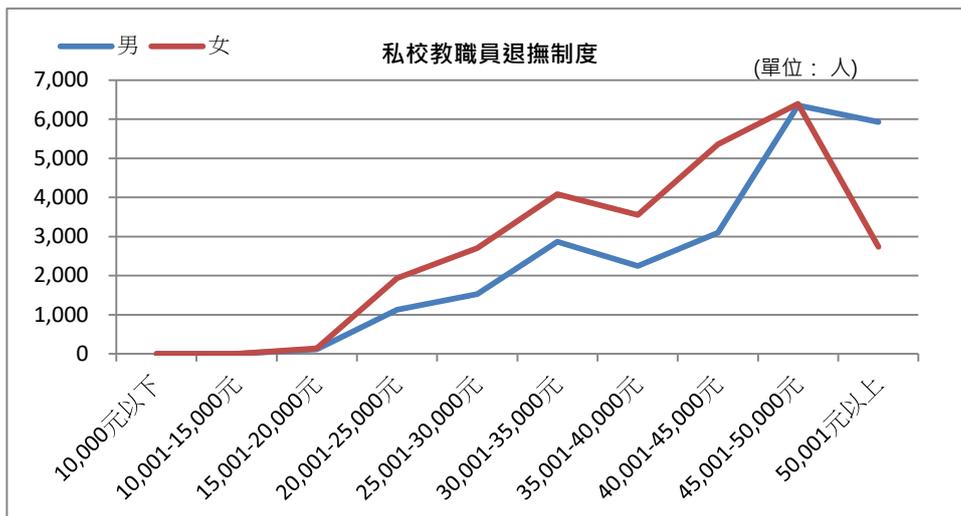
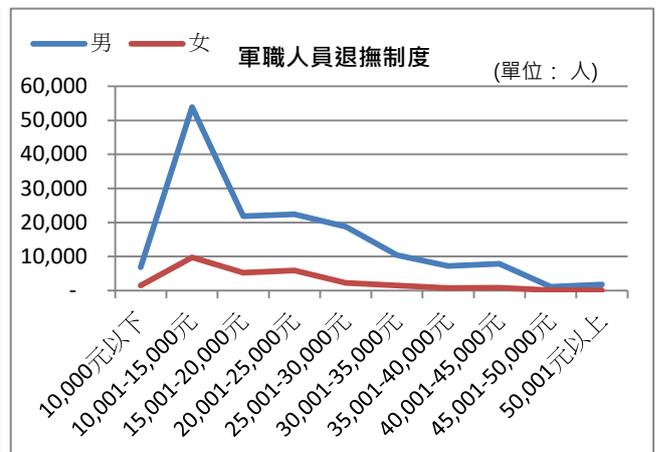
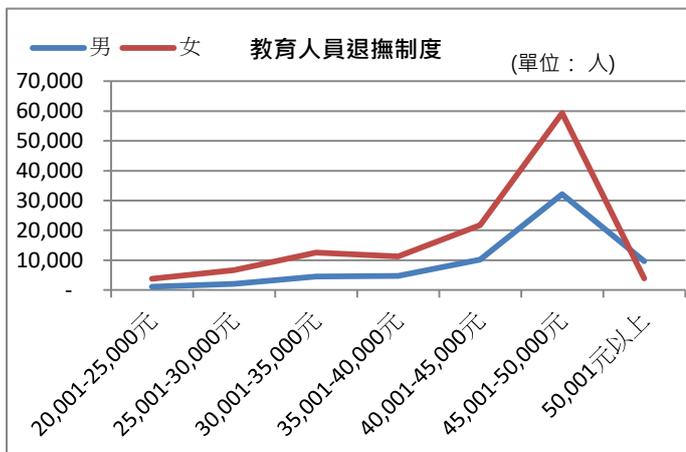
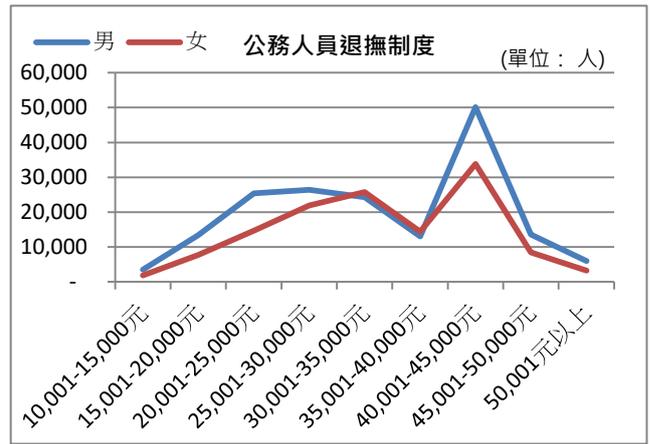
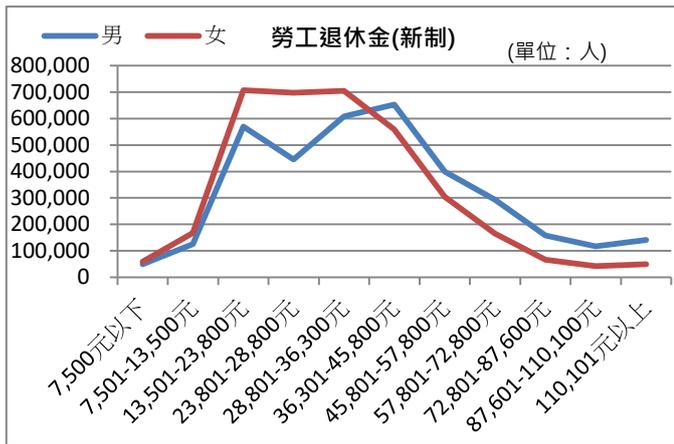


圖 1.24 109 年各退休金制度提繳薪資性別分布

(三) 老年福利津貼

各老年福利津貼中，除榮民就養給付受益人主要為男性，其餘各項津貼受益人均以女性多於男性，其中老年基本保證年金、原住民給付及老年農民福利津貼之女性受益人約占 6 成，男性占 4 成。另兩性領取金額相同無差異。

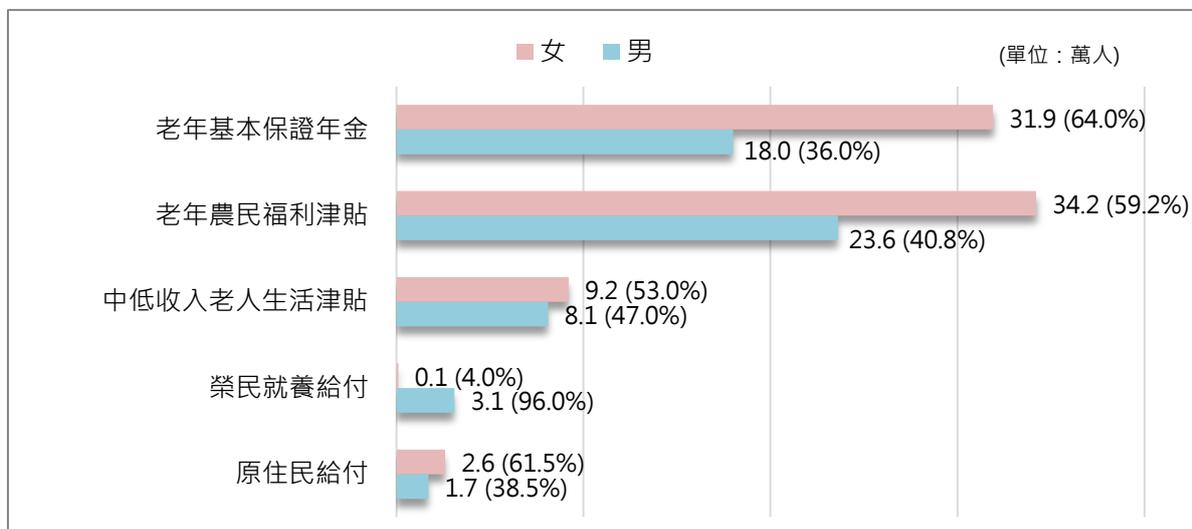


圖 1.25 109 年各老年福利津貼受益人數性別落差

< 資料來源 >

1. 勞動部勞工保險局網站統計資料。
2. 勞動部勞動基金運用局網站統計資料。
3. 衛生福利部網站統計資料-社會福利統計。
4. 公務人員退休撫卹基金管理委員會統計資料。
5. 財團法人私校退撫儲金管理會網站統計資料。
6. 臺灣銀行網站統計資料-公教人員保險統計年刊(資料期間：109 年 1 月至 12 月)。
7. 銓敘部、勞動部、教育部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會提供資料。

(圖表均由本文自行繪製)

貳、社會保險

一、勞工保險

(一) 納保概況

1. 投保單位

勞保投保單位逐年增加，109年底達57萬8,445個，較108年增加8,774個(+1.5%)。依9大類別觀之，「公司、行號之員工」之投保單位最多，占56.6%，「產業勞工及交通公用事業之員工」次之，占29.0%。

表 2.1 109年勞保投保單位數(按類別分)

投保單位類別	產業勞工及交通公用事業之員工	公司、行號之員工	新聞、文化、公益及合作事業之員工	政府機關及公、私立學校之員工	受僱從事漁業生產之勞動者	職業訓練機構接受訓練者	職業勞工	漁會之甲類會員	自願投保者	總計
單位數(個)	167,549	327,364	14,559	8,357	2,110	199	3,953	39	54,315	578,445
占比(%)	29.0	56.6	2.5	1.4	0.4	0.03	0.7	0.01	9.4	100.0

2. 被保險人

(1) 被保險人人數(按投保單位類別分)

109年底勞保被保險人人數總計1,055.5萬人，依9大類別觀之，以「公司、行號之員工」最多，達359.0萬人，其次為「產業勞工及交通公用事業之員工」334.0萬人，再次為「職業勞工」206.9萬人，3項類別合計已占被保險人人數85.3%。

觀察近10年勞保被保險人人數之變動情形，由100年972.6萬人成長至109年1,055.5萬人，10年間增加了82.9萬人。其中，以「產業勞工及交通公用事業之員工」及「公司、行號之員工」兩類成長趨勢最明顯，10年間各增加56.6萬人及51.4萬人。

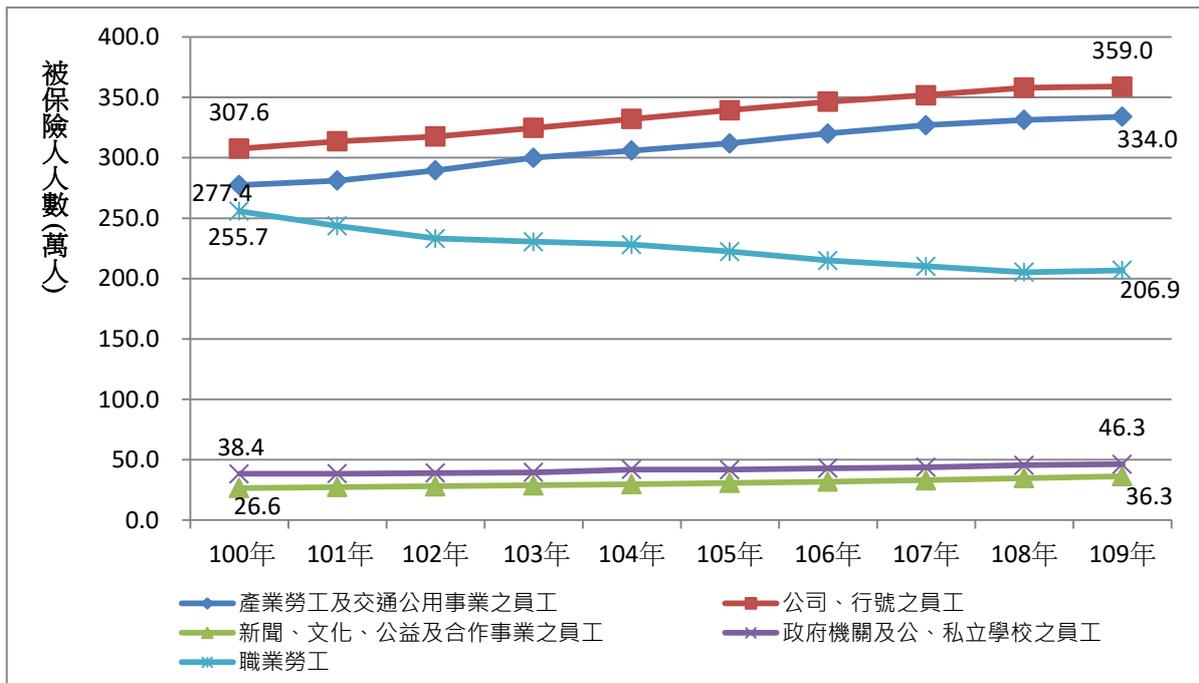


圖 2.1 近 10 年勞保被保險人人數變動情形(按投保單位類別分)

表 2.2 109 年勞保被保險人人數(按投保單位類別分) 單位：萬人

投保單位類別	產業勞工及交通公用事業之員工	公司、行號之員工	新聞、文化、公益及合作事業之員工	政府機關及公、私立學校之員工	受僱從事漁業生產之勞動者	職業訓練機構接受訓練者	職業勞工	漁會之甲類會員	自願投保者	總計
人數	334.0	359.0	36.3	46.3	0.6	0.9	206.9	26.0	45.4	1,055.5
占比 (%)	31.6	34.0	3.4	4.4	0.1	0.1	19.6	2.5	4.3	100.0
較 100 年增減人數	56.6	51.4	9.7	7.9	0.4	0.2	-48.9	-3.7	9.2	82.9

(2) 被保險人人數(按投保單位行業別分)

依據行政院主計總處 105 年修訂之 19 大行業別觀之，109 年「製造業」被保險人最多，達 315.2 萬人，「批發及零售業」185.3 萬人次之；而被保險人人數最少的係「礦業及土石採取業」及「電力及燃氣供應業」，均未超過 3 萬人。

表 2.3 109 年勞保被保險人人數(按投保單位行業別分) 單位：萬人

行業別	農、林、 漁、牧業	礦業及土 石採取業	製造業	電力及燃 氣供應業	用水供應 及污染整 治業	營建 工程業	批發及零售業
人數	33.3	0.4	315.2	2.6	5.3	67.7	185.3
行業別	運輸及 倉儲業	住宿及 餐飲業	出版、影音 製作、傳播 及資通訊 服務業	金融及 保險業	不動產業	專業、科學 及技術 服務業	支援服務業
人數	42.9	59.1	32.8	40.1	15.6	42.4	41.5
行業別	公共行政 及國防； 強制性 社會安全	教育業	醫療保健 及社會工 作服務業	藝術、娛樂 及休閒 服務業	其他 服務業	合 計	
人數	14.2	35.8	54.7	11.1	55.5	1,055.5	

(3) 被保險人年齡分布

109 年勞保被保險人平均年齡為 41.1 歲；由年齡分布觀之，我國勞動人口年齡仍以「25-54 歲」為主，占全體被保險人近 8 成，其中「40-44 歲」被保險人占比最高，達 14.5%。另以性別區分，男性被保險人平均年齡 41.0 歲，女性被保險人平均年齡 41.1 歲，年齡相近。

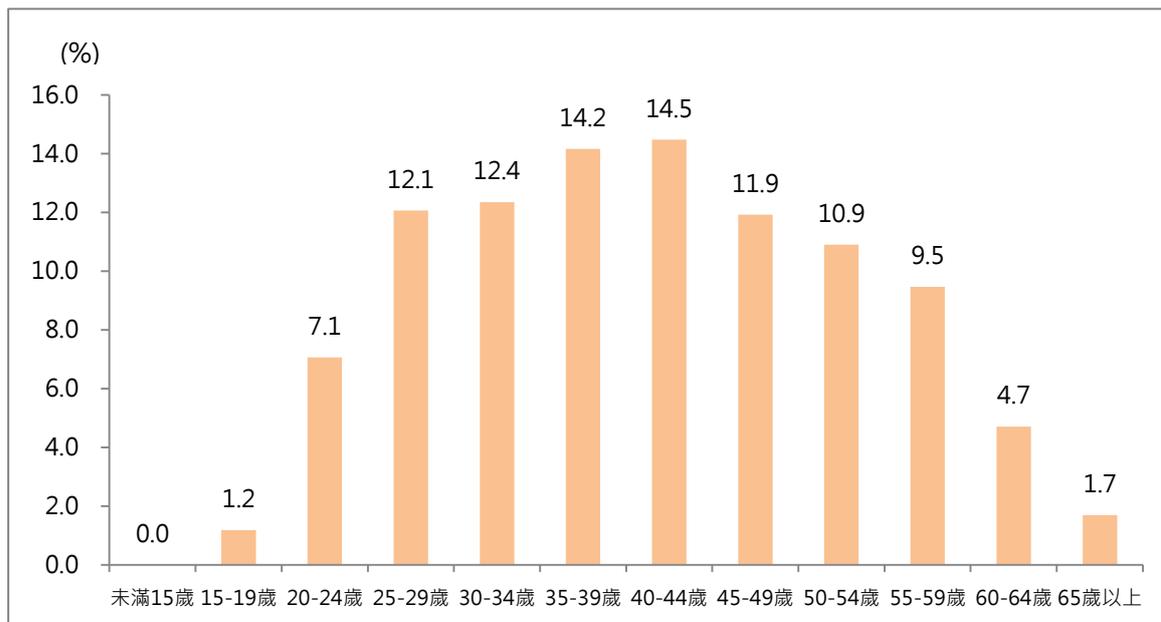


圖 2.2 109 年勞保被保險人年齡分布占比情形

觀察近 10 年勞保被保險人全體平均年齡，102 年起呈現逐年增長趨勢，自 40.0 歲增長至 109 年 41.1 歲，尤其以 109 年增長幅度最大。

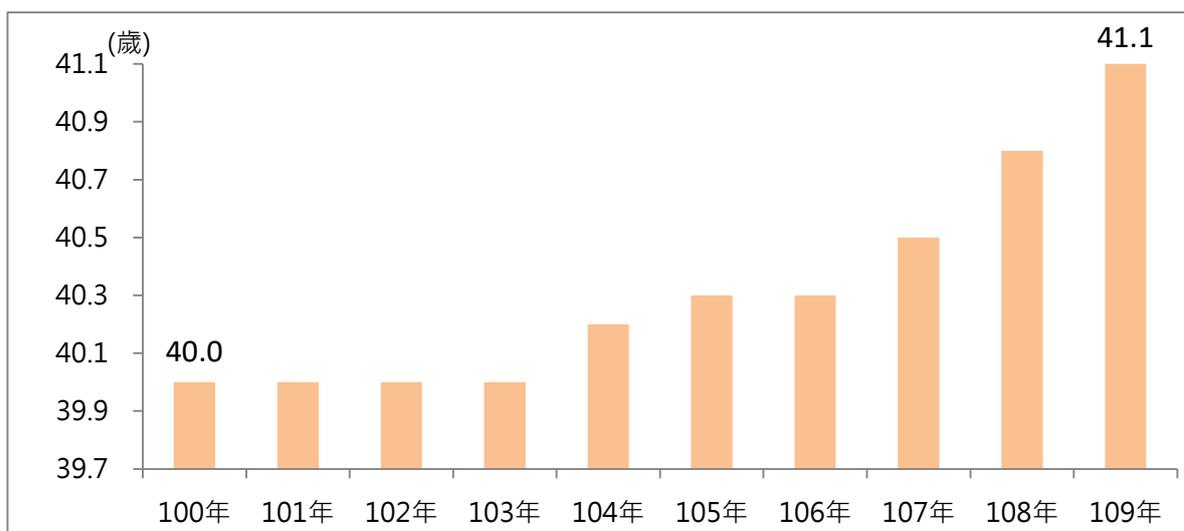


圖 2.3 近 10 年勞保被保險人全體平均年齡分布情形

(4) 被保險人性別及月投保薪資分布

109 年勞保全體被保險人中，男性占 50.6%，女性占 49.4%，差異不大。以月投保薪資觀之，男性與女性被保險人分布趨勢相似，主要集中在「23,800 元組別(109 年度基本工資)」及「45,800 元組別(投保薪資上限)」，前者兩性人數差異不大；後者男性明顯多於女性，而男性投保 45,800 元者占全體男性被保險人 31.1%，女性僅 19.6%。

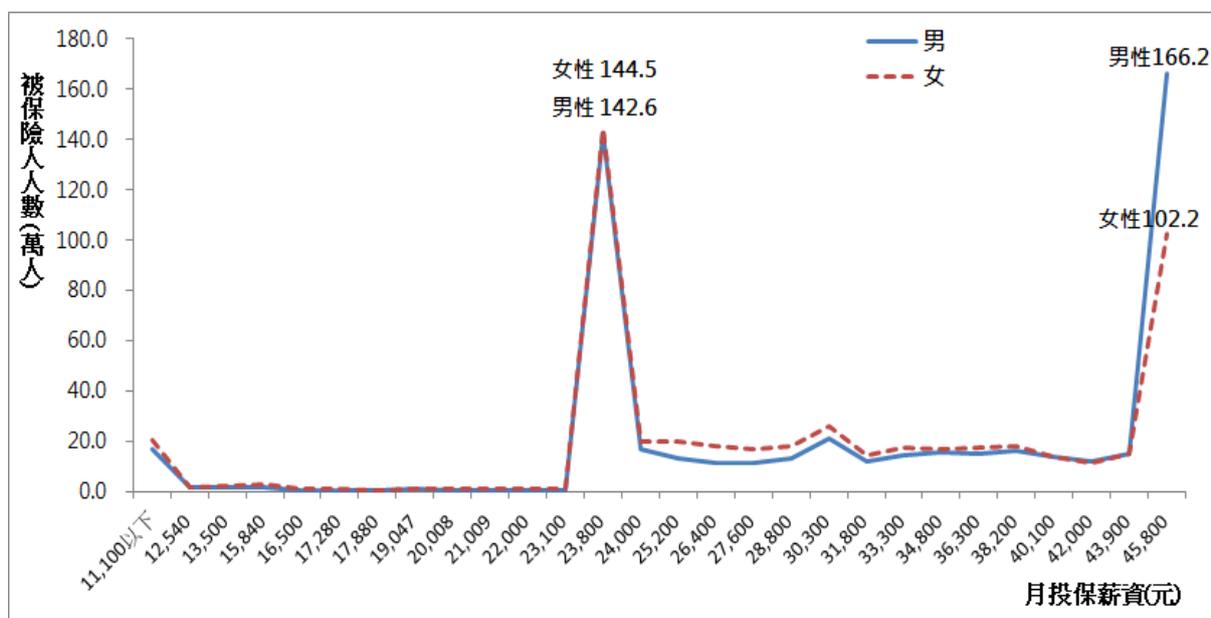


圖 2.4 109 年勞保被保險人月投保薪資分布情形(按性別分)

(5) 被保險人平均投保薪資(按投保單位類別分)

109年勞保全體平均投保薪資為32,526元，較108年增加427元；以9大類別觀之，「新聞、文化、公益及合作事業之員工」平均投保薪資最高；「職業訓練機構接受訓練者」平均投保薪資最低，與其他類別平均落差較大。

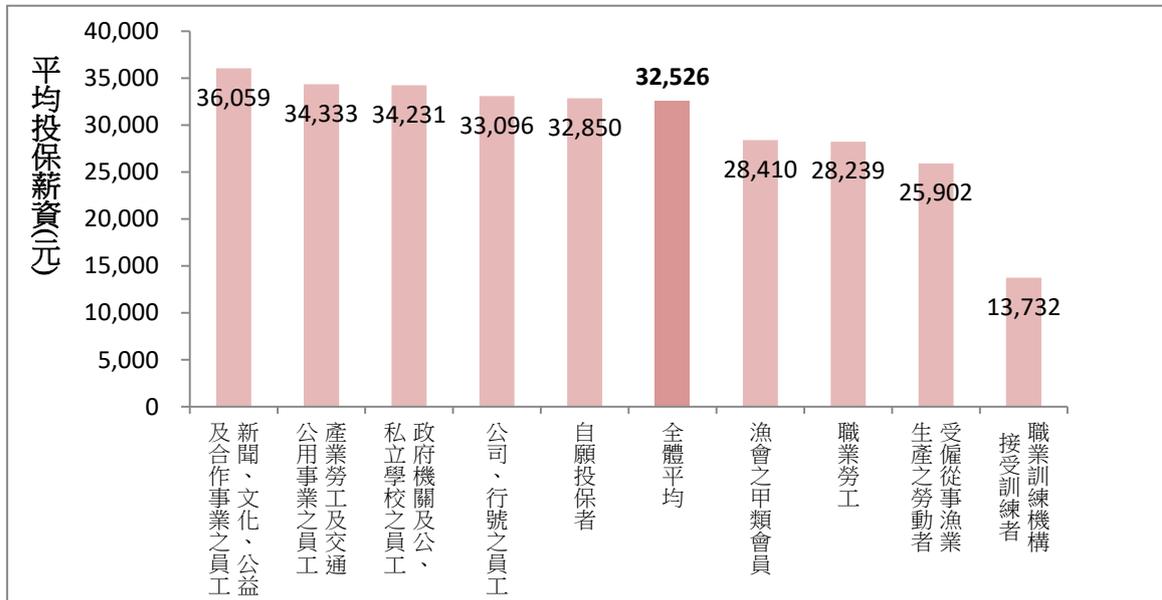


圖 2.5 109年勞保被保險人平均投保薪資(按投保單位類別分)

近10年勞保被保險人之全體平均投保薪資呈現逐年成長趨勢，平均年增率為1.47%，尤其105年至108年期間，全體平均投保薪資每年成長超過500元。

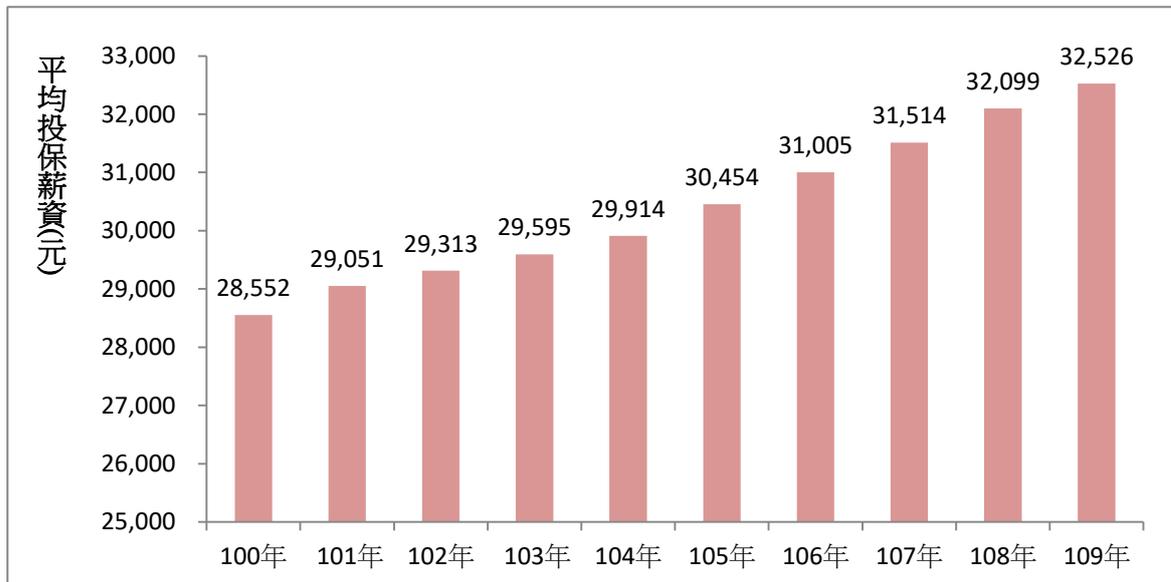


圖 2.6 近10年勞保被保險人全體平均投保薪資變動情形

3. 普通事故保險應計保費負擔情形

109 年勞保普通事故保險應計保險費達 4,001.6 億元，其中資方負擔 2,236.2 億元(占 55.9%)、勞方負擔 1,065.5 億元(占 26.6%)及政府負擔 700.0 億元(占 17.5%)，含政府應負擔及補助保險費、育嬰留職停薪續保專款補助及職災續保補助等)。另隨費率調高及納保人數上升，自 100 年至 109 年整體保險費呈逐年增加趨勢。

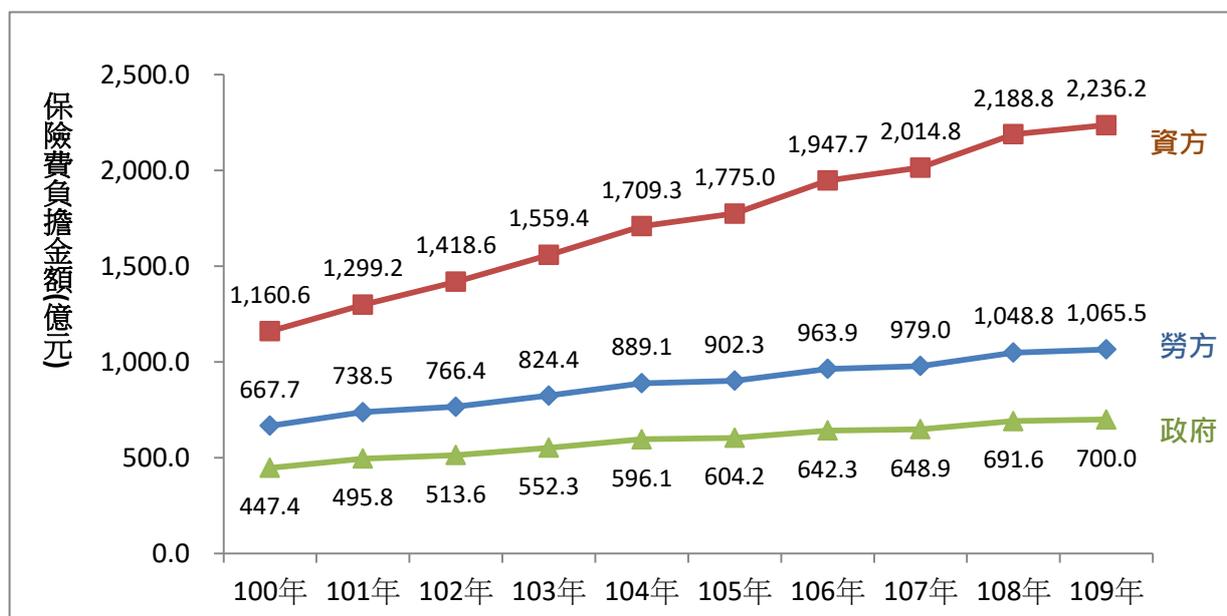


圖 2.7 近 10 年勞保普通事故保險應計保險費負擔情形

(二) 普通事故保險給付概況

109 年勞工保險給付總金額達 4,562.1 億元，其中普通事故保險給付 4,488.6 億元(占 98.4%)、職災事故保險給付 73.6 億元(占 1.6%)。以下針對普通事故保險給付概況進行說明：

1. 各給付項目實計現金給付(按一次給付及年金給付分)

(1) 一次給付

109 年一次給付總額 1,612.2 億元，占整體普通事故保險給付總額 35.9%，其中以老年給付為大宗，計 10 萬 5,866 件，給付金額約 1,233.3 億元，占一次給付總額 76.5%。

表 2.4 109 年勞保普通事故實計現金給付(一次給付) (按給付種類分)

項目	件數(件)	金額(元)	金額比率(%)
合計	500,758	161,216,934,956	100.0
1.生育給付	123,433	7,954,917,800	4.9
2.傷病給付	120,352	1,057,752,771	0.7
3.失能給付	15,589	4,341,231,667	2.7
一次請領失能給付	15,518	4,300,572,084	
失能差額金	71	40,659,583	
4.老年給付	105,866	123,334,099,922	76.5
一次請領老年給付	84,170	118,147,125,677	
老年一次金	16,849	1,596,340,220	
老年差額金	4,847	3,590,634,025	
5.死亡給付	135,518	24,528,932,796	15.2
家屬死亡喪葬津貼	123,210	13,787,917,132	
一次請領本人死亡給付	12,308	10,741,015,664	

(2) 年金給付

109 年年金給付總額 2,876.4 億元，占整體普通事故保險給付總額 64.1%，其中以老年年金為大宗，年底給付人數 139 萬 7,302 人，給付金額 2,825.5 億元，占年金給付總額 98.2%。

表 2.5 109 年勞保普通事故實計現金給付(年金) (按給付種類分)

項目	年底人數(人)	金額(元)	金額比率(%)
合計	1,433,672	287,638,832,648	100.0
1.失能年金	4,238	517,357,224	0.2
年金	2,729	432,896,338	
國保併勞保	1,509	84,460,886	
2.老年年金	1,397,302	282,553,951,214	98.2
3.遺屬年金	32,132	4,567,524,210	1.6

2. 近 10 年各給付項目實計現金給付(含一次給付及年金給付)

普通事故保險各項實計現金給付，歷年來皆以老年給付為大宗，109 年老年給付金額達 4,058.9 億元，占普通事故保險給付 90.4%。

觀察近 10 年老年給付金額之變動情形，自 104 年起老年給付金額逐年成長。而 101 年及 105 年因啟動年金改革規劃，並伴隨勞保財務危機相關報導，造成一次給付請領件數增加，致 101 年整體老年給付金額大幅增加，105 年及 106 年增加幅度亦相對較大。

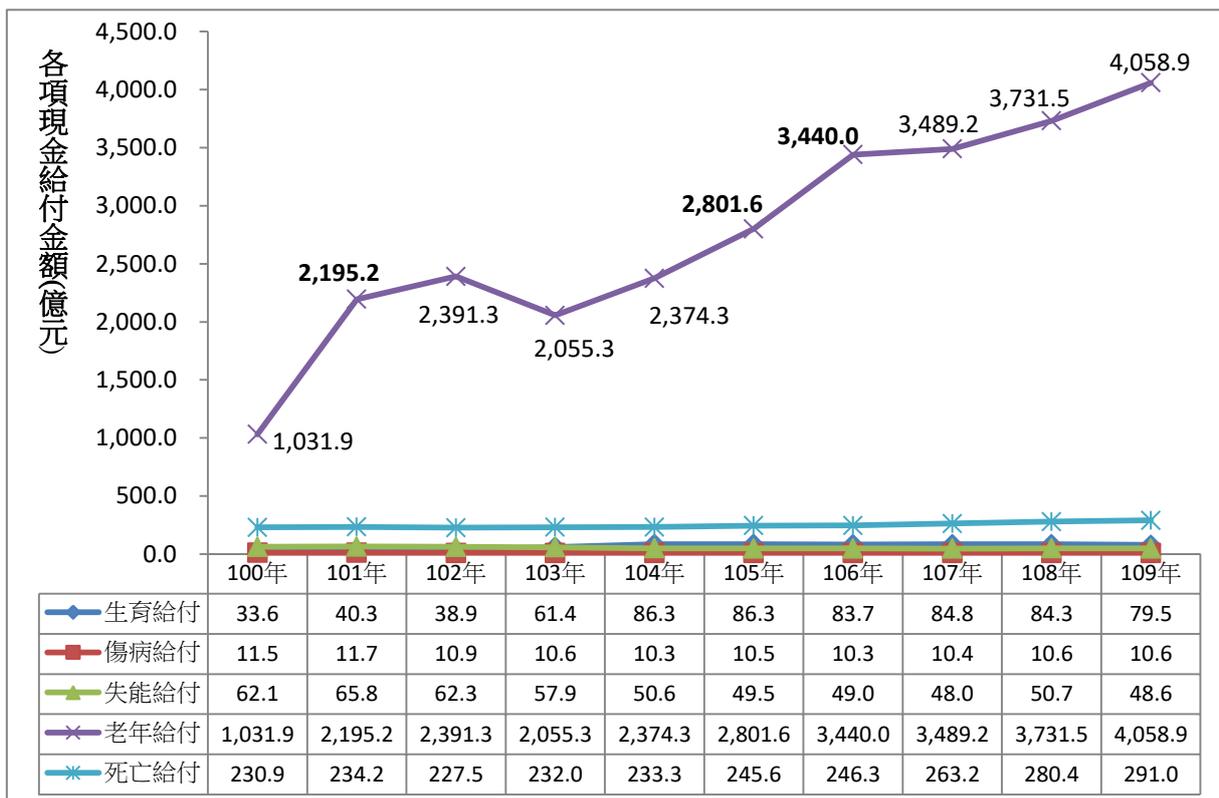


圖 2.8 近 10 年勞保普通事故實計現金給付(按給付項目分)

3. 老年給付請領件數及金額(按一次給付及年金給付分)

勞保於 98 年年金化後，老年年金請領人數及金額逐年明顯增加，103 年起領取金額高於一次給付，109 年老年年金請領金額達 2,825.5 億元，占整體老年給付金額 69.6%。而一次給付請領件數及金額，101 年及 105 年因啟動年金改革規劃，並伴隨勞保財務危機相關報導，造成請領件數增加，一次給付請領金額 101 年暴增至 1,767.7 億元，102 年仍高達 1,588.8 億元，103 年請領件數及金額均已大幅下降，105 年及 106 年增加幅度相對較大，107 至 109 年變動幅度則較為持平。

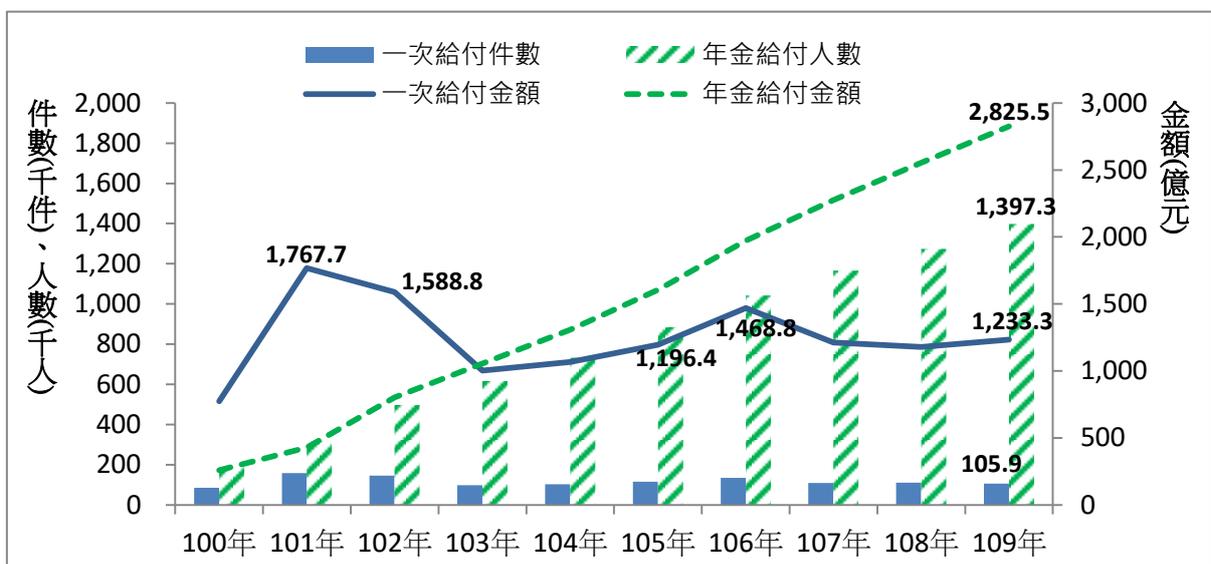


圖 2.9 近 10 年勞保老年給付請領件數及金額(按一次給付及年金給付分)

表 2.6 近 10 年勞保老年給付請領件數及金額(按一次給付及年金給付分)

年度	一次給付								年金給付	
	合計		一次請領 老年給付		老年一次金		老年差額金			
	件數 (千件)	金額 (億元)	件數 (千件)	金額 (億元)	件數 (千件)	金額 (億元)	件數 (千件)	金額 (億元)	人數 (千人)	金額 (億元)
100年	85.3	772.8	66.0	748.3	18.5	17.6	0.8	6.9	188.7	259.1
101年	157.8	1,767.7	136.2	1,736.1	20.3	20.5	1.3	11.1	319.0	427.6
102年	144.8	1,588.8	123.8	1,548.9	18.9	21.2	2.0	18.7	497.4	802.4
103年	97.5	1,001.5	76.7	956.6	18.0	20.2	2.7	24.7	615.0	1,053.8
104年	102.9	1,065.9	79.2	1,014.0	20.3	22.9	3.4	29.0	731.4	1,308.4
105年	114.5	1,196.4	87.2	1,138.3	23.5	26.3	3.8	31.7	884.5	1,605.2
106年	135.0	1,468.8	103.6	1,401.8	27.1	31.2	4.3	35.8	1,041.9	1,971.2
107年	108.9	1,213.2	85.7	1,156.7	18.4	18.2	4.8	38.4	1,165.8	2,276.0
108年	110.7	1,178.6	81.9	1,114.2	23.8	26.6	5.0	37.8	1,273.4	2,552.9
109年	105.9	1,233.3	84.2	1,181.5	16.8	16.0	4.8	35.9	1,397.3	2,825.5

註：一次給付分為 3 種給付：

1. 「一次請領老年給付」係指被保險人於 98 年 1 月 1 日勞保年金制度施行前有保險年資者得請領之。
2. 「老年一次金」係指符合法定請領年齡(98 至 106 年為年滿 60 歲；107 至 108 年為年滿 61 歲、109 至 110 年為年滿 62 歲、111 至 112 年為年滿 63 歲、113 至 114 年為年滿 64 歲、115 年以後為年滿 65 歲)、保險年資合計未滿 15 年、並辦理離職退保者得請領之。
3. 「老年差額金」係指被保險人於勞保年金施行前有勞保年資、退保時符合一次請領老年給付條件、於領取老年年金期間死亡者、遺屬選擇一次請領老年給付、扣除已領年金給付總額之差額。

4. 老年年金給付請領概況

109 年請領老年年金給付者之平均年齡 61.1 歲，平均投保年資 29.0 年，平均投保薪資 37,305 元，平均給付金額 17,651 元。

觀察近 10 年變動趨勢，自 100 年起請領老年年金給付平均年齡變動不大，至 109 年減少 0.9 歲；平均投保年資則逐年微幅增加，至 109 年增加 3.2 年；平均投保薪資及平均給付金額均逐年增加，至 109 年分別增加 4,655 元及 3,584 元。

觀察性別差異，男性之給付平均年齡、平均投保年資、投保薪資及給付金額，均較女性多。

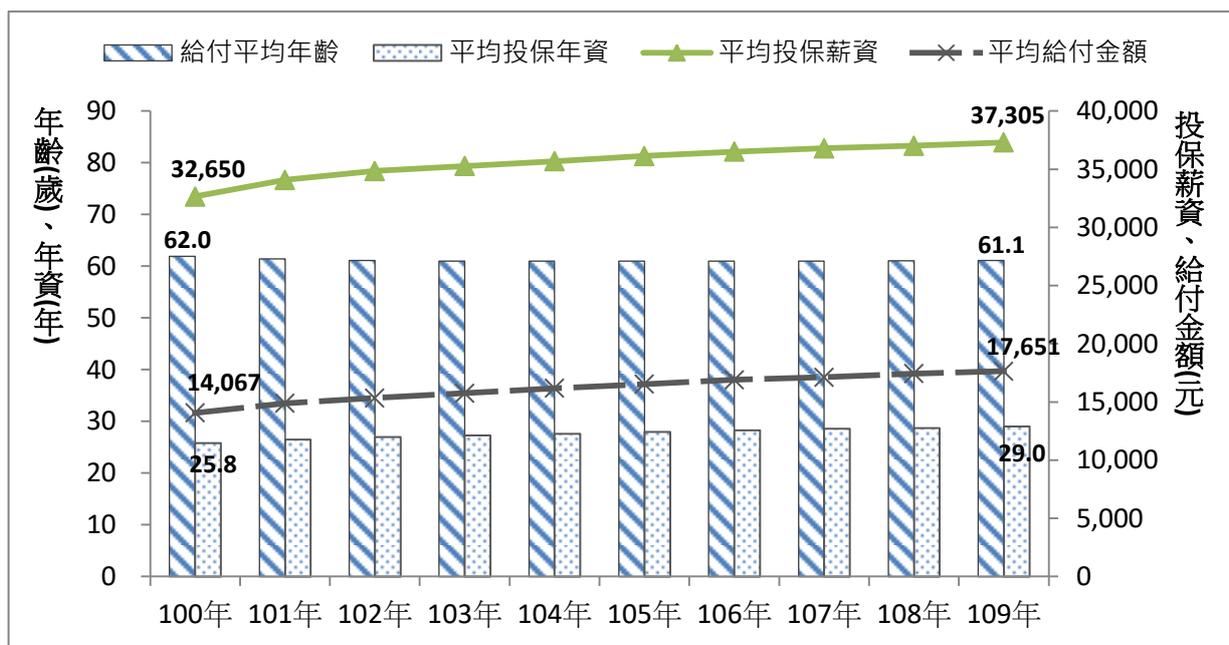


圖 2.10 近 10 年勞保請領老年年金給付概況

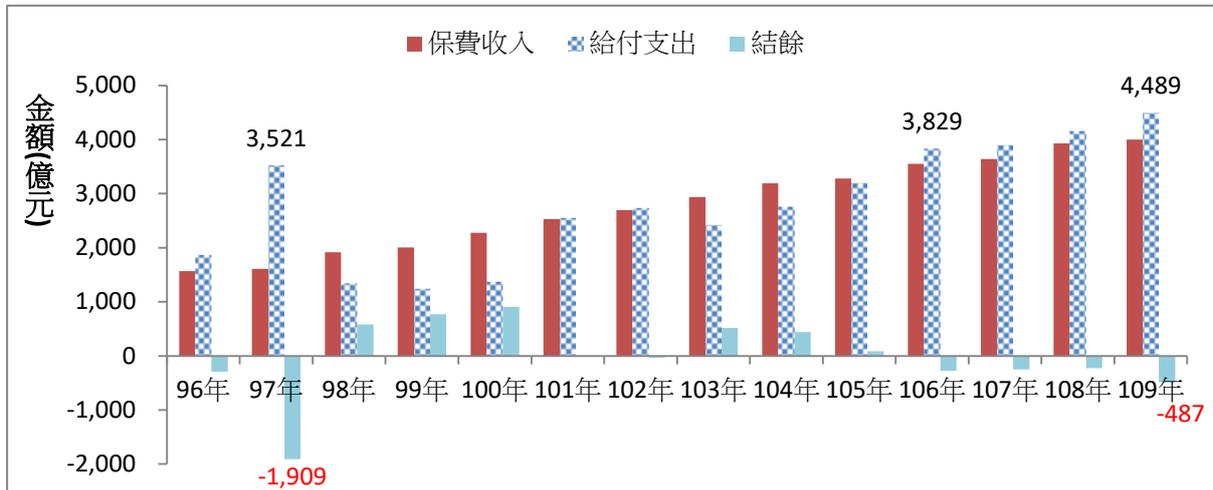
表 2.7 近 10 年勞保請領老年年金給付概況(按性別分)

年度	給付平均年齡(歲)			平均投保年資(年)			平均投保薪資(元)			平均給付金額(元)		
	全體	男	女	全體	男	女	全體	男	女	全體	男	女
100年	62.0	61.8	62.1	25.8	26.4	25.2	32,650	34,347	30,903	14,067	15,137	13,017
101年	61.5	61.4	61.5	26.5	27.0	26.1	34,076	35,658	32,665	14,884	15,859	14,022
102年	61.1	61.1	61.1	27.0	27.5	26.6	34,841	36,417	33,541	15,344	16,349	14,512
103年	61.0	61.1	61.0	27.3	27.8	26.9	35,277	36,885	33,945	15,753	16,831	14,862
104年	61.0	61.1	61.0	27.6	28.1	27.2	35,684	37,283	34,341	16,179	17,299	15,256
105年	61.0	61.1	60.9	28.0	28.5	27.6	36,139	37,695	34,836	16,533	17,646	15,607
106年	61.0	61.1	60.9	28.3	28.8	27.9	36,499	38,017	35,226	16,911	18,041	15,975
107年	61.0	61.1	60.9	28.6	29.0	28.2	36,787	38,294	35,521	17,120	18,263	16,164
108年	61.1	61.2	61.0	28.8	29.2	28.3	37,008	38,529	35,721	17,444	18,625	16,453
109年	61.1	61.3	61.0	29.0	29.5	28.6	37,305	38,827	36,013	17,651	18,854	16,640

(三) 財務概況

1. 普通事故保險保費收支概況

勞保在 98 年實施年金制度前數年，保險支出均大於收入；實施年金制度後初期支出下降，惟逐年增長趨勢明顯，106 年首次出現支出大於收入，109 年支出為歷年來之最，達 4,489 億元，結餘為負 487 億元。

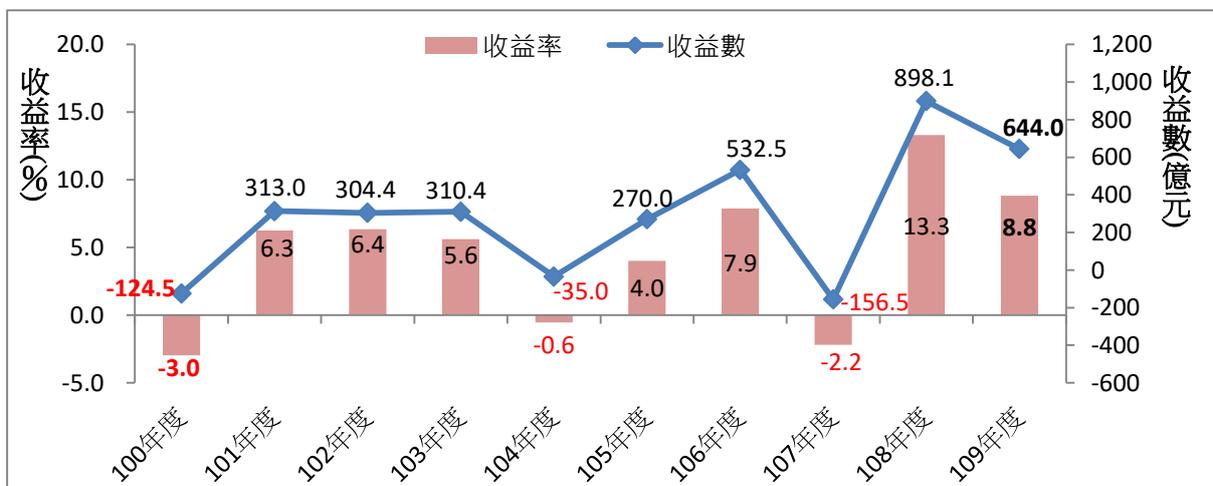


註：該項目為保費收入與給付支出之統計，不含基金投資運用收益。

圖 2.11 歷年普通事故保險保費收支概況

2. 基金運用收益

觀察近 10 年勞保基金運用收益情形，收益數及收益率多為正值。100、104 及 107 年因全球金融市場動盪，大幅提高基金操作難度，致收益數及收益率為負值。108 年則因全球金融市場表現良好，投資得利，收益數高達 898.1 億元，收益率 13.3%，109 年雖受到 COVID-19 疫情影響，全球金融市場動盪，因多元投資及積極布局，年底收益數仍維持 644.0 億元，收益率 8.8%。



註：本表基金運用收益包含勞工保險職業災害保險；收益率為名目收益率。

圖 2.12 近 10 年勞保基金整體運用收益情形

表 2.8 歷年勞保基金整體運用收益情形

年度(期間)	收益數(億元)	收益率(%)
84 年度(83.7.1-84.6.30)	82.3	7.8
85 年度(84.7.1-85.6.30)	95.1	6.8
86 年度(85.7.1-86.6.30)	133.5	6.5
87 年度(86.7.1-87.6.30)	159.5	5.7
88 年度(87.7.1-88.6.30)	248.1	7.1
89 年度(88.7.1-89.12.31)	56.5	0.9
90 年度(90.1.1-90.12.31)	169.7	3.4
91 年度(91.1.1-91.12.31)	57.7	1.2
92 年度(92.1.1-92.12.31)	272.1	5.9
93 年度(93.1.1-93.12.31)	144.2	3.1
94 年度(94.1.1-94.12.31)	166.6	3.8
95 年度(95.1.1-95.12.31)	333.5	7.9
96 年度(96.1.1-96.12.31)	241.8	5.8
97 年度(97.1.1-97.12.31)	-548.5	-16.5
98 年度(98.1.1-98.12.31)	432.6	18.2
99 年度(99.1.1-99.12.31)	130.2	4.0
100 年度(100.1.1-100.12.31)	-124.5	-3.0
101 年度(101.1.1-101.12.31)	313.0	6.3
102 年度(102.1.1-102.12.31)	304.4	6.4
103 年度(103.1.1-103.12.31)	310.4	5.6
104 年度(104.1.1-104.12.31)	-35.0	-0.6
105 年度(105.1.1-105.12.31)	270.0	4.0
106 年度(106.1.1-106.12.31)	532.5	7.9
107 年度(107.1.1-107.12.31)	-156.5	-2.2
108 年度(108.1.1-108.12.31)	898.1	13.3
109 年度(109.1.1-109.12.31)	644.0	8.8

註：本表基金運用收益包含勞工保險職業災害保險；收益率為名目收益率。

3. 基金資產配置

109 年底勞保基金運用規模達 7,850.8 億元，較上一年度增加 440.8 億元，國內外委託經營占 34.6%；自行運用占 65.4%，主要為：「股票及受益憑證投資(含期貨)」占 21.6%、「國外投資」占 19.3%及「公債、公司債、金融債券及證券化商品」占 9.3%。

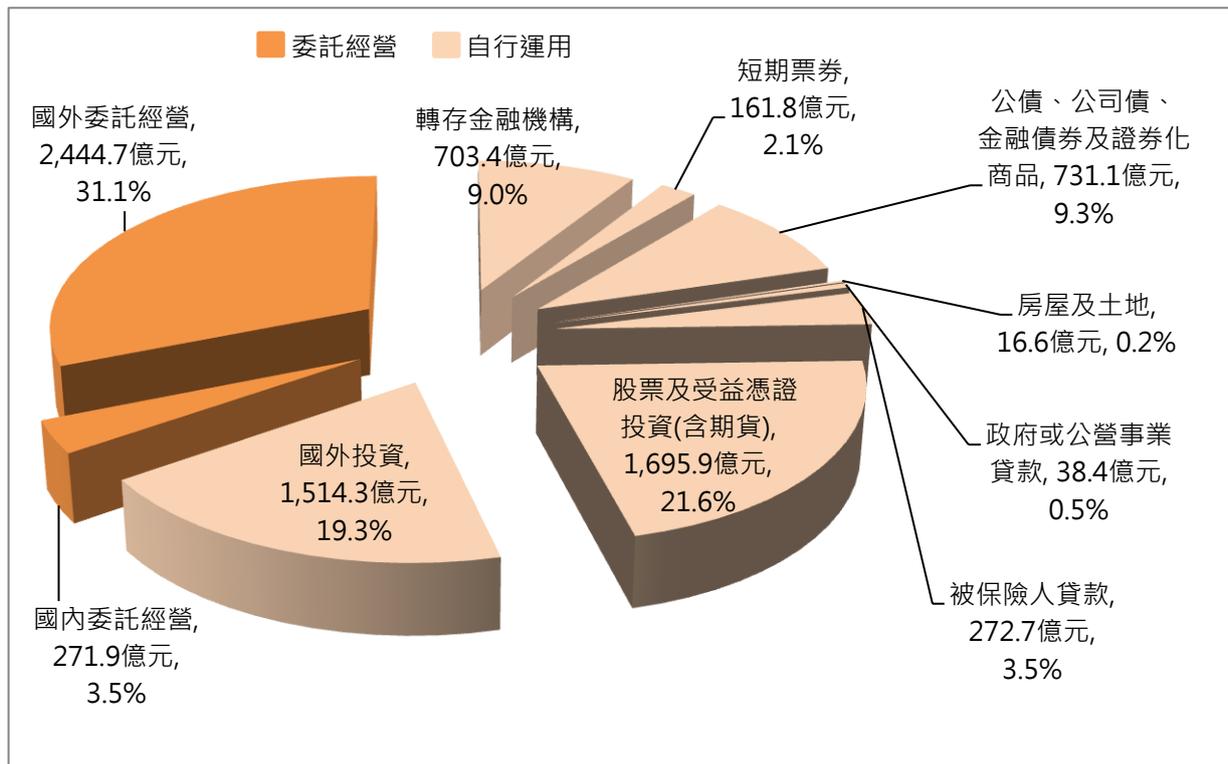


圖 2.13 109 年勞保基金資產配置情形

4. 精算報告

「勞工保險條例施行細則」第 26 條之 1 規定，保險人應至少每 3 年精算一次該條例第 13 條所定之普通事故保險費率，每次精算 50 年。

依 107 年公布之勞工保險普通事故保險費率精算結果顯示，最適平衡費率為 27.94%，且已於 106 年首次出現當期保費收入不足以支付各項保險給付，並預估於 115 年基金累積餘額將轉為負值。

表 2.9 勞保普通事故保險最近一次精算結果

資料時間		106 年 12 月
報告完成年度		107 年 12 月
精算 假設	折現率及資產報酬率	3.5%
	投保薪資調整率	1.5%
	消費者物價指數	1.1%
精算 結果	平衡費率	27.94%
	首次出現保費收入不足支出年度	106 年
	首次基金累積餘額出現負值年度	115 年

(四) 制度動態

1. 109年1月1日起，因應基本工資調整為23,800元，「勞工保險投保薪資分級表」配合修正實施。
2. 110年1月1日起，勞保普通事故保險費率調高0.5%，按被保險人月投保薪資10.5%計算(不含就業保險費率1%)。
3. 110年1月1日起，因應基本工資調整為24,000元，「勞工保險投保薪資分級表」配合修正，自1月1日起實施。
4. 110年4月28日修正公布「勞工保險條例」第29條條文，考量禁止扣押專戶之保障不應只限於年金給付，本條例所定老年給付一次金及其餘勞保給付，亦具有社會照顧性質，參照就業保險法第22條規定，修正本條例所定保險給付均得開立專戶存入，專戶內之存款並不得作為抵銷、扣押、供擔保或強制執行之標的，以保護弱勢勞工或受益人之基本經濟安全。
5. 110年4月30日總統公布「勞工職業災害保險及保護法」。鑒於勞工保險普通事故保險與職業災害保險之保障目的不同，將現行職業災害保險規定自勞工保險條例抽離，單獨立法，除擴大納保範圍(新增4人以下事業單位、家事移工等強制納保)、提高投保薪資(自下限基本工資至上限72,800元)、提升各項給付保障(如失能年金依失能程度給付，不再依年資給付)外，並整合職業災害勞工保護法之規定。此外，因不同保險事故，同時請領職災保險及其他社會保險年金給付時，職災保險得考量給付金額、種類、其他生活保障因素者，予以減額調整(上限為50%)。施行日期依行政院110年7月19日令，自111年5月1日施行。
6. 110年11月24日因應111年基本工資調整為25,250元，修正發布「勞工保險投保薪資分級表」，並自111年1月1日起施行。

< 資料來源 >

1. 勞動部勞工保險局網站統計資料 - 109年勞工保險統計年報。
2. 勞動部勞動基金運用局網站統計資料。
3. 《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估》，勞工保險局107年度委託研究。

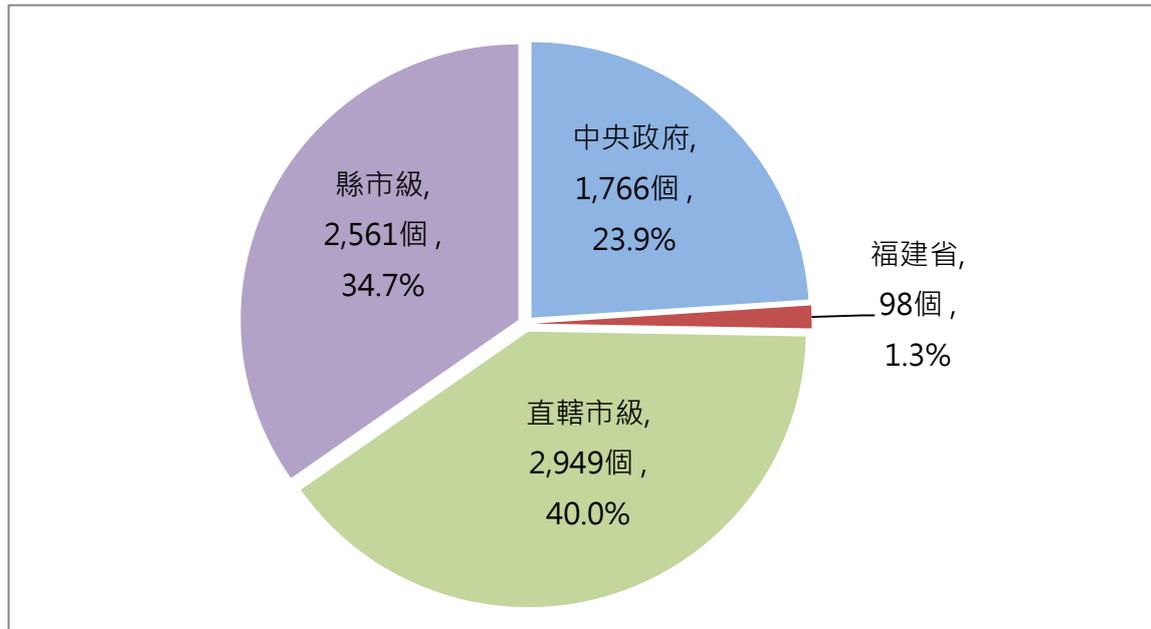
(圖表均由本文自行繪製)

二、公教人員保險

(一) 納保概況

1. 要保機關

109年底公保要保機關總計 7,374 個，較 108 年減少 24 個。其中「直轄市級機關」最多，占 40.0%，「縣市級機關」次之，占 34.7%。



註：自 107 年 7 月 1 日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

圖 2.14 109 年公保要保機關分布情形

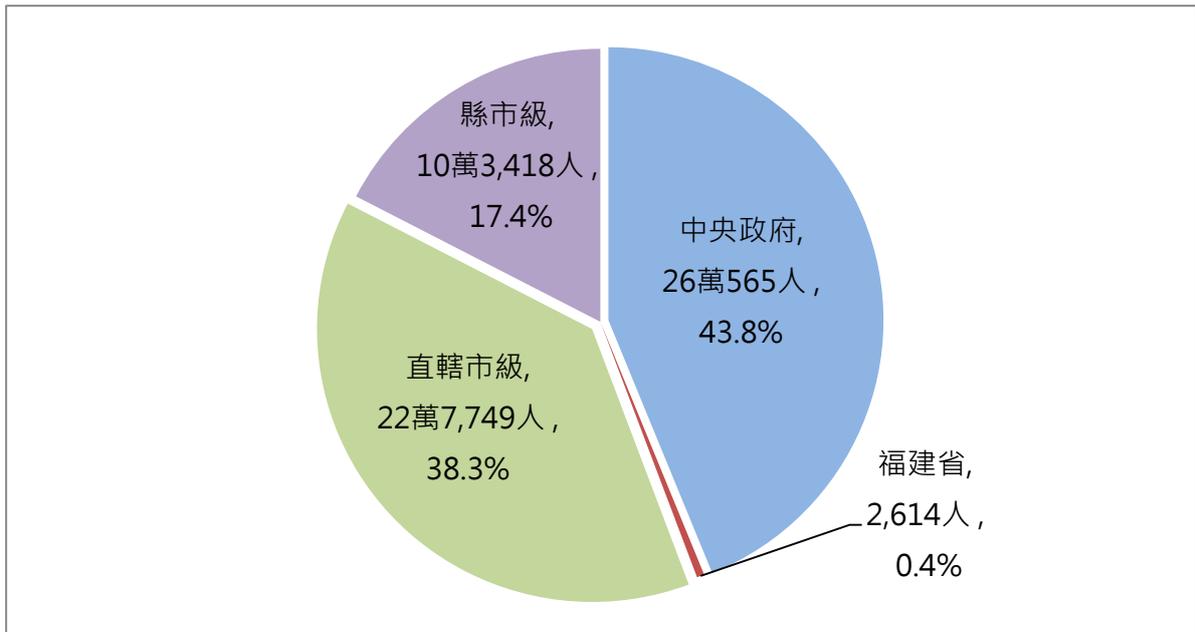
2. 被保險人

(1) 被保險人人數(按要保機關分)

109 年底公保被保險人人數總計 59 萬 4,346 人，依要保機關觀察之，以「中央政府機關」最多，占 43.8%，「直轄市級機關」次之，占 38.3%。

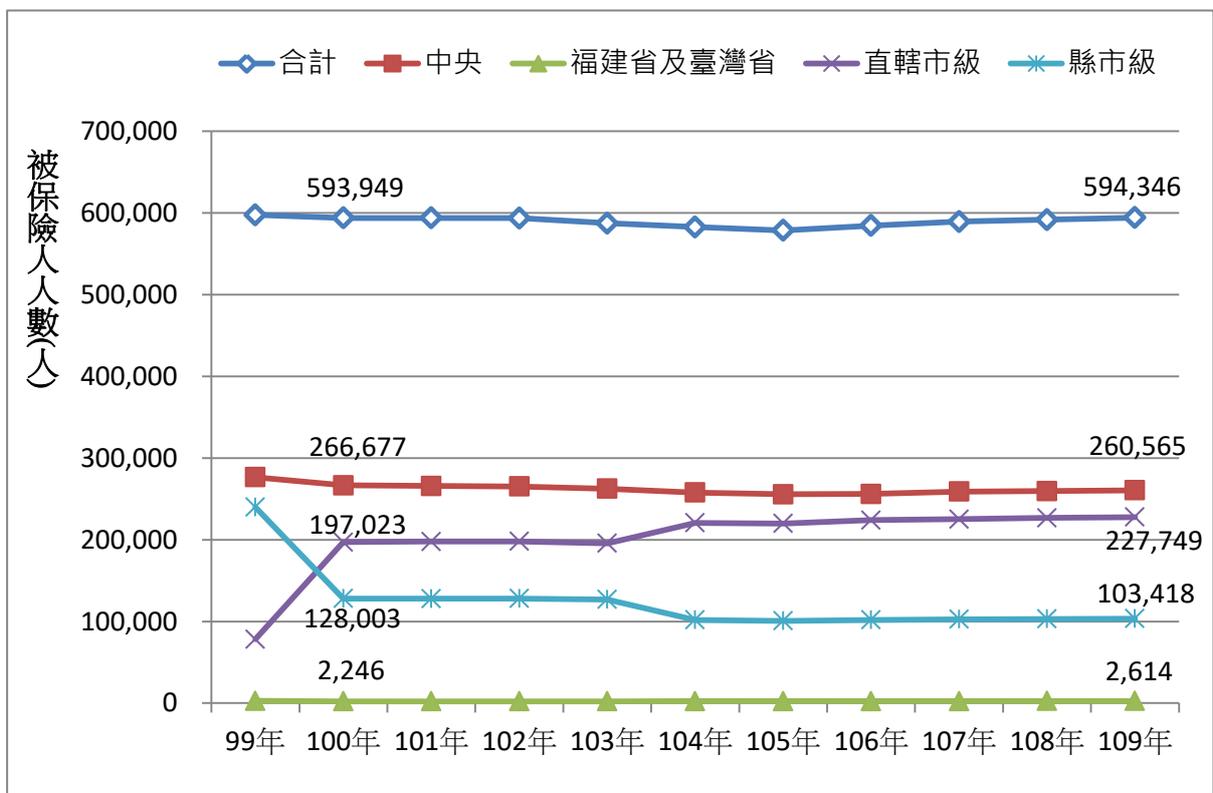
觀察近 10 年之被保險人人數變動情形，自 100 年 59 萬 3,949 人微增至 109 年 59 萬 4,346 人，增加 397 人，整體變動不大。其中，100 年及 104 年因部分縣市政府改制為直轄市²，致「直轄市級機關」及「縣市級機關」之人數變動幅度較大；「中央政府機關」及「福建省及臺灣省」之人數變動幅度小，並自 107 年 7 月 1 日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

² 100 年因新北市(原臺北縣)、臺中市(併入原臺中縣)、臺南市(併入原臺南縣)及高雄市(併入原高雄縣)改制為直轄市，造成「直轄市級機關」人數增加約 11.9 萬人，「縣市級機關」相對減少約 11.2 萬人；104 年因桃園市(原桃園縣)改制為直轄市，造成「直轄市級機關」增加約 2.5 萬人，「縣市級機關」相對減少約 2.5 萬人，變動幅度小於 100 年。



註：自 107 年 7 月 1 日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

圖 2.15 109 年公保被保險人人數分布情形(按要保機關分)



註：自 107 年 7 月 1 日起，臺灣省級機關員額與業務移撥至中央政府機關。

圖 2.16 99-109 年公保被保險人人數變動情形(按要保機關分)

(2) 被保險人年齡及性別分布

109年公保被保險人以「35-54歲」為主，占全體被保險人65.4%，其中「45-49歲」之人數最多，達10萬5,489人，占全體17.7%。全體被保險人平均年齡44.1歲。

依性別觀之，109年公教人員男性被保險人29萬3,321人，占49.4%，女性30萬1,025人，占50.6%。「50-54歲」之男女性人數相近，該年齡層以下之女性多於男性(29歲以下除外)，以上則男性多於女性。男性被保險人平均年齡44.5歲，女性被保險人43.8歲。

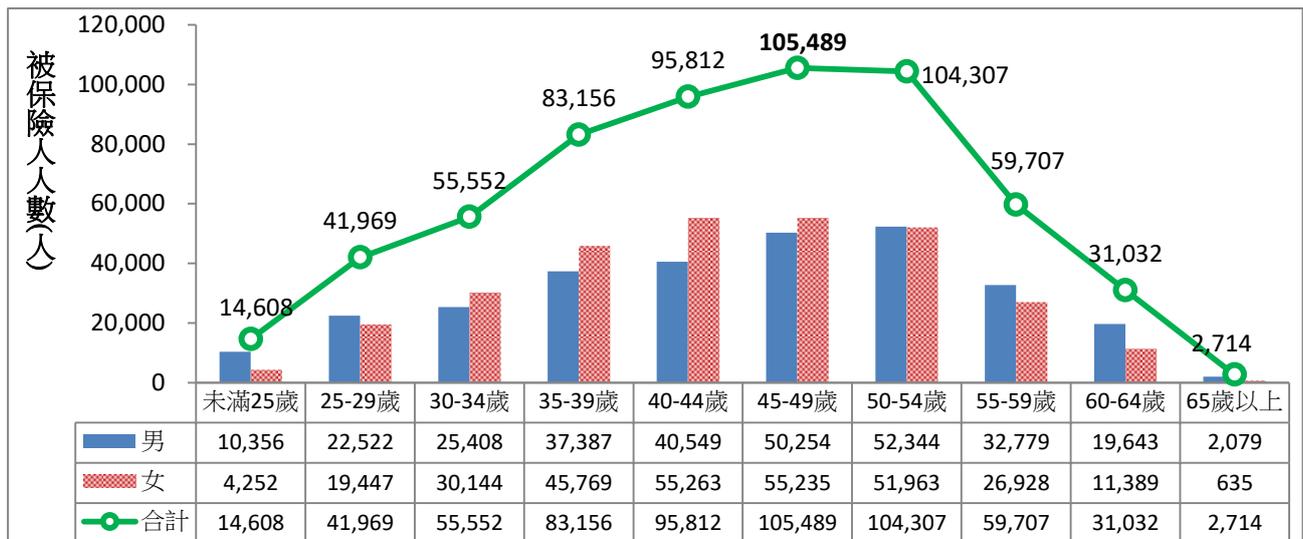


圖 2.17 109年公保被保險人性別及年齡分布情形

(3) 被保險人保俸分布

109年公保被保險人，保俸以「40,000-49,999元」之人數最多，達25萬8,615人，占43.5%，「30,000-39,999元」為13萬5,269人次之，占22.8%。

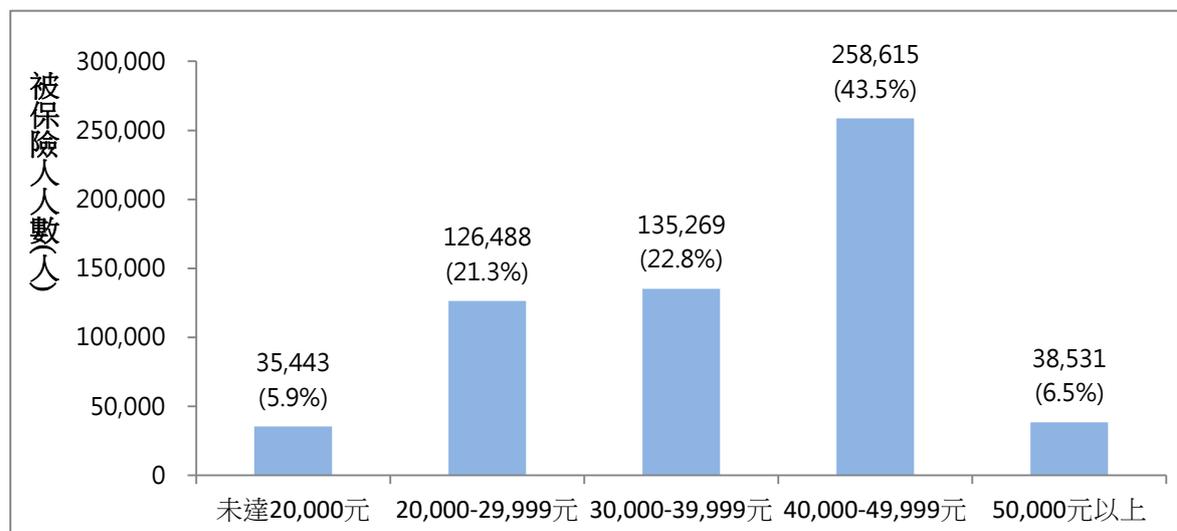


圖 2.18 109年公保被保險人保俸分布情形

(4) 被保險人平均保俸

觀察近 10 年之平均保俸變動情形，由 100 年 35,109 元上升至 109 年 37,401 元，增加 2,292 元(+6.5%)，其中 100 年及 107 年因公教人員調增薪俸，保俸增加幅度大，較前年度分別增加 1,295 元(+3.8%)及 1,163 元(+3.2%)。

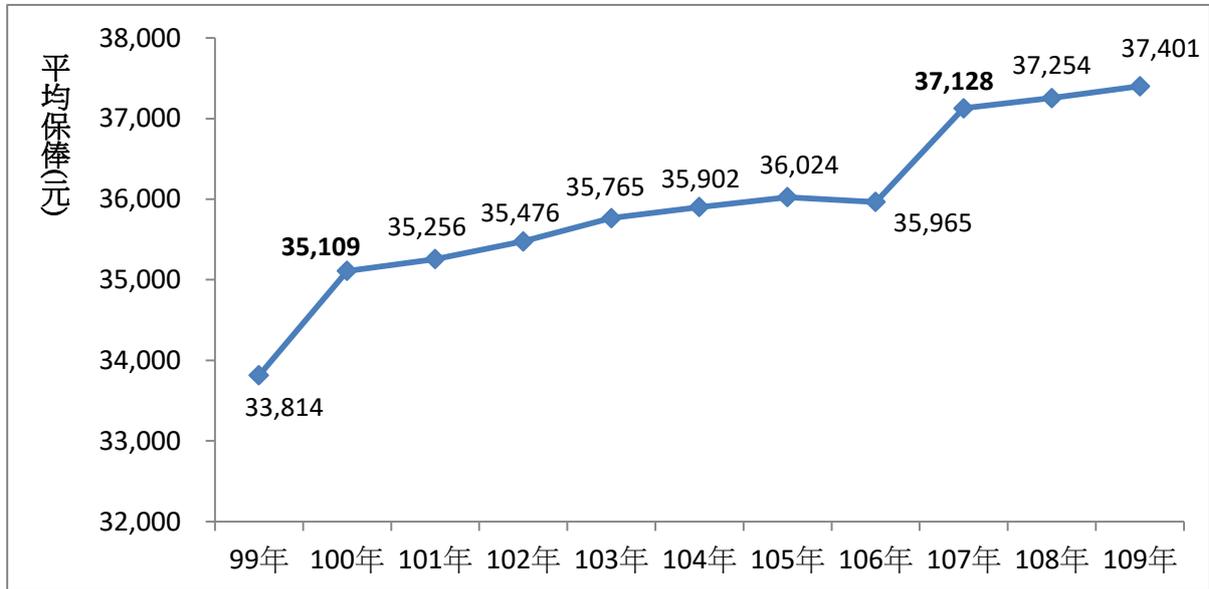


圖 2.19 99-109 年公保被保險人平均保俸變動情形

(二) 給付概況

1. 各給付項目及金額(含一次給付及年金給付)

公教人員保險給付包含養老給付、眷屬喪葬津貼、死亡給付、失能給付、育嬰留職停薪津貼(98 年起增列)及生育給付(103 年起增列)等 6 項。103 年起養老及死亡給付含有一次給付及年金給付等兩種方式，104 年 12 月 2 日修正公布將殘廢給付更名為失能給付。

(1) 各給付項目及金額

觀察近 10 年各給付項目及金額之變動情形，以養老給付為最大宗，其中 100 年至 103 年變動幅度不大，由 239.3 億元降至 208.7 億元，因 103 年新增年金給付及 104 年擴大年金給付適用對象，104 年請領養老給付總人數明顯增加，給付金額大幅增加至 289.8 億元，較前一年度增加 81.1 億元(+38.9%)，再以逐漸下降趨勢，降至 109 年 182.7 億元。在養老給付的帶動下，總給付金額之變動情形與養老給付一致。



註：本表養老給付自 103 年起列計領受遺屬一次金餘額及遺屬年金之金額。

圖 2.20 近 10 年公保各給付項目及金額變動情形

(2) 各給付項目及金額之占比分布

觀察近 10 年各給付項目及金額之占比變動幅度不大，109 年仍以養老給付為最大宗，占總給付金額 83.2%，眷屬喪葬津貼次之，占 8.5%。

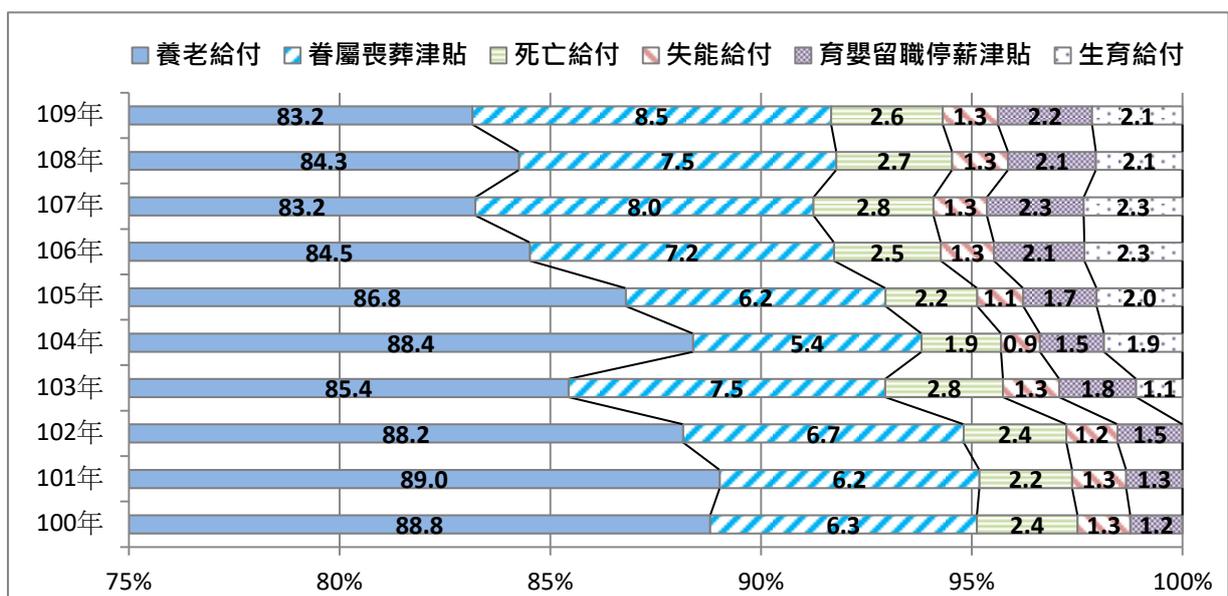
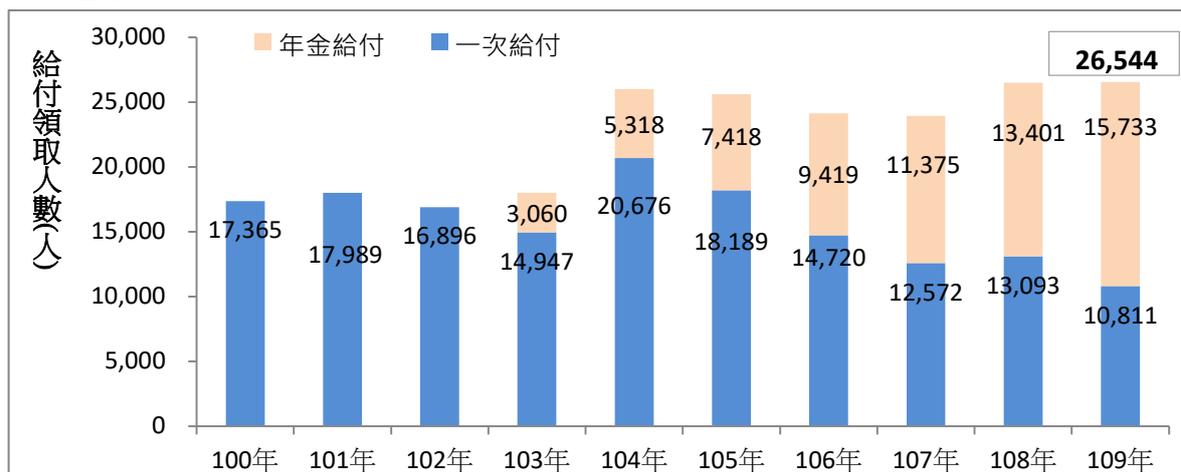


圖 2.21 近 10 年公保各給付項目及金額占比變動情形

2. 養老給付領取概況(按一次給付及年金給付分)

(1) 給付領取人數

109 年公保養老給付領取人數 2 萬 6,544 人，其中一次給付 1 萬 811 人、年金給付 1 萬 5,733 人。因公保自 103 年 6 月新增私校教職員、駐衛警可請領年金，並自 99 年 1 月起符合相關條件者可回溯適用；另於 104 年 6 月再增加「未有月退休(職、伍)給與且未適用優惠存款制度者」亦可請領年金，並自 103 年 6 月起符合相關條件者可回溯適用，爰 103 年起請領養老年年金人數呈現逐年增加趨勢。

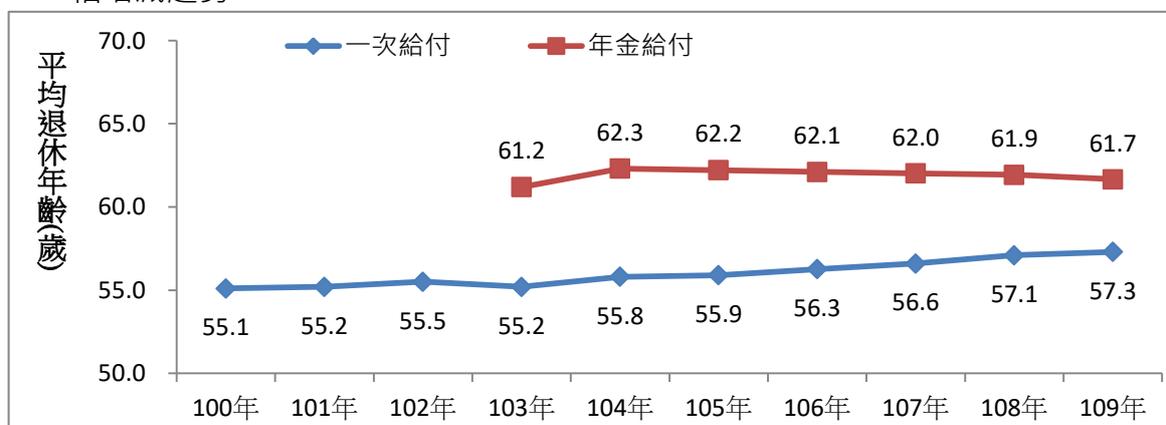


註：年金給付係當年度 12 月底之實際領取人數，未包含遺屬年金。

圖 2.22 近 10 年公保養老給付請領人數變動情形

(2) 給付領取者之平均退休年齡

109 年領取公保養老給付者之平均退休年齡，年金給付為 61.7 歲，相較一次給付 57.3 歲，多出 4.4 歲。觀察近 10 年之變動情形，一次給付自 100 年 55.1 歲上升至 109 年 57.3 歲；年金給付自 103 年 61.2 歲至 109 年 61.7 歲，呈現小幅增減趨勢。

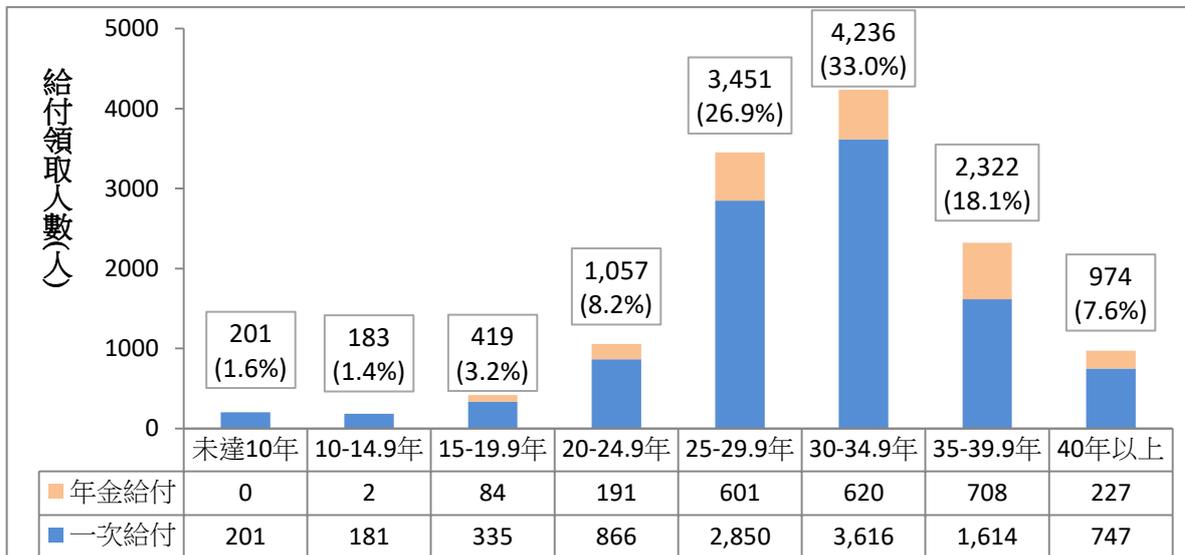


註：本表僅含退休人員。

圖 2.23 近 10 年公保養老給付領取者之平均退休年齡變動情形

(3) 給付領取者之保險年資分布

109年領取公保養老給付之退休人員，一次給付者以保險年資「30-34.9年」人數最多，達3,616人(占34.7%)；年金給付者以保險年資「35-39.9年」人數最多，為708人(占29.1%)。

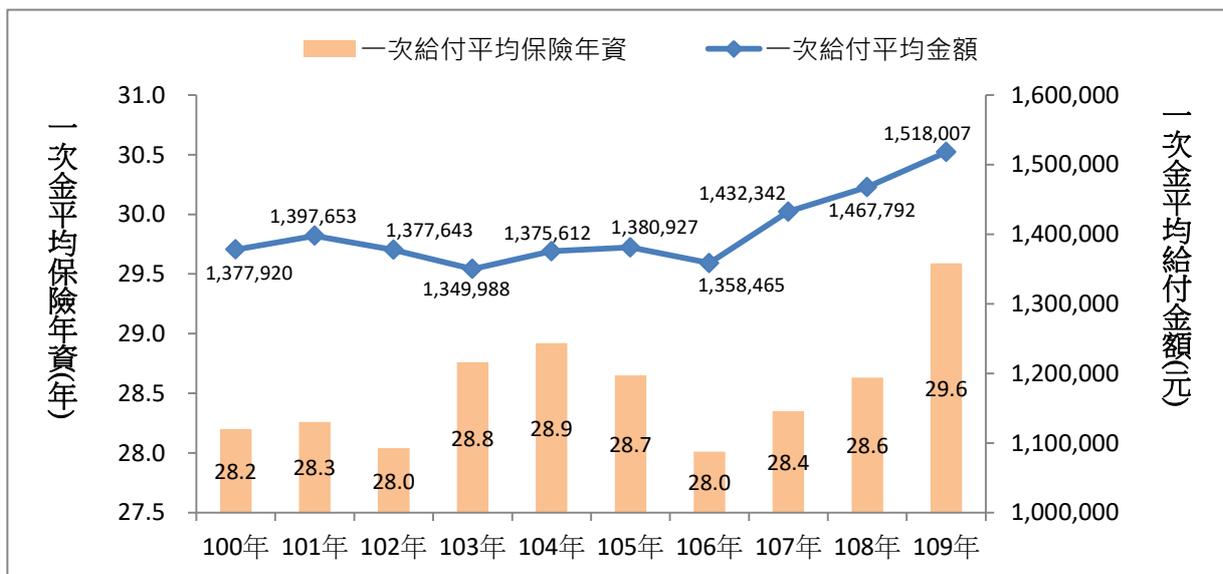


註：年金給付人數係當年度初核給付人數。

圖 2.24 109年公保養老給付領取者之保險年資分布(退休人員)

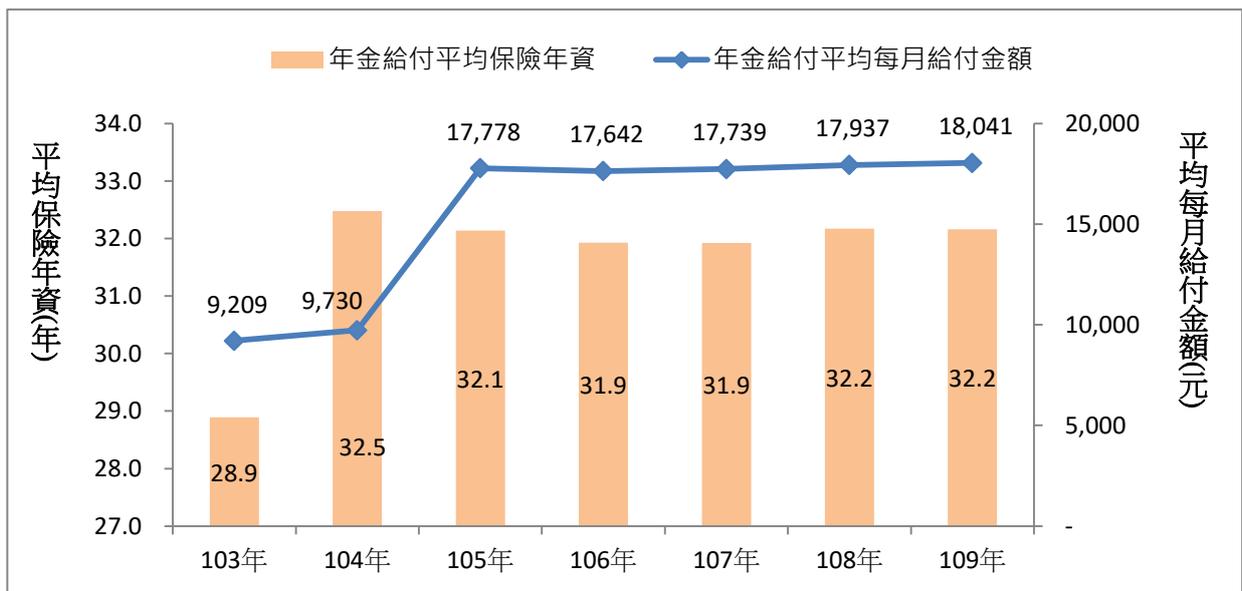
(4) 給付領取者之平均保險年資及給付金額(按一次給付及年金給付分)

觀察近10年公保養老給付領取者一次給付之平均保險年資，自100年起伏緩增至109年為29.6年；一次給付平均金額則介於135.0萬元至151.8萬元間。另年金給付之平均保險年資，109年為32.2年，年資高於一次給付；平均每月給付金額18,041元。



註：本表包含退休人員、資遣人員及離職退保人員。

圖 2.25 近10年公保養老一次給付領取者之平均保險年資及給付金額



註：本表包含退休人員、資遣人員及離職退保人員。

圖 2.26 103-109 年公保養老年金給付領取者之平均保險年資及給付金額

(三) 財務概況

1. 基金運用收益

109 年公保基金已實現年化收益率 2.7%、收益數 85.4 億元，較臺灣銀行 109 年底 2 年期定期存款利率 0.8%，高出 1.9 個百分點；惟加計 109 年度基金投資之金融商品按公允價值評價及外幣資產或負債因匯率變動所列計之未實現損益後，其收益率升為 15.3%、收益數為 483.4 億元，近 10 年最高。

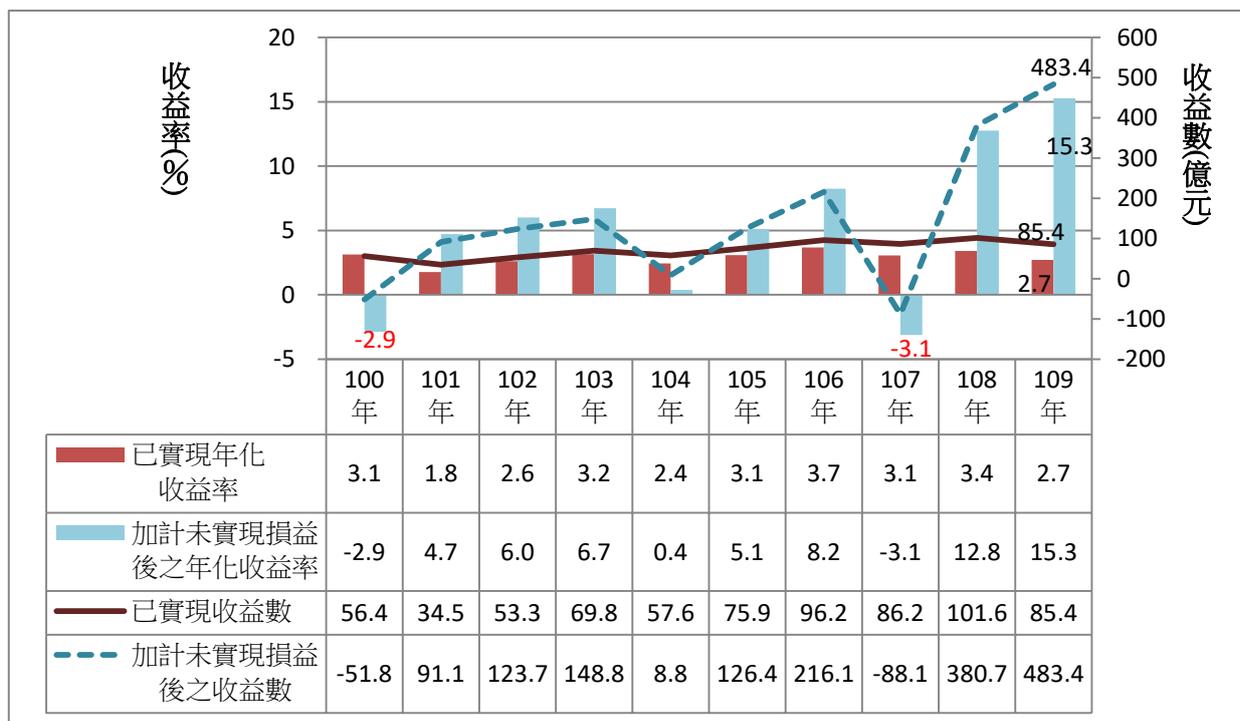


圖 2.27 近 10 年公保基金運用收益變動情形

2. 基金資產配置

109年公保基金準備結餘達3,989.1億元。其中基金運用規模為3,257.5億元，較上一年度增加178.0億元，資產配置以「國內股票及ETF」851.1億元為最多，占26.1%，其次為「國外受益憑證及ETF」840.4億元，占25.8%，再次為「新臺幣存款」355.9億元，占10.9%。

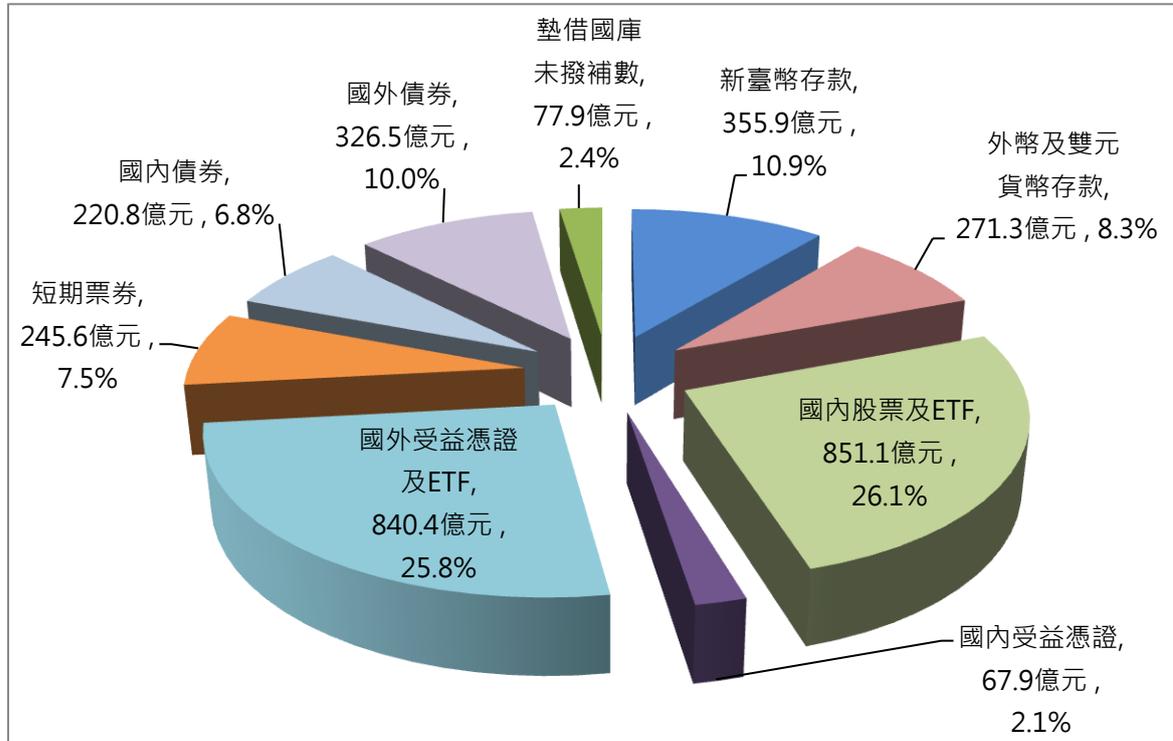


圖 2.28 109年公保基金資產配置情形

3. 精算報告

「公教人員保險法」第8條規定，保險費率應由承保機關委託精算機構，至少每3年辦理一次精算，每次精算50年，爰該保險自88年以來已實施8次財務精算。

109年完成之公教人員保險第8次保險費率精算結果顯示，整體平準費率為8.11%(含適用年金制度者10.16%，不適用年金制度者7.83%)，預計50年內準備金累積餘額不會虧損。

表 2.10 公保最近一次精算結果摘要

資料時間		108 年 12 月 31 日
完成報告時間		109 年 12 月
精算假設	當時費率	8.84% (含適用年金制度者 12.53% · 及不適用年金制度者 8.28%)
	待遇調整率	0.5%
	折現率	3.75%
精算結果	平準費率	8.11% (含適用年金制度者 10.16% · 及不適用年金制度者 7.83%)
	準備金累積餘額虧損年度	50 年內準備金累積餘額 不會虧損

(四) 制度動態

110 年 10 月 28 日考試院會同行政院重行釐定，自 111 年 1 月 1 日起，公教人員保險適用年金制度者之費率自 12.53%調降為 10.16%；不適用年金制度者之費率自 8.28%調降為 7.83%。

< 資料來源 >

1. 臺灣銀行網站統計資料-公教人員保險統計年刊(資料期間：109 年 1 月至 12 月)。
2. 《公教人員保險第 8 次保險費率精算》，財政部 109 年度委託研究。
3. 銓敘部提供資料。

(圖表均由本文自行繪製)

三、農民健康保險

(一) 納保概況

1. 被保險人人數

農保被保險人人數自100年147萬9,148人，逐年降至109年為104萬6,201人，其中100年至102年，平均每年減少約2.7萬人，103年至109年，平均每年減少約5.1萬人，下降趨勢加快。

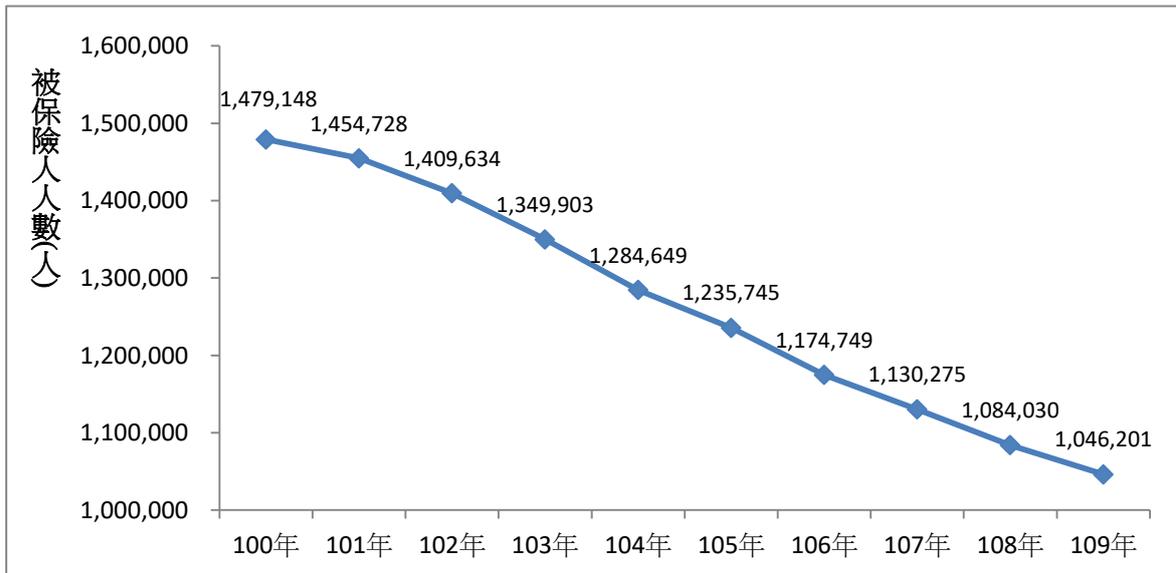


圖 2.29 近 10 年農保被保險人人數

2. 被保險人年齡及性別分布

109年農保被保險人65歲以上計有61萬9,452人，占全體被保險人59.2%，其中以「80-84歲」最多，計13萬7,648人，占全體被保險人13.2%。全體被保險人平均年齡67.6歲，且呈逐年增加趨勢，顯示被保險人年齡偏高。

以性別觀之，109年農保男性被保險人51萬2,918人，占全體被保險人49.0%，女性53萬3,283人，占51.0%。並以65歲為分界點，65歲以下之各年齡層均以男性人數較多，65歲以上則以女性人數較多。男性被保險人平均年齡65.8歲，女性被保險人69.2歲。

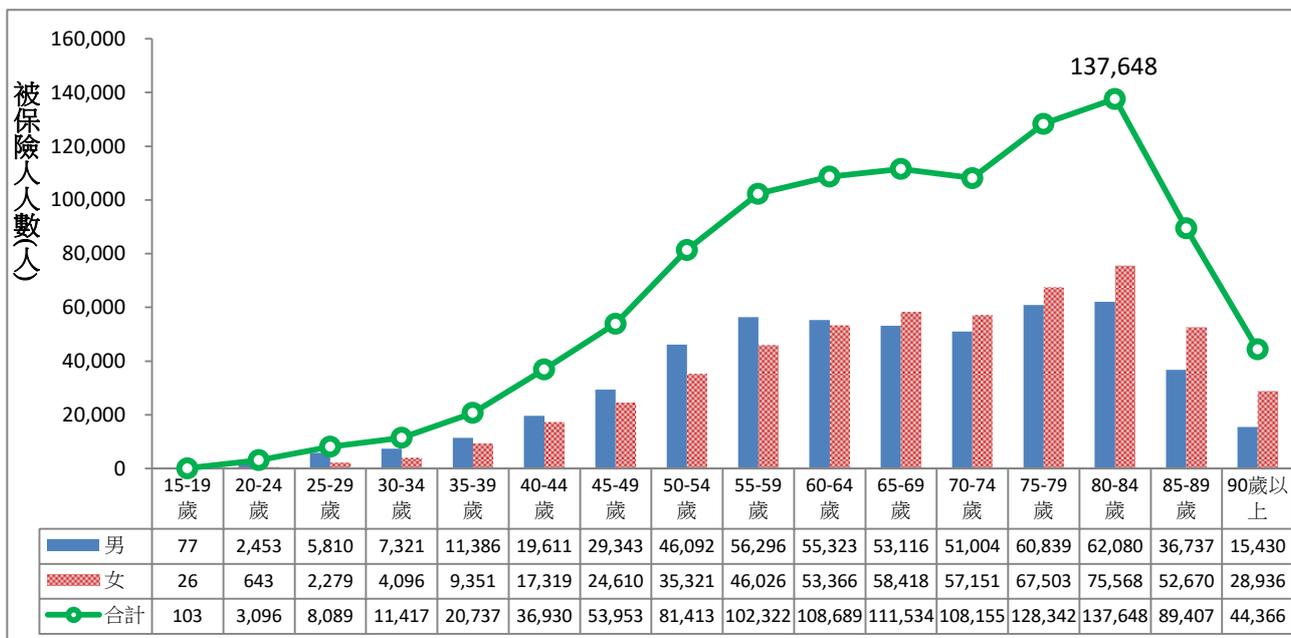
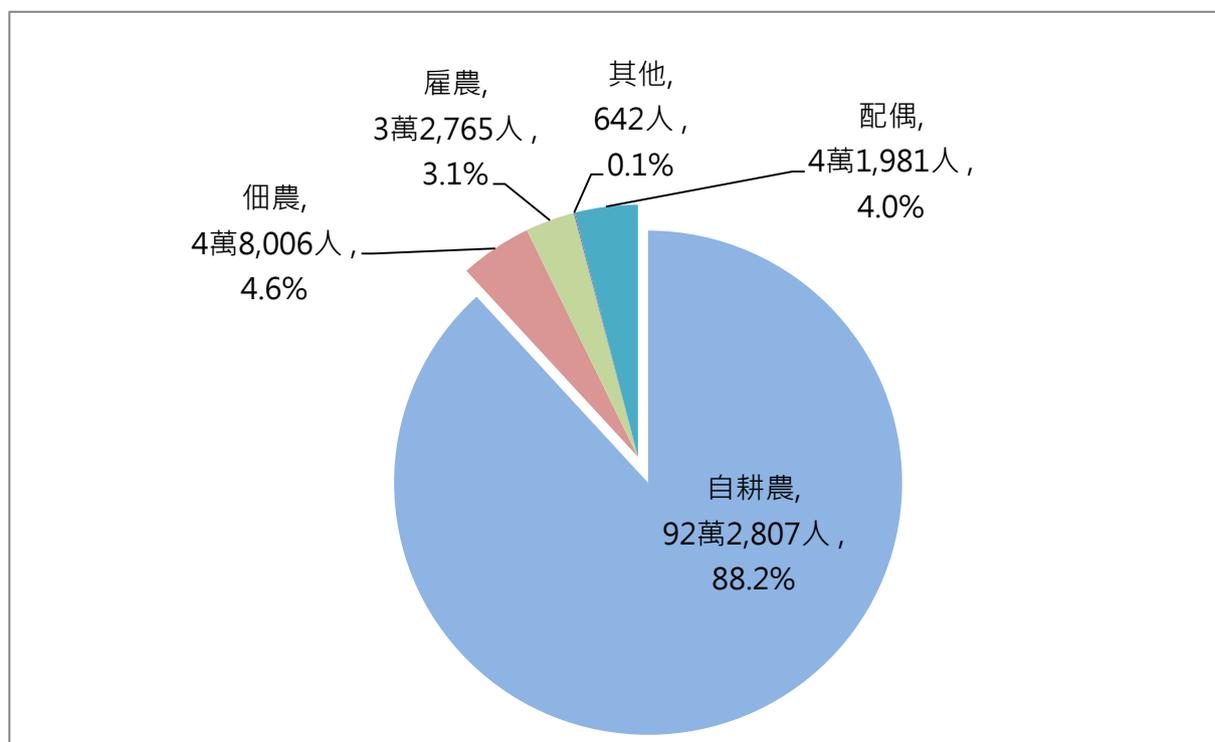


圖 2.30 109 年農保被保險人性別及年齡別分布情形

3. 被保險人身分概況

109 年農保被保險人以「自耕農」身分最多，達 92 萬 2,807 人，占全體被保險人 88.2%，其次為「佃農」4 萬 8,006 人，占 4.6%，再次為「配偶」4 萬 1,981 人，占 4.0%。



註：「其他」包含農校或專著發明者、農林牧場員工、蜂農及實耕者。

圖 2.31 109 年農保被保險人身分別概況

以性別及農會會員身分觀之，109年「農會會員」及「非農會會員」人數約各半，「農會會員」計51萬9,608人，占全體49.6%，其中男性32萬7,862人，多於女性的19萬1,746人；「非農會會員」計52萬6,593人，占全體50.4%，其中女性34萬1,537人，多於男性的18萬5,056人。

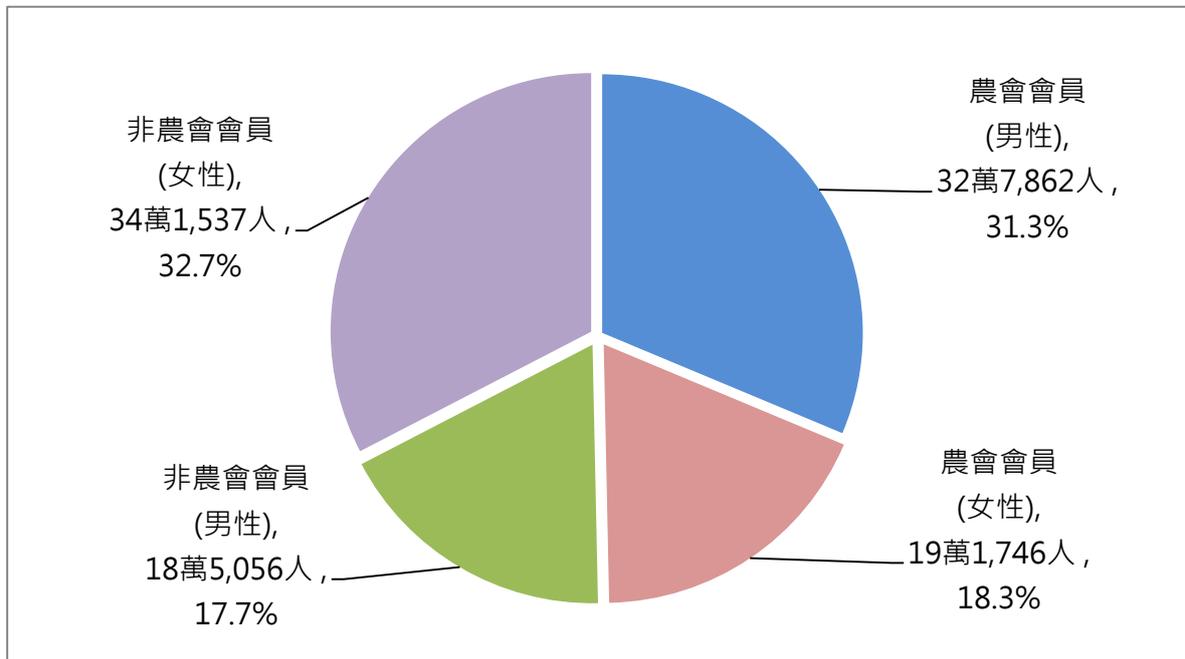


圖 2.32 109年農保被保險人身分別概況(按性別及農會會員分)

(二) 給付概況

農民健康保險給付包含生育給付、身心障礙給付及喪葬津貼等3項，109年農保給付總件數4萬2,309件，給付總金額68.6億元。觀察近10年之各給付項目件數及金額變動情形，普遍呈現下降趨勢。

以件數觀之，「生育給付」減少幅度最大，自100年5,101件降至109年2,181件，減少57.2%(-2,920件)。「身心障礙給付」次之，自100年2萬867件降至109年1萬1,114件，減少46.7%(-9,753件)；而「喪葬津貼」則自100年3萬891件降至109年2萬9,014件，減少6.1%(-1,877件)。

以給付金額及占比觀之，「喪葬津貼」為農保主要給付項目，近10年給付金額所占比率均超過50.0%以上，109年給付金額44.4億元，占64.7%。「身心障礙給付」及「生育給付」給付金額及占比則呈現減少趨勢，109年分別為23.8億元(占34.7%)及0.4億元(占0.6%)。

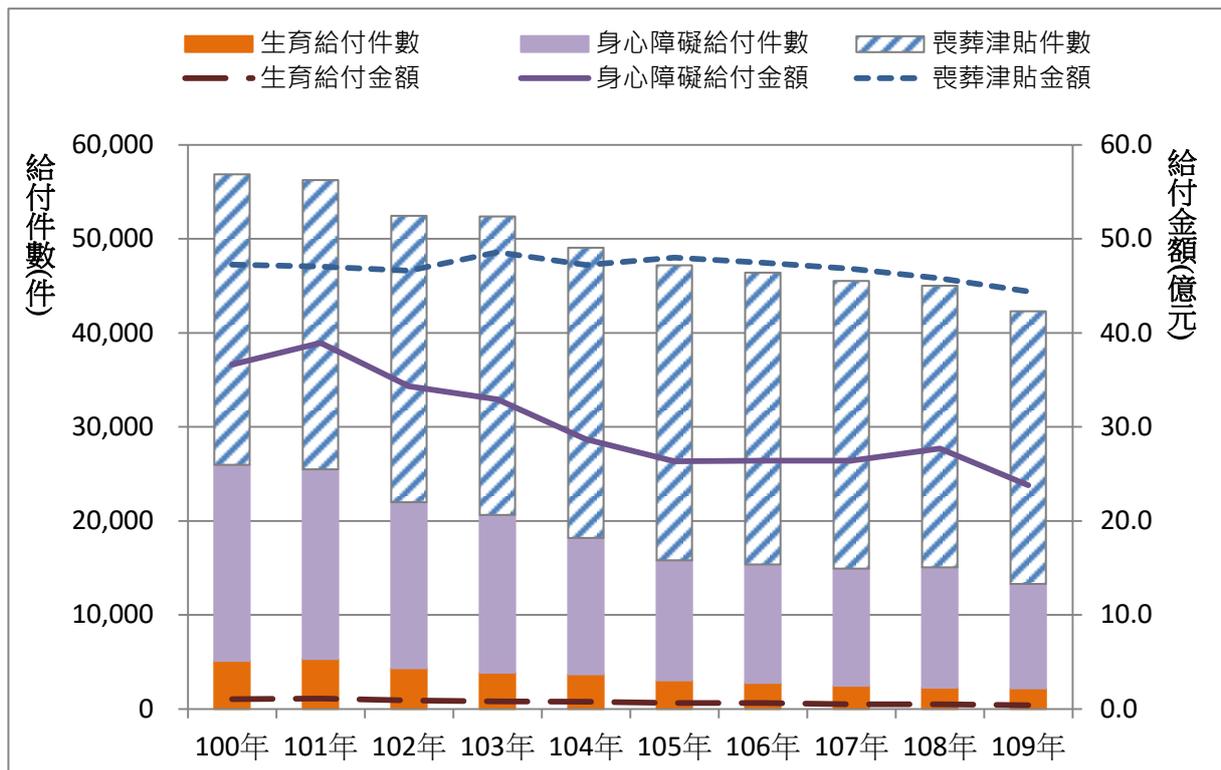


圖 2.33 近 10 年農保各項給付件數及金額變動情形

表 2.11 近 10 年農保各項給付件數及金額

年度	總 計			生育給付			身心障礙給付			喪葬津貼		
	件數	金額	金額 占比	件數	金額	金額 占比	件數	金額	金額 占比	件數	金額	金額 占比
	件	億元	%	件	億元	%	件	億元	%	件	億元	%
100	56,859	84.9	100.0	5,101	1.1	1.3	20,867	36.6	43.1	30,891	47.3	55.6
101	56,234	87.1	100.0	5,314	1.1	1.3	20,166	38.9	44.7	30,754	47.1	54.0
102	52,457	81.8	100.0	4,347	0.9	1.1	17,654	34.3	41.9	30,456	46.6	57.0
103	52,379	82.3	100.0	3,853	0.8	1.0	16,771	32.9	40.0	31,755	48.6	59.0
104	49,058	76.7	100.0	3,682	0.8	1.0	14,507	28.7	37.4	30,869	47.2	61.6
105	47,194	75.0	100.0	3,046	0.6	0.8	12,773	26.3	35.2	31,375	48.0	64.0
106	46,386	74.4	100.0	2,781	0.6	0.8	12,595	26.4	35.5	31,010	47.5	63.7
107	45,518	73.7	100.0	2,459	0.5	0.7	12,481	26.4	35.8	30,578	46.8	63.5
108	45,001	74.0	100.0	2,246	0.5	0.7	12,806	27.7	37.4	29,949	45.8	61.9
109	42,309	68.6	100.0	2,181	0.4	0.6	11,114	23.8	34.7	29,014	44.4	64.7

(三) 財務概況

1. 財務虧損情形

農民健康保險自開辦以來，即處於財務虧損狀態，近 10 年平均每年虧損約 39 億元，至 109 年累積虧損總計 1,675.9 億元。政府依法每年編列預算撥補虧損，至 109 年底止，已撥補虧損數 1,638.6 億元，尚餘 37.3 億元待撥補。

表 2.12 歷年農保財務虧損情形

單位：億元

年度	虧損數	年度	虧損數
79 年	37.4	101 年	42.9
80 年	67.3	102 年	38.3
81 年	118.4	103 年	40.2
82 年	136.6	104 年	36.1
83 年	169.2	105 年	36.4
84 年	147.0	106 年	37.8
85 年	0.9	107 年	39.1
86 年	6.1	108 年	40.7
87 年	30.6	109 年	36.6
88 年(上半年)	42.3	合計	1,675.9
88 年(下半年)及 89 年	125.8	已撥補金額	1,638.6
90 年	77.9	待撥補金額	37.3
91 年	35.1		
92 年	27.1		
93 年	41.5		
94 年	38.2		
95 年	35.2		
96 年	35.2		
97 年	39.2		
98 年	39.6		
99 年	38.1		
100 年	39.3		

2. 精算報告

農民健康保險現行費率為 2.55%，而依據最近一次 110 年 2 月完成之農民健康保險費率精算結果顯示，長期平衡費率為 6.95%。

表 2.13 農保最近一次精算結果摘要

資料時間(評價日)		109 年 12 月 31 日	
報告完成時間		110 年 2 月	
精算 假設	資產報酬率	3.00%	
	投保金額	10,200 元	
	投保薪資調整率	0%	
精算 結果	長期平衡 費率	喪葬津貼	4.39%
		身心障礙給付	2.51%
		生育給付	0.05%
		合計	6.95%

(四) 制度動態

1. 109 年 11 月 12 日行政院農業委員會修正發布「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」，增訂農民依民法第 850 條之 1 規定，以完成農育權設定之農地參加農保之資格條件，以保障其加保權益。
2. 110 年 12 月 7 日立法院三讀通過修正「農民健康保險條例」部分條文，增訂第 5 條之 1 放寬 50 歲以下、且未領取陸海空軍軍官士官服役條例第 23 條第 1 項第 2 款退休俸或退伍金之退伍軍人，於實際從農時得以參加農保，鼓勵該等人員盡早投入農業生產；修正第 7 條被保險人之自有農地被徵收或徵收前已與需地機構協議價購，致土地面積不符合加保規定，得續保一定期間，但年滿 65 歲且加保年資累計達 15 年者，不受續保一定期間之限制，避免老年農民因其農地被徵收或協議價購，影響其參加農保之資格；修正第 24 條刪除生育給付有關投保天數之限制，如被保險人參加農保期間，本人或其配偶有分娩或早產者，得請領生育給付，避免因職域轉換導致影響請領生育給付之權益等。

< 資料來源 >

1. 勞動部勞工保險局網站統計資料 - 109 年農民健康保險統計年報。
2. 行政院農業委員會提供資料。

(圖表均由本文自行繪製)

四、國民年金保險

(一) 納保概況

1. 被保險人人數

國民年金保險於 97 年 10 月起開辦，主要納保對象為年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公保及軍保的國民。自開辦起，被保險人人數逐年下降，自 97 年 422 萬 905 人逐年降至 109 年 310 萬 5,983 人，減少約 111.5 萬人(-26.4%)。

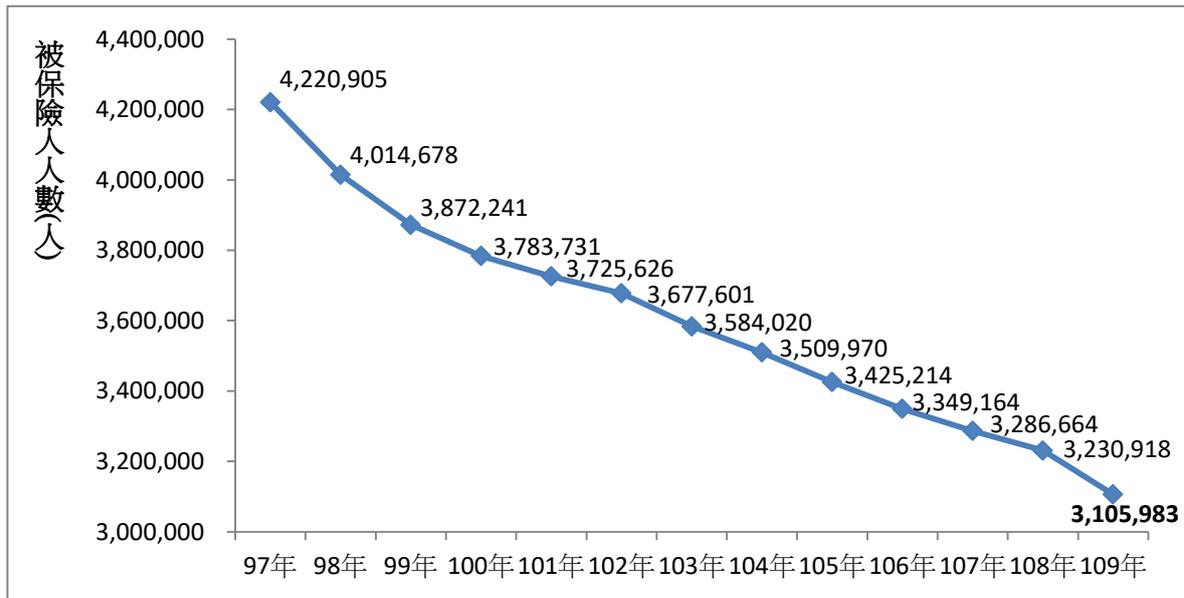


圖 2.34 歷年國保被保險人人數變動情形

2. 被保險人年齡及性別分布

109 年國保被保險人以「40-44 歲」為最多，達 41 萬 6,202 人，占全體被保險人 13.4%，「30-34 歲」最少，為 34 萬 2,916 人，占 11.0%，其他年齡層人數分布差異不大。全體被保險人平均年齡 44.7 歲。

以性別觀之，109 年男性被保險人為 151 萬 1,066 人，占全體被保險人 48.7%，女性為 159 萬 4,917 人，占 51.3%，其中「25-29 歲」及「50-54 歲」年齡層之男性多於女性。男性被保險人平均年齡 44.3 歲，女性被保險人 44.9 歲。

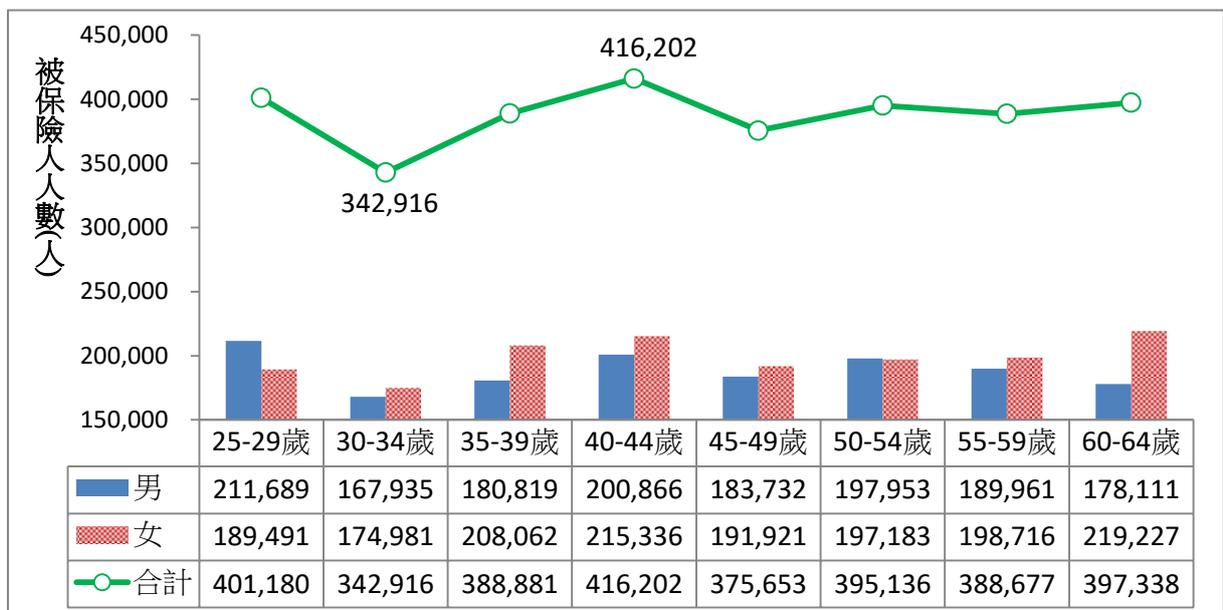


圖 2.35 109 年國保被保險人性別及年齡別分布情形

以近 10 年年齡分布占比變動情形觀之，自 100 年至 108 年，以「60-64 歲」占比最高，介於 13.3%-15.7%之間；惟近年「40-44 歲」及「50-59 歲」占比有上升趨勢，至 109 年改以「40-44 歲」占比最高，為 13.4%。

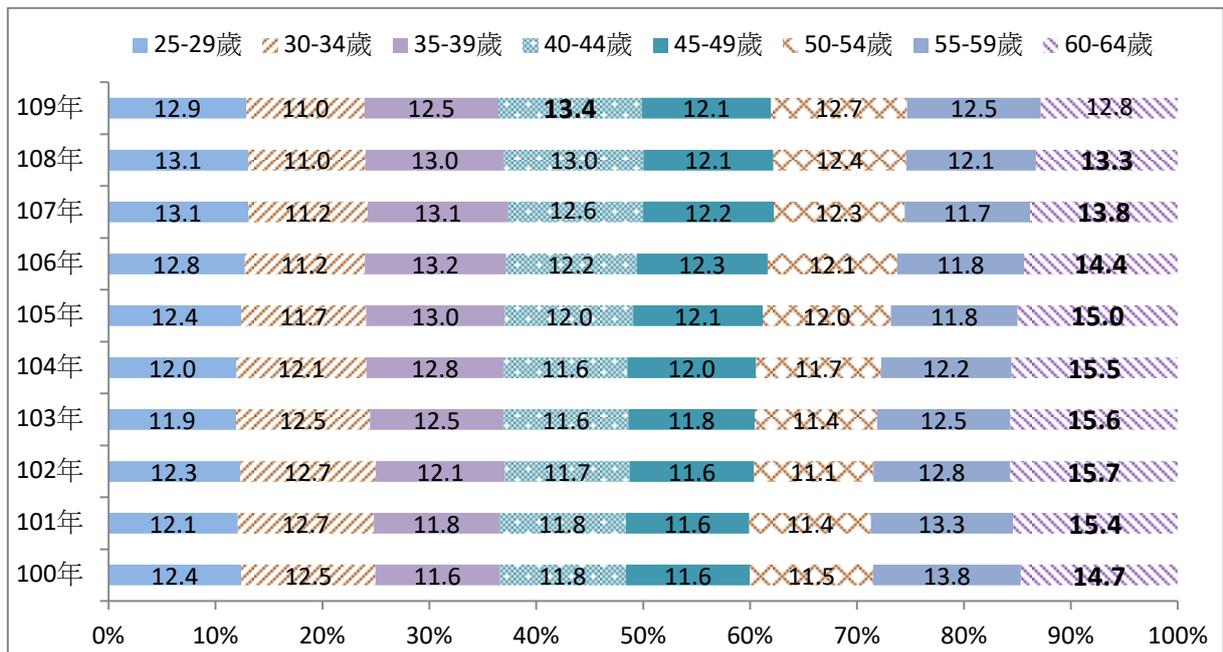
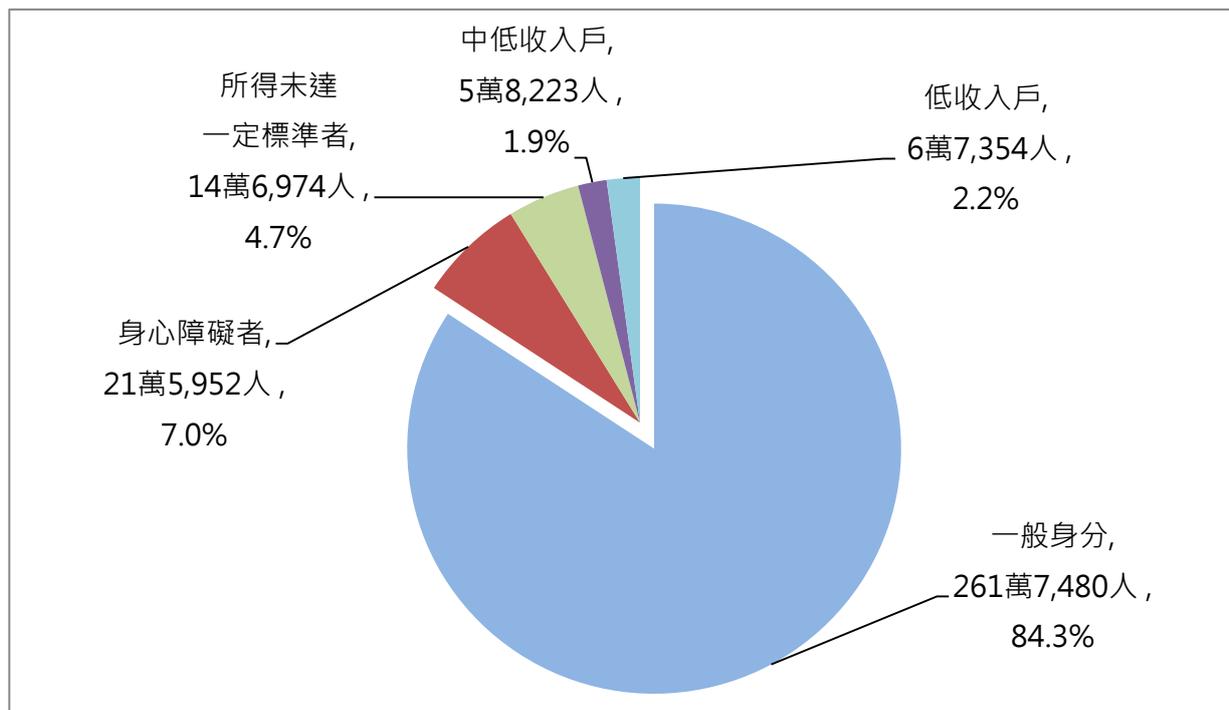


圖 2.36 近 10 年國保被保險人占比情形(按年齡別分)

3. 被保險人身分概況

109 年國保被保險人人數總計 310 萬 5,983 人，其中以「一般身分」261 萬 7,480 人為最多，占全體被保險人 84.3%，「身心障礙者」21 萬 5,952 人次之，占 7.0%。



註：109年6月修正「國民年金法」，增訂符合社會救助法規定之「中低收入戶」為保險費補助對象。

圖 2.37 109年國保被保險人身分別概況

觀察近 10 年被保險人身分別概況，「所得未達一定標準者」納保人數起伏變化不大，惟 109 年人數明顯下降，因部分人數移至增訂之「中低收入戶」身分別；「低收入戶」納保人數則自開辦起逐年快速增加，至 103 年以後逐年下降。

表 2.14 近 10 年國保被保險人人數(按身分別分)

單位：人

年度	一般身分	身心障礙者	所得未達一定標準者	中低收入戶	低收入戶	總計
100年	3,295,839	250,688	175,133	-	62,071	3,783,731
101年	3,220,523	248,294	184,193	-	72,616	3,725,626
102年	3,180,002	246,392	174,787	-	76,420	3,677,601
103年	3,085,741	242,340	178,624	-	77,315	3,584,020
104年	3,024,520	240,414	169,416	-	75,620	3,509,970
105年	2,943,026	234,657	173,353	-	74,178	3,425,214
106年	2,882,608	231,029	164,309	-	71,218	3,349,164
107年	2,820,384	226,595	169,707	-	69,978	3,286,664
108年	2,775,350	222,680	164,426	-	68,462	3,230,918
109年	2,617,480	215,952	146,974	58,223	67,354	3,105,983

註：109年6月修正「國民年金法」，增訂符合社會救助法規定之「中低收入戶」為保險費補助對象。

4. 應計保險費負擔情形

國保應計保險費由被保險人及政府兩方負擔，一般被保險人由政府補助 40% 保險費；身心障礙及經濟弱勢族群，依程度不同提高補助比率至 55%、70% 或 100%。109 年應計保險費總計 516.2 億元，其中被保險人負擔約 332.4 億元，政府補助約 183.9 億元。

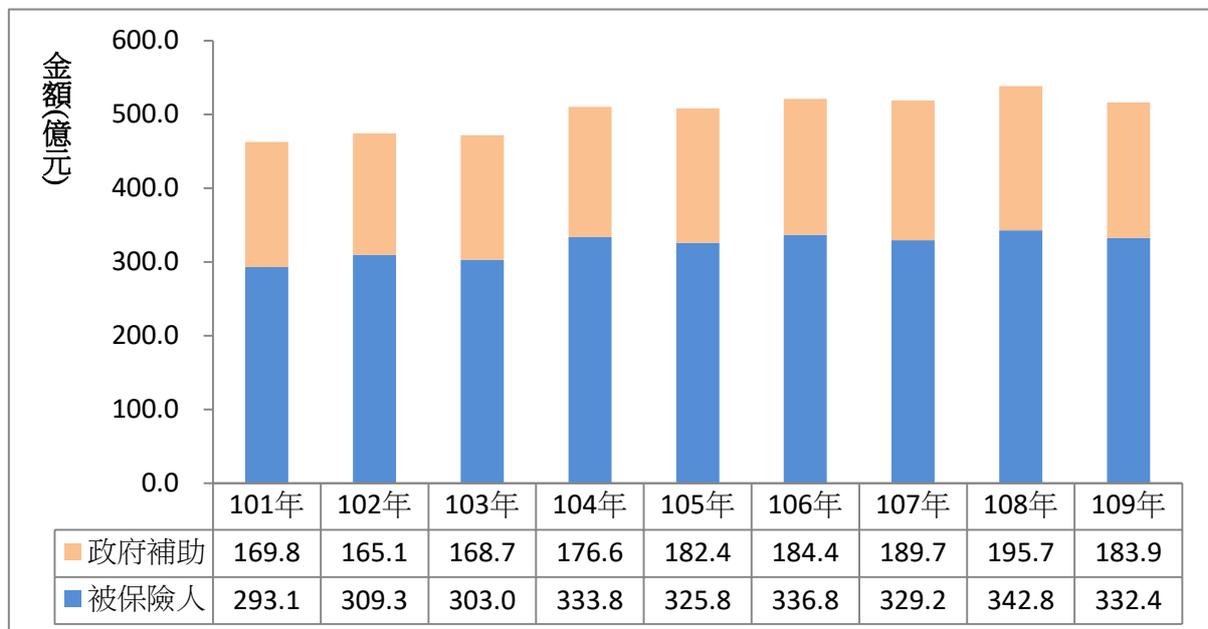


圖 2.38 101-109 年國保應計保險費負擔情形

(二) 給付概況

國保給付項目包括老年年金給付、身心障礙年金給付、喪葬給付、遺屬年金給付及生育給付(100 年 7 月起增列)等 5 項。至於老年基本保證年金及原住民給付，係銜接國民年金開辦前之敬老津貼及原住民敬老津貼，相關資料詳見本專刊「制度概況」單元之我國老年經濟安全制度概況(109 年)「壹、概論」。

1. 各給付項目人數

觀察近 10 年國保各給付項目人數，除「喪葬給付」人數逐年減少及「生育給付」自 101 年起微幅增減外，其餘給付項目人數均逐年增加，總人數自 100 年 32 萬 6,898 人，逐年成長至 109 年達 132 萬 5,708 人，其中以「老年年金給付」118 萬 9,171 人為最多，占 89.7%，「遺屬年金給付」10 萬 1,111 人次之，占 7.6%。

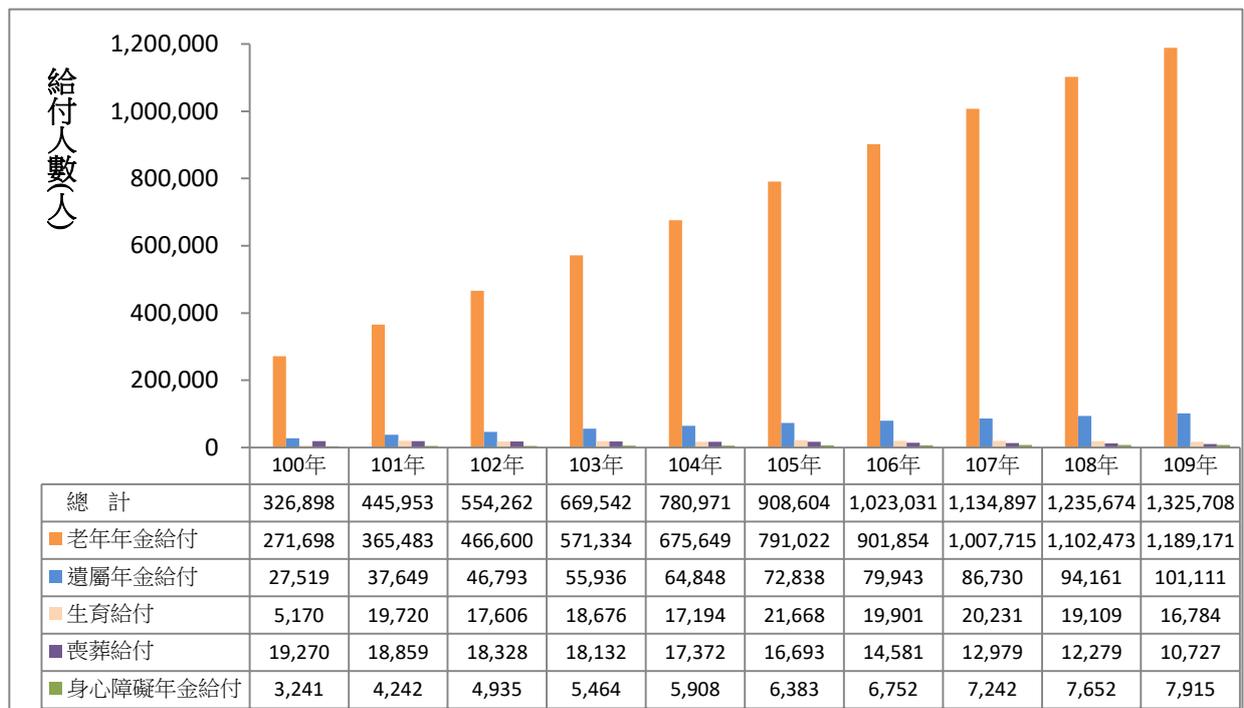


圖 2.39 近 10 年國保各給付項目人數

2. 各給付項目金額

觀察近 10 年國保各給付項目總金額，自 100 年 112.1 億元，逐年成長至 109 年達 602.9 億元，其中「老年年金給付」為最大宗，自 100 年 84.1 億元，逐年成長至 109 年達 533.6 億元，占 88.5%，其次增加金額較多者為「遺屬年金給付」，「喪葬給付」則逐年微幅下降。在老年年金給付的帶動下，總給付金額之變動情形與老年年金給付一致。

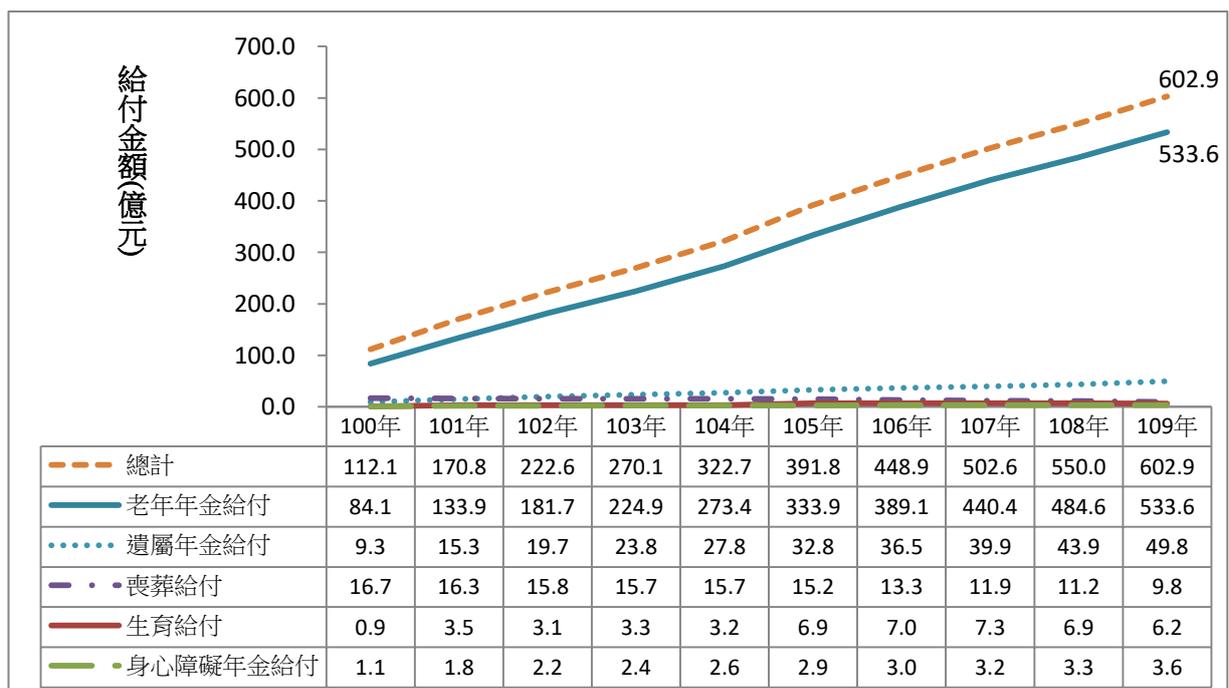


圖 2.40 近 10 年國保各給付項目金額

(三) 財務概況

1. 基金運用收益

觀察近 10 年基金運用收益情形，除 100 年、104 年及 107 年因全球金融市場動盪，收益數及收益率為負值，其餘年度均為正值，108 年則因全球金融市場表現良好，投資得利，收益數高達 389.6 億元，收益率 12.0%，為近 10 年最高點，109 年雖受到 COVID-19 疫情影響，全球金融市場動盪，因多元投資及積極布局，年底收益數仍維持 319.4 億元，收益率 8.8%；期末基金之投資運用金額則持續增加，至 109 年底止，投資運用金額達 4,177.6 億元。

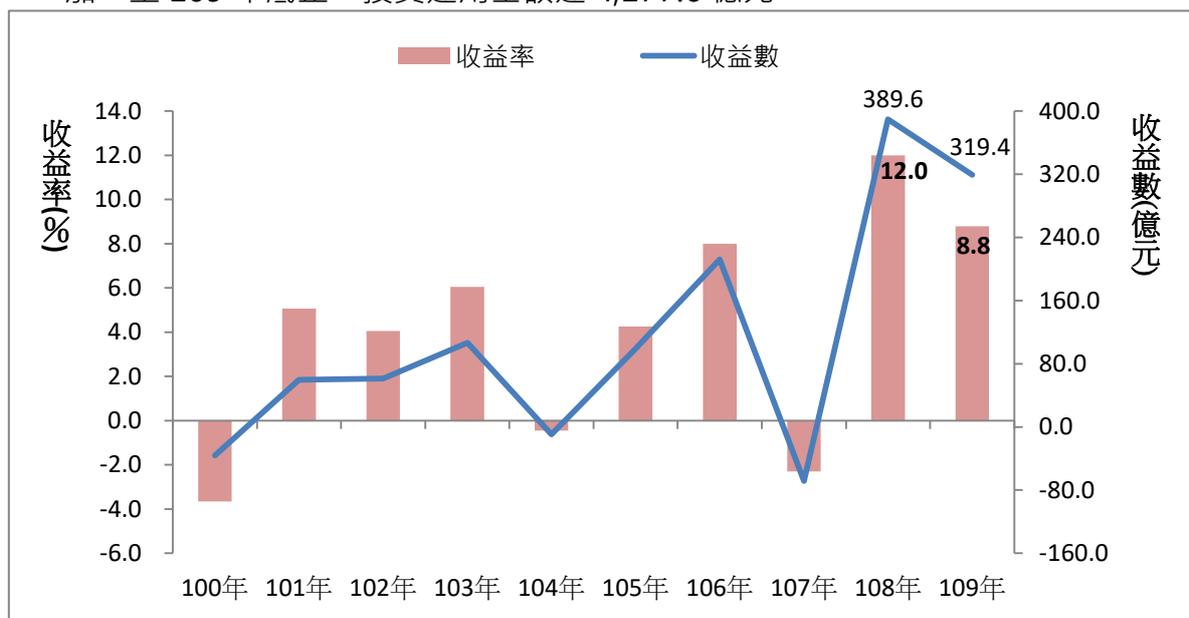


圖 2.41 近 10 年國保基金運用收益變動情形

表 2.15 近 10 年國保基金運用收益概況

年度	收益數(億元)	收益率(%)	期末基金之投資運用金額(億元)
100 年	-36.1	-3.7	1,024.2
101 年	59.6	5.1	1,364.0
102 年	61.1	4.1	1,698.3
103 年	106.5	6.1	1,908.1
104 年	-9.6	-0.5	2,160.0
105 年	99.5	4.3	2,504.1
106 年	212.2	8.0	2,931.7
107 年	-68.5	-2.3	3,104.0
108 年	389.6	12.0	3,692.6
109 年	319.4	8.8	4,177.6

註：1.收益率係評價後收益率。

2.基金收益數係當年度至各月底或各年底之累計收益數。

2. 基金資產配置

109年底國保基金運用規模為4,177.6億元，較上一年度增加485.1億元，國內外委託經營占30.0%；自行運用占70.0%；主要為「國外投資」占24.3%、「股票及受益憑證投資」占18.7%及「轉存金融機構」占10.1%。

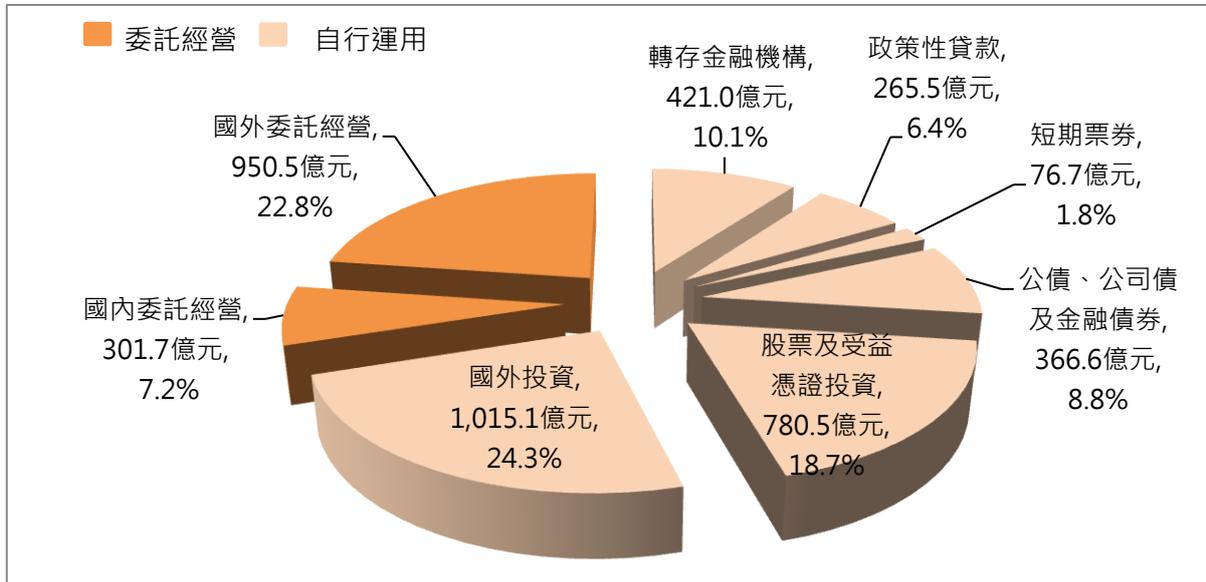


圖 2.42 109 年國保基金資產配置情形

3. 精算報告

「國民年金法施行細則」第 10 條規定，保險財務應由保險人至少每 2 年精算一次，每次精算 40 年。

國保 108 年至 109 年保險費率為 9%，依 109 年公布完成之國民年金保險費率精算及財務評估結果顯示，最適提撥率為 20.24%，在費率依法每 2 年調高費率 0.5%，至上限 12% 情形下，基金預估可支付至 140 年。

表 2.16 國保最近一次財務精算結果摘要

資料時間(評價日)		108 年 10 月 1 日		
報告完成時間		109 年 9 月		
精算 假設	投資報酬率	3.5%		
	消費者物價指數變動率	1.35%		
精算 結果	最適提撥率	20.24%		
	基金餘額將不足以支付 當年度給付之年度	依法每 2 年調高費率 0.5%， 至上限 12%	140 年	
		費率維持 9%	137 年	
		費率調高並維持 9.5%	137 年	
不考慮未來保費收入之情況		122 年		

(四) 制度動態

1. 109 年 6 月 3 日，總統修正公布「國民年金法」，增訂符合社會救助法規定之中低收入戶為保險費補助對象，並比照所得未達 1.5 倍之保險費補助比率(被保險人 30%、政府 70%)；有關第 40 條遺屬年金給付條件所設每月工作收入限制，參照勞工保險條例第 63 條規定，將月投保金額修正為基本工資，以符合目前社會現況及各社會保險內涵趨於一致。
2. 110 年 1 月 1 日起，國民年金保險費率由 9%調整為 9.5%。

<資料來源>

1. 勞動部勞工保險局網站統計資料 - 109 年國民年金保險統計年報。
2. 勞動部勞動基金運用局網站統計資料。
3. 《國民年金保險費率精算及財務評估》，勞工保險局 108 年度委託研究(109 年完成報告)。

(圖表均由本文自行繪製)

參、職業別退休金

一、勞工退休金制度(舊制及新制)³

(一) 舊制勞工退休金(依「勞動基準法」辦理)

1. 提撥概況

109年底提存戶數為8萬9,793戶，有餘額戶數為8萬6,055戶，提存金額(含孳息、收益)為1,026.1億元。

2. 給付概況

109年底，退休人數為3萬9,507人，總給付金額為838億元，平均給付金額為212.2萬元。以性別觀之，男性有2萬2,860人(占57.9%)，平均給付金額為248.1萬元；女性有1萬6,647人(占42.1%)，平均給付金額為162.9萬元，僅約為男性的65.7%。

由歷年給付金額觀之，勞退舊制自73年8月1日起實施，76年起適用之勞工按本制度規定退休，平均給付金額由76年的42.3萬元，至109年已倍增至212.2萬元，惟女性勞工之平均給付金額歷年皆低於全體平均。

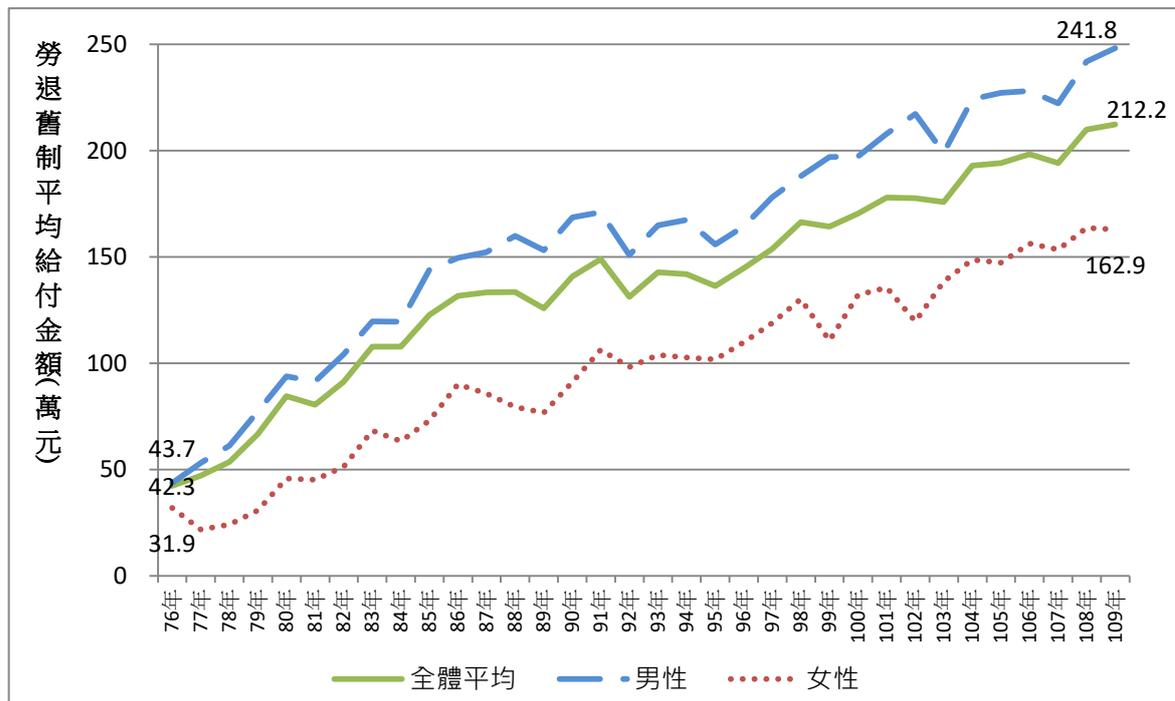


圖 3.1 歷年勞退舊制平均給付金額(按性別分)

³ 勞工退休金為強制雇主應給付勞工退休金的制度，舊制依「勞動基準法」辦理，為確定給付制；新制依「勞工退休金條例」辦理，自94年7月1日施行，為確定提撥制(個人退休金專戶)。

3. 財務概況

(1) 基金概況

至 109 年底舊制勞退基金運用餘額為 8,975.5 億元，歷年累積情形如下表。另因勞動基準法於 104 年 2 月 4 日增訂第 56 條第 2 項規定，雇主須於每年年度終了前，估算勞工退休金準備專戶餘額，如該餘額不足給付次一年度成就退休條件勞工之退休金，雇主應於次年 3 月底前一次補足差額，故 105 年提存金額大幅增加，此後又再度下降。

表 3.1 歷年勞退舊制基金提撥概況

單位：億元

年度	提存金額 (含孳息、收益)	撥發金額	累計提存金額 (含孳息、收益)	累計撥發金額	基金運用餘額
90 年	688.8	387.8	4,969.9	2,520.2	2,613.9
91 年	688.2	365.6	5,658.1	2,885.8	2,930.5
92 年	665.0	324.3	6,323.1	3,179.4	3,293.3
93 年	700.1	284.3	7,023.2	3,463.6	3,738.5
94 年	683.6	424.2	7,706.8	3,887.9	3,917.4
95 年	659.8	398.2	8,366.6	4,286.1	4,201.1
96 年	672.2	402.9	9,038.8	4,689.0	4,589.9
97 年	738.6	437.7	9,777.4	5,126.7	4,716.2
98 年	705.4	448.7	10,482.8	5,575.4	4,968.3
99 年	683.1	318.7	11,165.9	5,894.1	5,378.1
100 年	561.7	325.0	11,727.6	6,219.1	5,621.3
101 年	562.7	395.7	12,290.3	6,614.8	5,800.5
102 年	570.5	515.6	12,860.8	7,130.4	6,016.2
103 年	652.0	587.2	13,512.8	7,717.6	6,310.4
104 年	836.4	611.1	14,349.2	8,328.7	6,594.7
105 年	2,265.2	755.5	16,614.4	9,084.2	8,183.8
106 年	1,127.6	833.7	17,742.0	9,917.9	8,687.0
107 年	1,234.2	827.8	18,976.3	10,745.7	9,258.3
108 年	1,109.7	880.0	20,085.9	11,625.7	9,425.3
109 年	1,026.1	1,297.7	21,112.1	12,923.4	8,975.5

(2) 基金運用效益

觀察自 90 年以來舊制勞工退休金運用收益情形，97 年受全球金融海嘯衝擊，實際收益數為-428.3 億元，收益率為-9.4%，98 年則分別回升至 637.6 億元及 13.4%，之後 100 年、104 年及 107 年實際收益數及收益率為負值，其

餘年度均為正值。109年度實際收益數為722.1億元，實際收益率為8.5%；自76年至109年運用淨利益為5,317.5億元。

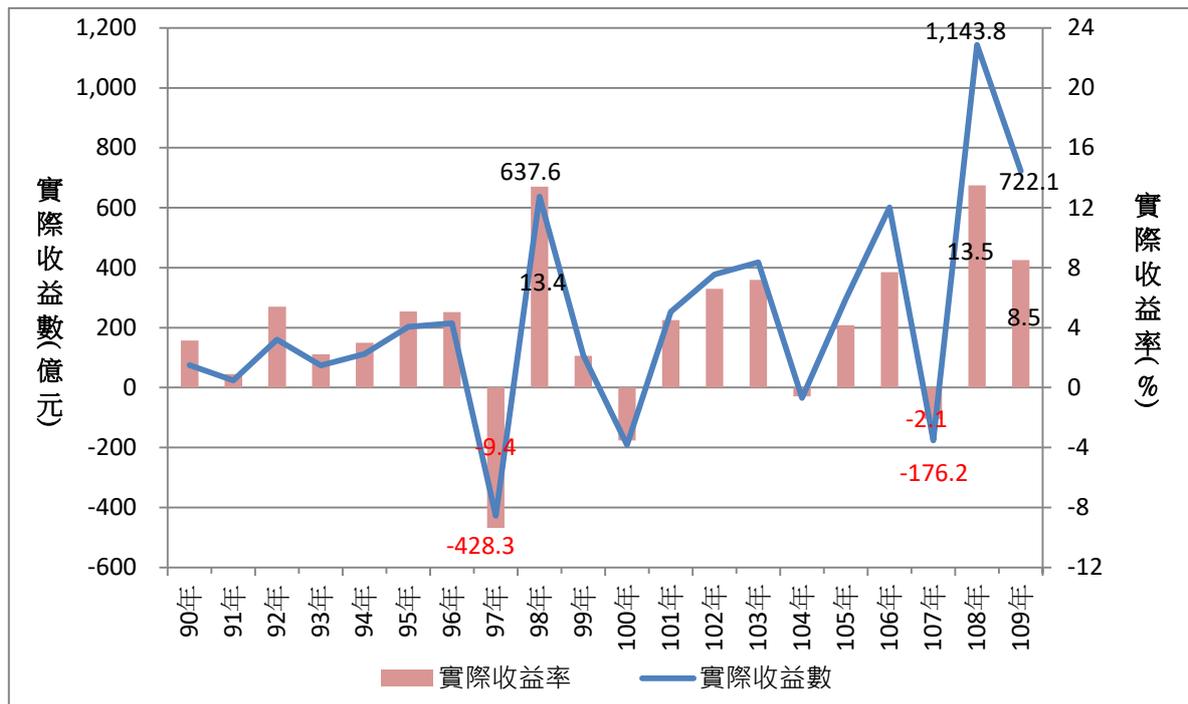


圖 3.2 歷年勞退舊制基金收益情形

表 3.2 歷年勞退舊制基金收益情形及基金運用餘額

年度	實際收益數(億元)	實際收益率(%)	基金運用餘額(億元)
90年	74.4	3.1	2,613.9
91年	23.5	0.9	2,930.5
92年	160.6	5.4	3,293.3
93年	74.3	2.2	3,738.5
94年	111.8	3.0	3,917.4
95年	202.3	5.1	4,201.1
96年	214.5	5.0	4,589.9
97年	-428.3	-9.4	4,716.2
98年	637.6	13.4	4,968.3
99年	108.3	2.1	5,378.1
100年	-191.0	-3.5	5,621.3
101年	252.7	4.5	5,800.5
102年	377.1	6.6	6,016.2
103年	417.7	7.2	6,310.4
104年	-34.7	-0.6	6,594.7
105年	295.0	4.2	8,183.8

年度	實際收益數(億元)	實際收益率(%)	基金運用餘額(億元)
106年	601.7	7.7	8,687.0
107年	-176.2	-2.1	9,258.3
108年	1,143.8	13.5	9,425.3
109年	722.1	8.5	8,975.5

(3) 基金資產配置

109年底基金運用規模為8,975.5億元，較上年減少449.8億元，國內外委託經營占52.7%；自行運用占47.3%，主要為：「國外投資」占13.9%、「轉存金融機構」占12.2%及「股票及受益憑證投資(含期貨)」占11.3%。

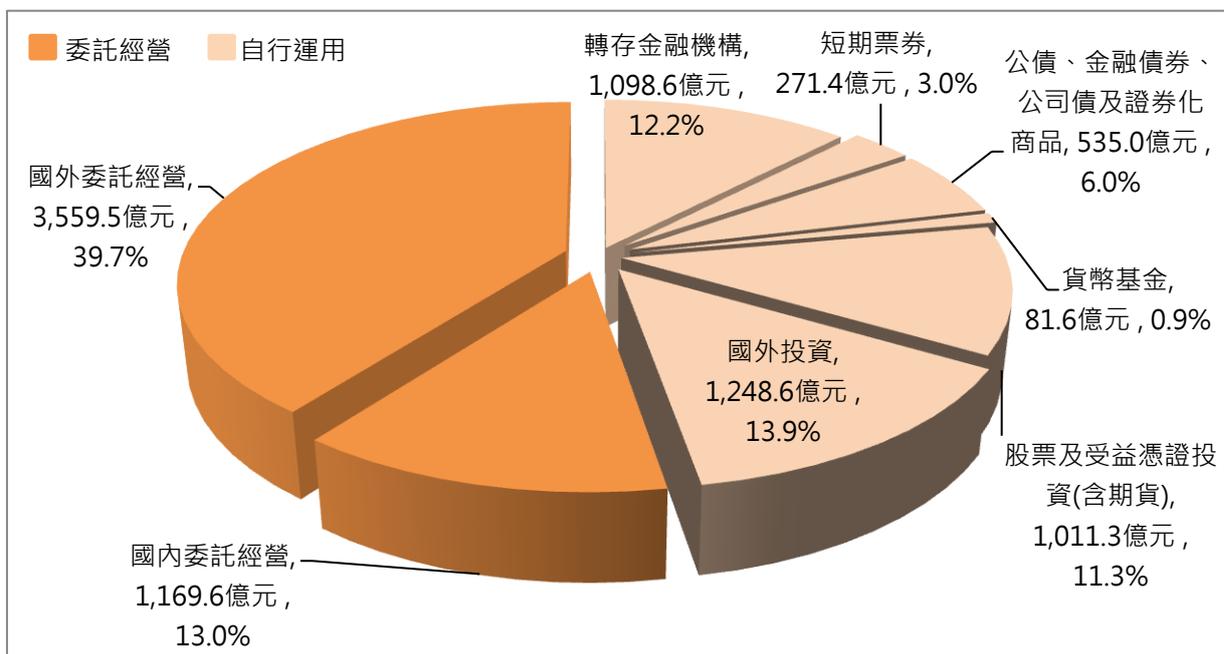


圖 3.3 109 年勞退舊制基金資產配置情形

(二) 新制勞工退休金(依「勞工退休金條例」辦理)

1. 提繳概況

(1) 單位及人員

勞退新制自 94 年 7 月施行以來，提繳單位數及人數皆逐年增加，至 109 年底止，提繳單位為 53.7 萬個，提繳人數有 708.4 萬人，歷年增加情形如下圖。

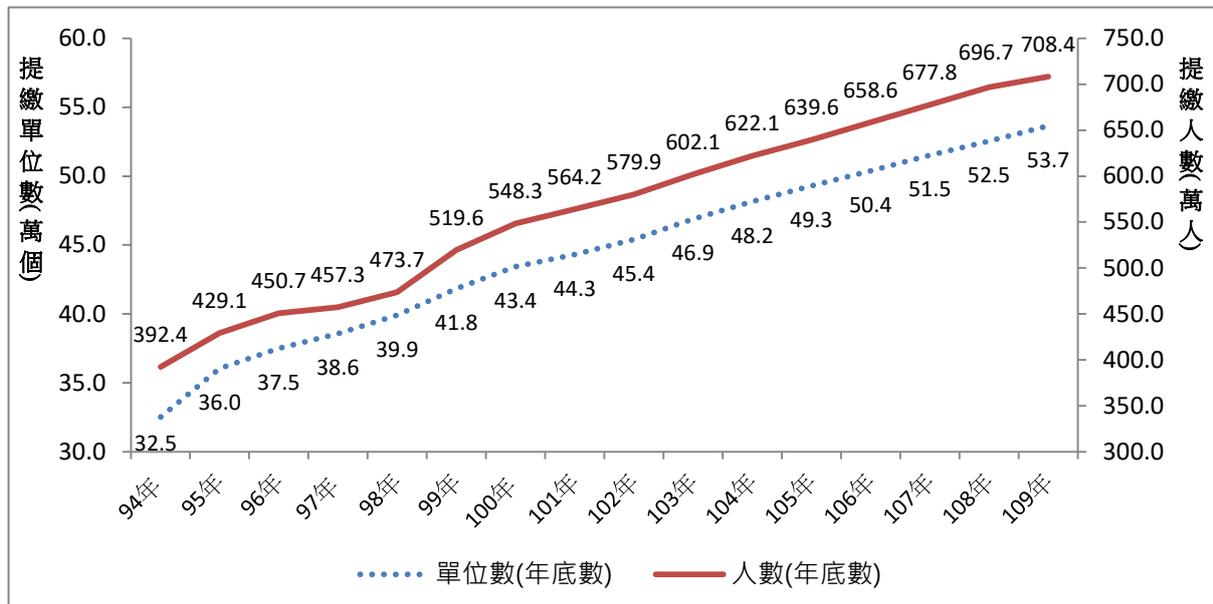


圖 3.4 歷年勞退新制提繳情形

(2) 提繳金額

自 94 年開辦迄今，年度應計提繳總金額及平均提繳工資皆呈穩定上升趨勢，至 109 年應計提繳總額達 2,334.2 億元，平均提繳工資為 40,250 元。

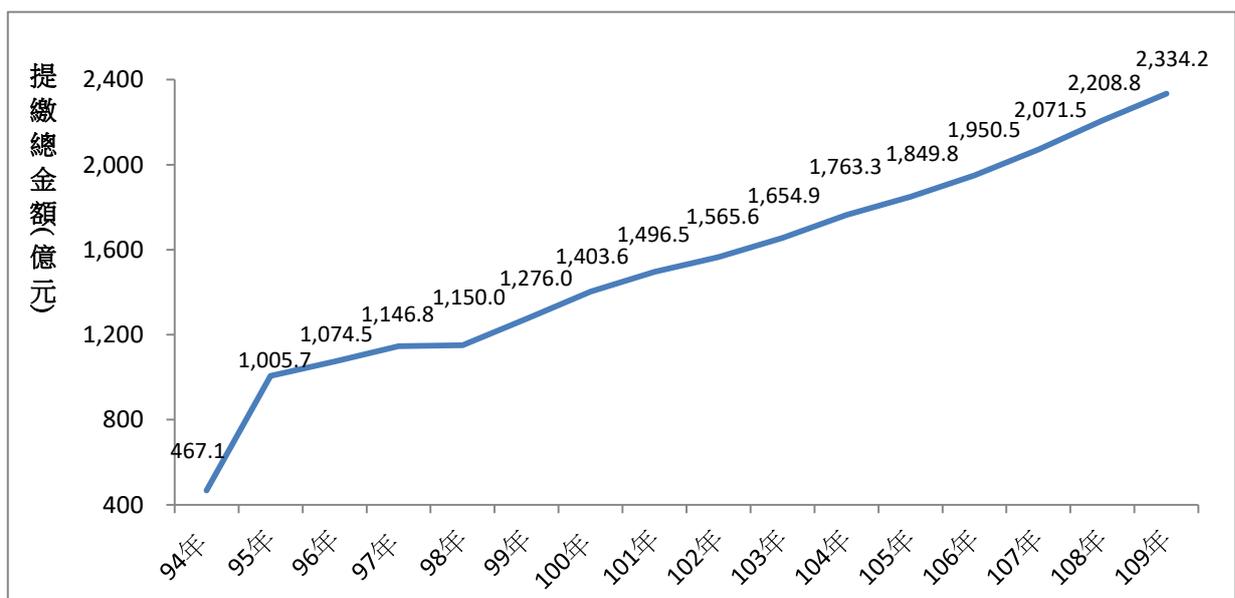


圖 3.5 歷年勞退新制應計提繳總金額

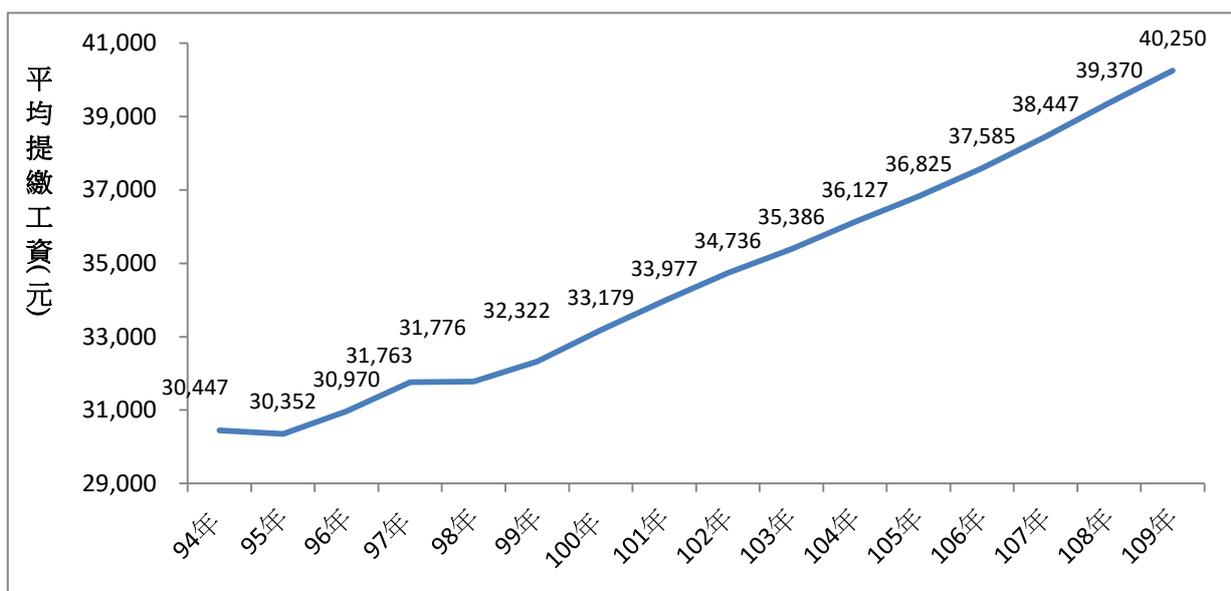


圖 3.6 歷年勞退新制平均提繳工資

(3) 雇主及個人提繳概況

依勞工退休金條例規定，雇主應為勞工負擔提繳之退休金不得低於勞工每月工資 6%；勞工得在其每月工資 6%範圍內，自願提繳退休金。

自勞退新制開辦以來，個人自願提繳人數由 94 年 36.1 萬人增加至 109 年 71.4 萬人，約占總提繳人數的 5-11%。另雇主平均提繳率歷年均維持在 6%左右，個人平均提繳率則由 94 年 5.07%微幅增加至 109 年為 5.62%。

表 3.3 歷年勞退新制雇主及個人提繳概況

年度	總提繳人數 (人)	雇主提繳者		個人提繳者		
		人數(人)	平均提繳率	人數(人)	平均提繳率	個人提繳占總 提繳人數比率
94	3,923,796	3,897,829	6.01%	360,592	5.07%	9.19%
95	4,291,152	4,265,023	6.01%	305,567	5.04%	7.12%
96	4,506,601	4,480,007	6.01%	282,114	5.05%	6.26%
97	4,573,412	4,546,343	6.01%	272,354	5.09%	5.96%
98	4,737,178	4,709,595	6.01%	271,801	5.12%	5.74%
99	5,196,134	5,166,068	6.01%	318,684	5.20%	6.13%
100	5,482,848	5,449,754	6.01%	342,363	5.25%	6.24%
101	5,641,538	5,606,266	6.01%	336,891	5.30%	5.97%
102	5,798,851	5,762,868	6.01%	340,541	5.33%	5.87%
103	6,020,787	5,984,369	6.01%	352,648	5.35%	5.86%
104	6,221,337	6,182,499	6.04%	383,495	5.39%	6.16%
105	6,395,674	6,354,795	6.04%	402,856	5.42%	6.30%

年度	總提繳人數 (人)	雇主提繳者		個人提繳者		
		人數(人)	平均提繳率	人數(人)	平均提繳率	個人提繳占總 提繳人數比率
106	6,586,389	6,543,263	6.03%	429,810	5.45%	6.53%
107	6,777,903	6,730,984	6.03%	520,326	5.50%	7.68%
108	6,966,983	6,915,819	6.03%	610,793	5.57%	8.77%
109	7,084,436	7,027,634	6.03%	714,349	5.62%	10.08%

(4) 提繳工資組距之性別差異

以 109 年提繳工資組距觀之，男性提繳人數最多者為「36,301-45,800 元組」，女性則為「13,501-23,800 元組」。又全體男性平均提繳工資為 44,470 元，全體女性平均提繳工資則為 35,964 元，約為男性的 80.9%。較低提繳工資組皆為女性多於男性，高於平均提繳工資之較高提繳工資組則男性皆多於女性。

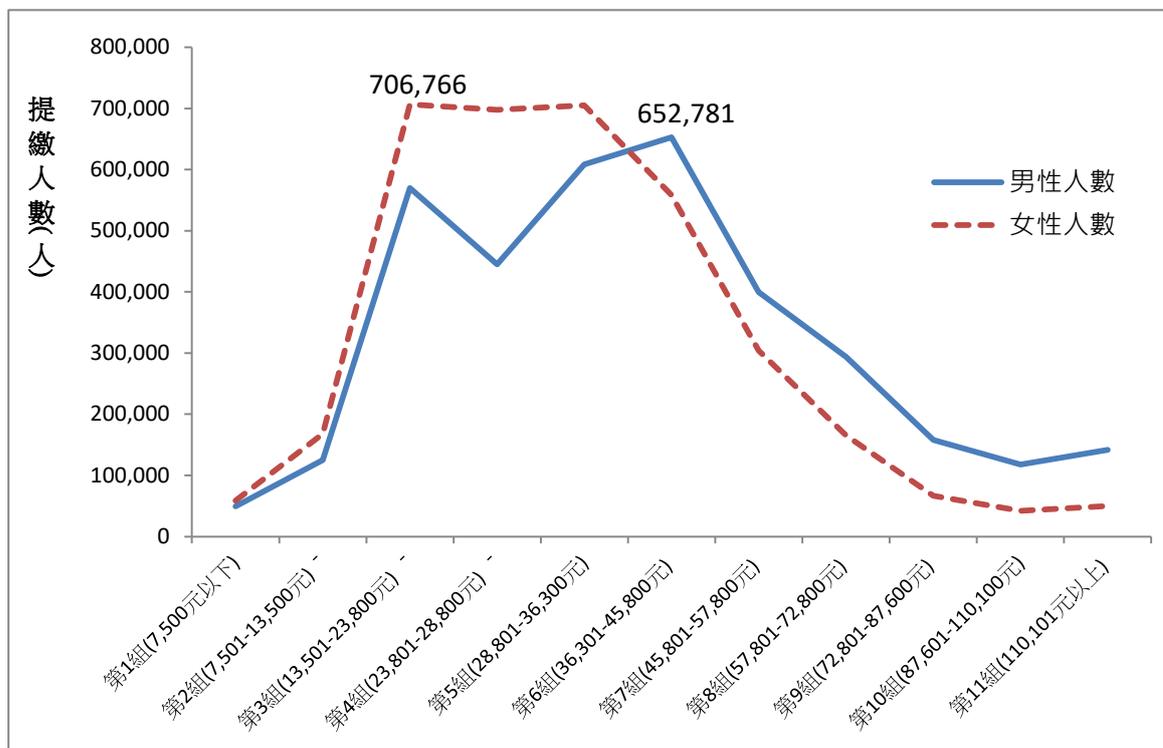


圖 3.7 109 年勞退新制提繳工資各組人數分布情形(按性別分)

2. 核發概況

勞退新制自 94 年 7 月 1 日施行，勞工工作年資滿 15 年以上，得請領月退休金或一次金，109 年底勞退新制核發總計 12 萬 1,460 件，核發金額達 275.3 億元，主要給付方式係「勞工本人請領一次退休金」，計有 8 萬 2,108 件，總金額達 231.3 億元；另外，勞退新制規定，勞工得將依法結清之舊制年資退休金全額移入新制個人專戶，合併計算其新舊制年資達 15 年以上者，亦得選擇請領月退休金，109

年底「勞工本人請領月退休金」首發 806 件，含續發為 975 件，金額為 7,955.9 萬元⁴。自 94 年 7 月勞退新制實施以來，各給付方式及金額如下表。

表 3.4 歷年勞退新制實施迄今給付統計

年度	請領一次退休金					
	勞工本人			勞工領取退休金後繼續工作者		
	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)
94	60	602,903	10,048	0	0	0
95	4,001	128,438,685	32,102	1	8,172	8,172
96	13,738	519,900,173	37,844	155	2,566,404	16,557
97	19,758	994,862,757	50,352	499	11,400,593	22,847
98	17,639	1,230,795,901	69,777	883	20,832,489	23,593
99	19,860	1,617,254,219	81,433	1,279	35,564,943	27,807
100	37,521	2,781,478,822	74,131	1,943	57,457,008	29,571
101	50,053	4,636,835,151	92,639	2,953	95,735,703	32,420
102	54,850	7,012,506,073	127,849	4,378	149,722,324	34,199
103	55,714	8,758,523,322	157,205	5,824	213,919,103	36,731
104	75,912	11,985,246,103	157,883	8,035	317,266,199	39,486
105	80,902	15,367,154,690	189,948	10,586	443,913,003	41,934
106	80,668	17,535,912,097	217,384	13,404	607,709,003	45,338
107	75,473	17,891,513,731	237,058	15,964	753,469,312	47,198
108	87,619	22,698,449,882	259,059	18,760	928,403,559	49,488
109	82,108	23,127,888,843	281,676	20,638	1,081,185,436	52,388

表 3.4(續) 歷年勞退新制實施迄今給付統計

年度	請領一次退休金(續)			請領月退休金		
	遺屬或指定請領人			勞工本人		
	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)	件數 (件)	首發件數 (件)	總金額 (元)
94	79	400,053	5,064			
95	1,807	34,703,746	19,205			
96	5,755	138,225,267	24,018			
97	5,187	222,520,083	42,900			
98	6,710	346,542,007	51,646			

⁴ 勞退新制自 94 年 7 月 1 日施行，勞工工作年資滿 15 年以上，得請領月退休金或一次金，因此自 109 年 7 月 1 日起，始有新制請領月退休金者，此前領取月退休金者，係將勞退舊制年資結清之退休金，全額移入新制個人專戶，並合併計算其新舊制年資達 15 年以上者。

年度	請領一次退休金(續)			請領月退休金		
	遺屬或指定請領人			勞工本人		
	件數 (件)	總金額 (元)	平均金額 (元)	件數 (件)	首發件數 (件)	總金額 (元)
99	6,092	428,719,282	70,374			
100	11,635	730,931,664	62,822			
101	9,599	756,631,146	78,824			
102	10,972	1,003,465,160	91,457	23	14	5,362,588
103	13,049	1,354,759,959	103,821	35	12	12,315,566
104	14,815	1,694,503,460	114,378	59	24	19,572,094
105	16,002	1,999,388,846	124,946	81	24	27,223,275
106	18,044	2,468,045,823	136,779	109	28	34,739,888
107	17,824	2,813,640,806	157,857	142	33	46,898,504
108	18,386	3,219,586,577	175,111	170	28	56,649,655
109	17,739	3,241,608,942	182,739	975	806	79,559,109

3. 財務概況

(1) 基金運用效益

新制勞工退休制度自 94 年 7 月開辦，並自 96 年 7 月起正式投資運用。觀察近 10 年基金運用收益情形，97 年受全球金融海嘯衝擊，實際收益數為-176.6 億元，收益率為-6.1%，98 年則分別回升至 481.1 億元及 11.8%，之後 100 年、104 年及 107 年實際收益數及收益率為負值，其餘年度均為正值。109 年度實際收益數為 1,781.8 億元，實際收益率為 6.9%，基金運用餘額為 2 兆 7,224.5 億元。

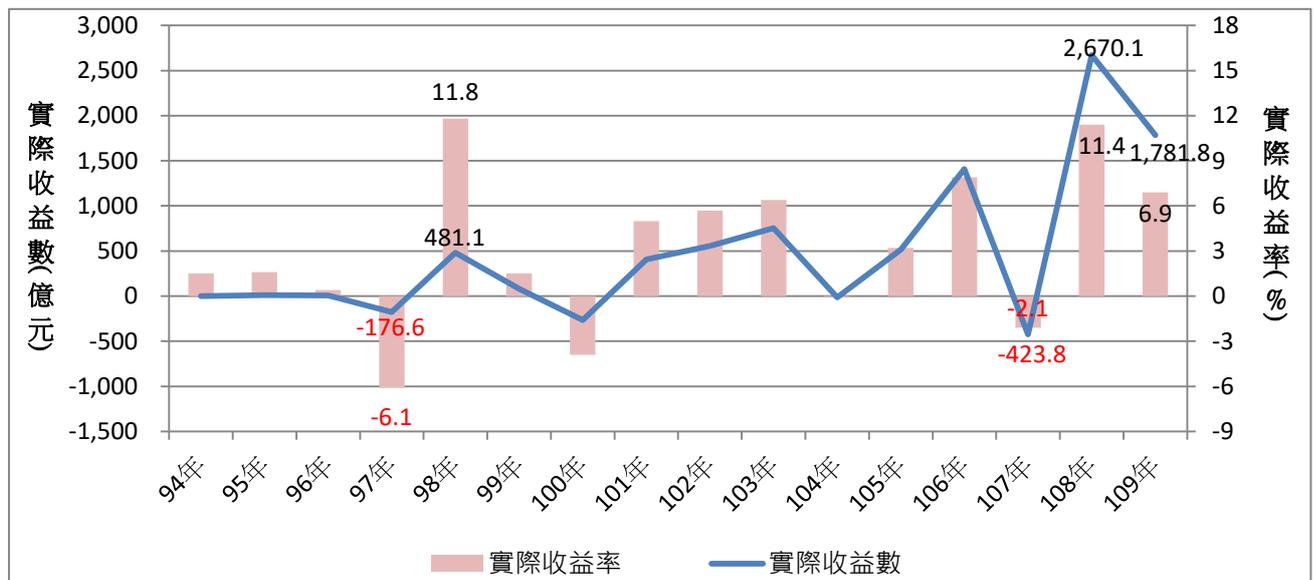


圖 3.8 歷年勞退新制基金收益情形

表 3.5 歷年勞退新制基金收益情形及基金運用餘額

年度	實際收益數(億元)	實際收益率(%)	基金運用餘額(億元)
94 年底	0.6	1.5	282.1
95 年底	12.4	1.6	1,277.7
96 年底	7.6	0.4	2,346.8
97 年底	-176.6	-6.1	3,403.2
98 年底	481.1	11.8	4,724.1
99 年底	82.0	1.5	5,973.7
100 年底	-264.0	-3.9	7,428.0
101 年底	406.3	5.0	8,841.2
102 年底	556.6	5.7	10,787.8
103 年底	754.0	6.4	13,102.0
104 年底	-13.1	-0.1	15,212.7
105 年底	515.4	3.2	16,981.8
106 年底	1,407.0	7.9	18,983.6
107 年底	-423.8	-2.1	21,957.7
108 年底	2,670.1	11.4	24,448.5
109 年底	1,781.8	6.9	27,224.5

註：新制勞工退休基金在 96 年 7 月 2 日勞工退休基金監理會成立前，係由勞保局以存儲金融機構之方式暫為保管。

(2) 基金資產配置

109 年底基金運用規模為 2 兆 7,224.5 億元，較上年增加 2,776.1 億元，國內外委託經營占 56.0%；自行運用占 44.0%，主要為：「轉存金融機構」占 21.6%、「國外投資」占 9.2%及「公債、公司債、金融債券及特別股」占 7.2%。

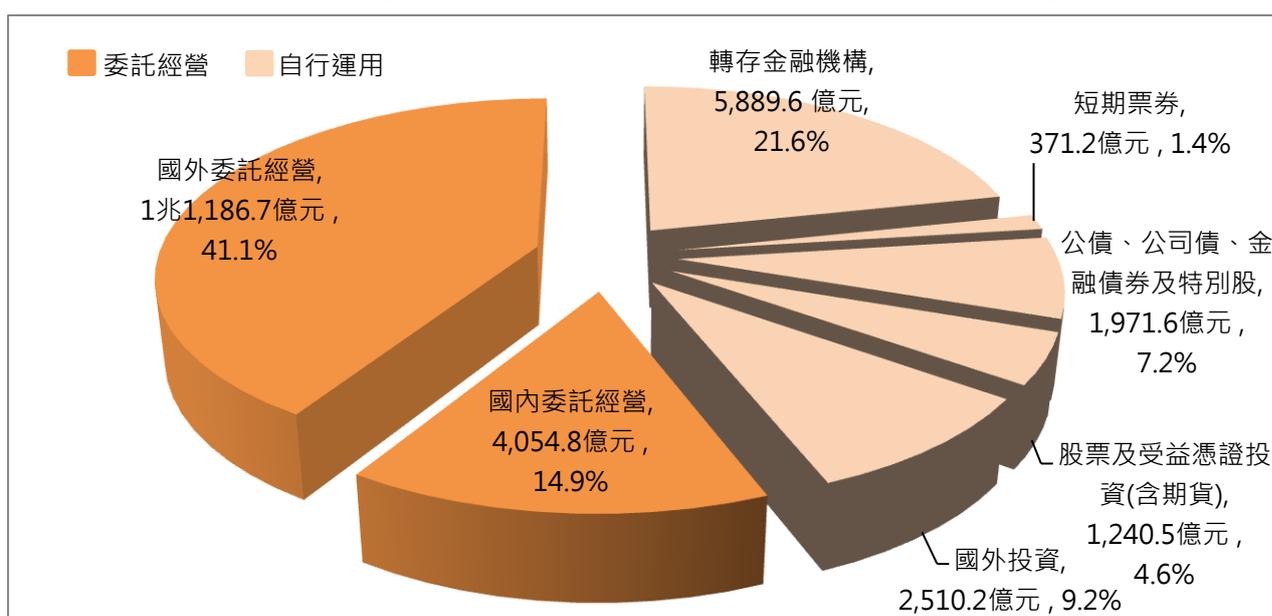


圖 3.9 109 年勞退新制基金資產配置情形

4. 制度動態

- (1) 109年1月1日起，因應基本工資調整為23,800元，「勞工退休金月提繳分級表」配合修正實施。
- (2) 110年1月1日起，因應基本工資調整為24,000元，「勞工退休金月提繳分級表」配合修正實施。
- (3) 110年10月25日起施行之「外國專業人才延攬及僱用法」(以下簡稱外國人才專法)，有關勞退新制適用對象部分，因「勞工退休金條例」已放寬勞退新制適用對象至依入出國及移民法相關規定許可永久居留，在臺工作並適用勞動基準法之外國人，且實際從事勞動之雇主、自營作業者、受委任工作者及不適用勞動基準法之勞工亦得自願提繳退休金，故「外國人才專法」亦將勞退新制適用對象，由原本受聘僱從事專業工作，且經內政部移民署許可永久居留之外國專業人才，放寬至從事專業工作(不以受聘僱者為限)，且經內政部移民署依「外國人才專法」規定許可永久居留之外國專業人才及外國特定專業人才。
- (4) 110年11月24日因應111年基本工資調整為25,250元，修正發布「勞工退休金月提繳分級表」，並自111年1月1日起施行。

< 資料來源 >

1. 109年性別勞動統計專輯。
2. 109年勞動統計年報。
3. 勞動部勞工保險局網站統計資料 - 109年勞工退休金統計年報。
4. 勞動部勞動基金運用局中華民國109年度年報。
5. 勞動部勞動基金運用局網站統計資料。

(圖表均由本文自行繪製)

二、軍公教人員退休撫卹新制(退撫基金)⁵

(一) 參加人員概況

1. 參加人員(按參加單位分)

109 年底參加退撫基金總人數為 67 萬 1,550 人，其中以中央政府 33 萬 5,065 人，占 49.9% 最高；直轄市政府 21 萬 1,684 人，占 31.5% 次之。

表 3.6 109 年退撫基金參加人員(按參加單位分)

項目	總計	中央政府	直轄市政府	縣市政府	鄉鎮市公所	公營事業機構
單位數(個)	7,125	909	2,883	2,436	763	134
人數(人)	671,550	335,065	211,684	93,077	10,030	21,694
人數占比(%)	100.0%	49.9%	31.5%	13.9%	1.5%	3.2%

2. 參加人員結構(按人員類別分)

109 年參加退撫基金之人員區分為公務人員、教育人員及軍職人員等 3 類身分，其中以公務人員最多，30 萬 8,063 人，占 45.9%；教育人員次之，為 18 萬 3,648 人，占 27.3%；軍職人員 17 萬 9,839 人，占 26.8%。

另依近 10 年參加退撫基金人數觀之，總人數由 100 年 63 萬 1,690 人至 109 年增加為 67 萬 1,550 人，總計增加 3 萬 9,860 人，其中公務人員增加 1 萬 6,576 人，軍職人員增加 3 萬 3,700 人，教育人員減少 1 萬 416 人。

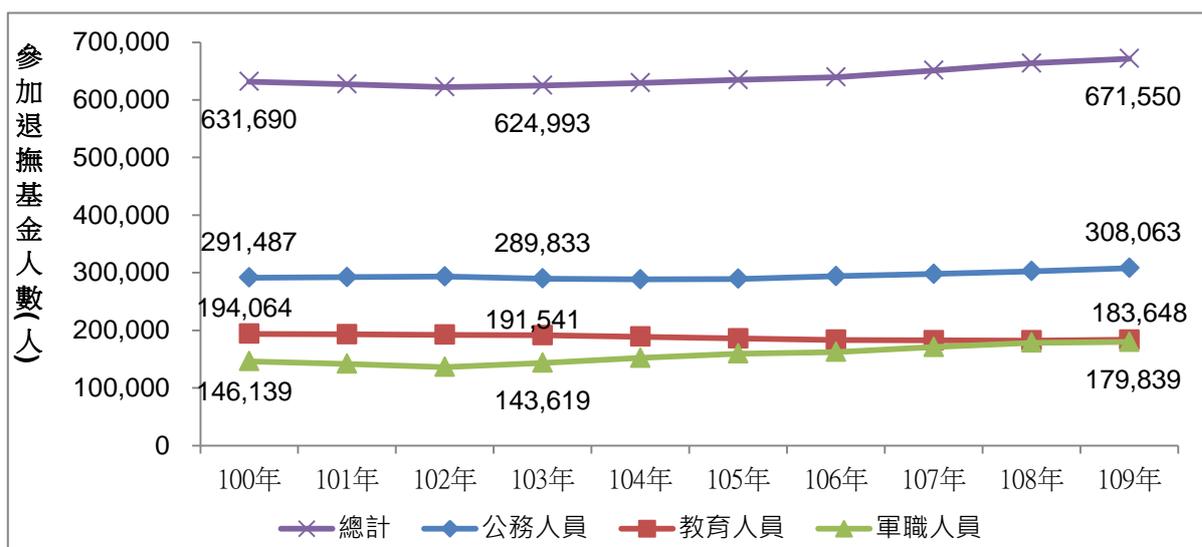


圖 3.10 近 10 年退撫基金參加人員(按人員類別分)

⁵ 軍公教人員舊制年資(公務人員為 84 年 6 月 30 日以前、教育人員為 85 年 1 月 31 日以前、軍職人員為 85 年 12 月 31 日以前之年資)所計算退休金，由政府編列預算給予，為恩給制，稱軍公教退撫舊制。另軍公教人員分別自 84 至 86 年間實施共同提撥基金制，設置退撫基金，稱軍公教退撫新制。

3. 參加人員平均俸額

109年度參加退撫基金人員之平均俸額，以教育人員 43,867 元最高，公務人員 33,675 元次之，軍職人員 20,721 元最低。另近 10 年趨勢顯示，公務人員及教育人員平均俸額大致呈現成長趨勢；軍職人員平均俸額自 100 年至 102 年逐年成長，103 年至 106 年逐年遞減，107 年至 109 年則逐年成長。

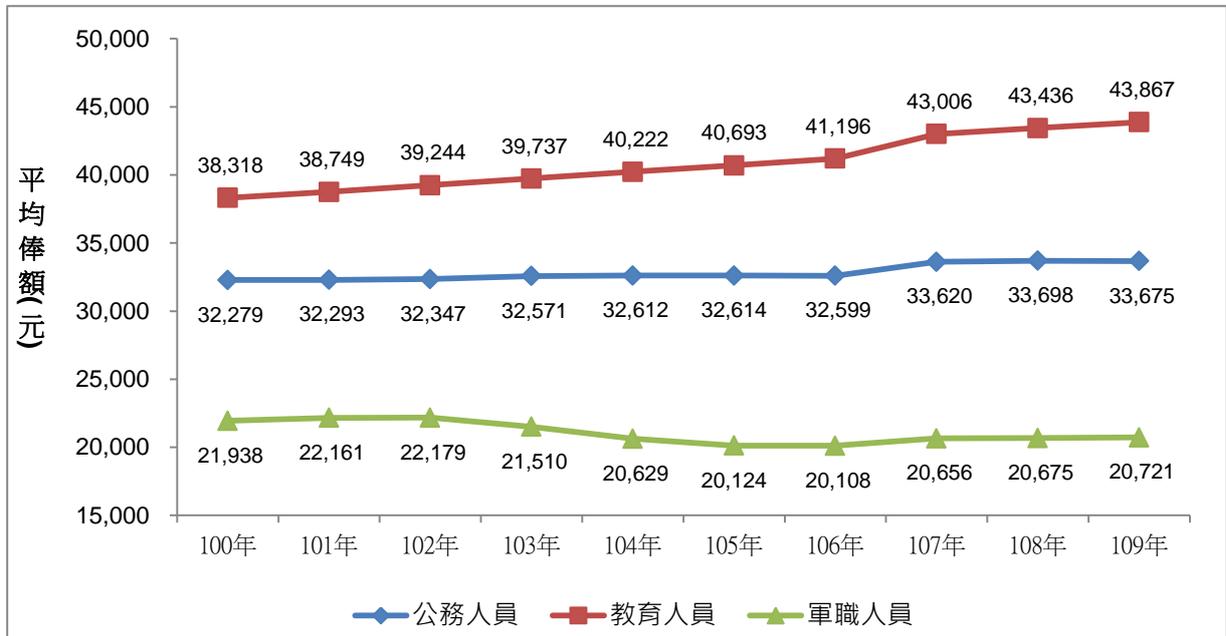


圖 3.11 近 10 年參加退撫基金人員平均俸額

4. 參加人員平均年齡

109年度參加退撫基金人員之平均年齡，以教育人員 44.2 歲最高，公務人員 42.0 歲次之，而以軍職人員 28.0 歲最低。另以近 10 年趨勢顯示，教育人員成長趨勢較明顯，與公務人員之年齡差距逐漸縮小，並於 104 年起超過公務人員；公務人員及軍職人員則互有起伏，年齡變動趨勢較不明顯。

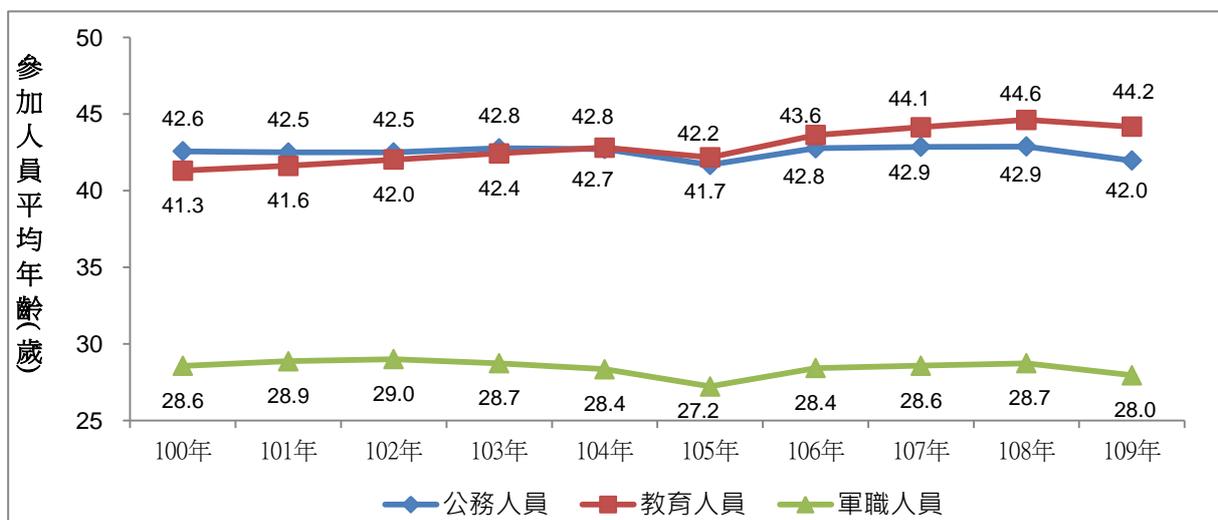


圖 3.12 近 10 年參加退撫基金人員平均年齡

(二) 給付概況

1. 退休(伍)人數

109 年退休(伍)人數為 2 萬 1,075 人，較上年 2 萬 2,728 人減少 1,653 人，其中公務人員減少 1,001 人，教育人員減少 1,398 人，軍職人員則增加 746 人。觀察近 10 年來每年退休(伍)人數，公務人員在 100 至 101 年及 104 年，教育人員在 100 至 101 年及 104 至 106 年間退休人數較多，而軍職人員則 102 年出現退伍人數高峰，此後人數有所下降，惟 108 至 109 年已逐漸回升。

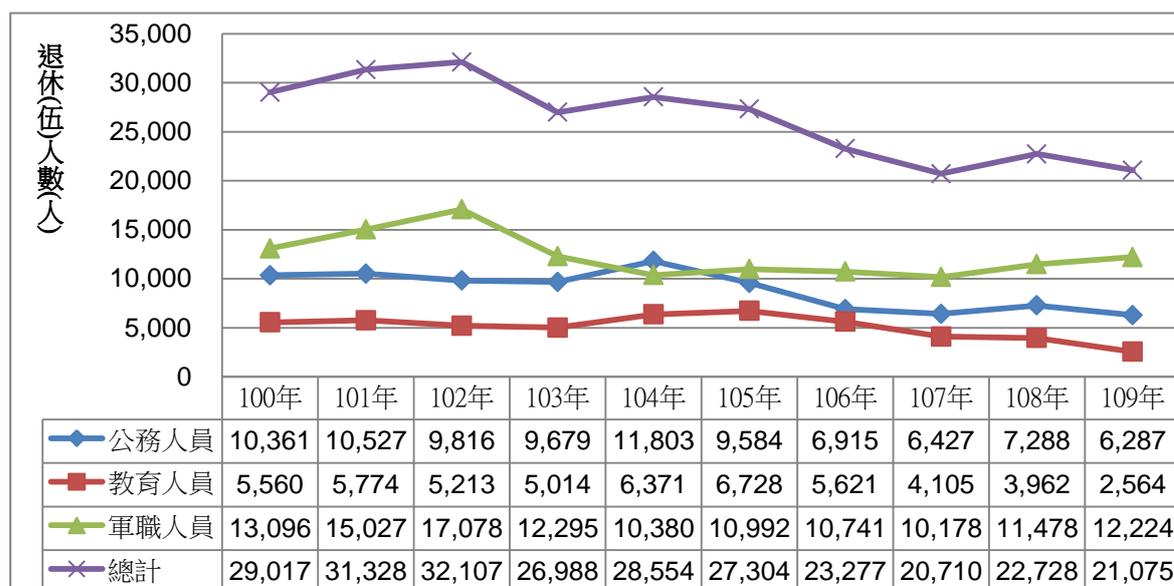


圖 3.13 近 10 年退撫基金退休(伍)人數

2. 支領一次退休金、月退休金(含兼領)人數

就支領一次退休金及月退休金之比率而言，近 10 年公教人員接近 9 成以上選擇支領月退休金(含兼領)，109 年有 96.0%退休公務人員及 96.8%退休教育人員領取月退休金，軍職人員則因服役滿 3 年即可支領退伍金(一次金)，故 109 年退伍軍職人員有 75.2%係支領一次金，僅 24.8%支領月退休金(退休俸)。

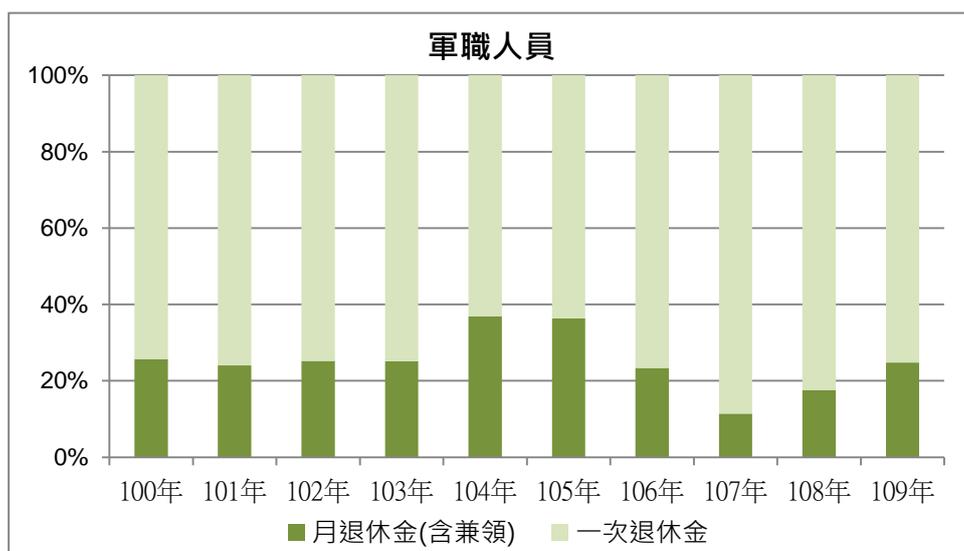
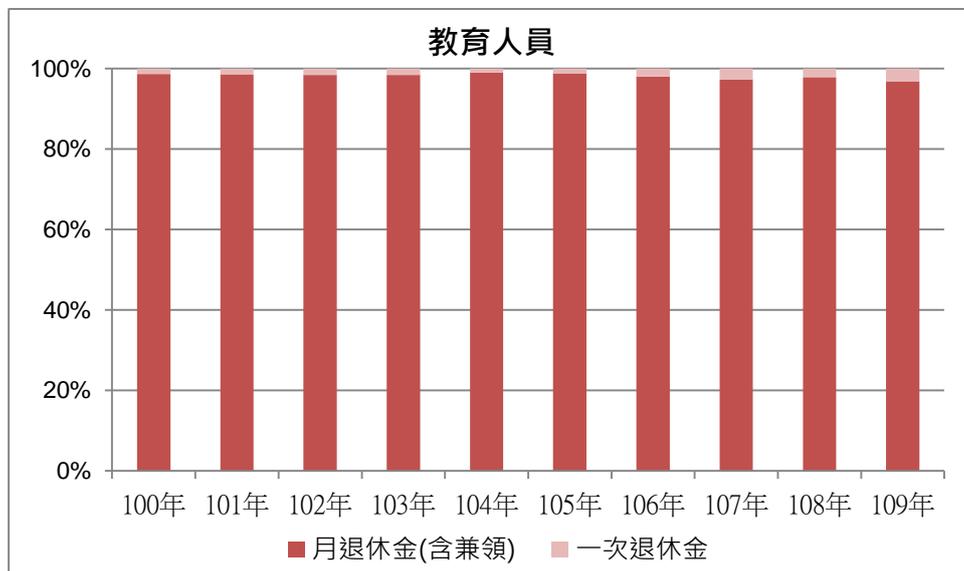
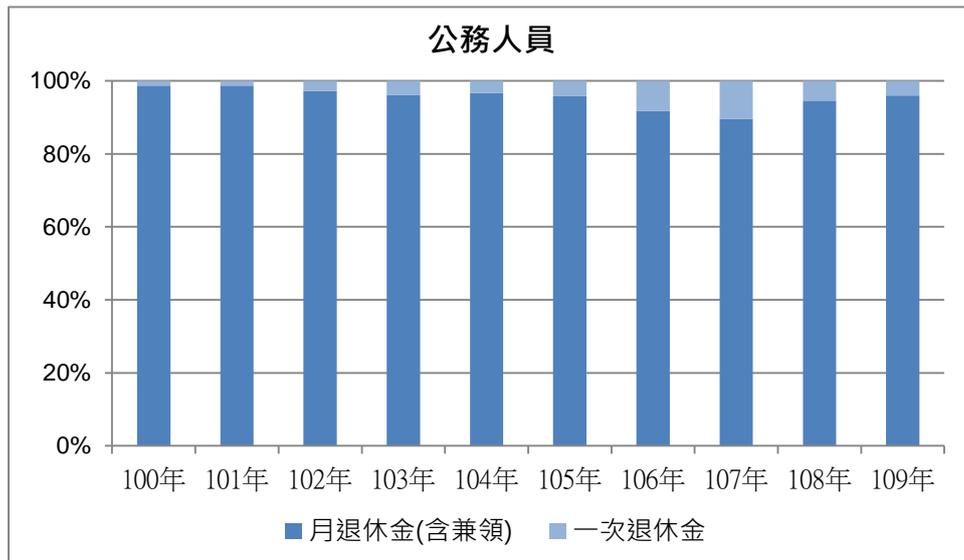


圖 3.14 近 10 年支領一次退休金、月退休金人數占比

3. 退休(伍)平均年齡

長期而言，公教人員退休年齡先呈現下降趨勢，惟近年有所回升。公務人員自 86 年平均 60.9 歲退休，逐漸降至 94 年的 55.4 歲，此後大致維持在 55 至 56 歲之間，至 105 年升至 56.6 歲，108 年再升至 57.5 歲，109 年則為 57.0 歲。教育人員 86 年平均 58.0 歲退休，逐漸降至 94 年的 54.1 歲，此後大致維持在 54 歲左右，106 年升至 54.3 歲，109 年再升至 56.4 歲。軍職人員因國軍自 86 年以來陸續推動各項精簡兵力方案，故有支領一次退伍金之志願士兵退伍大幅增加，致平均退伍年齡大幅下降或上升情形，若觀察軍職人員服役達 20 年以上，領取月退休俸年齡(月起支年齡)，則相對穩定，86 年以來大致維持在 42 至 44 歲。

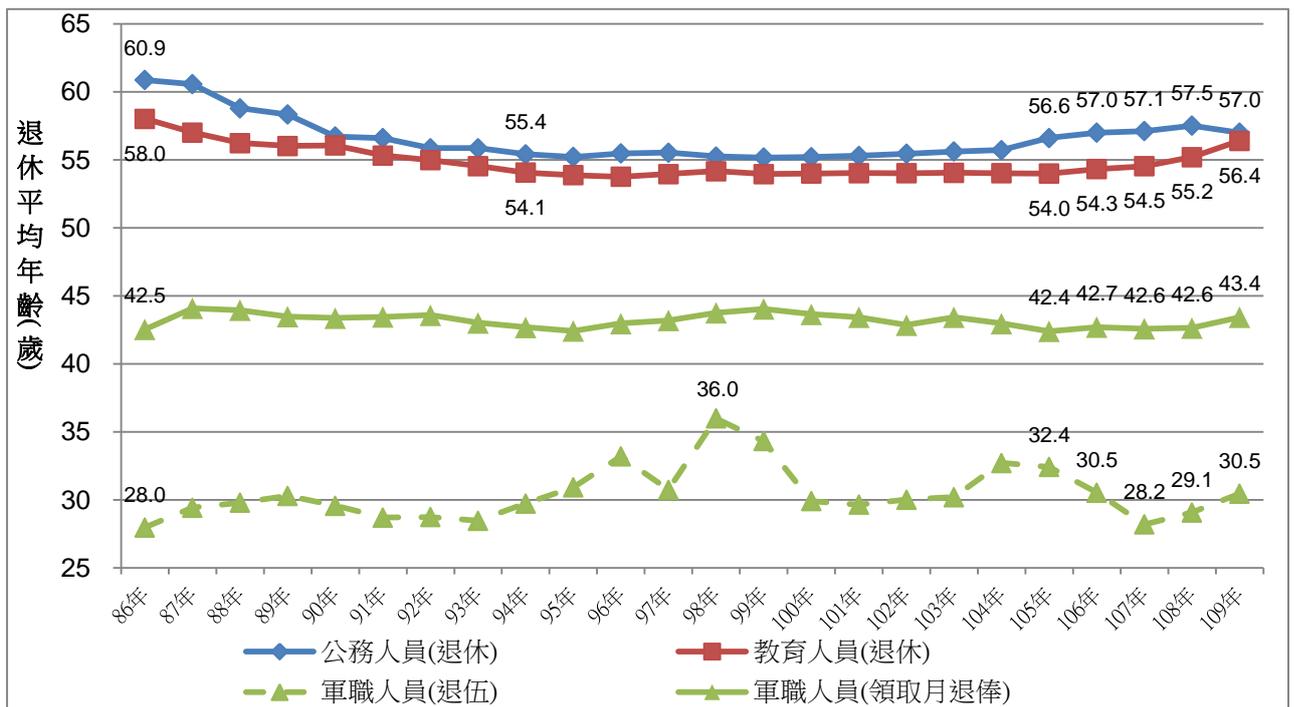


圖 3.15 近年軍公教人員退休(伍)平均年齡

4. 退休(伍)平均俸額

近 10 年來公務及教育人員退休時平均俸額大致呈現長期緩步上升趨勢，109 年度教育人員為 48,863 元，為 3 類人員中最高，其次為公務人員 40,919 元，領取月退休俸之軍職人員則為 37,652 元。

另全體退伍軍職人員部分，因軍職人員支領退伍金之年齡普遍偏低(依一般推算年齡約 22 歲即可辦理退伍)，且於支領退休俸之年齡亦無限制下，致軍職人員退伍之平均俸額為各身分別人員之最低者，惟若觀察軍職人員服役達 20 年以上，領取月退休俸之平均俸額，則金額較高且變動相對穩定。

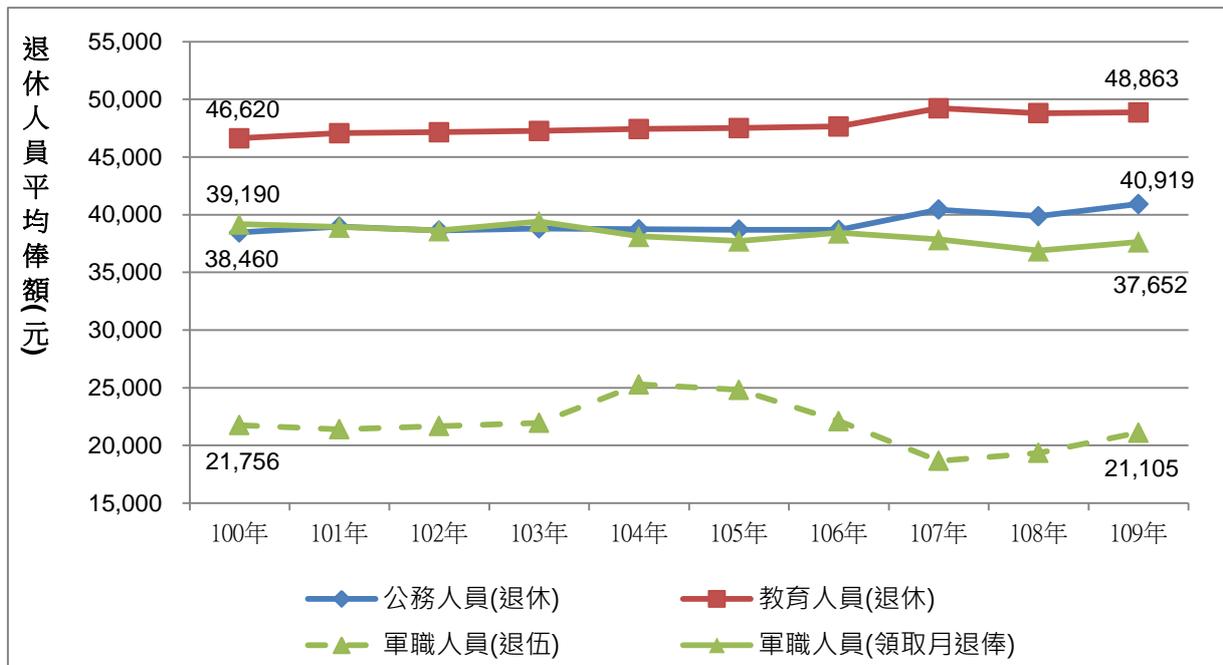


圖 3.16 近 10 年軍公教人員退休(伍)平均俸額

5. 定期退撫給與之發放人數

定期退撫給與項目包括月退休金(退休俸)、遺屬年金(月撫慰金、退休俸半數)、年(月)撫卹金、因公傷病退休(職)金、贍養金、贍養金半數等，近 10 年軍公教人員累計定期退撫給與之發放人數持續成長，發放人數由 100 年 21 萬 2,943 人至 109 年累計為 36 萬 3,079 人，成長約 1.7 倍。以 109 年資料顯示，領取各項定期給與項目中，逾 9 成為領取月退休金(退休俸)。

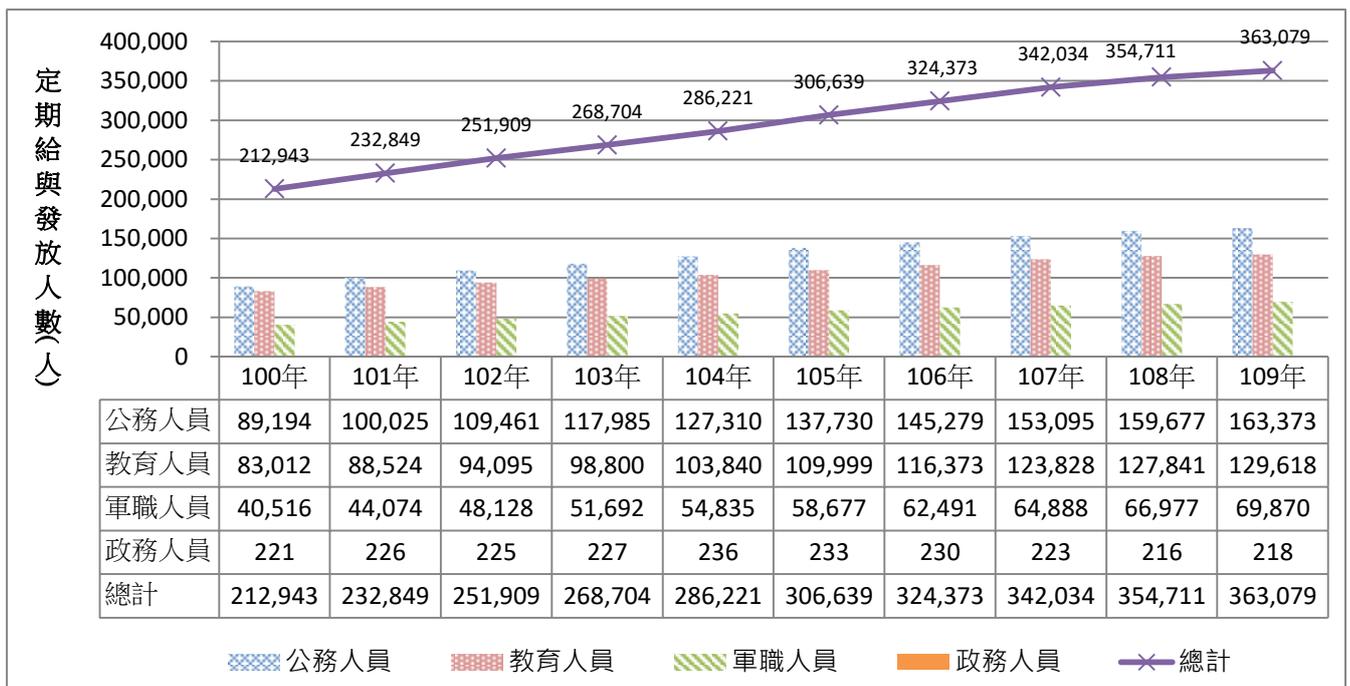
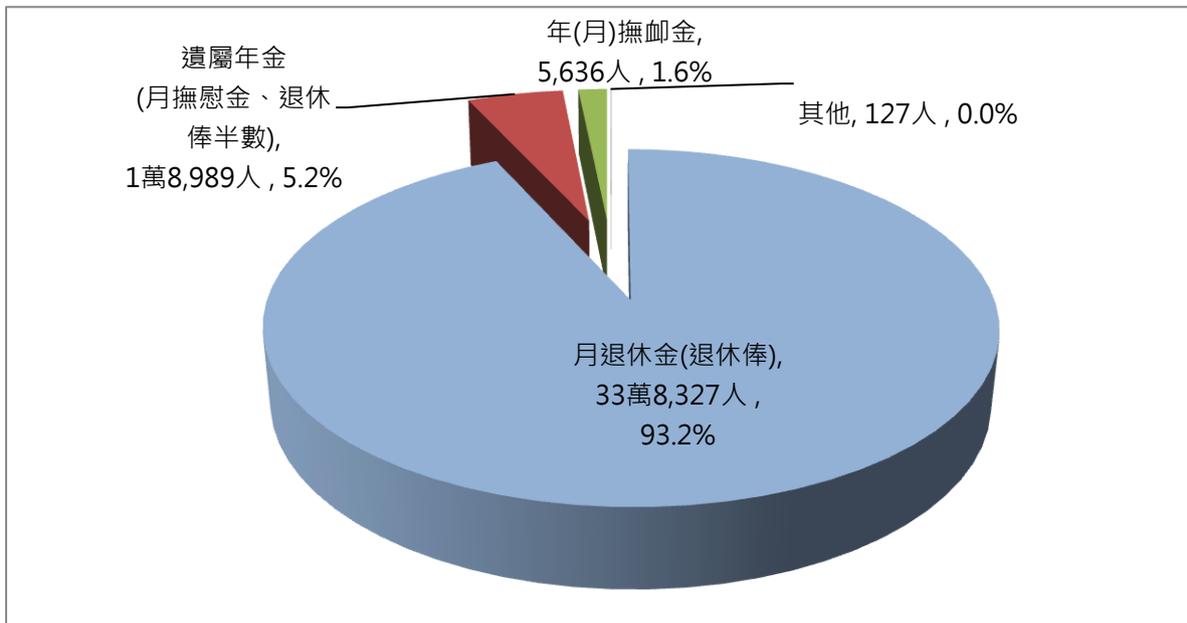


圖 3.17 近 10 年定期退撫給與發放人數



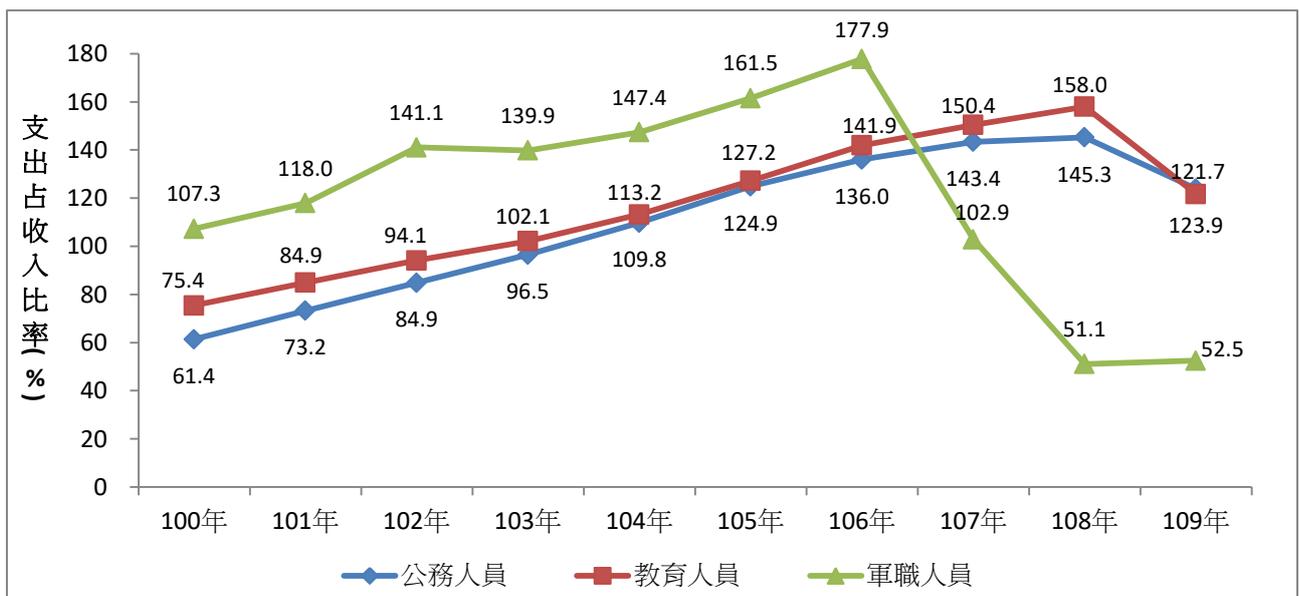
註：人數包含政務人員、公務人員、教育人員及軍職人員。

圖 3.18 109 年定期退撫給與發放項目及人數

(三) 財務概況

1. 基金收支概況

有關退撫基金給付占基金收繳百分比，公務人員及教育人員100年至108年皆大致呈現成長趨勢，109年公務人員為123.9%，教育人員為121.7%，皆較108年下降，主要係因年金改革節省經費挹注基金所致。另軍職人員100年至106年呈現成長趨勢，107年至108年明顯下降，主要係自107年7月1日起，軍職人員退休俸由退撫基金及國軍退除役官兵輔導委員會(以下簡稱輔導會)按30%及70%比率支付，及退伍金由輔導會編列預算支付等因素所致。



註：1.公務人員收支部分含政務人員；2.本項為基金收入與支出之統計，不含基金投資運用收益。

圖 3.19 近 10 年退撫基金支出占收入比率

表 3.7 近 10 年退撫基金收支概況

單位：億元

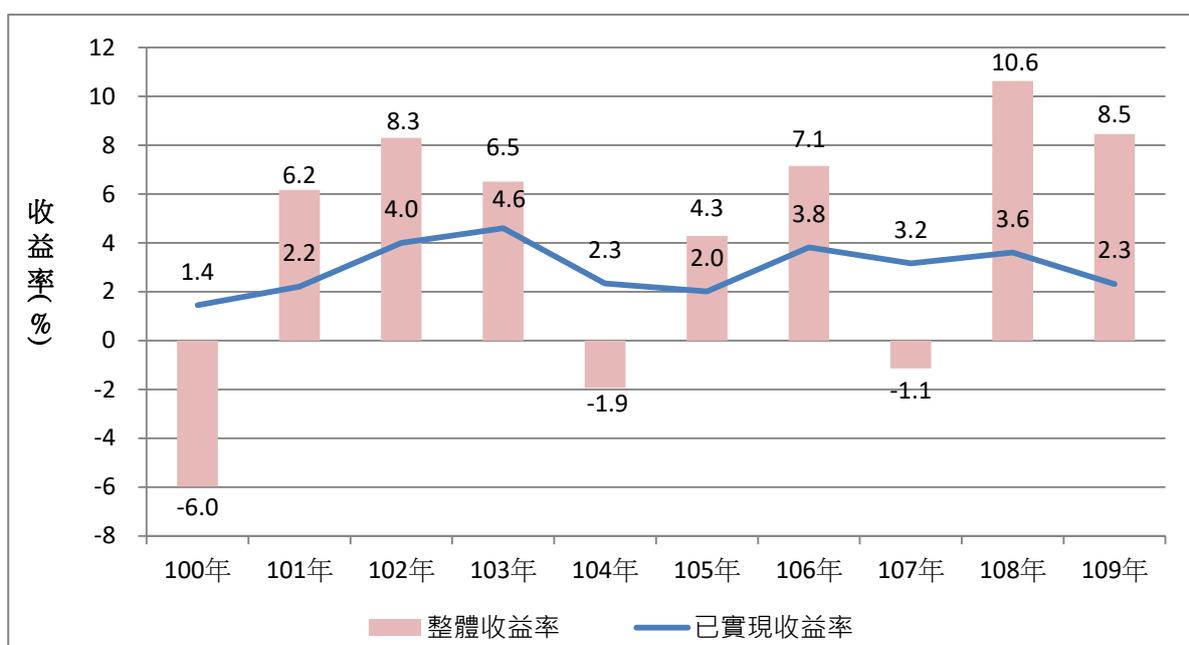
年度	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年	
公務人員	支出	167.5	202.7	236.2	269.9	306.1	347.0	381.7	420.6	433.8	452.2
	收入	272.9	276.7	278.3	279.7	278.8	277.8	280.6	293.2	298.5	365.1
	支/收(%)	61.4	73.2	84.9	96.5	109.8	124.9	136.0	143.4	145.3	123.9
教育人員	支出	159.8	183.1	204.9	224.5	249.3	279.1	310.1	342.8	361.1	375.3
	收入	211.9	215.7	217.7	219.8	220.2	219.4	218.5	227.9	228.6	308.4
	支/收(%)	75.4	84.9	94.1	102.1	113.2	127.2	141.9	150.4	158.0	121.7
軍職人員	支出	98.7	115.7	136.2	135.9	144.9	159.7	174.3	141.2	107.9	111.9
	收入	92.0	98.1	96.6	97.2	98.3	98.9	98.0	137.3	211.0	213.0
	支/收(%)	107.3	118.0	141.1	139.9	147.4	161.5	177.9	102.9	51.1	52.5
合計	支出	426.0	501.5	577.3	630.2	700.3	785.8	866.1	904.6	902.8	939.4
	收入	576.8	590.5	592.5	596.6	597.3	596.1	597.1	658.4	738.1	886.5
	支/收(%)	73.9	84.9	97.4	105.6	117.3	131.8	145.1	137.4	122.3	106.0
提撥率(%)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	
調薪(%)	3	-	-	-	-	-	-	3	-	-	
參加人數(人)	631,690	627,163	622,197	624,993	629,566	634,666	639,412	651,186	663,550	671,550	

註：1.公務人員收支部分含政務人員；2.本項為基金收入與支出之統計，不含基金投資運用收益。

2.「支/收(%)」欄位係以「中華民國109年公務人員退休撫卹基金統計年報」公布之收支數據(到千位數)計算。

2. 基金運用效益

109年基金已實現年收益率為2.3%(收益數136.6億元)，較依臺灣銀行2年期定期存款利率計算之收益率0.83%高出1.48個百分點。如加計109年度未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之年收益率為8.5%(收益數499.5億元)。



註：整體收益數(率)係為列計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數(率)。

圖 3.20 近 10 年退撫基金運用績效

表 3.8 近 10 年退撫基金運用績效及投資運用金額

項目別	已實現收益數 (億元)	已實現收益率 (%)	整體收益數 (億元)	整體收益率 (%)	基金投資運用 金額(億元)
100 年	68.7	1.4	-284.5	-6.0	4,711.8
101 年	106.6	2.2	298.1	6.2	5,093.5
102 年	205.9	4.0	427.7	8.3	5,536.9
103 年	252.1	4.6	356.5	6.5	5,865.2
104 年	131.3	2.3	-108.8	-1.9	5,653.3
105 年	110.7	2.0	236.9	4.3	5,701.1
106 年	212.0	3.8	397.1	7.1	5,842.7
107 年	181.3	3.2	-65.3	-1.1	5,523.9
108 年	207.4	3.6	612.5	10.6	5,957.8
109 年	136.6	2.3	499.5	8.5	6,402.7

註：整體收益數(率)係為列計未實現損益及備供出售金融資產投資評價損益後之收益數(率)。

3. 基金資產配置

109 年底基金資產總額為 6,554.6 億元。其中基金運用規模為 6,402.7 億元，較上年增加 444.9 億元，國內外委託經營占 48.5%；自行運用占 51.5%，主要為：「國內股票及指數股票型基金」占 15.6%、「國外債券」占 11.5%及「國內債券」占 7.8%。

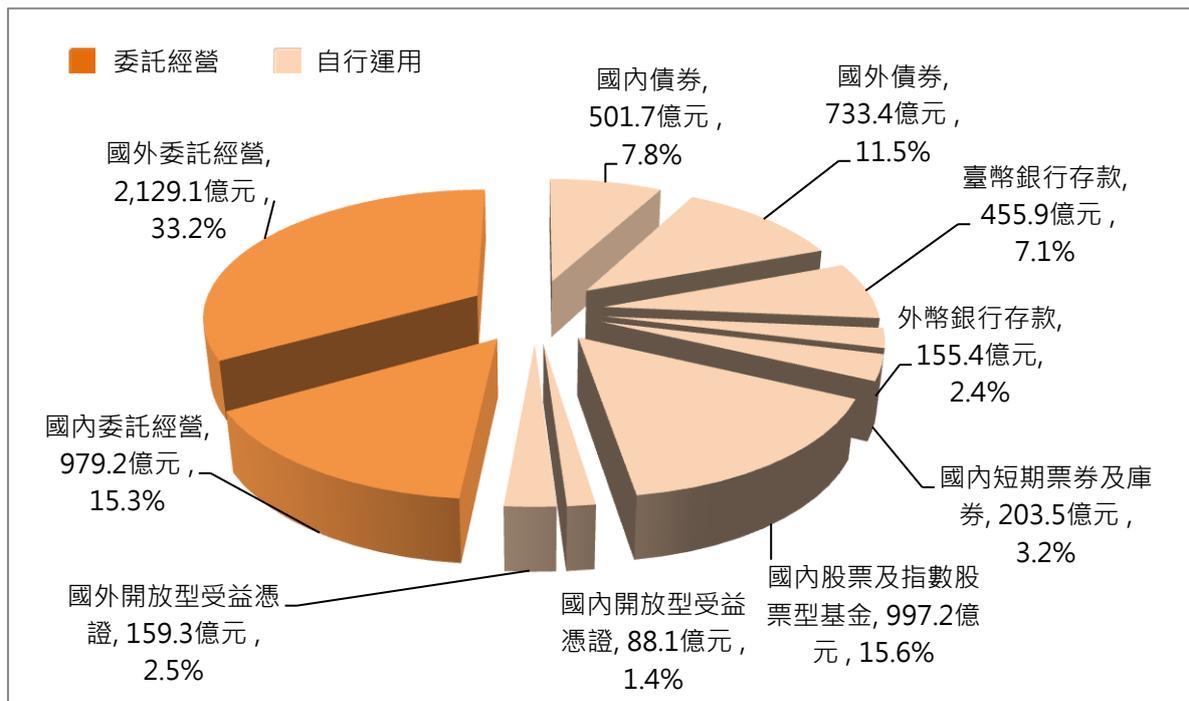


圖 3.21 109 年度退撫基金資產配置情形

4. 財務精算結果

依公務人員退休撫卹基金管理條例施行細則第 17 條規定：「本基金財務管理以收支平衡為原則，基金管理會為評估基金財務負擔能力，應實施定期精算，精算頻率採 3 年一次為原則。每次精算 50 年。」爰該基金自 86 年成立以來已實施 7 次財務精算。依最近一次於 108 年 2 月完成之第 7 次財務精算報告結果，公務、教育及軍職人員基金之最適提撥率分別為 26.27%、30.24%及 12.34%。另提撥率維持 12%時，預估公務及教育人員基金用罄年度分別為 130 年及 129 年，軍職人員則未來 50 年內基金不會用罄；而假設提撥率自 108 年 1 月 1 日起，由現行 12% 逐年提高 1%至 18%，則公務、教育人員基金用罄年度分別延後至 141 年及 136 年，軍職人員未來 50 年內基金不會用罄。

表 3.9 退撫基金最近一次財務精算結果

精算基準日		106 年 12 月 31 日	
報告完成時間		108 年 2 月	
精算假設	折現率 (預定投資報酬率)	4%	
	當時提撥率	12%	
精算結果	精算結果 (最適提撥率)	公務	26.27%
		教育	30.24%
		軍職	12.34%
	基金規模開始 連續遞減年度 (提撥率維持 12%)	公務	115 年
		教育	118 年
		軍職	NA
	基金用罄年度 (提撥率維持 12%)	公務	130 年
		教育	129 年
		軍職	NA
	基金用罄年度 (提撥率自 108 年 1 月 1 日起由現行 12%逐年提 高 1%至 18%)	公務	141 年
		教育	136 年
		軍職	NA

註：1.有關基金規模開始連續遞減年度及基金用罄年度之精算，均已計入107年7月1日退撫新法實施後節省退撫經費支出之挹注款，以及國軍配合政府組織精簡政策之挹注款。

2.NA代表未來50年內都不會出現負值年度。

(四) 制度動態

1. 考試院會同行政院於 109 年 8 月 28 日釐訂公告，軍公教人員退休撫卹基金提撥費率，由現行 12%，自 110 年 1 月 1 日起每年調升 1%，至 112 年為 15%。
2. 考試院於 110 年 3 月 30 日修正發布「公務人員退休資遣撫卹法施行細則」第 7 條、第 131 條條文，教育部於同年 5 月 7 日修正發布「公立學校教職員退休資遣續條例施行細則」第 7 條、第 129 條條文，針對該 2 細則有關公務人員及教職員選擇育嬰留職停薪期間繼續繳付全額退撫基金費用之規定，增訂得選擇遞延 3 年繳付機制。

< 資料來源 >

1. 中華民國 109 年公務人員退休撫卹基金統計年報。
2. 公務人員退休撫卹基金第 7 次精算評估報告。
3. 「公務人員退休撫卹基金管理委員會」網站統計資料。

(圖表均由本文自行繪製)

三、私立學校教職員退休撫卹制度(新制)⁶

(一) 參加人員概況

1. 會員學校

截至 109 年底，參加私校教職員退撫新制之會員學校共計 376 所，按主管機關分，以教育部主管之學校 123 所占最多數、教育部國民及學前教育署主管之學校 102 所次之；按學制分，則以高中 156 所最多，高職 62 所及科技大學/技術學院 61 所次之。

表 3.10 109 年私校教職員退撫新制會員學校數(按主管機關分)

主管機關	教育部	教育部國民及學前教育署	各縣市政府	臺北市政府教育局	高雄市政府教育局	新北市政府教育局	臺中市政府教育局	桃園市政府教育局	總計
學校數(所)	123	102	15	41	11	36	28	20	376

表 3.11 109 年私校教職員退撫新制會員學校數(按學制分)

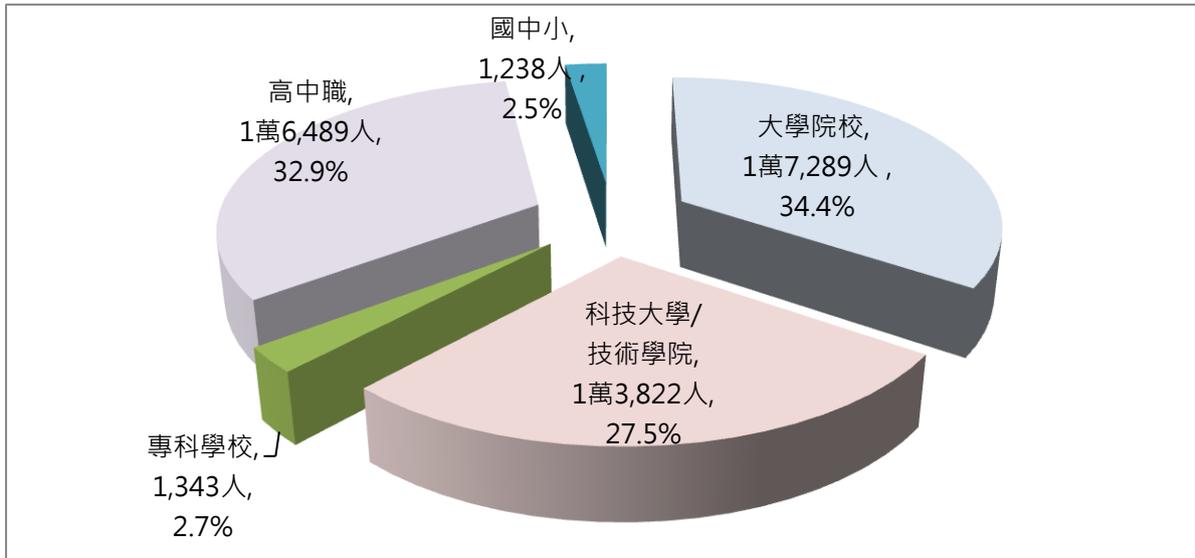
學制	大學院校	科技大學/技術學院	專科	大陸地區臺商學校	海外臺灣學校	高中	高職	國中小	總計
學校數(所)	43	61	11	3	4	156	62	36	376

2. 參加人員

109 年底參加私校教職員退撫新制人員共計 5 萬 181 人，其中以大學院校教職員占比最高，占總參加人數的 34.4%，高中職(含大陸地區臺商學校及海外臺灣學校)及科技大學/技術學院教職員次之，分別占總參加人數 32.9%及 27.5%，其餘專科學校及國中小等參加人數占比均不到 1 成。

⁶(1)舊制(私校退撫基金)：81 年設置全國性私立學校教職員工退休撫卹基金(私校退撫基金)，為恩給制，由私立學校提撥經費(私立高中以上學校提撥約當學費 3%，私立國中小學提撥約當雜費 2.1%)，個人不需提撥，最終若有不足由學校主管機關補足。惟面臨與教師法第 24 條規定不符、基金財務破產危機及大校小校承擔退撫責任不衡平等問題。

(2)新制(私校退撫儲金)：99 年起實施私校退撫儲金，為政府、學校及教職員共同提撥之確定提撥個人帳戶制(政府及學校各提撥 32.5%、個人提撥 35%)，並自 102 年起開放自主投資選擇。



註：高中職教職員 1 萬 6,489 人包含大陸地區臺商學校教職員 278 人及海外臺灣學校 106 人。

圖 3.22 109 年私校教職員退撫新制參加人員概況

(二) 給付概況

私校退撫新制規定參加者遇退休、資遣、撫卹及離職等 4 項情形，得支領個人退撫儲金專戶本息。私校退撫新制實施以來，隨著專戶本息逐年累積，給付金額也逐漸增加，109 年度給與件數中以「退休」最多，達 2,148 件，總給付金額 31.1 億元，平均領取金額約 144.8 萬元；「離職」給與計有 1,043 件次之，總給付金額 4.4 億元，平均領取金額約 42.0 萬元(個人退休、資遣、撫卹領取總額仍須加計舊制所領取金額)。

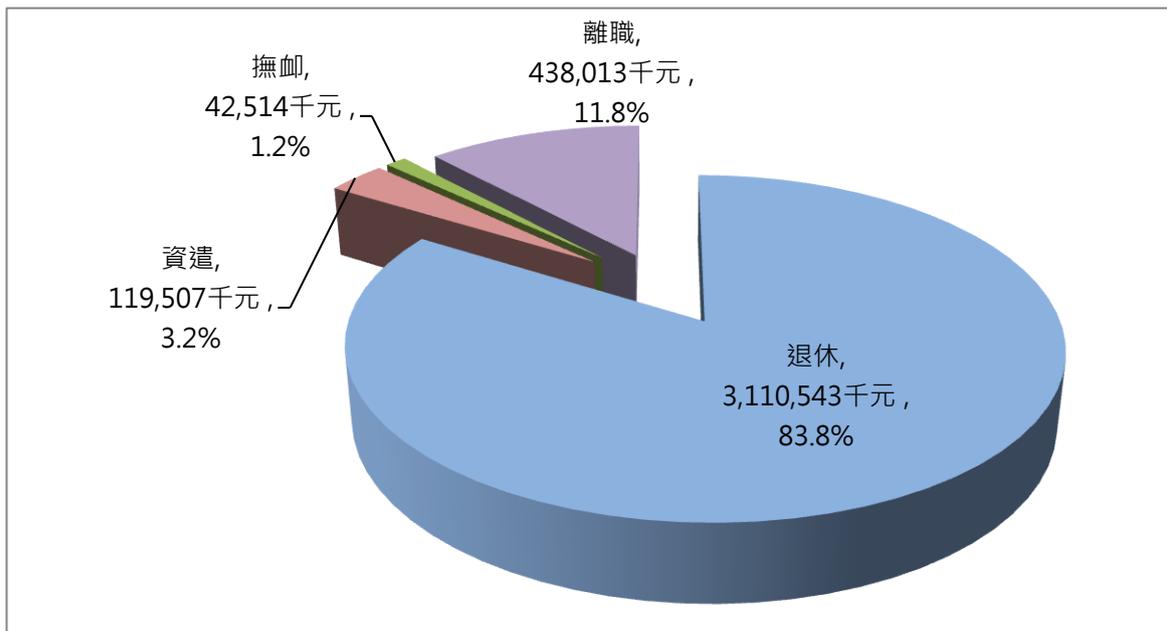


圖 3.23 109 年私校教職員退撫新制給付金額占比

表 3.12 99-109 年私校教職員退撫新制給付件數與金額

年度	退休		資遣		撫卹		離職	
	件數 (件)	金額 (千元)	件數 (件)	金額 (千元)	件數 (件)	金額 (千元)	件數 (件)	金額 (千元)
99	949	51,142	292	12,570	34	1,035	887	32,225
100	1,058	182,928	362	47,301	41	5,373	2,293	108,777
101	1,156	351,687	249	60,901	51	11,380	3,042	179,812
102	1,233	526,551	200	65,870	63	22,531	2,999	221,857
103	1,632	926,751	310	130,461	51	22,987	2,655	252,097
104	1,976	1,278,504	270	132,641	49	26,327	1,541	347,877
105	1,761	1,456,743	194	107,538	59	44,356	1,210	344,252
106	1,858	1,754,206	132	90,073	62	49,174	1,207	360,034
107	2,028	2,248,006	220	158,623	57	57,087	1,291	441,938
108	1,933	2,459,425	164	143,110	50	50,167	1,156	454,730
109	2,148	3,110,543	126	119,507	39	42,514	1,043	438,013

(三) 財務概況

102年1月1日退撫新制開始實施個人專戶自主投資運用，並自3月1日起推出「保守型」、「穩健型」及「積極型」3種投資組合供參加者選擇。此外，參加者亦可選擇「人生週期型」投資組合，即依照年齡，在前述3種投資組合中配置不同的比重。109年3種投資組合報酬率分別為3.0%、8.7%及10.0%。

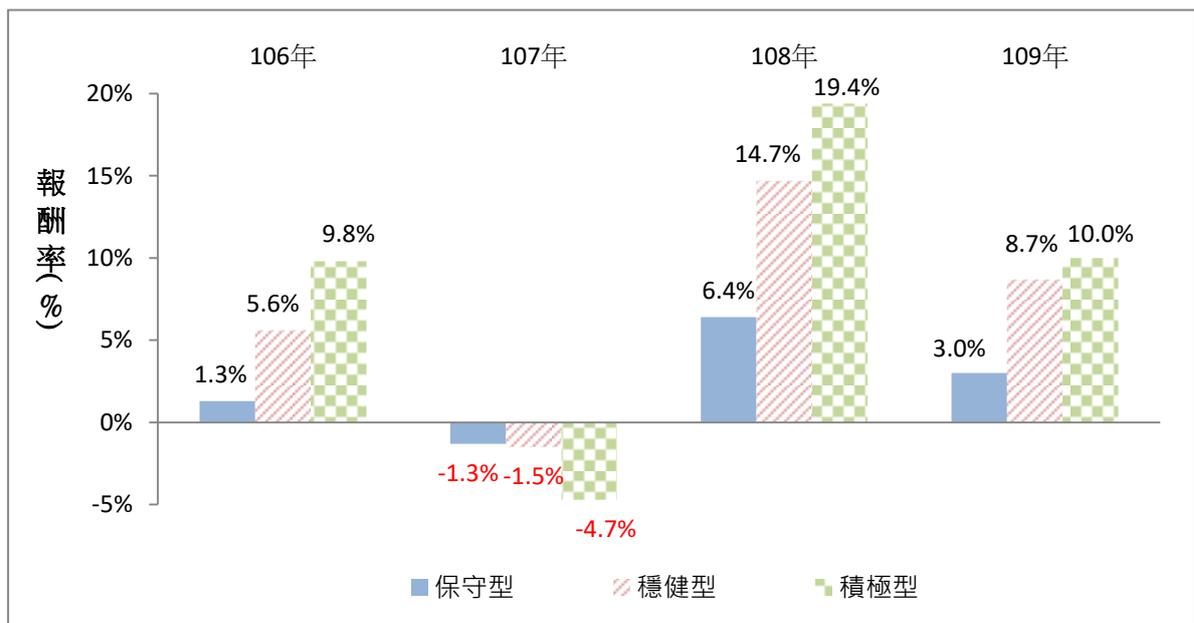


圖 3.24 106-109 年私校教職員退撫新制自主投資運用概況

表 3.13 109 年私校教職員退撫新制自主投資運用概況

投資組合	基金投資運用規模(占比)	投資目標	資產配置	報酬率
保守型	251.5 億元 (41.2%)	在確保安全為首要目標的前提下，追求長期固定收益並分散風險	貨幣市場型基金 42.0% 債券型基金 38.0% 股票型基金 19.3% 現金 0.7%	3.0%
穩健型	230.8 億元 (37.9%)	同時考量追求長期穩定的收益與控制風險水準為目標，惟風險無法因分散投資而完全消除	股票型基金 48.8% 債券型基金 42.9% 貨幣市場共用基金 7.0% 現金 1.3%	8.7%
積極型	127.7 億元 (20.9%)	以追求長期資本利得為首要目標，可能將大部分資產投資於積極成長型類股或波動較大之股市，短期內可能面對較大之價格下跌風險	股票型基金 67.0% 債券型基金 25.3% 貨幣市場共用基金 4.3% 現金 3.4%	10.0%

102 年以來的基金投資運用規模，「保守型」投資組合占比持續下降，「穩健型」及「積極型」投資組合占比則持續上升，至 109 年「保守型」雖仍占最大比率，惟其占比為 41.2%，已較 108 年的 73.8% 大幅下降；另 109 年「穩健型」及「積極型」分別占 37.9% 及 20.9%，亦較 108 年的 15.9% 及 10.3% 明顯上升。

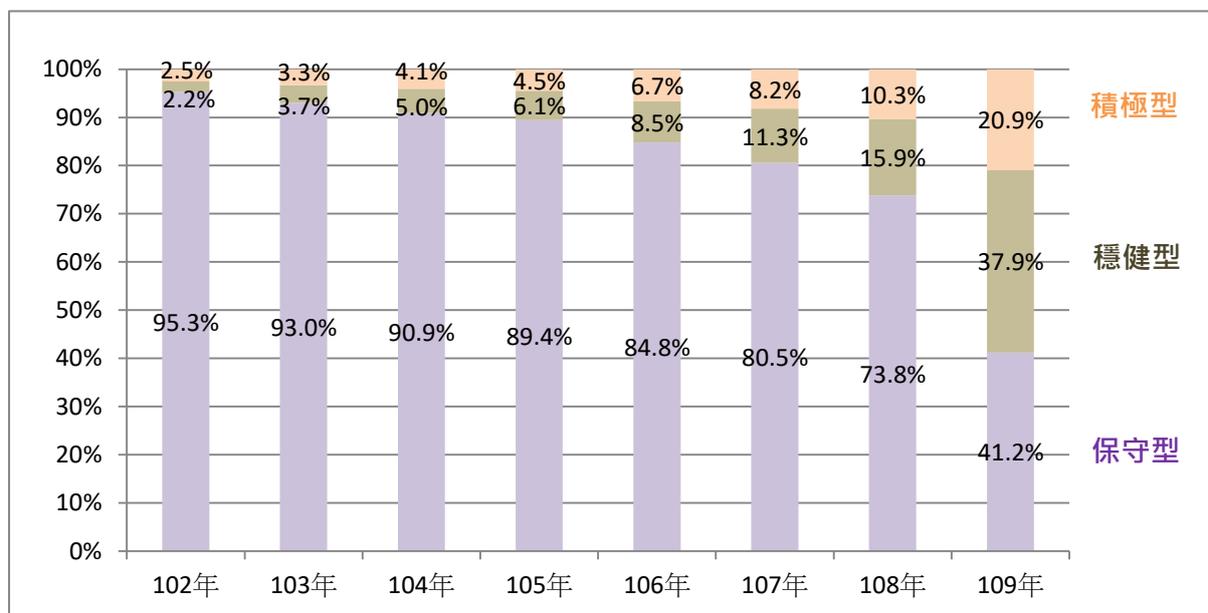


圖 3.25 102-109 年私校教職員退撫新制基金投資組合金額占比

(四) 制度動態

1. 109年1月1日起，私校教職員退撫制度陸續啟動「人生週期預設選項」，讓未選擇投資標的之教職員，可藉由人生週期基金動態的資產配置及長期複利效果，提升退職所得；並開放新制施行後退休、資遣教職員可選擇留存或繳回退休金、資遣給與辦理分期請領及自主投資，以完善未來退休生活。
2. 109年3月16日起，私校教職員退撫制度尚未選擇投資組合之教職員，其每月新增提撥儲金將自動配置於人生週期基金，7月16日起，其既有庫存部位(歷年累積提撥儲金)將採2年4次分批自動調整至「人生週期基金」，產生之損益將由教職員自行承擔。

< 資料來源 >

1. 「財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會」網站統計資料。
2. 教育部提供資料。

(圖表均由本文自行繪製)

肆、高齡化商業保險

因應人口高齡化，我國持續進行年金制度改革，為補充國人老年經濟安全所得，政府亦鼓勵相關商業保險發展。以下茲就高齡化下我國現行各種商業保險之發展情形分別加以說明。

一、商業年金保險

我國保險法於 81 年修正，於人身保險章增列年金保險，確立年金保險法制。截至 109 年底，我國商業年金保險有效契約件數約 178 萬件，總保費收入約 3,001 億元。近 10 年以來，契約件數整體呈現增加趨勢，保費收入則呈現數次波動現象。

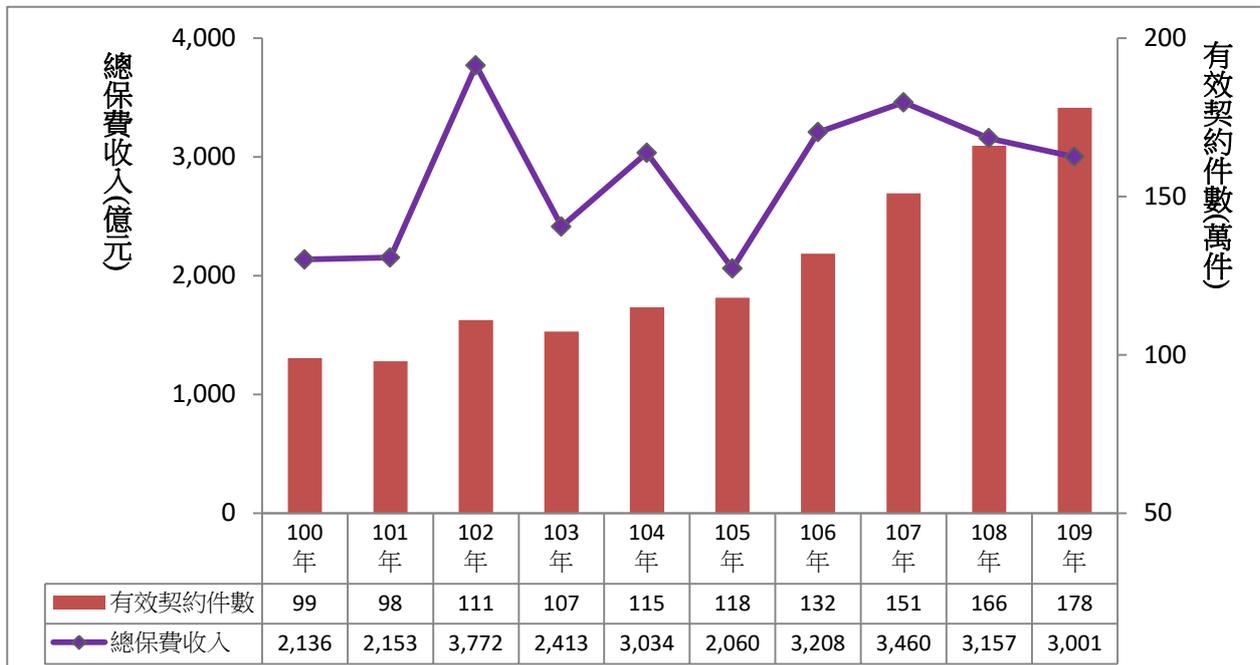


圖 4.1 近 10 年商業年金保險總保費收入及有效契約件數

二、商業長期照顧保險

我國自 84 年起發展商業性長期照顧保險商品，截至 109 年底保險市場計有 13 家保險公司(35 張保險商品)進行銷售，有效契約件數約 80 萬件，保費收入約 218 億元。自 98 年至 109 年，商業長期照顧保險保費收入及有效契約件數呈現大幅上升趨勢，顯示國人逐漸重視長照保險相關需求之規劃。另 109 年女性被保險人占 54.7%，男性被保險人占 45.3%，女性高於男性。

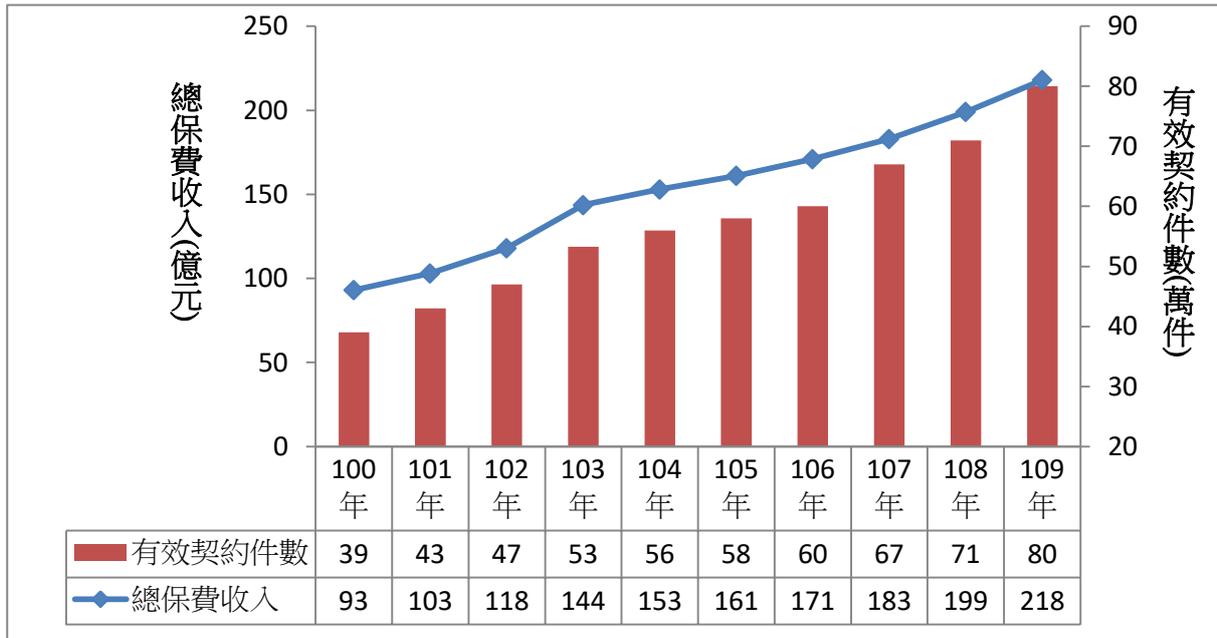


圖 4.2 近 10 年商業長期照顧保險總保費收入及有效契約件數

三、日額型醫療保險

截至 109 年 12 月底止，日額型醫療保險投保率為 52.9%，其中女性投保率為 54.1%，略高於男性之 51.7%。另各年齡層投保率以「40-59 歲」最高，達 61.4%，其次為「20-39 歲」，投保率為 59.6%；「65 歲以上」之投保率最低，僅 28.1%。

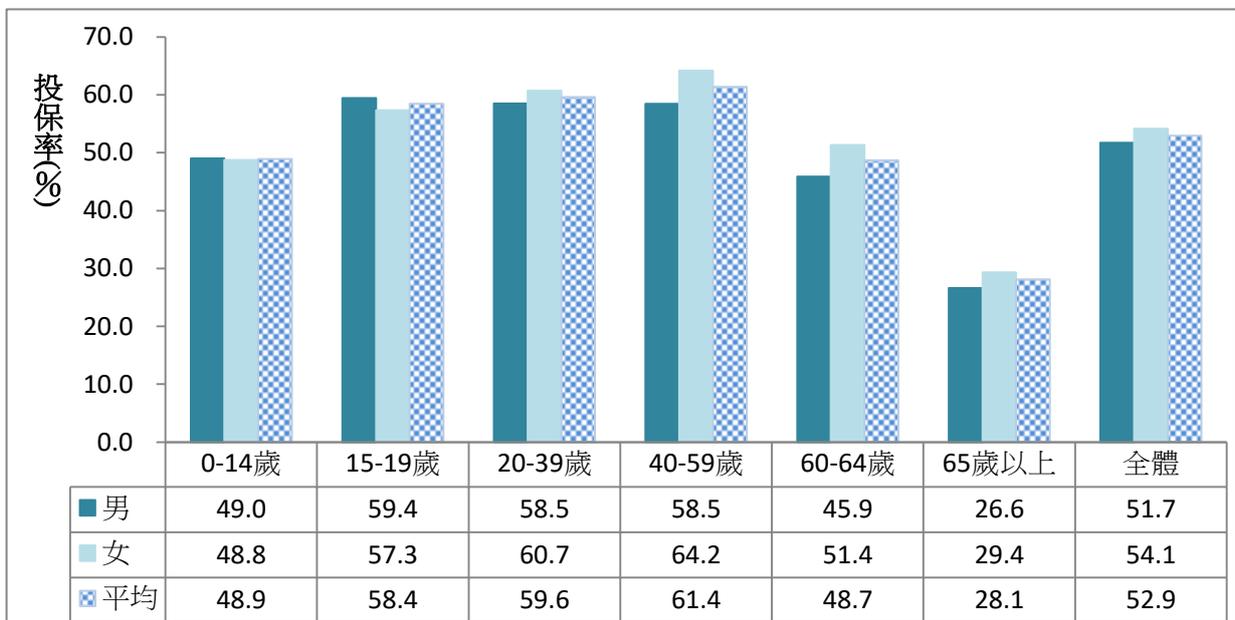


圖 4.3 109 年 12 月日額型醫療保險投保率(按性別及年齡別分)

四、傷害保險

截至 109 年 12 月底止，傷害保險之投保率為 57.4%，其中女性投保率為 58.2%，略高於男性之 56.6%。另各年齡層投保率以「20-39 歲」及「40-59 歲」最高，均超過 60%，此或與該年齡層較具有穩定收入及投保觀念有關；「65 歲以上」之投保率最低，僅 29.9%。

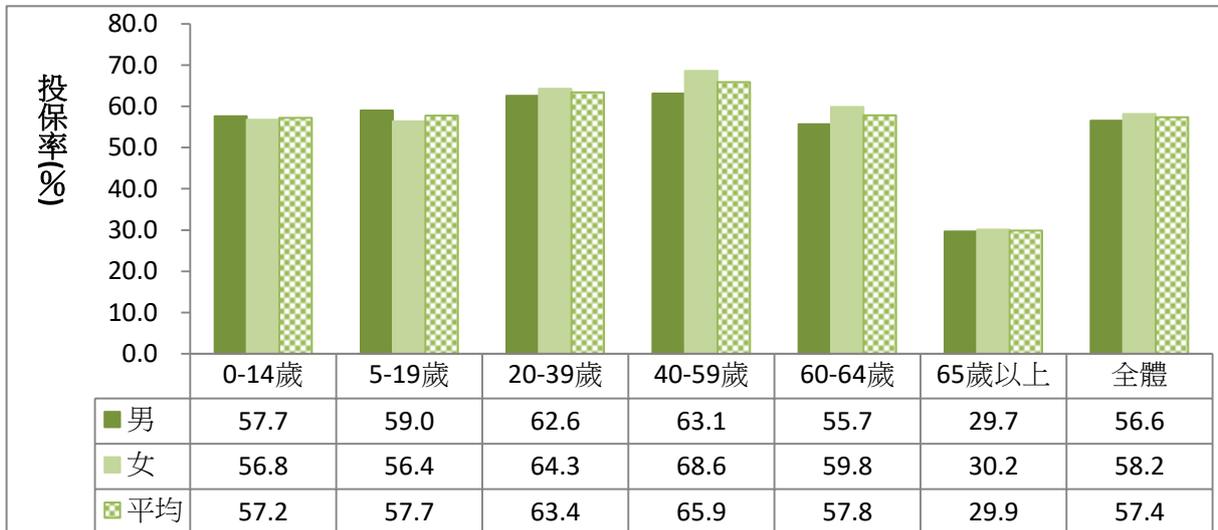


圖 4.4 109 年 12 月傷害保險投保率(按性別及年齡別分)

五、人壽保險

截至 109 年 12 月底止，國人總計約有 1,636 萬餘人投保人壽保險，投保率⁷達 69.4%，其中女性投保率 71.8%，高於男性投保率 67.1%。各年齡層中，以「20-39 歲」及「40-59 歲」投保率最高，均超過 75%，此或與該年齡層較具有穩定收入及投保觀念有關；「0-14 歲」之投保率最低，僅 47.7%。

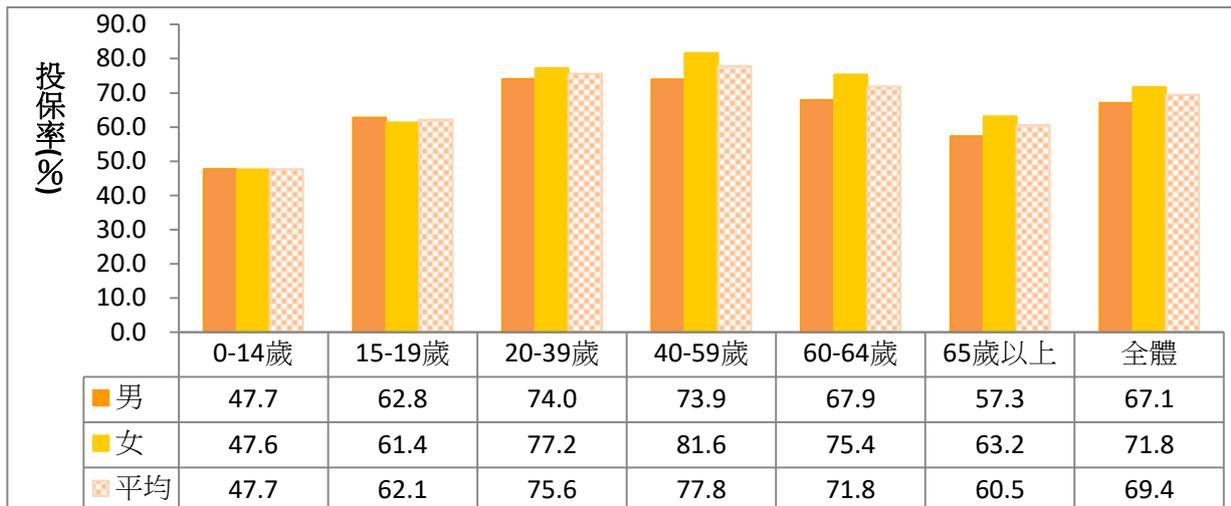


圖 4.5 109 年 12 月人壽保險投保率(按性別及年齡別分)

<資料來源> 金融監督管理委員會。(圖表均由本文自行繪製)

⁷ 商業保險商品投保率係指以身分證歸戶後，投保人壽、傷害及醫療險人口數，對應總人口總數(資料來源：金融監督管理委員會)。



國際
情勢

跨國工作者之老年經濟安全保障

中正大學勞工關係學系副教授 吳啟新

數位時代下電傳工作者勞動與社會保障之探討

政治大學勞工研究所教授 成之約

跨國工作者之老年經濟安全保障

中正大學勞工關係學系副教授 吳啟新

壹、前言

貳、各國制度整理

參、結論

摘要

當跨國移動頻繁下，每一個經濟體都需要面對移工的社會安全保障議題，特別是跨國移工的老年保障更是值得思考。國際勞工組織認為，未來的勞動世界需要強而有力、及時因應的社會保護制度，因此，應以集體和風險共同承擔為原則，以滿足人們整體生命週期需要支持的需求—從出生到老年全面涵蓋的社會保護(加強社會保障)。此目的有賴建立社會保護基本網，為每一位有需要的人提供基本水平的保護，並輔以繳費型社會保險計畫或方案，以提供更具品質之保護。

目前跨國工作者的老年經濟安全，很可能受限於各國的社會保險制度缺乏通算機制，亦即在個別國家中無法達成或部分達成社會保險的老年給付。因此，跨國勞工雖然都有繳納社會保險費，但是有可能在單一國家中老年給付的額度不足，甚至沒有老年給付。所以我國若希望與他國建立通算機制(或稱為社會安全協定)，充分的資訊是協商洽簽社會安全協議的基礎，故相關資訊的交換最可優先協商，如相關法規與執行與往來人數統計等。

這幾年雖然受陷於 COVID-19 疫情，許多勞工無法跨國工作，但可以思考疫情之後，若隨著跨國移工人數增加，他們的社會安全給付如何獲得，此議題廣受各國重視；因為移工會跨國移動，但社會安全的請領資格不會跨國移動；假使社會安全給付的跨國可攜帶程度不足，則會影響移工的社會安全權利和人權。因此未來社會安全協定的簽訂，將會影響跨國勞工的老年經濟安全。

壹、前言

根據世界衛生組織(World Health Organization, WHO)定義，一個國家 65 歲以上人口占總人口比率達 7%、14%及 20%，分別稱為高齡化社會(aging society)、高齡社會(aged society)及超高齡社會(Super-aged society)。2018 年我國 65 歲以上人口占總人口比率達到 14.6%(343 萬人)，正式成為高齡社會，預估歷時 7 年，於 2025 年再增加為 20.1%(470 萬人)，邁入超高齡社會，快於美國的 15 年與日本的 11 年，並與韓國、新加坡相似(參下表 1)，足見臺灣人口高齡化歷程之快速(國家發展委員會, 2020)。

表 1 主要國家高齡化轉變速度

國別	65 歲以上人口所占比率達到年度		轉變所需時間(年)
	高齡社會(14%)	超高齡社會(20%)	
中華民國	2018	2025*	7*
日本	1994	2005	11
韓國	2018	2025*	7*
新加坡	2019	2028*	9*
美國	2013	2028*	15*
英國	1976	2025*	49*
法國	1991	2019*	28*
德國	1972	2008	36

*表示為各國中推估結果，其他無標記表示為實際值。

資料來源：摘錄自國家發展委員會「中華民國人口推估(2020 至 2070 年)報告」，第 81 頁。

國家發展委員會(2020)官方資料顯示，我國 15-64 歲之工作年齡人口結構亦呈現高齡化。早在 2007 年起，45-64 歲人數已取代 15-29 歲及 30-44 歲，成為主要工作年齡層，而 45-64 歲占工作年齡人口之比率推估，將由 2020 年的 42.1%上升至 2070 年之 48.1%(中推估)，如下表 2 所示，未來我國年輕工作年齡層(15-44 歲)占比下降，年長年齡層(45-64 歲)占比上升將成為趨勢，勞動力更趨高齡化。

表 2 工作年齡人口年齡結構

項目		2020 年			2040 年			2070 年		
		人數 (萬人)	占總 人口 比率 (%)	占工作 年齡人 口比率 (%)	人數 (萬人)	占總 人口 比率 (%)	占工作 年齡人 口比率 (%)	人數 (萬人)	占總 人口 比率 (%)	占工作 年齡人 口比率 (%)
高 推 估	合計	(同中推估)			1,331	59.0	100.0	864	50.4	100.0
	15-29 歲	(同中推估)			283	12.5	21.2	222	13.0	25.8
	30-44 歲	(同中推估)			365	16.2	27.4	262	15.3	30.4
	45-64 歲	(同中推估)			683	30.3	51.36	379	22.1	43.9
中 推 估	合計	1,683	71.4	100.0	1,328	59.9	100.0	783	49.5	100.0
	15-29 歲	425	18.0	25.2	280	12.6	21.1	179	11.3	22.8
	30-44 歲	550	23.3	32.7	365	16.5	27.5	228	14.4	29.1
	45-64 歲	709	30.1	42.1	683	30.8	51.4	377	23.8	48.1
低 推 估	合計	(同中推估)			1,324	60.9	100.0	697	48.1	100.0
	15-29 歲	(同中推估)			276	12.7	20.8	136	9.4	19.5
	30-44 歲	(同中推估)			365	16.8	27.6	189	13.0	27.1
	45-64 歲	(同中推估)			683	31.4	51.6	372	25.7	53.4

說明：工作年齡人口數在此係指 15-64 歲人口數，非指實際有工作(就業)之人數。

資料來源：摘錄自國家發展委員會「中華民國人口推估(2020 至 2070 年)報告」，第 13 頁。

過去對於「高齡者」的研究中，「就業」成為常被忽略的面向，主要是因為「高齡者」被定義為 65 歲以上(周玟琪, 2006)，我國勞動基準法(以下簡稱勞基法)亦將 65 歲設定為雇主可發動強制退休年齡，然而隨著高齡社會來臨，有學者指出「老年」一詞如同「貧窮」，是相對性的概念，並且在醫療與公共衛生持續進步的情況下，「老人」的定義有必要重新界定(蘇麗瓊, 2007)。《經濟學人》(2017)曾經報導，老而未衰且尚未離開工作崗位者需要新的名詞來定義—耐皮族(Nyppies)與夜梟族(Owls)，前者為「還沒過氣」(Not Yet Past It)的縮寫，後者則是「較老、工作較少，但持續賺錢」(Older, Working Less, Still Earning)的簡稱，也就是說在平均壽命越來越長的現在，許多人希望能透過更有彈性的時間分配參與社群或經濟活動，65 歲不代表「衰老」或是必須「退休」。

從各國勞動統計數據來看，截至 2019 年底，我國 65 歲以上勞動力參與率為 8.3%，落後鄰近的日本(25.3%)、新加坡(28.7%)、韓國(34%)(勞動部, 2019)，新加坡與日本在官方的統計中甚至能夠調查到 70 歲以上的相關勞動數據(如下表 3)，顯示同樣處於高齡社會壓力下，我國 65 歲以上勞動力運用情形確實仍有發展空間。

表 3 主要國家平均退離勞動市場年齡及 65 歲以上勞參率

國別	2013-2018 年 平均退離勞動市場年齡		2019 年 65 歲以上 勞動力參與率	其他
	男性	女性		
中華民國	64.6	61	8.3%	-
日本	70.8	69.1	25.3%	2019 年 70 歲以上 就業率 17.2%*
韓國	72.3	72.3	34%	-
新加坡	-	-	28.7%	2019 年 75 歲以上 勞參率 9.5%**
美國	67.9	66.5	20.2%	-
英國	64.7	63.6	10.9%	-
法國	60.8	60.8	3.4%	-
德國	64	63.6	7.8%	-

資料來源：

平均退離勞動市場與勞參率摘錄自勞動部 2019 國際勞動統計報告，第 1-14、10-6 頁。

*摘自日本總務省高齡人口統計(2020)。高齡者就業率推移(2009 年-2019 年)。第 7 頁。

**取自 Ministry of Manpower & Singapore Department of Statistic

同時間日益頻繁的跨國就業者和移工之社會保障也是值得注意，當跨國移動頻繁下，每一個經濟體都需要面對移工的社會安全保障議題，特別是跨國移工的老年保障更是值得思考。國際勞工組織(International Labour Organization，以下簡稱 ILO)認為，未來的勞動世界需要強而有力、及時因應的社會保護制度，因此，應以集體和風險共同承擔為原則，以滿足人們整體生命週期需要支持的需求—從出生到老年全面涵蓋的社會保護(加強社會保障)。此目的有賴建立社會保護基本網，為每一位有需要的人提供基本水平的保護，並輔以繳費型社會保險計畫或方案，以提供更具品質之保護。(International Labour Office, 2019)

社會保障的原則包括：全面保障和可及性、給付足夠和永續性、可攜性、透明、性別平等、良善管理等；應關注的工作者包括：部分工時工作者、臨時工作者、自營作業者、不確定就業關係者、數位平台工作者等(Behrendt & Nguyen, 2018)。社會保障的手段有兩大類：

1. 要繳交費用的保險類；例如，醫療保險、傷病保險、失能保險、老年保險、職災保險、死亡給付、失業保險、育嬰留職停薪津貼等。
2. 不必繳交費用的非保險類；例如，工作收入保障、工時上限、職災補償保障、社會福利、從懷孕到生產過程的協助等。

臺灣涉及社會保障項目的法律包括勞工保險條例(以下簡稱勞保條例)⁸、職業災害勞工保護法⁹、農民健康保險條例(以下簡稱農保條例)、老年農民福利津貼暫行條例、國民年金法、就業保險法(以下簡稱就保法)、勞工退休金條例(以下簡稱勞退條例)、全民健康保險法(以下簡稱健保法)、勞基法、就業服務法(以下簡稱就服法)、境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法、老人福利法、社會救助法等。以下分兩大類分析之。

(一) 保險類

健保法提供全體住民醫療健康服務，不論是受僱者或自營作業者，都應參加健保，享受物美價廉的服務。合法移工，不論是藍領或白領、產業或福利移工，也可以參加健保。

勞保條例提供勞保被保險人傷病、職災醫療、失能、老年、死亡、生育等給付，傷病、失能和死亡給付有普通事故和職災兩類，不論是受僱者或自營作業者，都可依照規定，參加勞保。合法移工，不論是藍領或白領、產業或福利移工，也可以依照規定，參加勞保。無一定雇主或自營作業者如果自行參加職業工會，或成為漁會甲類會員，當他們從事非本業或與本業專長無關之工作，在工作場所因執行職務而致傷病者，得請領職業災害保險給付。但是如果於往返日常居、住處所及就業場所途中或公差途中發生事故者，非屬職業災害保險給付範圍。

不過，自行到海外就業者依法不得參加勞保；屬自營作業身分而參加職業工會或漁會甲類會員，應強制參加勞保；4人以下事業單位勞工、家庭外勞等，係自願參加勞保；已請領老年給付再就業時，可以只自願參加勞保的職災保險；因此他們有可能沒有參加勞保。

受僱者或自營作業者的老年保障除勞保的老年給付外，還有勞退條例的勞工退休金，只是受僱者是由雇主按月提繳不低於其每月工資的 6%退休金儲存至個人帳戶，亦可在 6%範圍內個人自願提繳，自營作業者則是由自己決定要不要在每月工資或執行業務所得的 6%範圍內個人自願提繳退休金儲存至個人帳戶(第 7、14 條)；勞退金要等到年滿 60 歲才能領取。適用勞動基準法之本國籍勞工、外籍配偶、陸港澳地區配偶及取得永久居留之外籍人士強制參加勞退條例(第 7 條)。

25-64 歲沒有參加任何社會保險(如勞保、公保、軍保、農保¹⁰)的本國民眾(包括家管者)應參加國民年金保險，該保險提供有老年年金給付、身心障礙年金給付、喪葬給付、遺屬年金給付及生育給付等。但外國人無法參加國民年金保險。

⁸ 軍公教人員有公教人員保險法、軍人保險條例等，此處略談。

⁹ 根據 110 年 4 月 30 日公布之勞工職業災害保險及保護法，原勞工保險條例第 2 條第 2 款等有關職業災害保險相關規定，及現行之職業災害勞工保護法，將自勞工職業災害保險及保護法 111 年 5 月 1 日施行起不再適用。

¹⁰ 農保條例提供的生育給付、醫療給付(84 年 3 月 1 日起併入全民健保辦理)、身心障礙給付及喪葬津貼，試辦中的職業傷害給付種類分為傷害給付、就醫津貼、身心障礙給付及喪葬津貼四種；老年農民福利津貼暫行條例每月發給老農福利津貼。

就業保險方面，我國是依據就保法提供失業給付(和職訓生活津貼、失業者的健保費補助等)，但只有本國及與本國人結婚的外籍配偶受僱者可以參加，自營作業者(和外國人)不能參加，主因是政府難以認定自營作業者是不是處於失業狀態，而外國人若失業便無法取得工作聘僱許可留在國內，因而返回其母國。

(二) 非保險類

工作收入保障方面，勞基法有最低工資的規範，區分有時薪和月薪；境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法對遠洋漁船僱用的境外船員也有最低每月工資(450 美元)的規範。

工時上限方面，勞基法提供有正常工時、加班工時的上限。職災保障方面，勞保條例提供職災傷病、失能和死亡給付；職業災害勞工保護法提供未參加勞保者第一級投保薪資級距的職災給付，適用於受僱者或自營作業者；勞基法第 59 條訂有雇主職災補償責任，第 62 和 63 條訂有承攬關係下的職災補償責任。

協助就業方面，就服法指名要協助的特定對象包括獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、低收入戶或中低收入戶中有工作能力者、長期失業者、二度就業婦女、家庭暴力被害人、更生受保護人、其他經中央主管機關認為有必要者¹¹(第 24 條第 1 項)等；女性若符合上述身分之一，即可適用。新移民、性侵受害者、遭裁減資遣勞工等，尚未符合特定對象卻需要協助者，實務上勞動部也會給予特別協助。藍領移工若申請轉換雇主，就業服務中心會加以協助。

社會福利方面，老人福利法規定，勞工主管機關主管老人就業促進及免於歧視、支援員工照顧老人家屬與照顧服務員技能檢定之規劃、推動及監督等事項(第 3 條)。(我國籍)中低收入老人未接受收容安置者，得申請發給生活津貼。前項領有生活津貼，且其失能程度經評估為重度以上，實際由家人照顧者，照顧者得向直轄市、縣(市)主管機關申請發給特別照顧津貼(第 12 條)。勞工主管機關應積極促進高齡者就業，並致力老人免於就業歧視。前項促進高齡就業之政策與措施，由中央勞工主管機關定之(第 29 條)。政府也已將「中高齡者及高齡者就業促進法」立法。

本文將透過不同國家對於社會安全保障法規內容制度進行收集與比較，並且進一步提出我國發展的建議。

貳、各國制度整理

我國近年努力融入新興市場，如東協、南亞市場，希望透過經濟合作模式取得進入當地市場契機。根據行政院於 2016 年 9 月 5 日提出《新南向政策推動計畫》，推動方向涵蓋「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大面向，希望透過與

¹¹ 2019 年 3 月 5 日勞動部依據「其他經中央主管機關認為有必要者」，增列「15 歲以上未滿 18 歲之未就學未就業」為第 24 條第 1 項的特定對象，並自即日生效。

東協、紐澳與南亞等國家，創造互利共贏之新合作模式。在區域合作上，除了積極爭取加入跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)、區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)等區域貿易協定，我國也積極洽簽自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)。目前已簽署的 FTA 有臺灣—巴拿馬 FTA(2003 年 8 月)、臺灣—瓜地馬拉 FTA(2005 年 9 月)、臺灣—尼加拉瓜 FTA(2006 年 6 月)、臺灣—薩爾瓦多暨宏都拉斯 FTA(2007 年 5 月)、臺灣—紐西蘭(臺紐經濟合作協定，2013 年 7 月)、臺灣—新加坡(臺星經濟夥伴協定，2013 年 11 月)等，與貿易與投資保障協定，另外如臺灣—中國大陸(海峽兩岸經濟合作架構協議，2010 年 6 月)。因此在跨國勞動力流動日益興盛的同時，本文將與我國勞動力流動較為密切的國家進行盤點，以下將針對越南、泰國、印尼、與日本的社會安全體制整理如下：

一、越南

越南社會保險機關自 2018 年 1 月 1 日起若干新的社會保險規定生效。對於以雇主所決定之薪資機制須繳納強制性社保費者，其規定為自 2018 年 1 月 1 日起繳納社保費之計算包括月薪資、薪資津貼以及其他補助津貼。其中，用於繳納社保費之月薪資係依照業者自行制定之梯型薪資表；薪資津貼係指職名津貼、責任津貼、毒害工作環境津貼等；其他津貼係指非屬薪資、薪資津貼並與勞動契約之工作及職名有關之款項，此津貼款項不包含越南勞動法第 103 條所規定之獎金、班間膳費、勞工親人死亡、勞工生日、勞工因工作事故面臨困境等補貼以及非與勞動契約之工作及職名有關之款項。

用於繳納社保費之最低月薪必須相當於區域別最低薪資。對於在一般工作環境下從事簡單工作或職務者，其用於繳納社保費之月薪不得低於區域別最低薪資；對於從事需要訓練之工作或職務者(包含由業者自行訓練之勞工)，其用於繳納社保費之月薪須高於區域別最低薪資之 7% 以上；對於在艱苦、毒害、危險之工作環境下從事工作或職務者，其用於繳納社保費之月薪須高於區域別最低薪資之 5% 以上；對於在特別艱苦、毒害、危險之工作環境下從事工作或職務者，其用於繳納社保費之月薪須較在一般工作環境下從事相同複雜程度之工作或職務者高 7% 以上。

越南第 58/2014/QH13 號之社會保險法(2014 年版)¹²規範從 2018 年 1 月 1 日起，工作 1 至 3 個月之勞工、擁有由越南權責機關核發之工作許可證、從業文憑、從業許可證並在越南工作之外籍勞工須參加強制性之社會保險。依據越南 2014 年版社會保險法規定，越籍勞工參加強制社會保險計有 5 種保險項目，包括疾病、分娩、勞動意外職業疾病、退休及撫恤金，而為提供有利條件讓外籍勞工在越南工作能參加社會保險，外籍勞工僅須參加上述社會保險所列之退休及撫恤保險項目，同時外籍勞工可選擇繳交在越南工作整個期間之社會保險費方式，可分每季、半年或 1 年繳交社會保險費，另外籍勞

¹² 請參見 <http://www.roc-taiwan.org/vnsgn/post/1447.html>。

工可向越南社會保險機關或透過雇主繳交社會保險費。

越南勞動部前已於 2015 年 12 月 29 日發布第 59/2015/TT-BLDTBXH 號公告社會保險法有關強制性社會保險部分條文施行細則¹³，自 2018 年 1 月 1 日起，雇主給付勞工之下列 10 項薪資及薪資津貼等，均須繳交社會保險費：(A)薪資(含以件計酬)；(B)職務加給；(C)責任加給；(D)毒害、危險及粗重工作加給；(E)年資加給；(F)地區補助；(G)流動性工作補給；(H)吸引勞工之補給；(I)其他類似性質之補給；(J)其他各項補給。

越南社會保險包括三大項：社會保險、醫療保險、失業保險，所有越南勞工皆需加入這三項保險。社會保險總繳費比例為勞工月薪的 32.5%，其中公司負擔 22%，個人負擔 10.5%。繳費時直接在勞工薪資中扣除，由公司代為繳納。目前三項社會保險費用分擔比例如表 4 所示：

表 4 越南各類社會保險費比率及負擔

保險種類	公司負擔	勞工負擔
社會保險	18%	8%
醫療保險	3%	1.5%
失業保險	1%	1%
合計	22%	10.5%

資料來源: <http://www.powerpoint-group.com/fanti-2/asia13.html>。

其中，社會保險費方面，雇主須負擔勞工薪資總額之 18%，勞工自行負擔薪資總額之 8%(第 186 條)。社會保險包括疾病險、生育險、職業病險、工傷險、退休與死亡金，外國勞動者應當按月工資標準繳納 8%的退休與死亡金，用人單位按月工資標準最高繳納 18%的強制社會保險，包括 3%疾病險和生育險，1%工傷險和職業病險；14%退休和死亡金。另據醫療保險法相關規定，自 2009 年 7 月 1 日起，雇主須負擔勞工薪資總額 3%之醫療保險費(原為 2%)，勞工則自行負擔薪資總額之 1.5%(原為 1%)。

第 58/2014/QH13 號社會保險法同時規定退休金的計算方式將於 2018 年起改變。凡於 2017 年 12 月 31 日前退休之人士，每月退休金將計算其平均月薪之 45%，計算期間 15 年，自第 16 年起，男性每月退休金增加 2%，女性增加 3%，直至達到 75%之最高比率。女性勞工於 2018 年 1 月 1 日以後退休，每月退休金同樣計算其平均月薪之 45%，計算期間 15 年，但自第 16 年起，每月退休金將改為增加 2%(與 2017 年相比減少 1%)，直至達到 75%之最高比率；男性勞工計算期間則改為 16 年，自第 17 年起每月退休金增加 2%(與 2017 年相同)，直至達到 75%之最高比率¹⁴。社保繳納年限超過 20 年，55 歲以上的女性雇員或 60 歲以上的男性員工有資格申領退休金。不符合上述要求的員工，在符合次要要求的情況下可申請較低規格的退休金。每月退休金是根據社

¹³ 請參見 <http://twbusiness.nat.gov.tw/countryNews.do?id=299728905&country=VN>。

¹⁴ 請參見

<https://apoxiagu.wordpress.com/category/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E7%A4%BE%E4%BF%9D%E6%B3%95/>。

會保險繳納年限和每月社會保險費的平均月薪計算的。每月最高繳納額相當於政府平均工資的 75%，而最低養老金繳納額則相當於政府標準的最低工資。男性繳納社保超過 30 年，女性繳納社保超過 25 年的，有權享受 0.5% 的平均工資乘以額外貢獻年數的老年補助金。例如，1 名工作 34 年後退休的男子將獲得的老年補助金為：0.5% 的平均工資×4 年。

社會保險投保薪資上限是公告基本薪資的 20 倍，目前投保上限是 2,300 萬越南盾。投保上限依照個別地區公告的最低薪資會有所不同。2016 年越南基本工資調漲 12.4%。外商實際支付薪資金額皆高於基本薪資，但是政府每年調漲基本工資金額，會對企業造成調薪的壓力。目前基本工資金額依照分區採用不同金額，台商企業設廠地點多位在第一區及第二區。

二、泰國

公司僱用 10 人以上必須為勞工設立福利基金，這些基金可作為勞工離職、解雇、在工作中死亡所需資金之用，雇主與勞工均必須提撥一定金額到此基金帳戶中。如勞工在執行工作中受傷、生病、或死亡之時，依據「泰國工傷賠償法」(The Compensation Act)明訂雇主必須對勞工予以合法之賠償，賠償種類分賠償金(因工作造成傷害、生病、死亡)、醫療費用、復健費用、及喪葬費用等 4 個項目，賠償金額根據情況嚴重程度和比例來進行支付，「一般賠償金」為每月工資的 60%，但不得低於 2,000 泰銖/月，最高不超過 9,000 泰銖/月；「醫療費用」視實際支出予以賠償，但一般最多不超過 35,000 泰銖，嚴重個案不超過 50,000 泰銖；「復健費用」亦視實際支出支付，但最多不超過 20,000 泰銖；死亡時，需補助「喪葬費用」為法定當地最低每日工資之 100 倍。泰國的最低工資因省份不同而有不同的規定，例如最高的曼谷都會地區每日最低工資為 194 泰銖，而在泰國其他低度開發的地區，每日最低工資為 144-160 泰銖之間。

對於那些擁有至少 10 名雇員，而還沒有設立勞工福利基金的公司，則需要設立一個雇員福利基金，以便在雇員辭職、被解雇或在服務期間死亡時給予補償，雇主和雇員都要求須提撥金額至該基金。除了上述規定之外，另有對於女工和童工所能從事的工作採取保護限制，確定了工資和加班以及解決勞工管理糾紛的準則，如果雇員在工作期間受傷、患病或死亡，則要求雇主對該雇員支付賠償金。泰國法律要求雇主提供福利設施，包括醫療和衛生設施。

泰國雇主與勞工每個月尚需各自繳納薪資成本 5% 的社會安全捐到社會安全局，社會安全捐係作為勞工生育補助、孩童福利、退休金、失業救濟金等用途。只要公司勞工人數超過 10 人，就必須參加社會保險(Social Security)制度，勞工每人需繳納每月薪資的 5% 作為保險費用，由公司於發薪資時預扣，但做為計算基礎的月薪最高不得超過 15,000 泰銖。雇主則需繳交與勞工相同之金額，亦即社福保險費受僱人自負額及雇主提撥之比例為 50%-50%，而所有的保險費必須在次月 15 日前提交社會福利保險機構。受僱勞工在非因工作時受傷、生病、無能力工作、或死亡時，可向社會福利機構申請補

償，另在生育、兒童福利、失業、退休時亦可申請補助。

《勞動法》於 2017 年 5 月起正式生效。其規定雇主必須為年滿 60 周歲雇員辦理退休手續，且將正常退休認定為資遣，雇主需向其補償至多 10 個月薪水。¹⁵泰國勞動合同法(1998 版)第 144 款規定，雇員被雇主辭退將按照以下規定給予經濟補償，10 年以上工齡者補償 10 個月薪資，6-10 年工齡者補償 8 個月薪資，3-6 年工齡者補償 6 個月薪資。如果雇主(用人單位)沒有按照規定向雇員提供經濟補償，將面臨最長不超過 6 個月，每年至多 10 萬泰銖罰款。如果雇主敗訴還需要按照每年 15% 的利息支付利息。¹⁶新勞動法正式實施後，每年將有 30-40 萬老年人受益。這也是泰國老年人勞動力市場的一次重大變革，真正落實年滿 60 周歲法定退休年齡的法律規定。

類似臺灣退休金制度的概念，但泰國 Thai Provident Fund(PVD)是僅限勞資雙方之間的私契行為，勞方可自提比例從月薪的 2-15%，企業提撥和員工自提部分享有稅賦優惠。另外通常要工作 5 年以上或是屆滿 55 歲退休才能提領，而離職時可以選擇要將 PVD 留在前公司，或是移轉到新公司。

三、印尼

正職員工之退休金原則上依該員工之服務年資計算，但根據印尼 13/2003 勞工法第 167 條規定，退休員工依公司退休金計劃所取得之退休金若低於特定金額(即依同法第 156 條規定計算之兩倍資遣費加上感謝金及權益補貼金)，則差額部分須由資方補貼。若退休金計劃係由勞雇雙方共同參與提撥，則雇主應給付予員工之退休金金額不得低於依同法規定計算之資遣費(即員工若非退休，而改為被公司資遣時將可得到之資遣費)，差額部分仍應由雇主補貼。

10 人以上企業或每月薪資支出超過 100 萬印尼盾之企業，須提供包括職業意外、健康與人壽保險之社會安全計劃(Jamsostek · Social Security Scheme)，而公司的安全計劃則由國營之勞工保險基金管理，相關福利完全由雇主負擔。該計劃所包含之範圍主要有：

1. 意外保險：雇主提撥的保險費(月付)依行業別有所不同，共分五大類，第一類型(主要為紡織業、貿易業、進出口業等)為月薪之 0.24%；第二類型(農園業、香菸、樂器、油漆等工廠)為月薪之 0.54%；第三類型(森林業、養殖場、食品業等)為月薪之 0.89%；第四類型(機械、船舶、車輛等重工業)為月薪之 1.27%；第五類型(木伐、海魚捕捉、礦取等工業)為月薪之 1.74%。
2. 死亡(人壽)保險：雇主須按月薪之 0.3% 提撥。
3. 醫療保險：雇主須按月薪之 6%(若已成家)或 3%(若未成家)提撥。
4. 退休基金(老年給付)：按月薪之 5.7% 提撥，其中 3.7% 由雇主負擔，2% 由員工負擔。

¹⁵ 請參見 <https://read01.com/465xdz.html>。

¹⁶ 請參見 <https://read01.com/zh-tw/465xdz.html#.Wi9AHkqWY2w>。

依 13/2003 勞動法第 156 條第 2 項規定，若員工服務年資在 3 年以上，則雇主於資遣員工時尚須按照員工年資給予額外之感謝金，有關感謝金給付基數與年資間之相關規定如下：工作期間滿 3 年未滿 6 年者=2 個月薪資；工作期間滿 6 年未滿 9 年者=3 個月薪資；工作期間滿 9 年未滿 12 年者=4 個月薪資；工作期間滿 12 年未滿 15 年者=5 個月薪資；工作期間滿 15 年未滿 18 年者=6 個月薪資；工作期間滿 18 年未滿 21 年者=7 個月薪資；工作期間滿 21 年未滿 24 年者=8 個月薪資；工作期間滿 24 年者=10 個月薪資。除資遣費與感謝金外，雇主於資遣員工時尚須支付權益補貼金 (compensation pay)，項目包括：未休完的支薪假期；員工及其家屬之搬遷費用；住宅和醫療補助(為資遣費或感謝金之 15%)，或於工作協議或公司規定中所訂定之其他福利。

四、日本

社會保險方面，日本採取的是全民保險制度，原則上在日本擁有住所者都必須加入官方的健康(醫療)保險以及退休保險。日本規定企業有義務為符合某些條件的雇員購買 4 種保險¹⁷，如下表 5：

表 5 日本社會保險概況

保險	賠償	適用範圍	備註
職災保險	因在工作或上下班途中的災害而導致傷病、殘疾、死亡等時，針對醫療、缺勤、殘疾、死亡的補償	適用於有使用勞動者的所有業務單位	有針對企業經營者的特別加入制度，保險費率因行業有別
雇用保險	失業人員、獲得育兒休假者或老年人	適用於每週規定工作時間 20 小時以上的所有雇員	加入海外失業補償的人員免予加入
健康、護理保險	除工作、上下班以外原因導致的傷病、分娩等	全部的法人和經常員工 5 人以上的特定行業的個人企業所	健康保險協會管理健康保險(東京都)的保險費率
福利退休金保險	年老、殘疾、死亡	全部的法人和經常員工 5 人以上的特定行業的個人企業所	外國人可以一次性退保領款

資料來源：JETRO Japan External Trade Organization「日本的社會保障制度」，
https://www.jetro.go.jp/tc/invest/setting_up/section4/page9.html。

¹⁷ JETRO Japan External Trade Organization「日本的社會保障制度」，
https://www.jetro.go.jp/tc/invest/setting_up/section4/page9.html (最後瀏覽日 2019 年 8 月 10 日)。

通常，將雇員工傷保險與雇用保險統稱為「勞工保險」，將健康保險、護理保險與福利退休保險統稱為「社會保險」。關於投保手續，企業因初次聘用員工、勞動者、成立法人等成為投保上述保險的適用對象時，要向監督機關申報勞工保險和社會保險。保費的支付方法一般由企業從雇員工資中扣除雇員應承擔的部分加上企業經營者應承擔的部分一併繳納給監督機關。

不同於臺灣將退休金制度寫入勞動基準法及勞工退休金條例，日本勞動基準法中並無明文退休金制度規定，而是另外訂定養老金制度，由公共年金和非公共年金組成，公共年金又可分為國民年金和厚生年金。所以實際上，日本的養老制度由三階層構成，將被保險人分為三類：第一類為自營作業者、學生、失業者等；第二類為受僱於企業的正式員工、公務員等；第三類為二類保險者之被扶養配偶。

(一) 第一階層：國民年金(基礎年金)

適用於居住在日本的所有 20 歲至 60 歲以下之人，不分職業都有義務參加國民年金。僅領取國民養老金者(第一位被保險人)每月支付的養老金保費是固定金額(截至 2019 年為 16,410 日元)。目前國家養老金開始請領年齡為 65 歲，根據給付期限確定福利金額，國民若已繳納 20 至 60 歲這 40 年的全部保費，則每月可獲得約 65,000 日元的全額費用(截至 2019 年)。

(二) 第二階層：厚生年金(共濟年金)

在日本受僱於企業的正式員工、公務員不論年齡皆有義務參加厚生年金。年金的保費是月薪的固定比率(截至 2018 年底為 18.3%)，實際支付金額因個人而異，此外雇主承擔雇員養老金的一半保險費，實際支付金額是工資明細上寫的保險費的兩倍。而公務員保費也是個人和國家折半。¹⁸

(三) 第三階層：非公共年金(企業年金、個人年金)

企業年金種類繁多，現行有確定給付企業年金制度(DB)、企業行確定拋出年金制度(DC)、個人型確定拋出年金(iDeCo)、厚生年金基金制度、國民年金基金制度。非公共年金是為了進一步增加人們年老後的收入，讓人們可以安心養老，並沒有法律義務，個人可以彈性規劃調整自己所擁有的公共年金與非公共年金。¹⁹

日本與多個國家簽有社會安全協議，包括 1998 年 4 月 20 日與德國簽訂、2000 年 2 月 29 日與英國簽訂、2004 年 2 月 19 日與美國簽訂、2005 年 2 月 23 日與比利時簽訂、2006 年 2 月 15 日與加拿大簽訂、2007 年 2 月 27 日與澳洲簽訂、2008 年 2 月 21 日與捷克簽訂、2008 年 2 月 21 日與荷蘭簽訂、2009 年 2 月 6 日與義大利簽訂、2009 年 10 月 29 日與愛爾蘭簽訂、2010 年 7 月 29 日與巴西簽訂、2010 年 10 月 22

¹⁸ 日本厚生勞動省年金局 <https://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/structure/structure03.html#>。

¹⁹ 日本厚生勞動省私人養老金規劃概述

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/kigyounenkin.html>。

日與瑞士簽訂等。外國人若受日本企業僱用，除當然有勞災保險之適用外，若滿足工作時間之相關要件，亦有雇用保險、厚生年金與健康保險之適用。其中，勞災保險之保費僅由雇主負擔，而雇用保險、厚生年金與健康保險之保費，則由雇主與勞工本人共同負擔。至於給付，若為雇用保險，離職前 2 年合計保險年資滿 12 個月以上時，公司破產或解僱則為離職前 1 年合計保險年資滿 6 個月以上時，得受領失業給付。而醫療、長照、勞災保險則與納保期間無關，均得領取給付。相對地，年金請領須保險年資達 10 年以上，外國人若於日本境內就業未滿 10 年而離開日本時，原則上不能領取年金給付；但若滿足一定條件時，可領取一次性返還金。此外，若為與日本訂有社會保障協定國家之國民，即便於日本之納保期間未滿 10 年，亦得領取年金。日本基礎國民年金強制 20 至未滿 60 歲的國民參加，外國人完成登錄者亦須加保。厚生年金保險適用於未滿 65 歲的工作者，外國籍勞工也要加保；加保 25 年者到 65 歲時，可請領養老金。預期無法加保滿 25 年的外國人，若加保滿 6 個月以上，可在離開日本後的 2 年內，申請一次性返還金，給付金額依加保年資而不等，但原則上一次性返還金較已繳納之保險費總額為少。

參、結論

目前跨國工作者的老年經濟安全，很可能受限於各國的社會保險制度缺乏通算機制，亦即在個別國家中無法達成或部分達成社會保險的老年給付。因此，跨國勞工雖然都有繳納社會保險費，但是有可能在單一國家中老年給付的額度不足，甚至沒有老年給付。所以我國若希望與他國建立通算機制(或稱為社會安全協定)。充分的資訊是協商洽簽社會安全協議的基礎，故相關資訊的交換最可優先協商，如相關法規與執行與往來人數統計等。需洽簽的社會安全協定內容包括：

- (一) 適用的法律(項目涉及的法律界定)：以老年給付和失能給付為主，如勞保老年給付和失能給付應是最優先協商的項目，我國可採取訂定延伸性條款之作法，供未來引用協商擴充適用項目。
- (二) 適用狀況期間：一般是五年豁免，必要時得延長。依對手國的狀況，可彈性訂定。
- (三) 給付：一般會規定，允許海外給付，換匯自由；無法請領給付時，採一次退還保費。不可跨國給付時，免除參加義務；若參加有利益時，可不被歧視地參加。我國已允許在海外申請給付，但在勞保費率遠低於給付的財務考量下，不宜允許未達退休年齡而離境的外國籍勞工提前申領一次性給付。
- (四) 年資採認標準：跨國的投保年資如何採認，訂有採認條件和上限，協議內容會因國情差異而不同。故長期可協商互惠採認投保年資，但通算標準宜依簽訂國間的國情異同而有別。
- (五) 適用人員：適用人員一般包括受僱者、自僱者、自第三國派入者；國籍船受僱

船員、外交人員亦有適用者。受僱者未區分全職或部分工時者，故應都包括在內。故可協商納入受僱者(含自第三國外派入國的簽訂協議國籍受僱者，包括全職和部分工時者)、自僱者和雇主。

(六) 資訊交換機制：一般協議會規定，兩國行政機關互助、指定聯絡機關、資訊互惠分享；個資要保護等。故可協商法規以及移工資料的統計與交換。

這幾年雖然受陷於 COVID-19 疫情，許多勞工無法跨國工作，但可以思考疫情之後，若隨著跨國移工人數增加，他們的社會安全給付如何獲得，此議題廣受各國重視；因為移工會跨國移動，但社會安全的請領資格不會跨國移動；假使社會安全給付的跨國可攜帶程度不足，則會影響移工的社會安全權利和人權。因此未來社會安全協定的簽訂，將會影響跨國勞工的老年經濟安全，若要洽簽，我國可優先主動拋出洽商意向的對手國家，一是日本，因為該國已與眾多國家簽訂有社會安全協議，與我國關係良好，兩國往來移工有一定相當的人數(我國移入勞工人數為第六)，且兩國社會安全體系的差異較小，故可作為我國協商洽簽社會安全協議的最優先對手國。

此外，東南亞的外勞來源國，如菲律賓和印尼，該兩國已與數個接受其勞工人數眾多的國家簽訂有社會安全協議，有可能對我國提出協商洽簽社會安全協議之行動，以保障其勞工權益；惟該兩國與我國社會安全體系的差異較大，且東南亞外勞來源國家的戶籍制度不完整，故可作為我國長期下被動協商洽簽社會安全協議的對手國。

參考文獻

一、中文部分

1. 國家發展委員會(2020)。中華民國人口推估(2020 至 2070 年)。
2. 周玫琪(2006)。高齡社會時代下我國高齡者就業對策。就業安全，5(2)，11-17。
3. 蘇麗瓊(2007)。高齡者就業趨勢探討。台灣勞工雙月刊，8，18-32。
4. 勞動部(2019)。國際勞動統計。

二、外文部分

1. International Labour Office(2019). Work for a brighter future—Global Commission on the Future of Work. Geneva.
2. Behrendt, C. & Nguyen, Q.A(2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Geneva.
3. Vietnam Report on Labor Force Survey
https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=515&idmid=5&ItemID=18994
4. 泰國國家統計局
http://web.nso.go.th/en/survey/data_survey/200260_summary_Jan_2017.pdf.
5. JETRO Japan External Trade Organization 「日本的社會保障制度」，
https://www.jetro.go.jp/tc/invest/setting_up/section4/page9.html (最後瀏覽日：2019年8月10日)。
6. 日本總務省統計局 2019年6月勞動力調查報告，取自
<https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/pdf/gaiyou.pdf>。
7. 日本厚生勞動省私人養老金規劃概述
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/kigyounenkin.html>。

數位時代下電傳工作者勞動與社會保障之探討

政治大學勞工研究所教授 成之約

- 壹、前言
- 貳、電傳工作發展概況
- 參、電傳工作面臨的挑戰
- 肆、他國電傳工作有關規定
- 伍、政策挑戰
- 陸、結論

摘 要

電傳工作起源甚早，而其發展與資通訊科技的進步關係密切。國際社會是從遠距(或在家)工作的角度來看待電傳工作，認為遠距(或在家)工作所可能產生的問題或多或少也會發生在電傳工作上，例如工作與生活時間不易區隔、離群索居、增加尤其是婦女家庭照顧的壓力、缺乏完整的勞動與社會保障，和無法透過集體力量爭取勞動條件與權益等等。

由於電傳工作者可能是受僱的身分，也可能是個人承攬、獨立或眾包的身分，因而在個別國家所受到待遇也有所不同。無論是就業身分為何，電傳工作權(Right to telework)和離線權(Right to disconnect)都應該加以保障；同時，如何避免性別不平等和保障職業安全衛生，也都應該予以重視。尤其對於非受僱的電傳工作者，強化失業期間所得安全保障與教育訓練，更是不可或缺的。

關鍵詞：電傳工作、遠距工作、離線權、勞動與社會權益。

壹、前言

「電傳工作」(Tele-work)最早是被稱為「電子通勤」(Tele-commute)，而「電子通勤」一詞據信是在 1972 年就被創造出來，當時主要是受惠於通信科技的發展與運用；而後到了 1980 年代，由於攜帶式電腦和全球資訊網(world wide web)的問世，資訊得以在不同的個人之間快速流通與傳遞，「電傳工作」更是快速地發展(King, 2020)。換言之，「電傳工作」或「電子通勤」的發展與資訊通訊科技的發展與進步具有密切的關聯性。

發展至今，「電傳工作」已經成為遠距(或在家)工作(Work from home)中非常重要的一項類型。根據國際勞工組織(International Labour Organization)的報告，遠距(或在家)工作包括以下三種不同的類型(ILO, 2020a)：

- 一、生產性家庭工作(Industrial home work)：係指商品由家庭勞工從事生產，不論是生產其中一部分或全部；還包括手工生產，如工藝品的製作。
- 二、電傳工作(Telework)：係指勞工在遠距利用資訊和通信科技來執行他們的工作。不過，根據國際勞工組織第 177 號家庭工作公約(The Home Work Convention, 1996)和建議書(第 184 號)，國際勞工組織認為，電傳工作者只限於定期或永久在家中(或他們選擇的地點)工作的人員。
- 三、以家為據點的數位平台工作(Home-based digital platform work)：係指由「眾包工作者」(Crowd-workers)根據企業或中介機構的要求執行服務性的工作；這些勞工若有自主性，會被國家法律定義為獨立工作者。

根據國際勞工組織估計，2019 年全球大約有 2.6 億以家庭為據點的遠距(或在家)工作勞工，占全球就業人數的 7.9%。當然，這是在新冠肺炎(COVID-19)大流行之前的數據。據估計，2020 年以家庭為據點的勞工數量將遠遠超過 2019 年的數字。在為數眾多的遠距(或在家)工作勞工之中，大體上包括受僱者或個人承攬者兩種類型。(ILOa, 2020)

根據前述國際勞工組織的分類，生產性家庭工作就是一般俗稱的「家庭代工」，而電傳工作與以家為據點的數位平台工作則多是在遠端利用資訊和通信技術來執行他們的工作。就本文探討主題，或許可以將電傳工作與以家為據點的數位平台工作通稱為廣義的「電傳工作」，而其就業型態包括受僱者或個人承攬者(或稱獨立工作者、眾包工作者或自營作業者)兩種類型。

據此，本文將就廣義「電傳工作」的角度，來探討電傳工作發展概況，以及目前國際社會對於電傳工作者勞動與社會保障議題關注的重點，以期做為我國有關政策制訂的參考依據。

貳、電傳工作發展概況

在人類歷史上，遠距(或在家)工作一直是個常態。即便一直到 20 世紀，大多數生產都是以家庭為基礎的，家庭生產的商品通常用來自己消費或增加收入，這樣的生產模式一般稱之為「手工業」(Cottage industry)。隨著工業化的發展，遠距(或在家)工作並沒有消失，而是被融入在企業生產和服務體系中，企業以外包給「家庭勞工」(Domestic worker)的方式繼續運作。(ILO, 2020a)

在 20 世紀初期，法國每 3 名婦女中就有 1 個是家庭勞工，生產服裝和一系列其他消費品。隨著經濟結構的變化，家庭工作融入了服務業。在 1940 年代和 1950 年代的美國，迅速發展的直郵行業(Direct mail industry，或稱直接郵寄商業郵件行業)大部分內容都是依靠家庭勞工的打字工作來完成；在 1980 年代，保險業使用家庭勞工來幫助處理保險理賠工作。儘管北美和歐洲的生產性家庭工作有所減少，但它並沒有消失，在義大利高級時裝行業中就依舊存在。大多數生產性家庭工作都在發展中國家；僅在印度，據估計大約有 3,700 萬家庭勞工(占總就業人數的 8.5%)，包括獨立工匠和家庭勞工。與在家工作一般，電傳工作是一個比以家庭為基礎工作較狹窄的概念，因為它僅適用於在遠距執行工作的勞工。與以往生產性和文書的家庭工作一般，電傳工作已經被視為可以允許女性(和一些男性)兼顧工作與家庭的一種手段。(ILO, 2021)

儘管電傳工作受到了廣泛關注，但在 COVID-19 大流行之前，大多數員工從事電傳工作多是偶一為之。一般而言，電傳工作係以管理人員和專業人員為主。在法國，有 3% 的受僱員工每週僅 1 天從事電傳工作，其中只有 0.9% 的人需要每週 3 天或以上從事電傳工作。同樣地，在美國，雖然 2016 年有 43% 的受僱員工遠距(或在家)工作，但 2011 年至 2018 年之間只有 15% 的工作時間是在家工作的(ILO, 2021)。2014 年，德國只有 12% 的勞工每週至少 1 天從事電傳工作，而匈牙利只有 1% 的勞工從事電傳工作；而在 2015 年，這兩個國家幾乎有 30% 的勞工是偶爾從事電傳工作(Eurofund & ILO, 2017)。

經常性和非經常性電傳工作間的差異再次顯示，除技術要求外，電傳工作還存在著大量非技術性的障礙，大多數可以遠距(或在家)完成至少一些工作任務的勞工可能會選擇不這樣做，譬如家中缺乏合適的工作環境。(Hensvik, Le Barbanchon and Rathelot, 2020)

工作的未來發展較預定的時間提早到來；在 COVID-19 危機發生前，遠距工作的想法浮出水面，但進展得並不快速。然而，COVID-19 大流行改變了這一趨勢，由於企業採取電傳工作來維持其運營，許多行業數以千萬計的員工移轉到家中工作，導致從事電傳工作的勞工人數和比率大量增加。在日本，2018 年只有不到 1,000 家機構提供遠端照護，到 2020 年 7 月，則超過了 16,000 家。(Sneider and Singhal, 2021)

許多公司透過遠距(或在家)工作來因應疫情危機，顯示在危機前電傳工作的使用相對是有限的。以美國為例，在 2020 年 4 月接受調查的 1,500 名招聘經理中，有 94% 表示他們的某些員工在危機期間採用了電傳工作(Ozimek, 2020)。在另一項針對美國人的調查中，2020 年 4 月接受調查的 25,000 名受訪者中，有 34% 受僱員工表示是在從事電傳工作(Brynjolfsson et. al., 2020)。在危機期間，勞工通常被迫進行電傳工作。儘管從長遠來看，許多人可能會繼續從事電傳工作，但是只要電傳工作的規範和其他障礙持續存在，許多人未必想從事電傳工作。

就某種程度而言，諸如缺乏資通訊(ICT)技能、管理效率低落或需要親身參與的工作任務等因素會阻止電傳工作的運用。透過跨國家或跨企業的差異比較，可以進一步瞭解，若要擴大電傳工作的範圍，管理措施或公共政策要如何調整或補強。(Galasso & Foucaul, 2020)

值得注意的是，可以在家中執行某些任務的工作不盡然完全適合以電傳工作方式來完成。例如，在瑞典，2015 年有 57.2% 的人從事過一些電傳工作，但是在 COVID-19 封城期間，目前只有 30.7% 的人是在從事電傳工作。除了產業結構外，還應考慮其他因素，如文化、管理作為、數位基礎設施、技能或勞動力的年齡結構等，可能會導致不同國家之間的差異。(Boeri, Caiumi and Paccagnella, 2020)

就跨部門比較而言，電傳工作範圍的差異也很大。電傳工作在知識密集(knowledge-intensive)的服務業最常見，如專業和 ICT 服務業，而在製造業和知識密集程度不高的服務業比較不常見，例如批發、零售和運輸服務業等。這些差異可能至少反映了工作要求的不同，因為知識密集行業中許多高技能工作可以使用筆記型電腦遠端完成，而製造業或住宿業等許多工作則需要親身參與。同樣地，許多公共服務工作，「親身參與」是完成工作的重要因素，例如衛生和社會工作。有趣的是，從事農業、建築、採礦、電力或供水工作的人們中，有相當一部分採用了電傳工作。儘管當前數據無法按行業和職業進行細分，但未來的工作可能會闡明這些行業中那些工作需要密集的電傳工作。(Sneider and Singhal, 2021)

不同職業電傳工作的潛力各不相同。按技能內容對職業進行分組，電傳工作是高技能職業(例如管理人員和專業人員)中最常見的現象，顯示許多傾向於遠端完成的職業都需要高技能。然而，持續數位化的發展可能會進一步擴大遠端完成任務的範圍。在中、低技能的勞工中，包括許多需要親身參與工作的職業，例如個人照護、生產或銷售等人員，電傳工作程度是較低的。然而，某些中、低技術職業中，電傳工作其實是相當頻繁的，特別是數位化技術程度較高的農業勞工，這意味著有相當比率的自營業者是從事電傳工作。但是，總體而言，相較於中、低技能的職業，電傳工作在高技能人員中的比率還是比較高的。(Sneider and Singhal, 2021)

由於職業包括一系列不同的工作任務，其中有些工作任務可以遠端完成，而某些任務可能需要親身參與或投入才能完成，因此許多無法完全透過電傳方式完成的職業仍然適合定期或偶爾進行電傳工作，例如銷售人員或老師在家裡處理行政工作時，可能需要花幾天的時間與客戶和學生面對面地交流，需要進行實驗的實驗室研究人員可以在家中撰寫論文。(Sneider and Singhal, 2021)

根據現有數據顯示，2011年至2013年間，歐盟28國家區域的自營作業者在18-64歲就業人口中的比率下降了0.5%。這在一定程度上反映了農業部門的重要性下降，因為自營作業者在農業部門就業中所占的比率很高。就職業而言，自營作業者在技術人員和助理專業人員的所有工作中所占的比重越來越大。各國之間也存在一些差異，德國、荷蘭和英國的自營作業者占總就業人數的比率呈現長期上升的趨勢。(OECD, 2016)

最常見的自營作業者有關數據並沒有區分那些是將獨立工作做為主要或唯一活動的獨立工作者(自由工作者、個人承攬者)，而那些又是自認為自己是自由工作者但同時也是受僱者(多樣化工作者，Diversified workers)或是那些有雇主並定期或臨時從事自由工作(兼職或臨時工)的人。2014年至2015年間，美國多樣化工作者占總就業人數的比率從6%增加到9%，而其他型態的獨立工作比率在此期間卻是減少的。(Mishel, 2015)

參、電傳工作面臨的挑戰

根據麥肯錫全球研究所的估計，全球超過20%的勞動力(其中大部分從事金融保險和IT等行業的高技能工作)可以大部分時間不在辦公室工作，並且可以發揮一樣的效率。並非每位有能力的人都願意遠距工作；即便如此，這卻是幾世代中一次的(once-in-several-generations)改變。之所以發生這種情況，不僅僅是因為COVID-19危機的發生，還因為是自動化和數位化進步的結果。(Sneider and Singhal, 2021)

即便是在COVID-19大流行發生之前，勞動力的訓練與發展就應該是重要的。麥肯錫在2019年5月進行的調查中，接受調查的高階管理階層和經理人員中，近90%表示他們的公司在未來5年內面臨技能缺口或預計會出現技能缺口。但是，只有三分之一的公司表示他們準備應對這一問題。(Sneider and Singhal, 2021)

根據麥肯錫《全球技能再訓練調查》，解決技能落差的急迫性是顯而易見地。大多數受訪者表示，技能建構(Skill building)是消除所有勞工(包括僱用、承攬勞工)技能落差的最好方法。調查結果也顯示，技能訓練方向也發生了變化，訓練開始著重於社交和情感方面的技能(Social and emotional skills)的訓練，例如同理心(empathy)、領導才能(leadership)和適應能力(adaptability)。但是，不管所涉及的技能是什麼，技能轉換的成功秘訣在於：支持技能建構的大規模計畫性工作，使員工得以適應當前職務變革之所需或轉換到新的職務。當公司遵循支持技能轉換的措施時，成功幾乎是可以保證的。(McKinsey Global Publishing, 2021)

前述調查詢問了公司優先考慮通過技能再訓練提升的 25 項特定技能，一半以上的受訪者表示，他們將重點放在培養領導力、批判性思維和決策與專案管理技能上。與 2019 年的結果相比，受訪者反映有兩大技能是關注最多的，包括社交和情感技能(Social and emotional skills)和進階認知技能(Advanced cognitive skills)。自 COVID-19 大流行開始以來，基本的數位技能(Digital skills)也已經成為公司的優先項目。值得注意的是，行業之間也存在一些差異。例如，在工業部門，基本數位技能則相對不重要，技術設計、機械工程與維護則是優先項目。而在公共和社會部門與醫療保健和製藥產業，人際溝通與同理心則是優先項目。(McKinsey Global Publishing, 2021)

由於非受僱的電傳工作者更有可能擁有數個工作和收入來源，傳統勞動市場制度的角色和意義正在受到挑戰。法定工作時間、最低工資、失業保險、稅賦和福利仍然以傳統和獨特的勞雇關係的概念為模式。此外，隨著獨立工作變得越來越普遍，越來越多的勞工可能不受到團體協約的保障。他們也可能沒有資格享受為受僱者提供的失業保險、老年年金和健康保險，並且在獲得信貸方面面臨困難。目前，在 34 個 OECD 國家中，有 19 個國家的自營作業者沒有資格領取失業給付，有 10 個沒有資格獲得職業傷病補償。即使符合條件，許多國家的自營作業者所獲得的給付也較少或是加保不是強制的，例如保險給付、疾病/生育、失業和老年/失能/遺屬給付是常見的情況。(OECD, 2015a)

職業結構區分為高技能和低技能工作的兩極化，以及各種非典型就業型態的兩極化，可能進一步導致工資結構區分為高薪和低薪工作的兩極化發展。在某些國家，對中階技能勞工需求的減少加劇了對低薪工作的競爭，從而壓低了低所得勞工的工資水準。在此同時，由於對具有高階技能勞工的需求增加，處於高所得勞工的工資水準有所上升。這些發展可能會進一步導致工作貧窮(in-work poverty)的風險和低薪的持續發展。(OECD, 2015a; 2015b)

面對這些發展，需要調整勞動市場和技能政策與稅賦和福利計畫，以促進技能調適和勞動力移動，同時確保工作——即便是低薪的工作，亦有足夠的收入來擺脫貧窮。(Berger and Frey, 2021)

遠距(或在家)工作勞工是一個異類，其成員從貧窮的生產性家庭勞工到高技能的電傳工作人員不等，但所有人都必須面對遠距(或在家)工作的影響。在印度和墨西哥，由於家庭勞工多從事生產性家庭工作，而家庭工作所得是低於非以家庭為據點勞工的所得，因而偏向於低所得水準。有一部分家庭勞工(在英國最為明顯)是屬於專業和管理的電傳工作者，他們的所得要比非以家庭為據點勞工的所得要多許多。(ILO, 2021)

工作時間的彈性是勞工選擇遠距(或在家)工作的重要原因，這也許是遠距(或在家)工作的最大好處。家庭勞工的平均工作時數比不在家工作的人短，但他們工作時間是不確定。對於電傳工作者而言，主要問題是工作時間與個人和家庭時間之間的界線是模糊的。(ILO, 2021)

對於非受僱的電傳工作者而言，社會保障部分相對不足。在某些情況下，他們被歸類為自營作業者，因此不受特定法律的保障。結果，在一些國家，與不在家工作的人相比，家庭勞工社會保障的覆蓋率只有達 40 個百分點。(ILO, 2021)

在職業安全和衛生方面，對於非受僱的電傳工作者而言，增加的風險與內容審核工作有關：篩選暴力或色情內容的數位資料。像其他家庭勞工一樣，電傳工作者也面臨著人體工程學上的危險，這種危險可能導致肌肉骨骼疾病，以及由於社會隔離而產生的社會心理風險。(ILO, 2020b)

根據 Eurofound 和 ILO(2017)在 15 個國家進行的一項最新研究發現，遠距(或在家)工作的人中有 41%認為自己壓力很大，而在工作場所工作的人中只有 25%認為自己壓力很大。

電傳和遠距(或在家)工作可能會導致感到孤立、工作時間延長和工作與家庭生活之間的界限模糊。彈性的工作時間可能會導致過度的工作時間或沒有休息時間，並且可能會持續一整夜，從而導致失眠有關風險的發生。遠距(或在家)工作時，在有償工作和個人生活之間劃出界限可能特別困難。尤其是對於承擔家庭無償工作主要責任的婦女而言，包括為家庭成員提供照料和家務勞動，更是如此。(ILO, 2020b)

為了降低這些風險並保護這些勞工的心理健康和幸福，可以採取各種職業安全與衛生措施；從高階到基層管理階層的承諾和支持，對於確保和實施此類措施至關重要。考慮到全職電傳工作會帶來社會隔離的風險，應盡一切努力幫助電傳工作人員與主管、同事和整個組織保持聯繫。各方都需要對勞工的預期成果、任務、工作條件、接觸時間和如何監控和進度(沒有過多的報告要求)有明確的期望；例如，必須制定明確的基本規則，確定何時或何時沒有勞工上班，然後遵守這些規則。即使期望值很明確，對於勞工來說，建立自己個人策略以有效管理個人工作與生活之間的界限仍然至關重要。這應包括一個不受干擾的專用工作空間，並具有在指定休息和個人生活時間內拒絕工作的能力。(Boeri, Caiumi and Paccagnella, 2020)

建立良好的溝通體系以確保勞工的安全、健康和福祉不受影響，也很重要。雇主可以提供勞工電話、網絡或電子郵件等緊急聯繫方式，並安排有關健康狀況的定期更新。此外，可以為勞工提供員工協助方案，以討論他們的問題，並獲得支持服務。(Boeri, Caiumi and Paccagnella, 2020)

智利於 2020 年 3 月通過的第 11 號法律賦予電傳勞工在 24 小時內至少連續 12 個小時斷線的權利(Right to disconnect)。雇主不能要求勞工在離線期間、休息日或假期期間，對其電話、命令或其他要求做出回應。此外，用人單位必須告知電傳勞工與其工作有關的職業風險、預防措施和工作程序；雇主還必須訓練勞工與其工作任務有關的職業安全與衛生措施。(ILO, 2020b)

隨著 COVID-19 隔離和限制措施的實施，當鼓勵勞工在可能的情況下在家工作，家庭暴力，尤其是針對婦女和兒童的家庭暴力的風險可能會增加。針對流行病影響的研究

顯示，在行動受限的情況下，對婦女的暴力行為趨於增加。因此，2019 年國際勞工組織通過《暴力與騷擾公約》(Violence and Harassment Convention，第 190 號)，呼籲會員國應認知到家庭暴力的影響，並在合理可行的範圍內，採取適當措施減輕其對工作世界的影響。(ILO, 2020b)

對於電傳工作者而言，由於工作地點分散和被隔離在自己的家中，如何組織是一項長期的挑戰。在某些國家/地區，電傳工作者存在著籌組工會的法律障礙，例如，因為他們被歸類為自營作業者，或者因為其職業分類不適用勞動法規之故。(ILO, 2021)

與不在家工作的人相比，電傳工作者獲得訓練的機會較少，這可能會影響他們的職涯前景。根據數據資料顯示，電傳工作者不太可能利用到訓練機會，訓練是非正式的，通常是在他們自己的主動下進行的，而且要自行負擔費用。(ILO, 2021)

根據日本研究發現，眾包工作者(電傳工作者)具有下列的特徵(Nishimura, 2021)：

- 一、「高度稀少」(high-scarcity)的眾包工作者(執行他人難以模仿的工作)：主要是男性，其中許多是家計的主要負擔者。他們從事「辦公室工作有關」(Office-related) 以外的的工作，例如「設計/影音製作有關」或「專業工作有關」。他們的工作報酬遠高於「低度稀少」(low-scarcity)的眾包工作者；對工作的滿意度也很高。在如何獲得技能方面，他們傾向於以在某個地方和以某種方式獲得眾包工作的必要技能，其中有用的技能通常在企業中獲得。
- 二、「低度稀少」的眾包工作者：主要是女性，她們不是家計的主要負擔者。許多女性將眾包做為副業(Side job)，將從事眾包工作做為補充家庭收入的手段。他們的大部分工作都為「辦公室工作有關」，大約 90%的人收入每年不到 100 萬日元。與「高度稀少」的眾包工作者相比，收入滿意度和工作價值的感受較低。他們往往對整體工作方式的滿意度較低。工作所需技能的獲得不盡然要在特定地方工作才能獲得。

上述發現指出，眾包工作者是一個異質群體，至少存在兩種類型(請見表 1)。一種可以歸類為「補充家庭收入」(household income-supplementing)的眾包工作者，其中許多是女性。她們從事的工作，多數只需要一般性的能力就可以完成、報酬往往偏低，工作滿意度也往往偏低。另一種可以歸類為「獨立」(independent)的眾包工作者，這個群體主要由男性組成，從事需要專業技能的工作，一般可以獲得相對較高的報酬。他們往往對眾包的工作方式感到滿意，對自己的收入也有一定程度的滿意度。

從「補充家庭收入」的眾包工作者的滿意度來看，顯然有一定數量的眾包工作者可能不情願地選擇了這種工作方式。無論如何，可以說，有的眾包工作者從事專業性工作，對收入和工作方式比較滿意，有的從事簡單的工作，對收入則不盡滿意。

表 1 兩種類型的眾包工作者

	獨立眾包工作者	補充家庭收入眾包工作者
性別	多數是男性	多數是女性
從事工作的特徵	需要一定程度的訓練和/或準備的工作	不需要培訓和/或準備的工作
獲得必要技能的地方	在企業的經歷	無特別的地方
滿意程度	滿意	不盡滿意

資料來源：Nishimura(2021)。

許多「高度稀少」的眾包工作者表示，幫助他們完成工作所需的技能是透過在企業的經驗獲得的。同樣地，對「低度稀少」的眾包工作者而言，最常見的技能獲得來源也是在企業的經驗。由此可知，企業是眾包工作者獲得工作所需技能重要來源。即便是對自僱型工作者而言，在企業獲得的技能和經驗也會很有助益。(Nishimura, 2021)

肆、他國電傳工作有關規定

一、荷蘭

荷蘭電傳工作者主要是公務人員、僱傭關係的勞工和獨立工作者，目前沒有關於電傳工作的專門立法。1998 年荷蘭《勞動條件法》主要係保障員工的勞動條件，而這項法律同樣適用於一般勞工和從事電傳工作的受僱勞工。因此，在這方面，電傳工作員工與非電傳工作的員工在工作條件方面受到同樣的保護。(徐國淦等，2017)

自 2000 年以來，荷蘭政府透過稅賦優惠方法鼓勵雇主提供電傳工作。2006 年，荷蘭議會同意減免雇主在家中使用網路和勞工進行電傳工作的電話費用。2003 年 9 月，荷蘭勞工基金會起草了一項關於電傳工作的議案，該議案包括如何將電傳工作納入團體協約的建議，並提供有關電傳工作法規的資訊；該議案還提供了如何在現有團體協約中安排電傳工作的範例。(徐國淦等，2017)

荷蘭政府特別強調電傳工作係解決交通擁堵的可能方案，以及協助由於健康問題而無法工作的勞工重新融入的工具。根據荷蘭社會事務和就業部(Ministry of van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) 的看法，電傳工作是讓身心障礙者重新工作和融入社會的創新方式；電傳工作可以讓身心障礙者能夠仍然參與工作，避免專業知識的流失。(徐國淦等，2017)

二、美國

美國於 2010 年通過與實施《電傳工作加強法》(Telework Enhancement Act)· 該法為美國政府機構提供了一個框架· 讓電傳工作至少成為政府員工的選項之一。該法是讓聯邦政府可以透過電傳工作來管理其員工· 進而獲得更大彈性的關鍵因素· 以下是《電傳工作加強法》幾項特點與重要規定(USOPM, 2011) :

- (一) 要求每個行政機構制訂政策· 讓符合資格與條件的員工能夠進行電傳工作。
- (二) 適用於所有聯邦行政機構。
- (三) 適用於符合美國法典第 2105 條規定的聯邦受僱人員。
- (四) 為電傳工作提供法定定義。
- (五) 要求受僱人員和經理之間簽訂書面協議· 做為參與電傳工作的條件。
- (六) 要求每個行政機構將電傳工作納入其運作連續性計劃 (Continuity of Operations, COOP) 計畫方案。
- (七) 要求機構指派電傳工作管理官員(Telework Managing Officer, TMO)。
- (八) 要求受僱人員和管理人員必需完成互動式電傳工作訓練。
- (九) 列示電傳工作政策指導和報告的責任和期望。
- (十) 要求每個行政機構與人事管理辦公室(Office of Personnel Management, OPM) 合作· 以滿足強制性數據蒐集和報告要求。
- (十一) 提供行政機構向各機構諮詢獲得指導和支持的機會· 這些接受諮詢的機構包括人事管理辦公室(OPM)、總務署(General Service Administration, GSA)、管理和預算辦公室(Office of Management and Budget, OMB)、國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS)、聯邦緊急管理機構(Federal Emergency Management Agency, FEMA)、國家檔案和記錄署(National Archives and Records Administration, NARA)和國家標準與技術研究中心 (National Institute of Standards and Technology, NIST)。
- (十二) 要求人事管理辦公室(OPM)設置與維運聯邦政府電傳工作網站。
- (十三) 提供聯邦政府機構框架· 以便能透過更好的技術· 擴大電傳工作的運用。
- (十四) 支持政府機構努力實現重要目標· 例如延攬和留任更具生產力聯邦受僱人員。
- (十五) 強化聯邦政府受僱人員的工作與生活平衡。

若根據美國《電傳工作加強法》的定義· 所謂電傳工作是利用通訊和/或電腦技術部分或全部替代日常通勤的工作。由於電傳工作有助於減少日常的通勤· 電傳工作對於身心障礙勞工就業產生實質上的效益· 美國電傳工作者的比率確實呈現成長的態勢。(Jones, 2015)

由於《電傳工作加強法》只適用於政府部門，只能從有關案例來瞭解政府部門或其他單位如何依據《電傳工作加強法》來落實和管理電傳工作。

根據有關案例可知，電傳工作的推動與電傳工作者的管理必須考量到以下幾項重點 (University Of North Florida, 2017)：

- (一) 確立電傳工作者的資格與條件：當員工的工作職務不太需要直接的監督和面對面的互動，或面對面的互動可以透過適當的時間安排就可以達成者，在經過主管和首長核准之後，就具有從事電傳工作的資格與條件。除此之外，員工的人格特質有時也必須要列入考量。
- (二) 從事電傳工作的受僱勞工受到《公平勞動基準法》和《勞工補償法》的適用與保障；若勞工是工會會員，也會受到團體協約的保障。
- (三) 員工經核准從事電傳工作，除非員工經核准可以使用機關或單位的設備，無論是家庭辦公室設置和有關設備購置的費用，都必須要由員工自行負擔。
- (四) 員工經核准從事電傳工作，必須要與機關或單位訂定電傳工作協議。電傳工作協議會就員工所需要遵守的有關規定、電傳工作時數與時間，和工作內容與內務加以明文的規定。
- (五) 在從事電傳工作期間，主管會定期或不定期進行訪視，員工不得拒絕。而主管訪視的重點，除瞭解員工工作狀況外，家庭辦公室的工作條件與環境也是瞭解的重點。

根據有關案例顯示，電傳工作不能做為解決育嬰或照顧家人的替代性方法。員工要從事電傳工作，反而必須要考量到在家工作時是否會受到外界的干擾。若電傳工作無法達成一定程度的生產力或績效目標，員工要想從事電傳工作應該會有其困難。

伍、政策挑戰

由於面對面交流是重要的，尤其是對於複雜的工作任務和創新而言，太多的電傳工作會降低勞工的效率和長期生產力的增長。因此，政策應確保電傳工作只是一種選項，這是為了避免電傳工作遭受濫用。對 ICT 產業中，企業家精神群聚高度重視和高科技企業高度集中的區域(例如矽谷)，以及在學術界扮演重要角色的實驗室和單位，都強烈表示共處一室、面對面溝通對於創新的重要性。勞工個人的喜好或獨立工作的能力也各不相同，某些勞工可能會從電傳工作中獲得或多或少的滿足感。因此，重要的是，為了要節省辦公空間的成本時，當公司實施電傳工作的同時，應該要評估如何避免減損人際交往的機會。(Financial Times, 2020)

勞工電傳工作的能力也可能取決於他們的技能。不同勞工群體之間的技能落差，再加上需要高技能的工作似乎最容易從事電傳工作，意味著電傳工作範圍的擴大可能加劇

工作條件方面的差距。據此，提高弱勢勞工群體(例如低技能、中高齡勞工)電傳工作能力的政策，可能有助於避免他們進一步落後，並避免被排除在電傳工作所提供的福祉之外。(OECD, 2020)

電傳工作可能會侵蝕工作時間安排並導致「隱藏性加班」成為常態，因為電傳工作管理人員重視的是產出結果，而不是花費在工作上的時間。因此，選擇是否進行電傳工作和進行電傳工作的能力對於提高生產力至關重要。根據針對客服中心的一項研究顯示，自願性從事電傳工作勞工的生產力是那些被迫從事電傳工作勞工生產力的將近兩倍。但是，讓勞工自己選擇從事電傳工作並不能保證能達到電傳工作的最佳水準，因為從長遠來看，勞工在做出決策時不太可能充分考慮對電傳工作的負面影響。(OECD, 2020)

勞工的適應能力和因勞工滿意度提高而帶來的效率提高，在很大程度上取決於電傳工作時的工作條件，例如 ICT 設備、工作空間或甚至托兒協助方面等。據此，可能需要針對電傳工作調整支持性的基礎設施，例如，可能需要在離家更近的地方提供托兒服務。事實上，在 COVID-19 大流行期間從事電傳工作時，工作與家務和照料職責的雙重壓力還是可能落在婦女或單親父母身上(Donadio, 2020)。由於電傳工作者遠距(或在家)工作的比率較高，若不提供適當的托兒協助，特別是對女性而言，可能會阻礙職涯發展，甚至可能進一步影響到性別平等的發展(Alon et. al, 2020)。

最後，政策應支持為公司和勞工提供快速、可靠和安全的 ICT 基礎設施和使用權限。ICT 基礎設施的提供往往因地而異，而 ICT 基礎設施是實現電傳工作重要的先備條件，而其質量對電傳工作的效率至關重要。此外，它還需要滿足安全性和隱私要求，從保護免受網絡攻擊到建立透明性標準，確保從勞工蒐集數據的透明性。(Viète and Erdsiek, 2018)

前述政策的主要目標是在最大限度地提高電傳工作的生產力，同時保護勞工免受負面影響和確保長期的創新。除了提高生產力外，這些政策還可以為其他一系列政策領域帶來更多好處，例如促進性別平等、改善農村地區的工作機會、減少城市地區的交通擁堵和住房成本，與改善工作與生活的平衡。

有關政策涉及三個主要領域：支持補充性投資(Support complementary investment)、幫助克服文化和法律障礙(Surmount cultural and legal hurdles)和減輕潛在的副作用(Mitigate potential side effects)。

一、支持補充性投資

鼓勵對資通訊基礎設施的投資，例如，透過光纖或寬頻網絡取代速度較慢的數位用戶迴路家族(x Digital Subscriber Line, xDSL)，強化資通訊基礎設施的能力和韌性，並透過高速寬頻的普及來縮小地區差異。

為促進電傳工作並消除社會和地區差異，鼓勵對相關技能的投資，尤其是對電傳工作能力較弱的勞工。由於許多已經具備電傳工作所需技能(例如在知識密集型服務中)的

勞工主要集中在城市地區，因此，透過提高農村地區勞工的技術能力可以大幅度提高人才的供給；及鼓勵特別適合提供大城市無法企及的線上教育訓練機會(Clancy, 2020)。同時，可以透過宣傳活動來達到最佳管理作為共享的目的(Atkinson et.al., 2020)。

二、克服文化和法律障礙

固守傳統的工作時間安排會影響到電傳工作的導入，對此，可以針對適合的職業推廣每週電傳工作數小時等的「電傳工作權」(right to telework)概念。於團體協約中訂定電傳工作架構條款，對於促進電傳工作可以發揮關鍵作用。可以參考法國和比利時之間的作法，透過雙邊稅收協定促進跨境電傳工作和增加對公司人才的供給；當然，可能需要進行法制的調整，以因應跨境電傳工作者退休金和醫療保健方面的特殊情況(OECD, 2020)。此外，使公部門適應遠端工作，可以展現電傳工作的好處，並可以減輕官僚體系的負擔(Atkinson et.al., 2020)。

三、減輕潛在的副作用

可以透過創造交流機會來彌補由於缺乏面對面的互動和知識共享而產生的創新風險。例如，推廣共享辦公空間(Co-working space)促進創新同時，可以節省通勤時間和減少區域不平等現象。(Clancy, 2020)

透過推動「離線權」(right to disconnect)來因應電傳工作可能會導致「隱藏性加班」的風險。一般而言，為因應「過度」電傳工作的風險，除了讓勞工可以自由選擇是否從事電傳工作外，可能需要訂定其他法規，以避免跨境電傳工作破壞國家勞動基準和工資協議。由於電傳工作會涉及監視員工績效和行為的技術，因此可能有必要對數據保護進行其他監督、以確保隱私權。(OECD, 2020)

此外，應該重新評估支持性基礎設施的提供，例如托兒服務。電傳工作的增加不應導致公司提供的托兒服務減少，但可能需要在離家更近的地方提供托兒服務。在沒有補充性政策以改善支持性基礎設施的情況下，可能會導致電傳工作負擔的增加，尤其是增加兼顧家庭與工作的女性的負擔。(Alon et.al., 2020)

表 2 提升電傳工作生產力的有關政策與制度

宣傳最佳 管理作為	促進電傳工作 最佳層次	提供適當的 遠距工作環境	提供快速、可靠與 安全的 ICT 基礎設施
推動電傳工作權與離線權			制定資料保護規定， 以確保隱私權
資訊分享與 管理訓練	訂定雙邊 稅負協議	鼓勵企業提供津貼	提供有關研究如虛擬 實境的資金
-	鼓勵 ICT 基礎設施和升級的投資		
-	鼓勵公部門投 入電傳工作與 遠端工作	重新評估如托兒等 支持性基礎設施的 便利性	-
-	推廣共享辦公室		-
-	促進如線上學習有關技能的投資		-

資料來源：OECD(2020)。

陸、結論

對大多數遠距(或在家)工作的電傳工作者而言，因為其中許多人的權益長期以來一直是被忽視的，國際勞工組織因而主張家庭工作公約是提高電傳工作者及其他家庭勞工權利的重要一步。由於 COVID-19 大流行導致遠距(或在家)工作的需求增加，但是許多遠距(或在家)工作者的權益與福祉並未獲得改善，遠距(或在家)工作不應該成為被歧視的理由。此外，需要投入更多的注意力來解決遠距(或在家)對工作與生活平衡的潛在影響，尤其是對需要照顧兒童或其他家屬的電傳工作者及其他家庭勞工而言。有償工作與個人生活之間的潛在重疊可能對電傳工作者及其他家庭勞工(尤其是女性，她們仍然承擔著與照護有關的主要工作)產生負面影響；如果對勞工產生負面影響，自然而然也會對企業產生負面影響。因此，透過勞資政三方的社會對話因應這些可能的影響至關重要。根據 1996 年《家庭工作建議書》(第 184 號)的要求，社會對話對於遠距(或在家)工作特定的職業安全與衛生措施的實施也至關重要。(ILO, 2021)

當世界受到 COVID-19 大流行的嚴重衝擊時，世界各地大批勞工幾乎在一夜之間轉向遠距(或在家)工作，以保障他們的工作和生命。毫無疑問地，在今後的歲月裡，遠距(或在家)工作將扮演更重要的角色。因此，無論是對電傳工作者及其他家庭勞工而言，政府、勞工組織和雇主組織應合作遵循第 177 號公約和第 184 號建議書的指導，共同努力確保所有電傳工作者及其他家庭勞工從視而不見轉變為尊嚴工作。透過社會對話來因應有關工作生活平衡和生產力的挑戰，那麼企業和勞工的權益都將獲得確保，而雙方的

需求也將獲得滿足。

隨著 COVID-19 危機期間和危機發生後電傳與遠距(或在家)工作的發展，政府有必要確保家庭勞工(無論是經由 ICT 的電傳工作者或傳統生產性的家庭勞工)享有如同他們在其僱主所在地工作相同的權益和福祉，包括報酬待遇、其他工作條件和社會保障的平等待遇。(ILO, 2021)

參考文獻

一、中文部分

徐國滄等(2017)。〈歐盟、美國、日本與我國因應電傳勞動趨勢研究〉，勞動部勞動及職業安全衛生研究所委託研究。

二、外文部分

1. Alon, T. et al. (2020). "The Impact of COVID-19 on Gender Equality" , NBER Working Paper, No. 26947. Available at <http://www.nber.org/papers/w26947>.
2. Atkinson, R. et al. (2020). Digital Policy for Physical Distancing: 28 Stimulus Proposals That Will Pay Long-Term Dividends. Information Technology & Innovation Foundation.
3. Berger, T. and C. Frey (2021). "Structural Transformation in the OECD: Digitalization, Deindustrialization and the Future of Work" , OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, Paris.
4. Boeri, T., A. Caiumi and M. Paccagnella (2020). "Mitigating the work-safety trade-off" . Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers. Vol. 1/2. pp. 60-66.
5. Brussevich, M., E. Dabla-Norris and S. Khalid (2020). "Who will Bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence from Tele-workability Measures Across Countries" . IMF Working Paper, No. WP/20/88.
6. Brynjolfsson, E. et al. (2020). "COVID-19 and Remote Work: An Early Look at US Data" , NBER Working Paper, No. 27344.
7. Clancy, M. (2020). "The Case for Remote Work" , Economics Working Papers, No. 20007. Iowa State University, Department of Economics. Available at https://lib.dr.iastate.edu/econ_workingpapers/102.
8. Dingel, J.& B. Neiman (2020). "How Many Jobs Can be Done at Home?" . Working Paper 26948. NBER.
9. Donadio, R. (2020). The Coming Setback for Women in the Workplace, The Atlantic. Available at <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/05/france-women-workplacecoronavirus-pandemic/612136>.
10. Eurofound and International Labour Office (2017). Working anytime, anywhere : the effects on the world of work. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

11. Financial Times (2020). Coronavirus may create lasting workplace change. Available at <https://www.ft.com/content/5801a710-597c-11ea-abe5-8e03987b7b20>.
12. Galasso, Vincenzo & Foucaul, Martial (2020). Working during COVID-19: Cross-country evidence from real-time survey data. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 246. 24 July. Available at www.oecd.org.
13. Hensvik, L., T. Le Barbanchon and R. Rathelot (2020). "Which Jobs Are Done from Home? Evidence from the American Time Use Survey | IZA - Institute of Labor Economics" . IZA Discussion Paper No. 13138. Available at <https://www.iza.org/publications/dp/13138>.
14. ILO (2020a). Working from Home: Estimating the worldwide potential, Policy Brief. April. Available at www.ilo.org.
15. ILO (2020b). In the face of a pandemic: Ensuring Safety and Health at Work. Available at www.ilo.org.
16. ILO (2021). Working from home: From invisibility to decent work. Available at www.ilo.org.
17. Japan Times (2020). "Use of telecommuting in Tokyo surged from 24% to 63% in two months, survey says" . Available at <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/05/16/business/corporatebusiness/use-telecommuting-tokyo-surged-24-63-two-months-surveysays/#.XuoVqGgzZPY>.
18. Jones, Jeffrey M (2015). "In U.S., Telecommuting for Work Climbs to 37%" . Gallup. Available at www.gallup.com/poll.
19. King, Brittany K (2020). The History of Telecommuting and How to Best Manage Remote Teams in 2020. Available at <https://www.lorman.com/blog/post>.
20. McKinsey Global Publishing.(2021). Building workforce skills at scale to thrive during and after the COVID-19 crisis. McKinsey & Company.
21. Mishel, L (2015). "Despite Freelancers Union/Upwork claim, Freelancing is not becoming Americans' Main Source of Income" . Economic Policy Institute Briefing Paper No. 415.
22. Morikawa, M. (2020), COVID-19, teleworking, and productivity, VoxEU.org. Available at <https://voxeu.org/article/covid-19-teleworking-and-productivity>.
23. Nishimura, Itaru (2021). Working Conditions of Crowdworkers: How Working

- Conditions of Crowdworkers Vary by Job Content. Japan Labor Issues. Vol.5. No.32. pp. 29~40.
24. OECD (2015a). In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing. Paris. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
 25. OECD (2015b). OECD Employment Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. Available at http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.
 26. OECD (2016). "Automation and Independent Work in a Digital Economy" . Policy Brief on The Future of Work. OECD Publishing, Paris.
 27. OECD (2020). Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen? 7 September. Available at www.oecd.org.
 28. Ozimek, A. (2020), The Future of Remote Work, Upwork, <https://www.upwork.com/press/economics/the-future-of-remote-work>.
 29. Sneader, Kevin and Singhal, Shubham (2021). The next normal arrives: Trends that will define 2021 and beyond. January. McKinsey and Company.
 30. Spiezia, V. and D. Gierten (2021). "New Markets and New Jobs" . OECD Digital Economy Papers. OECD Publishing, Paris.
 31. University Of North Florida, US (2017). A Telecommuting Guide. Available at <https://www.unf.edu>.
 32. US Office of Personnel Management (USOPM) (2011). Guide to Telework in the Federal Government. Available at <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-guidance/telework-guide/guide-to-telework-in-the-federal-government.pdf>.
 33. US Telework Enhancement Act of 2010 · Available at <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr1722>.
 34. Viète, S. and D. Erdsiek (2018). "Trust-Based Work Time and the Productivity Effects of Mobile Information Technologies in the Workplace" , ZEW Discussion Paper No. 18-013.
Available at <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp18013.pdf>.



名家 觀點 焦點

高齡化趨勢下的勞保老年年金財務規劃：借鏡 德國與日本

南臺科技大學財務金融系副教授 王靜怡

中正大學社會福利學系教授 鄭清霞

全球化與高齡化浪潮下的台灣銀髮與高齡就業 及老年經濟安全：催生社會團結經濟與融合性 就業政策

中正大學勞工關係學系教授 周玟琪

高齡化趨勢下的勞保老年年金財務規劃： 借鏡德國與日本

南臺科技大學財務金融系副教授 王靜怡

中正大學社會福利系教授 鄭清霞

- 壹、前言
- 貳、社會保險制公共年金的收入面運作
- 參、德國法定年金財務運作探討
- 肆、日本厚生年金財務運作探討
- 伍、國內勞保老年給付財務運作探討
- 陸、結語

摘 要

勞工保險是國內涵蓋人口最多的老年經濟保障制度，勞保基金預計於 2026 年用罄，且後續呈現入不敷出趨勢。勞保財務改革以求得制度永續性讓後繼世代安心參與，著實刻不容緩。本文以德國與日本經驗，分析其收入面的相關修正措施及效益；並針對我國勞保老年年金，進行對照討論。最後，提出三點建議：(1)先行調整給付公式後，法制化勞保投保薪資分級表上限的調整，評估全數強制納保可行性。(2)先確定勞保基金的投資績效定位，並參考德國法定年金及日本厚生年金的修正模式，增訂適切的年金給付調整因子；(3)政府保費補助改為支出面補助。

壹、前言

為回應平均餘命延長的老年經濟安全保障，身為國內第一個社會保險制度、也是目前被保險人人數最多的勞工保險(以下簡稱勞保)，率先於2009年正式實施老年給付年金化(勞工保險局，2021a)，勞工保險以修正的隨收隨付制為財務處理原則。制度發展初期，費率高度偏離完全提撥費率的水準；再者，早期的投資標的規定較為嚴格，以定存為主，兩個因素導致勞保基金累積有限。一次給付改為年金給付時，費率規劃也沒有完全財務健全性(鄭清霞，2016a)，給付責任長期化更惡化其財務負擔；其次，持續快速高齡化的人口結構，也在收支面夾擠出雙重負面衝擊。年金制度是跨越數個世代的現金「收」與「支」，而產生「代間」、「代內」、「個人生命週期」的所得重分配體系(鄭清霞，2016b)，財務議題攸關制度能否永續，也攸關世代正義。

2012年《勞保普通事故財務精算報告》指出，勞保基金用罄時間將從2010年公告時所評估的2031年，提早到2027年(邵靄如，2012)；後續2016年公告的精算報告雖呈現相同結果(魏吉漳、周瑞芝，2016)，但2018年公告的精算報告，則顯示時間點從2027年再提早到2026年(魏吉漳、周瑞芝，2018)。因應2012年及2016年財務精算報告，政府在2013年5月及2017年3月，分別提出了相關的勞保老年年金改革方案(勞工委員會，2013；勞動部，2017)。進一步比較兩次修正方案，**逐步延長平均投保薪資採計期間、提高保險費率、納入政府財務補貼與最後支付責任**等三項是共同修正方向，前二項是從收支面採行緊縮性策略，第三項則導入政府稅收財源。針對年金財務永續性，若以隨收隨付制進行改革規劃，主要有兩個方向：(1)以『量入為出』為運作基準，支出面增加時，就必須減少支出；(2)以『量出為入』為運作基準，支出面增加時，則提高收入。收入面主要有：調高費率、調整投保薪資計算方式、多元費基(稅基)、建立緩衝基金等；支出面調整則是降低給付率、修改給付公式與條件、建立自動調整機制等(鄭清霞，2016a)。

人口老化趨勢下，制度支出面所面對的是，單一時間點給付總額的逐年提高及給付期間的增長，故在收入面費基同步縮減的情況，採行被動性的緊縮支出面之餘，若能從**整體收入面機制**進行通盤修正，以求得**財源的穩定成長性**，應是更積極的制度修正方向。因此，為結合已實施相關公共年金國家，近20年來人口高齡化在制度收入面的因應策略，做為分析與政策建議。考量到國內勞保老年年金是確定給付型態(defined benefit)並採行保險制的財源籌措模式，本文擇取德國與日本兩個國家，並選擇其公共年金中同樣是以勞工為保障對象且採用確定給付型態的制度，做為分析及借鏡對象。之所以擇取這兩個國家，除了基於德國與日本分別是世界與亞洲國家，最早建立以勞工為保障對象且採行確定給付的保險制公共年金，有長期運作經驗可供參考。另外，財務處理方式上，德國採行隨收隨付制，日本採行部分儲備制，故可透過檢視與比較相同主要財源、但不同財務處理方式下，人口高齡化對制度財務面所造成的衝擊，以及兩國政府在**收入面**所採行的修正策略與後續效益，做為我國勞保老年年金在擬訂收入面修正措施的參考借鏡。

綜合前述，本文研究架構，擬先從理論面，探討人口老化趨勢對保險制公共年金，可能帶來的財務影響。其次，針對德國與日本以勞工為主要保障對象的公共年金，分析其近20年來在收入面的相關修正措施及效益。再者，針對我國勞保老年年金，進行當前收入面的運作及問題分析，並參考德國與日本的運作經驗，提出對照討論。最後，則為結論與建議。

貳、社會保險制公共年金的收入面運作

人口老化趨勢下，收入面的財源籌措模式與財務處理方式之規劃，是影響其能否提供穩定的現金流量來源，以因應支出面未來高額及長期給付責任的關鍵因素，故在此即針對保險制的財源籌措模式及財務處理方式，探討人口老化趨勢對收入面財源之影響。

一、社會保險制的財源籌措模式

保險制的財源是針對符合強制納保資格者徵收保險費，並將保險費用於支付年金給付及相關業務費用。社會保險強制納保機制，不但確保保障對象權益，也保證了源源不斷的參與者，讓保險費財源具備持續性。不過在穩定成長性上，若暫不論及保險費率的調升，主要視保險費在計收時所採用的費基而定。

以勞工為主要保障對象的社會保險而言，保險費的費基包括了工作人口及工作所得，前者主要以全職且有固定雇主的受僱者為強制納保對象，後者則常見以前述工作者的工作所得為課徵基礎。在整體費基緊緊於勞動力條件的情況下，人口老化趨勢所帶來的**工作世代人數趨減**，導致費基在繳費人數上，首當其衝的受到長期性負面衝擊。近年來受到全球化下的勞動力無國界、女性部分工時工作者的增加以及科技化造成工作型態改變等趨勢的影響，非典型工作(non-standard work)者日益增加，則更進一步挑戰建構在傳統勞動市場架構上的費基基礎財源提供能否維持長期的穩健性(OECD, 2019 ; Mineva and Stefanov, 2018)。

前述費基變數變遷的趨勢，起因自人口老化下的工作世代人數趨減，除了大幅鬆綁移民政策外，較難透過社會政策有效修正勞動人口趨勢。順應勞動力結構的變遷，以**因勢利導的方式將非典型工作者漸次納保**，則是一個持續被各國評估或採行的擴大費基政策方向。廣義的非典型工作者主要有自僱者(self-employed)、部分工時受僱者(part-time worker)、臨時性受僱者(temporary worker)等，這些類型工作者在工作收入採計上的共同點包括：工作收入不穩定、工時不固定以及工作收入不易核實查核等，在自僱者方面，缺乏雇主來分擔保費則是另一個問題(OECD, 2019 ; Bruckner and Hungerford, 2021 ; International Social Security Association, 2012 ; Bucci, 2019)。若欲將非典型工作者納入與一般受僱者相同的公共年金，自僱者的常見處理方式，包含調降保險費率、採用特定的費基基礎(採計所得的一部分，總所得、課稅所得、在法定

範圍內自選費基等方式)、訂定最低的費基基礎、修正對自僱者的定義(OECD, 2019)等。部分工時及臨時性受僱者方面，包括訂定較低的納保門檻(薪資所得或工時)、或投保期間採計基礎(日、星期、月或季)等。(OECD, 2019 ; International Social Security Association, 2012)。

綜合前述，以勞工為主要保障對象的公共年金而言，費基成長性緊緊於勞動條件的情況下，順應勞動力結構的變遷，來調整並擴大強制投保對象，除了可以降低雇主在僱用上的規避投保行為外，更可透過廣泛涵蓋多種可能的就業模式，提供勞工面臨職場生涯變動的持續性保障，以穩定制度的費基財源。

二、社會保險制的財務處理方式

依財源籌措是否具有事先儲備精神區分，公共年金的財務處理方式可分為隨收隨付制(pay-as-you-go)、部分準備制(partial funding)(包括修正隨收隨付制以及修正儲備制)與完全儲備制(funding)，基本精神差異主要是在，自我責任或代際互助(鄭清霞、王靜怡，2014)。實務上主要差別係現金流量從保險費收入到年金給付之間的時間落差。在隨收隨付制下，當期的保費收入除了保留少部分做為法定安全準備金外，大部分是用以支付當期的年金給付與業務費用(鄭清霞、王靜怡，2014)，故現金流量在收支之間的時間落差最短，對收入面的額外影響程度也最低。隨著制度走向儲備制，當期保費收入即需提存一定比率做為基金，來支應未來的年金給付需求。隨著現金流量在收支間時間的拉長，制度即從部分儲備制逐漸走向完全儲備制(full funding)，除了增加基金金額累積，也提高衍生出的基金投資報酬率變數，對後續保費收入的金額產生變動與影響。

關於公共年金財務處理方式的討論，主要源自於帶有隨收隨付精神的公共年金(包括部分儲備制及隨收隨付制)，為了因應人口高齡化衝擊，1980年代中期起陸續採行收支面參數的緊縮性調整過程，引發輿論在對勞動市場(Homburg, 1990 ; Feldstein, 1996)、國家資本存量(Feldstein, 1996)、個人養育子女決策(Becker and Barro, 1988、Cigno, 1993)、世代間風險分擔(Enders and Lapan, 1982 ; Gordon and Varian, 1988)等社經層面，可能帶來外溢影響的疑慮。隨著智利在1981年將公共年金改制為個人帳戶的完全儲備制，初期運作良好表現，加上後續世界銀行(World Bank)在1994年所提出的三柱式年金架構，建議第二柱公共年金可考慮納入儲備制的觀點，讓前述對隨收隨付制的相關討論，到了1990年代，進一步多了是否該朝向儲備制來修正的爭論(Feldstein, 1996 ; Sinn, 2000 ; Feldstein and Samwick, 2002)。

有別於隨收隨付制，儲備制是將尚未進入給付階段的財源，做時間性積存的機制，在基金的實體運作下，凸顯基金投資報酬率亦是影響財務的變數。基金採行不同的資產配置策略，在累積過程中，籌措財源即會額外受到其他社經變數的衝擊，進而對累積金額造成變動影響。此外，因為收支間存在較長的時間落差，故在訂定保險費率時，需要預估較長期的精算參數，增加長期性的參數預估風險。因此，公共年金若採行儲備制，

對整體收入面而言，將面對更多的長期變數挑戰，隨收隨付制的主要優點正在於沒有基金管理的成本與風險。

基金運用的投資績效良窳，與基金的投資運用規範和投資者的資產配置能力有關。前曾述及，人口老化對國家整體社經環境的影響，常伴隨著總體經濟成長率趨緩、勞動市場條件惡化等情況，故當基金的可投資標的過度集中在國內金融市場，投資績效即可能會與人口老化的負面衝擊，產生較大連動性，進而影響基金所能獲取的長期報酬率。因此，累積基金若欲尋得較高的投資績效，來填補人口老化對制度財務所帶來的衝擊，原則上需透過多元性投資並適度納入與國內總體經濟變數相關性較不高的投資標的。但多元且國際化的投資，也意謂著承擔較高投資風險，一旦基金長期投資績效不佳，反而造成制度財務雪上加霜。故在儲備制下所累積的基金，對承受人口老化衝擊的制度而言，可能是因應財務風險的機會，也可能是加重財務風險的變數，端視基金對可投資標的之取捨與資產配置能力而定。

綜合前述，對保險制公共年金來說，透過強制納保機制，固然可讓收入面財源維持一定程度的持續性，不過面對人口老化及就業型態變遷對傳統費基所帶來的負面衝擊，除了提高保險費率外，彈性的擴大費基來廣納各種就業型態，可能會是一個能協助穩定收入面的前瞻性方向。其次，在財務處理方式上，若是採行儲備制，包括基金投資運用規範及基金管理者的投資能力等，都會影響保費收入所提存的基金，能否替未來的收入面創造額外財源，以及能否抵消從隨收隨付制轉為儲備制時，對工作世代所帶來的雙重負擔。

參、德國法定年金財務運作探討

一、法定年金的財務修正歷程

德國建制於 1889 年的法定年金保險(Statutory Pension Insurance，以下簡稱為「法定年金」)，是針對受僱於私人企業的勞工與自僱者來提供的強制性公共年金制度。財務處理方式上，法定年金在開辦之初，財務處理方式是採行完全儲備制，後續德國政府決定自 1957 年起，以大約 10 年的時間，將制度逐步朝向隨收隨付制修正，故所累積的基金在接下來的 10 年間逐漸耗用，而後正式成為隨收隨付制(Börsch-Supan and Wilke, 2003)；而安全準備金的需求，則從最初的 1 個月年金支出額，在 2002 及 2003 年降為 0.5 個月的年金支出額(Siebert, 2003)。其後歷經 1970 到 1980 年代的給付面擴充性發展，雖然讓制度成為當時世界上最優渥的公共年金(Börsch-Supan and Wilke, 2003)，但從 1990 年代起，東西德的統一、人口高齡化、經濟成長趨緩、勞工失業率提高等社經變數，嚴重衝擊到法定年金的財務健全性，因而促使政府自 1990 年代起，對法定年金開始展開一連串的修正(見表 1)。

表 1 德國法定年金自 1990 年代起的主要財務修正歷程

年度	收入面修正	支出面修正
1992 年	-----	<ol style="list-style-type: none"> 1. 年金給付的計算因子，從過去依據薪資總額，改成依據扣除稅負與保險費之後的薪資淨額。 2. 1997 年至 2001 年間開始逐年提高合格退休年齡至 65 歲，並預計到 2017 年完成既定時程。 3. 增訂提早退休的減額年金與延後退休的增額年金之規定。
1998 年	將消費稅從 15% 提高到 16%，增加的稅額部分用於挹注法定年金的給付需求。	-----
1999 年	開始實施環保稅改革法，所徵收之環保稅的 9 成，將用來做為法定年金的額外財源。	年金給付的計算因子，從薪資淨額變更為消費者物價指數。
2002 年	確立保險費率在 2020 年及 2030 年之前，分別不得高於 20% 及 22%。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調降年金給付淨替代率，規劃由原本的 70% 調降，至 2030 年前逐年調降到 67% 至 68%。 2. 年金給付的計算因子從消費者物價指數，變更為納入制度扶養比的考量。
2003 年	-----	<ol style="list-style-type: none"> 1. 將合格退休年齡漸次延長到 2035 年的 67 歲。 2. 修正年金給付公式。新設計的給付公式中，納入「永續因子 (sustainability factor)」的考量。
2007 年	再度將消費稅從 16% 提高到 19%，用以支應包括法定年金在內的相關社會保險支出。	-----
2013 年	針對月薪資未超過 450 歐元者 (mini jobs)，另行規劃彈性的保費負擔與計收方式。	-----

參考資料: Börsch-Supan and Wilke(2003); Siebert(2003); Brand(2007); 傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正(2008)。

從表 1 可知，支出面，除了逐步延後合格請領年齡之外，修正年金給付的計算因子，將人口老化下的年金給付負擔，朝向由退休世代與工作世代來共同承擔，是一個核心且持續調整的方向。年金給付計算因子，經過多次調整後，以現行的年金因子而言，主要是納入「永續因子(sustainability factor)」的考量，不僅配合在 2020 年及 2030 年前，保險費率分別不得高於 20% 及 22% 的目標，也考慮了平均餘命的變動趨勢，以及整體

人口結構(包括移民率及出生率)的發展。在此情況，等於是在年金受領世代與繳費世代間，建立了一個內部的自我穩定機制(Börsch-Supan and Wilke, 2003)。

至於在收入面，無法產生即時性效應，使得法定年金保險費率，從 1957 年的 14% 一路攀升到 1997 年的 20.3%，創下歷史新高。為避免進一步加重企業在非薪資部分的勞動成本負擔，並合理化世代間年金權益的公平性，首先於 2001 年確立保險費率在 2020 年及 2030 年之前，分別不得高於 20% 及 22%。配合此一費率規劃，除了前述支出面的年金給付納入永續因子的考量外，收入面在體制內，以擴大費基予以因應，包括提高保險費率所採計的所得上限，以及納入非典型工作者等；在體制外則是以額外開關，包括消費稅及生態稅等財源，來協助支應支出面的成長。

綜觀近年德國法定年金的財務修正歷程，2000 年代起確立以穩定費率為前提，「量入為出」的財務調控精神是影響收入面財源運作的關鍵里程碑。為落實此一調控，除了在支出面將年金給付因子納入世代間財務責任共擔的精神外，收入面所採行的擴大費基及導入額外財源的措施，對財源所帶來的增益效果為何，係需要進一步觀察之處。

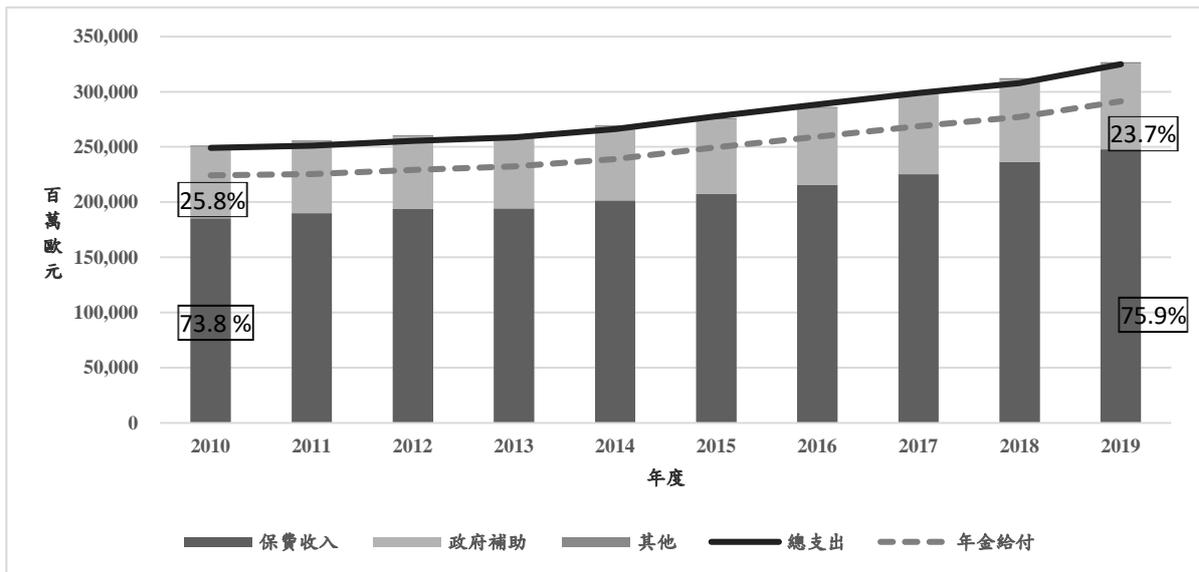
二、法定年金收入面修正探討

從圖 1 可看出，在 2010 年到 2019 年間的制度整體收支方面，由於年金給付水準是在既定費率上限目標，透過動態性的永續因子調控，力求維持年度財務平衡與世代間年金權益的公平性，大抵讓年度收支維持平衡。收入面則在採行隨收隨付制下，法定年金收入面財源，主要來自於保險費收入及政府補助兩大項。保險費的財源比率呈現微幅成長趨勢，從 2010 年的 73.8% 成長到 2019 年的 75.9%；政府補助占率則微幅下降，從 2010 年的 25.8% 下降到 2019 年的 23.7%。以下即進一步探討保險費收入及政府補助等兩項主要財源。

(一) 保險費收入

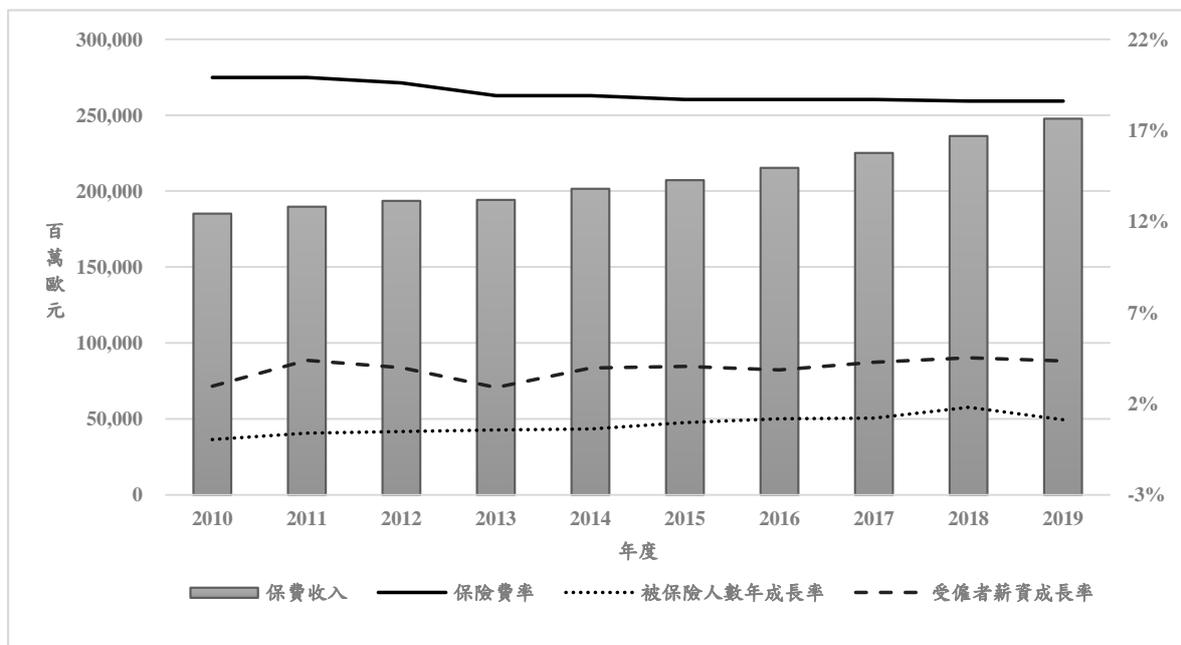
法定年金的保險費計收為保險費率乘以被保險人所得，而列為費基的所得，另訂有採計的上限門檻。以 2020 年為例，德西及德東分別為每月 6,900 歐元及 6,450 歐元。因此影響保險費收入變動的因素，即包括保險費率、被保險人數、所得及所得上限門檻等。

從圖 2 可知，維持費率穩定的既定目標下，法定年金保險費率在 2010 年到 2019 年間，從 19.9% 逐步下降到 18.6%，但同期間的保險費收入，卻還是呈現持續成長的趨勢，主要即是費基成長所帶來的效益。2013 年將薪資所得較低的非典型工作者納入承保範圍後，整體被保險人數即開始呈現較明顯的成長趨勢；同期間，受僱者的平均薪資水準，亦有 4% 左右的成長率。此外，順應薪資水準的成長趨勢，費基採計的所得上限門檻，隨之逐年提高。除了讓整體費基更能反映成長的薪資水準，也讓 2019 年被保險人數及薪資等二者的成長率雙雙滑落時，當年度保險費收入依然維持成長。



資料來源：Statistic Portal of the Pension Insurance(2021)。

圖 1 2010 年到 2019 年間法定年金收支概況



資料來源：同圖 1。

圖 2 2010 年到 2019 年間法定年金保險費收入概況

(二) 政府補助

法定年金的支出需求約有 30%是來自於政府補助，除了用以支應部分支出所需外，也用來因應隨收隨付下可能發生的短期失衡。至於政府補助的財源，除了一般稅收外，後續也透過提高營業稅與增設環保稅，提供法定年金額外的財源。營業稅方面，因為所提高的營業稅是廣泛用於補助所有社會保險制度與政府財政赤字所需，並非只運用於法定年金，所以財源的穩定與效益性尚需視其他社會保險與政府財政赤字的需求性而定。

環保稅方面，約有九成稅收係全數用以補助法定年金的給付需求，故可視為是一種主要運用於法定年金的**指定用途稅**。環保稅自 1999 年開徵，2000 年至 2003 年為第二階段的開徵期。第一、二期的開徵期，透過開徵新稅目與提高稅率，使得環保稅收有不錯的年度成長率²⁰，因此對法定年金帶來明顯的財源挹注效果。1999 年至 2003 年間，環保稅合計補助相當於 1.7% 的法定年金保險費。不過 2003 年後，由於未再另外開徵新形態的環保稅稅目，原本開徵的環保稅也對相關能源在使用上達到一定程度的抑制效果，故環保稅收的年度成長率開始明顯下降，甚至出現負成長的情況²¹，故從 2003 年到 2010 年間，環保稅合計僅補助了相當於 2.4% 的法定年金保險費。2011 年再次針對飛機燃料、核能等開徵新一階段的環保稅，讓環保稅收再度出現 6.7% 左右的高成長率，不過隔年的稅收成長率旋即轉為負值，直到 2016 年後，方有正成長率，而至 2019 年止，成長率約在 1% 至 2% 間，均未有明顯的成長率(Eurostat, 2021)。

就財源屬性而言，環保稅與薪資所得的課徵基礎並不同，可達一定程度的財源分散效益。不過環保稅基本上是一種懲罰性租稅，課稅目的在降低企業或個人對污染性能源的使用率，故一旦達到懲罰性效果，將衝擊整體稅收的成長率，從前述德國環保稅的稅收變動即可看出，這也會連帶影響到對法定年金在財源輔助上的長期穩定性效益。

綜合前述，法定年金自 1990 年代迄今的整體財務修正歷程，支出面主要以延後合格請領年齡及平衡世代間年金權益為修正方向，收入面則以控制保險費率及擴大費基為調整方向。惟就隨收隨付的保險模式而言，人口老化趨勢下，當體制內的收支調控已進行到某種無法再緊縮程度時，另一個唯一可以介入的財源，常見是政府稅收。但當人口老化對公共年金與國家財政都同時帶來負面衝擊時，如何在有限的政府財政資源中，**尋求穩定性的稅目來與保險費財源共同支持公共年金的永續運作，即成為財務規劃下的新挑戰與課題。**

肆、日本厚生年金財務運作探討

一、厚生年金的財務修正歷程

日本建制於 1944 年的厚生年金(Employees' Pension)，是以受僱者為被保險人的公共年金，財務處理方式則是採行部分儲備制。厚生年金在歷經 1960 年代到 1970 年代保障擴充與給付改善的階段後，為因應 1990 年代起的泡沫經濟及人口結構高齡化趨勢，開啟了後續以改善年金財務為主要目標的制度修正(Yashiro and Oshio, 1999、傅從喜等人，2008)，如表 2 所示。

²⁰ 從 1999 年到 2003 年間的環保稅年成長率，分別為 10.2%、7.6%、9.2%、1.4%及 6.2%(Eurostat, 2021)。

²¹ 2004 年到 2010 年間的環保稅年成長率，最高為 2008 年的 1.2%，最低則為 2007 年的 -2.9%(Eurostat, 2021)。

表 2 日本厚生年金自 1990 年代起的主要財務修正歷程

年度	收入面修正	支出面修正
1994 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃費率以每 5 年提高 2.5% 的方式，逐年提高到 2025 年的 29.6%。 2. 將年終獎金納入保險費的費基，並予以加徵 1% 的特別年金保費(special pension premium)。 3. 豁免被保險人在育嬰假期間的保險費。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2001 年起，以每 3 年提高 1 歲，將男性全額年金請領年齡從 60 歲逐漸提高到 65 歲，女性則自 2006 年開始實施。 2. 年金給付調整的薪資指數，從依據總薪資成長率修正為依淨薪資成長率。
2000 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2002 年 4 月起，65 歲至 69 歲的在職受僱者，仍需繳交厚生年金保險費，且月薪資與厚生年金給付額若超過每月 37 萬日圓，超額部分的厚生年金僅能領取半數。 2. 厚生年金基金的資金配置權，從原本的財務省轉交給厚生勞動省，並轉由 2001 年 4 月成立的政府年金投資基金(GPIF)來負責管理運用。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2000 年 4 月起，厚生年金計算給付所採用的置換率，從 7.5‰調降為 7.2‰。 2. 厚生年金的給付調整依據，原則上只與物價指數連動。 3. 1994 年所訂的全額年金合格請領年齡提高的時程，予以延後。男性預計自 2013 年到 2025 年間實施，女性則是在 2018 年至 2030 年間實施。
2004 年	<p>保險費率自 2004 年 10 月起，以每年 0.354% 的成長速度逐年調升，直至 2017 年達到 18.3% 為止，並自 2017 年後固定維持此費率。</p>	<p>導入給付的「指數調整」機制，讓給付在保費收入的範圍內，併同考量未來少子化及高齡化的趨勢來做適度的調整。</p>
2012 年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自 2014 年 4 月起，消費稅從 5% 提高到 8%。提高消費稅所增加的財源，將全部運用融通社會保險的支出。 2. 自 2016 年 10 月起，厚生年金被保險人資格，在符合法定的企業規模、月薪條件及合約期間下，從原本的每週工時至少 30 小時，降低為至少 20 小時。 3. 將女性生產假期間，列為被保險人與雇主的豁免保費期間。 	<p>老年年金的合格請領年資從原本的 25 年，自 2015 年 10 月起縮短為 10 年。</p>
2015 年	<p>中央及地方公務員的共濟組合，自 2015 年 10 月起，與厚生年金做結合，並廢止原本屬於公務人員的第三層年金。</p>	
2019 年	<p>自 2019 年 10 月起，消費稅從 8% 提高到 10%。提高消費稅所增加的財源，將全部運用在融通社會保險的支出。</p>	<p>-----</p>

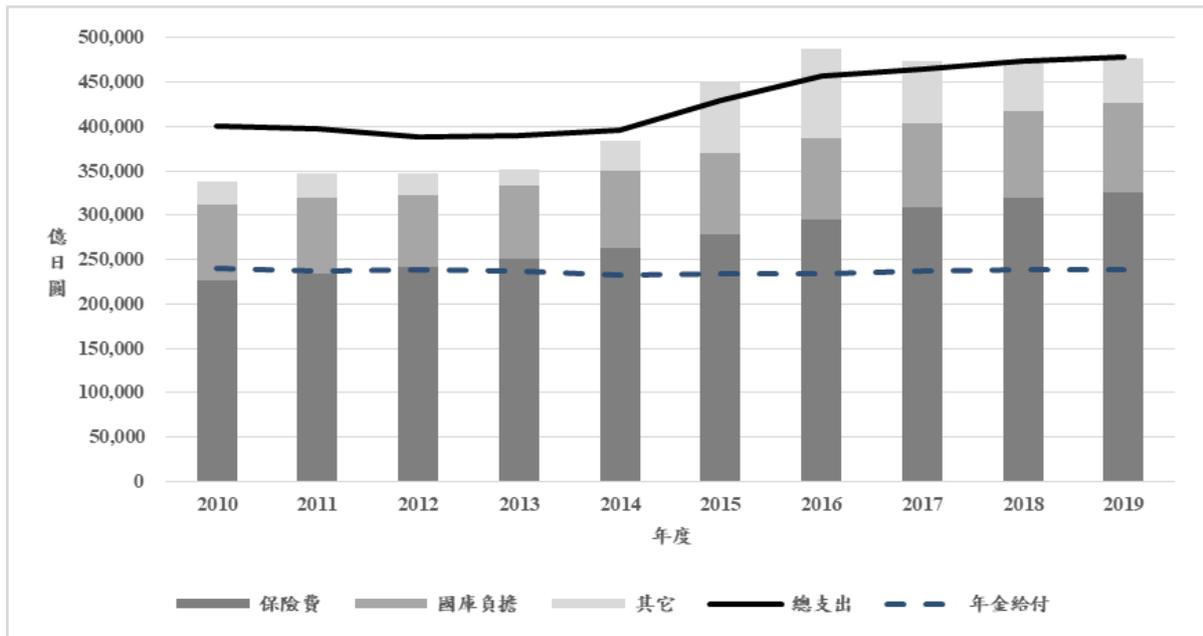
參考資料：整理自 Ministry of Health, Labour and Welfare(2011)；Kashiwase, Nozaki, and Tokuoka(2012)。

從表 2 可看出，支出面除逐步延後全額年金的合格年齡及調降年金給付的定期調整因子之外，2004 年確立未來費率趨勢，配合導入年金給付的「指數調整(indexation)」機制，讓給付在保費收入的範圍內，併同未來少子化及高齡化的趨勢來做適度的調整(Nakashima, 2009 ; Ministry of Health, Labour and Welfare, 2011 ; Kashiwase et al., 2012)。收入面則繼 1991 年將年終獎金納入費基，並在 2000 年要求較高齡受僱者仍需繳交保險費，2001 年進一步成立「(日本)政府年金投資基金(Government Pension Investment Fund, GPIF)」，由厚生勞動省負責擬定投資計劃，並責成 GPIF 負責退休基金的投資運用，將公共年金基金導向較積極的投資方向(Yashiro and Oshio, 1999 ; Sakamoto, 2005 ; Government Pension Investment Fund, 2020)。

經歷前述擴大費基及強化對基金投資運用的修正後，收入面還是無法因應人口快速老化對保險費率所帶來的調漲壓力。因此，為了讓工作世代對未來年金保費負擔不再有不確定心理，同時避免年金費率會因短期社經事件的衝擊，屢屢變動，日本在 2004 年採行以**穩定費率為前提**的收入面修正方式，規定全體公共年金必須針對**未來 100 年的費率調升情況予以明確列表**。故厚生年金方面，費率自 2004 年 10 月起，以每年 0.354 % 的成長速度逐年調升，直至 2017 年達到 18.3% 為止，並自 2017 年後固定維持此費率。其後，為了輔助費率穩定目標，除了透過階段性提高消費稅率以提升政府財政對全體社會保障制度的支應能力之外，為因應非典型工作型態的日益普及，2016 年 10 月起，厚生年金被保險人資格，在符合特定條件下，從原本的每週工時至少 30 小時，降低為至少 20 小時。此外，中央及地方公務員的共濟組合，自 2015 年 10 月起，與厚生年金做結合並廢止原本屬於公務人員的第三層年金(Nakashima, 2009 ; Ministry of Health, Labour and Welfare, 2011 ; Kashiwase et al., 2012)。

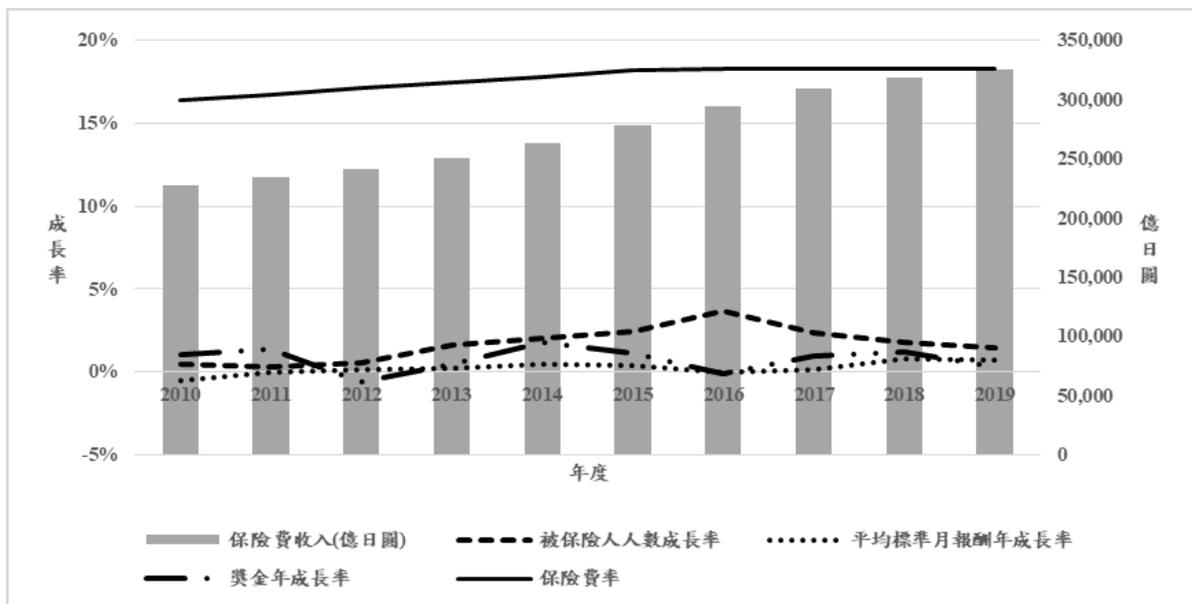
因為公務員共濟組合是 2015 年 10 月併入厚生年金，為求趨勢比較資料一致性，2015 年後之資料，先排除公務員共濟組合，只採用私人企業受僱者為被保險人的部分。在前述條件下，綜觀厚生年金在 2010 年到 2019 年間不含投資收益的財務情況(見圖 3)，從各年度收支來看，僅有 2015 年到 2018 年尚有盈餘，其餘年度均入不敷出。若進一步觀察保險費收入跟年金給付的變動情況，人口老化趨勢依然明顯的背景，2004 年確立未來費率調升進程並導入年金給付的指數調整機制等措施，讓保險費收入持續成長。年金給付的成長幅度也不大，但在不慮及政府補助下，2004 年的財務調整措施，直到 2012 年起方才讓當年度的保費收入足以因應年金給付支出。

因此，費率的逐年調升及年金給付的指數調整因子，雖使厚生年金近期有若干年度財務維持盈餘，但在厚生年金對被保險人仍訂有最低給付保障的承諾下，人口老化壓力及國內勞動市場變數，仍考驗厚生年金的財務永續性。



資料來源：厚生勞動省(2021a)。

圖 3 2010 年到 2019 年間厚生年金收支概況



資料來源：厚生勞動省(2021b)。

圖 4 2010 年到 2019 年間厚生年金保險費收入概況

二、厚生年金收入面修正探討

從圖 3 可知，厚生年金的收入財源主要以保險費及國庫負擔為主。此外，目前財務處理方式仍處於部分儲備階段，所累積基金的投資績效，亦為收入面的財源之一。以下即就保險費、國庫負擔及基金收益等三項分別探討。

(一) 保險費收入

厚生年金的保險費，是以被保險人月薪對照到投保薪資分級表中的標準報酬月額 (standard monthly remuneration) 及獎金 (bonus) 為費基，並乘上法定保險費率來計算。所以包括被保險人人數、法定保險費率、標準報酬月額及獎金的成長情況，即為影響保險費收入變動性的基本因素。

從圖 4 可看出，在被保險人人數、平均標準報酬月額及獎金等三項的年成長率正負互見的情況，2010 年至 2016 年間保險費收入的持續成長，主要來自於法定保險費率的逐年調升；自 2017 年起保險費率不再調升，保險費收入的成長，隨之趨緩。進一步比較被保險人人數、平均標準報酬月額及獎金等三項的變動趨勢，從圖 4 可知，三個收入面參數，以被保險人人數較具穩定性的正成長率，尤其在 2016 年中旬將非典型工作者條件正式納保後，當年度成長率更是明顯。相照之下，標準報酬月額與獎金的成長率則是正負互見且較不穩定。綜合前述，若欲以保險費收入來因應日益提高的年金給付支出，原則上仍需仰賴**提高保險費率與擴大強制納保對象**等較具全面性影響的方式，以因應景氣對薪資及獎金可能帶來的不確定性影響。

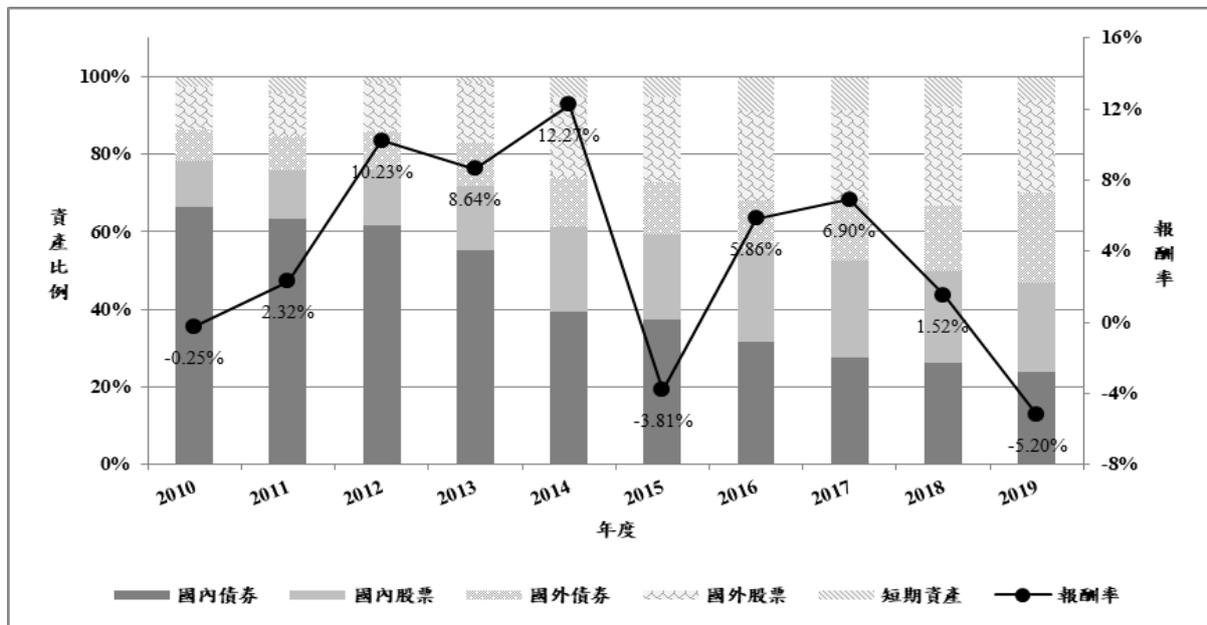
(二) 國庫負擔

厚生年金的財務運作中，政府補助全額事務費，從圖 3 可發現，2010 到 2019 年間，國庫負擔占總收入比重從 2010 年約 25%，逐年降低至 2017 年的 20% 左右，爾後又緩升到 2019 年的 21%，並無確定性的變動趨勢。政府若非補助保險費或年金給付，原則上人口老化趨勢並不會對政府所需投入的財政補助有太大影響，然於其他社會保險制度，政府會針對保險費或給付給予補助，故人口高齡化趨勢仍會間接影響政府對厚生年金的財源支應能力，有必要予以探討。

為強化對全體社會保險制度的財政支應能力，政府在 2014 年將消費稅從 5% 提高到 8%，並將所增加的財源，全數運用在融通社會保險的支出；原本規劃在 2015 年 10 月實施第二階段，提高消費稅至 10%，經過數次的延後，亦於 2019 年 10 月實施。若從整體面評估，提高消費稅所帶來的財源效益，2014 年提高消費稅的措施，讓該年度消費稅收的年成長率高達 48%，但 2015 年即下降到 8.7%，2016 年更呈現 -1.1% 的負成長率，雖在 2017 年及 2018 年回復 1.6% 到 1.7%，但到 2019 年底提高消費稅率後才帶動稅收在當年度有將近 9% 的年成長率 (總務省統計局，2021)，此次提高消費稅率所帶來的較長期財政效益，尚待時間評估。

(三) 基金收益

為配合 2004 年公共年金修正案，確保厚生年金在未來 100 年費率趨勢及年金給付納入總體經濟指數的調整機制，透過平穩財務逐步走向隨收隨付制，GPIF 確立了以 100 年為期的財務重計算，在基金維持能支應 1 年給付需求為前提條件下，擬定安全且具投資效率的長期動態投資策略(Government Pension Investment Fund, 2020)。



資料來源: Government Pension Investment Fund(2020)。

圖 5 2010 年到 2019 年間厚生年金基金與國民年金基金的資產配置與投資績效情況

面對人口老化帶來的給付提高壓力，從圖 5 可看出，GPIF 在資產配置策略上，逐年提高股票及海外資產的配置比重。以國內投資為例，整體投資比重從 2010 年的 81% 左右，逐年降至 2019 年的 53%；投資國內債券的比重，也從 2010 年約 67%，快速降到 2019 年的 24%。隨著投資策略轉向強調長期收益性，2010 年到 2019 年的報酬率，多為正報酬率，自 2001 年到 2019 年為止，年化的累積報酬率則為 2.58%(GPIF, 2020)。因此，從 GPIF 近年來資產配置策略所帶來的投資績效可看出，股票及海外投資固然屬較高風險的資產配置，但若能透過專業投資行為，則可在適度承受風險下創造額外的投資收益財源。

綜合前述，厚生年金自 1990 年代起，收入面的主要修正方向，包括**明訂未來費率趨勢、擴大強制納保對象、提高消費稅來強化政府補助的財源及提高基金投資績效**等四項措施。截至 2019 年所顯示的統計數據來看，**提高費率及擴大納保對象**等二項係較能帶來穩定成長財源的措施。不過面對自 2017 年後不再提高的費率，以及納保對象擴大所帶來的未來相對給付責任，僅仰賴給付面的指數調整因子及年金基金投資績效，能否

讓收入面持續足以支應成長中的支出面，將有待時間驗證。至於政府額外財源的部分，由數次提高消費稅的經驗可知，透過單一的指定用途稅來強化政府補助的財源，所能帶來的增益效果相當短暫。因此，是否再尋求其他指定用途稅與消費稅做為搭配性的額外政府補助財源，亦為尚待評估的方向。

伍、國內勞保老年給付財務運作探討

國內勞工保險收入面財源主要來自勞、資、政三方負擔的保險費，財務處理方式則是採行部分儲備²²。面對人口快速高齡化，勞保雖然自1990年代起開始陸續推動相關收支面修正，但因為勞保老年年金是2008年7月立法通過，並自2009年正式實施，相關收支修正在2008年確立未來進程後，除了2012年將初次投保年齡上限提高到65歲之外，並無進一步重大調整。因此，近年來勞保普通事故的收支面變動情況，主要是來自於2008年法案的修正影響。

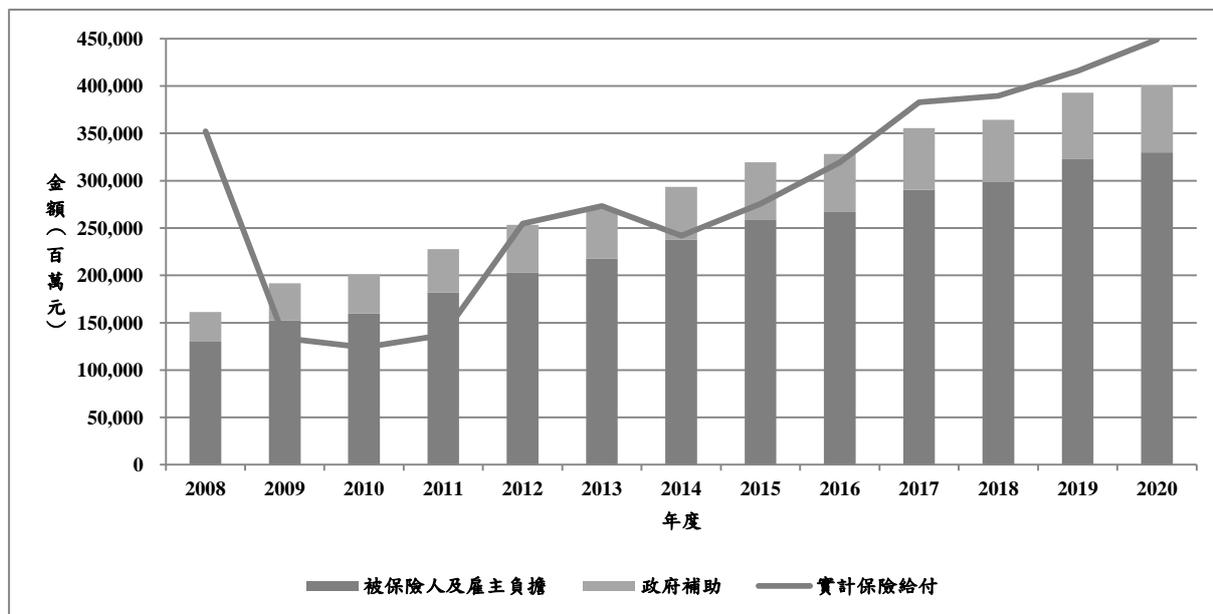
勞保普通事故保險雖然是綜合性保險，但因為老年年金是當中最主要的給付主體，故收入面財源也是以支應老年給付的需求為主。因此，在此即以普通事故保險的收支為基礎，探討勞保老年給付的收入面財務情況。

一、勞保普通事故保險財務概況

從圖6可知，從整體普通事故收支面來看，2008年、2012年及2013年之所以出現較高的給付金額及年成長率，分別是因為老年給付年金化實施在即，及2012年勞保精算報告指出制度財務危機迫在眉睫，讓年長被保險人對年金給付的長期持續性失去信心，而出現選擇提領一次給付金並退保的請領潮，而使制度財務出現當年度赤字。隨著兩波短期退保潮結束，自2014年起，雖然開始出現當年度的收支盈餘，不過人口老化進而帶動老年年金請領人數增加的同時²³，同步帶動普通事故保險給付金額的快速增加，但因為保險費收入沒有等同的增加幅度，故讓制度財務很快的在2016年再度出現當年度赤字，一路持續並擴大到2020年。因此，接著分析收入面變動對於近年來普通事故保險連續出現當年度赤字的影響。

²² 在勞保條例第13條中，除了訂定階段性費率調整規定，也規定「保險基金餘額足以支應未來20年保險給付時，不予調高」，讓老年給付的財務處理方式，有了採行部分準備制的法源定位。

²³ 老年年金金額占普通事故保險給付的比率，從2009年的4.80%，一路快速成長到2018年的58.42%（勞工保險局，2021）。



資料來源：勞工保險局(2021b)。

圖 6 2008 年到 2020 年間勞保普通事故保險收支概況

二、勞保普通事故保險收入面運作情況

勞保普通事故保險的財源，主要來自於勞、資、政三方負擔的保險費與基金投資收益，財務處理方式採行部份提存準備(修正隨收隨付制)²⁴。政府負擔包括：**法定的保險費分擔額、業務費²⁵及最終的虧損撥補責任²⁶**。因資料取得限制，在此僅能單就普通事故保險費的相關財源及基金收益，探討趨勢變動。

(一) 保險費收入

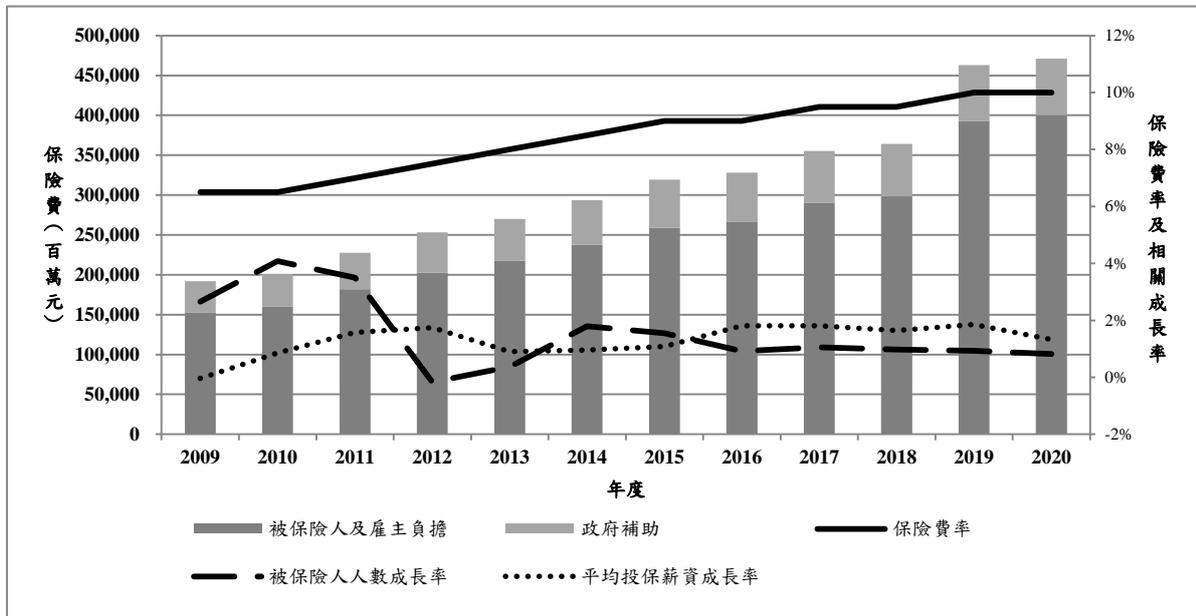
由圖 7 可發現，2009 年到 2020 年間保險費收入逐年成長的主要帶動因素，是保險費率依規定逐年調升。被保險人人數的年成長率，除了 2012 年因為勞保精算報告指出，制度財務危機所帶來的高齡被保險人提早退保潮，以致年成長率為負值外，其餘年度雖為正值，但已呈現下降趨勢。不過同樣是短期性制度因素所帶來的退保潮，從圖 7 可看出，2008 年及 2012 年之後成長率的持續回升，都僅維持 2 年，其後分別自 2011 年及 2015 年起，成長率幅度均開始縮小。整體而言，2013 年後的年度成長率回升幅度(2013 年至 2018 年間，約介於 1.79%至 0.37%間)，明顯低於 2009 年之後的年度(2009 年至 2011 年間，約介於 2.66%至 4.08%間)。若再一步比較這兩段期間的失業率，2013 年至 2018 年間約介於 4.18%至 3.76%間，2009 年至 2012 年間則是約在 5.85%

²⁴ 在勞保條例第13條中，除了訂定階段性費率調整規定，也規定「保險基金餘額足以支應未來20年保險給付時，不予調高」，此為採行部分準備制的法源定位。

²⁵ 依勞保條例第68條規定，勞工保險機構辦理勞工保險所需之經費，由保險人按編製預算之當年六月應收保險費百分之五點五全年伸算數編列預算。

²⁶ 依勞保條例第69條規定，勞工保險如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機關審核撥補。

至 4.24% 之間(行政院主計總處, 2021), 前者失業率平均低於後者。由此初步可見, 近 10 年來國內未見明顯改善的失業率情況, 固然是導致被保險人人數成長率未能持續成長的原因之一, 但從 2009 年至 2011 年間在較高失業率下, 卻比 2013 年至 2017 年間有較高的被保險人人數成長率, 可知悉少子化趨勢, 隱然已經成為除了失業率外, 另一個衝擊被保險人人數成長率的重要因素。



資料來源：勞工保險局(2021b)。

圖 7 2009 年到 2020 年間普通事故保險費收入概況

平均投保薪資方面, 從圖 7 可看出, 除了 2009 年受到 2008 年美國次貸事件波及, 出現小幅的負成長率, 其餘年度均是正成長率。自 2011 年起, 投保薪資等級第一級的金額, 除 2016 年外, 每年都會隨著基本工資的調升而提高, 且各級投保薪資的被保險人人數占全體被保險人比率, 第一級的比率也往往是最高或次高²⁷, 但因為每次的調幅不大²⁸, 再加上近年薪資水準未有明顯成長, 第一級密集調升但卻無法帶動平均投保薪資的顯著成長。直至 2016 年 5 月起, 勞保投保薪資分級表上限新增一級, 讓月投保薪資申報上限從 43,900 元提高到 45,800 元, 調幅較大且最高等級投保薪資人數所占比率亦高²⁹, 帶動了 2016 年及 2017 年平均投保薪資有較高成長率, 但到了 2018 年成長率又開始下降。因此, 考量到雇主跟政府的保險費負擔, 以及給付公式對後續財務負面影響, 多年未調升的投保薪資分級表上限, 也讓制度收入面無法受益於薪資水準的提升。

²⁷ 以近 5 年(2016 年至 2020 年)的統計資料來看, 第一級及最高級投保薪資人數占全體被保險人人數的比率, 分別是: 2016 年為 21.83% 及 21.23%、2017 年為 27.20% 及 22.60%、2018 年為 27.65% 及 23.90%、2019 年為 28.00% 及 24.95%、2020 年為 27.20% 及 25.43% (勞工保險局, 2021b)。

²⁸ 2011 年至 2015 年的投保薪資等級第一級每年調幅, 分別為 600 元、900 元、267 元、226 元及 735 元, 2017 年至 2020 年則分別為 1,001 元、991 元、1,100 元、700 元 (勞工保險局, 2021b)。

²⁹ 請參考註 5。

(二) 政府負擔

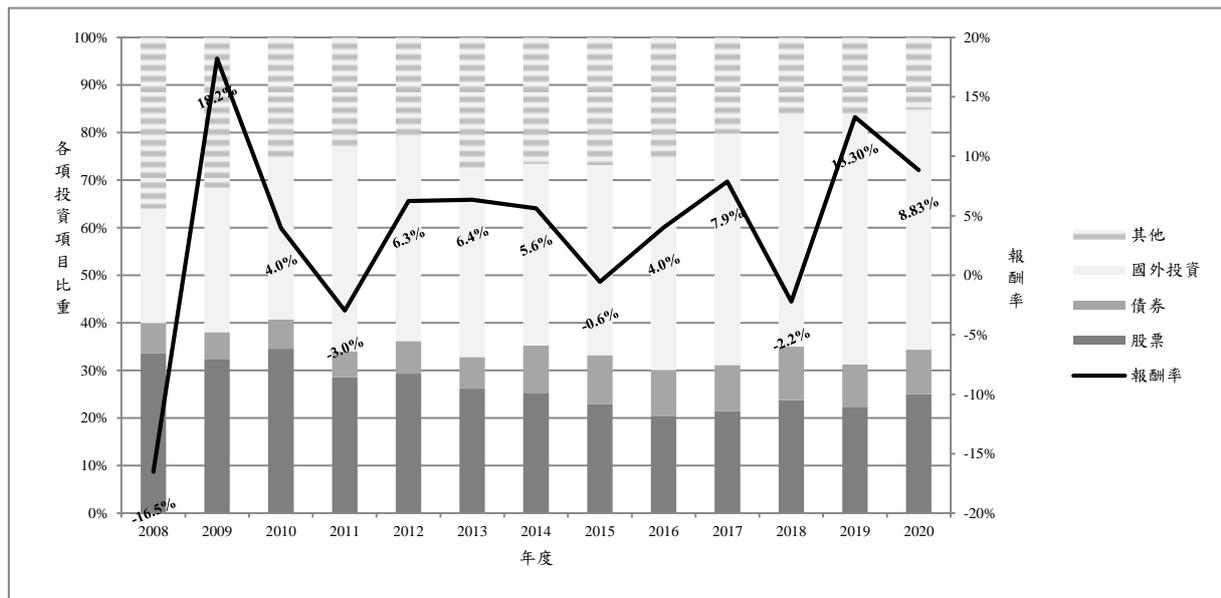
在政府負擔方面，就保險費收入而言，政府是依據被保險人身份別做區分，負擔不同比率保險費，因此各類被保險人人數的變動消長，即會影響政府所需負擔的保費金額。

從圖 7 可看出，普通事故保險費來自政府負擔的比重，近年來呈現逐漸微幅下降趨勢。整體被保險人人數及平均投保薪資年成長率消長互見，再加上政府對不同身份別被保險人負擔不同比率保險費等情況，屬於政府負擔比率較重的職業工會(政府負擔保費的 40%)及漁會甲類會員(政府負擔保費的 80%)等兩大類被保險人，近年投保人數的減少趨勢，可能是影響政府總負擔比重逐年降低的重要因素。

依此兩類被保險人占全體被保險人的比率來說，職業工會被保險人比率從 2009 年開始逐年明顯下降，從 27.67%降到 2020 年的 19.60%，漁會甲類會員則從 2008 年起逐年微幅下降，從 3.26%降到 2020 年的 2.47%(勞工保險局，2021b)。若進一步探究此上述兩類保險人比率逐年減少的原因，職業異動固然是部分因素，但此兩類被保險人長期以來屢見掛名加保的情況，在近年來政府的科技執法下，降低了此類取巧行為的發生，可能也是原因之一。因此，針對政府在保費補助上的差異性引發的取巧投保行為，該如何從制度面去做基本的修正，讓政府對保費能有正當性的補助基礎，是需要加以探討的。

(三) 基金投資收益

採行部分儲備且尚無走向隨收隨付制的長期規劃下，面對人口老化對制度財務帶來的衝擊，追求長期穩健的較高投資報酬率以提高勞保收入面財源，係勞保基金自 2000 年起的資產配置思維。在此思維下，2000 年起開始提高國內股票的投資比重，並於 2001 年開始委外經營；其後 2003 年開放海外投資，2005 年也開始海外投資的委外經營。自近年的資產配置趨勢可看出(詳見圖 8)，2008 年到 2018 年間，國內資產的配置比重逐年下降，取而代之的是海外投資比重的提高；反映在投資報酬率，除了 2008 年因為次貸事件的系統性影響，以致於出現較大虧損及 2009 年次貸事件跌深反彈外，2010 年到 2020 年間大多是正報酬率。



資料來源：勞動部勞動基金運用局(2021)。

圖 8 2008 年到 2020 年間勞保基金投資概況

因此，若勞保仍維持採行部分儲備制，老年年金的定期性調整是以物價指數為基礎，且請領給付人數逐年提高的情況下，基金資產適度投資股票並進行海外投資，理論上是可以透過較高的報酬率來增加收入面財源，也可以避免收入面財源過度集中在國內經濟行為的系統性風險。但投資本身即存在風險，過度仰賴假設性的投資報酬率，是否會對制度的長期財務運作帶來潛在風險，也是另一個值得探討的角度，但勞保即將轉為隨收隨付制，將無法期待投資運用收益來緩解勞保財務壓力。

三、勞保普通事故保險收入面改革討論

針對前述對勞保老年年金的三項收入面財源分析，本文參考德國法定年金及日本厚生年金的運作經驗，進一步提出討論。

(一) 保險費收入

前述分析顯示，受限於勞動參與率及少子化趨勢，被保險人人數無法有效增加，投保薪資分級表上限亦沒有法定定期調整依據，勞保普通事故近年來保險費收入的成長，主要仰賴保險費率的定期調升。相照之下，德日兩國的兩個公共年金保費穩定持續成長，除日本一樣是來自於保險費率定期調升之外，兩國都採行若干擴大費基措施。此外，面對費基擴大連動未來年金給付額外增加壓力，兩國亦均透過年金給付的「指數調整」機制，讓制度財務能在未來少子高齡化趨勢中維持一定程度的平衡。換言之，參考德日經驗，勞保老年年金在收入面修正，必須連同支出面一起做統整性的財務調整規劃。

1. 修正給付公式後提高投保薪資分級表上限

關於薪資費基的修正，日本厚生年金是額外納入獎金，國內勞保則視獎金的性質是否符合勞動基準法第 2 條第 3 款規定之「工資」³⁰而定，符合工資定義，才會列入投保薪資的採計。因之勞保若要將所有獎金都列入投保薪資採計中，一來涉及其他相關法令的修正與配合，需要有更周延評估，二來從厚生年金的運作經驗中也知，納入獎金，固然可以擴大費基，但仍屬較不穩定之額外財源，所能達到的穩定收入面效益較有限。

相較於獎金全額納入費基的諸多考量，參考德國法定年金，定期提高費基採計的所得上限門檻，以提高勞保投保薪資分級表上限，一來屬於勞保體制內的修正，考量層面較為單純，二來實際薪資高於投保薪資分級表上限的被保險人人數已有相當比率，適度調高投保薪資分級表上限對收入面所帶來的效益，較具長期穩定性。

不過調整投保薪資分級表上限，攸關被保險人、雇主與政府的提撥負擔，在目前給付公式下，恐直接衝擊未來財務。現行勞保年金給付計算係以「平均月投保薪資乘上年資再乘以給付率 1.55%」，勞保條例第 19 條規定，平均月投保薪資是按被保險人**加保期間最高 60 個月**平均計算，並非所有投保期間之投保薪資平均，亦無針對不同投保薪資水準給予不同給付率，原則上以個人公平性為依歸，無特別的所得重分配效果。為此，鄭清霞、洪明皇、王靜怡、李佩芳(2017)提出基本年金構想，各制度有相同的基本年金給付水準設計，制度間可以通算並發揮若干所得重分配效果，也可避免民眾技巧性選擇勞工保險投保。主要規劃是將給付公式採行全部投保薪資(而非最高 60 個月)，並將投保薪資採取階段差別化給付率。

有關投保薪資級距調整依據，因為勞工平均薪資水準的變動，不僅反映國內總體經濟面，也反映被保險人、雇主及政府的提撥負擔能力，可考慮以平均薪資成長率，做為投保薪資分級表上限的調整指標依據。但因現行老年年金給付額是依據消費者物價指數變動來連動調整，一旦出現較長期性的物價指數成長率高於平均薪資成長率，將不利於年金財務與年金世代公平。故考量到保費提撥負擔及制度收支連動，併同採行平均薪資及物價水準的變動，做為投保薪資分級表上限的調整依據，係是較具周延性的方向。最後，我們仍要強調，調整法制化投保薪資分級表上限前，宜先實施增加平均投保薪資採計月數，才能降低對年金財務及年金世代公平的負面影響。

2. 擴大強制納保對象

現行勞保普通事故保險未將自僱者及員工人數 5 人以下企業的受僱者，列為

³⁰ 即勞工因工作而獲得之報酬，包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。

強制納保對象。基本上，這兩大類勞動人口群，前者有一部分是高收入者，後者則有一定比率是薪資偏低者。

從勞保老年年金的費基面來看，當費基越集中在受僱者且未廣納不同工作型態的受僱者時，景氣變動對勞動市場條件所帶來的負面衝擊，越易導致保險費收入的波動性。故若能將自僱者與企業員工未滿 5 人的受僱者亦一併列入強制納保對象，勞動市場條件不佳時，部分自僱者的較高收入有助於穩定保險費財源，必須轉換為受僱於未滿 5 人企業的勞工，也可以因為尚留在勞保的費基中而有助於降低勞保保險費財源所受到的衝擊。

惟若欲將此兩類勞動人口群納為強制納保對象，前曾述及，自僱者方面涉及到收入認定及保費負擔問題，這部分建議可廣納其他國家的實施經驗，做為中長期的規劃方向。至於員工未滿 5 人企業的強制納保，雖涉及雇主的保費負擔能力，但基於受僱者的勞動權益保障，建議宜列為短期修正方向。

(二) 政府負擔

政府負擔應併同財源籌措與財務處理一起討論，現行勞保的政府財政責任，包括了法定保險費分擔比率(勞保條例第 15 條)、業務費(勞保條例第 68 條)以及虧損撥補責任(勞保條例第 69 條)。換言之，政府主要在收入面進行保費補助，部分提存準備制的收入面補貼，等於是政府負擔也進入提存，但如果是隨收隨付制，政府保費補貼則與支出面補貼幾乎相同。日本厚生年金的政府財政補助全額事務費，另外對制度支出面做全面性補助，德國亦是從支出面給予直接性的補助，亦即德日兩國政府都在支出面補助，並未參與被保險人的保險費分擔責任。

前曾述及，政府對勞保不同職業別被保險人，負擔了不同比率的保費責任，容易誘使部分民眾掛名加保的投機行為，不僅徒增公平性爭議也加重政府負擔。面對前述問題，根本之計應是讓政府不再參與保險費的分擔責任，或是對全體被保險人採齊一性的保費分擔比率，但因政府負擔不同比率保費責任，已是運作已久的機制，若欲修正將會涉及被保險人與雇主的意見相左，短期上推動較為困難。

相較於政府保費補助責任議題之複雜性，目前較可行的政府財務責任修正，是針對財務虧損的撥補責任界定上的適切性。現行勞保條例對政府在制度虧損的財政撥補並未訂定上限，易導致制度在欠缺明確的財務責任基礎下，不易客觀精算未來的財務情況，以提前做整體收支參數的必要性調整。在這方面，從勞保條例第 13 條論之，其訂有當保險基金餘額足以(或不足以)支付未來 20 年保險給付時，普通事故保險費率不予調高(或應予調高)之規定，可見未來勞保的主要財源仍建立在保險制的基礎。在此情況，建議政府對制度財務虧損的撥補責任，宜訂有上限金額，除了避免政府補貼淪為政治工具之外，也讓制度財務在長期精算上，較有確切依據。

此外，少子化所帶來的勞動力人口減少及薪資水準的沉滯，均已衝擊以薪資所得為基礎的保險制費基，透過階段性提高保險費率以增加保費收入，考量到被保險人及雇主的保費負擔，調幅亦無法完全因應已陷入惡化的制度財務需求，所以參考日本厚生年金的修正經驗，**適度導入稅收做為財源**，有助於降低財源過度集中的可能系統性風險。實際運作上，建議可採行政府的年度定額財政撥補方式，並增訂確切財政來源之規定，以提高輔助財源的長期穩定性。

(三) 基金投資收益

基於現行勞工保險定位在部份提存準備制，基金的存續與投資運用是未來必須正視的問題。前曾述及，近 20 年來可投資標的之鬆綁及適度委外操作，的確在某種程度上提高勞保基金的投資績效。但相對的，勞保基金的存在除了讓制度在面對潛在財務危機時，屢屢將無法確保的「提高基金投資績效」列為修正方案之一，也讓勞保在進行財務精算時，無法做出確切的投資績效假設，來進行較保守的未來財務評估。

關於勞保基金在投資績效的財務定位，長期以來未有明確的法定依據，以致衍生出包括勞保基金是否該成為國內股市的護盤工具及基金投資績效往往被視為是造成制度財務危機的究因等問題，因而引發勞保基金在存續適切性上的爭議。因此，討論提高勞保基金投資績效前，宜先立法明訂勞保普通事故保險的財務重計算機制，據以訂定勞保基金的投資績效指標，方能有客觀的法源依據，以評估基金的投資績效。更重要的是，2026 年基金即將用罄，勞保財務若轉為隨收隨付制，基金投資績效已經對改善勞保財務的影響力微乎其微。因之，建議參考日本與德國作法，增訂適切的年金給付調整因子，應是重要的規劃方向。

陸、結語

年金制度是收入面提撥至支出面給付的長期性質，其面對長遠性社經變數變動帶來的挑戰，精算健全性(**actuarial soundness**)是保險財務基本要求，亦為參與長期保險的信心來源。勞工保險是社會保險，依法強制參加，透過源源不斷的新進參與者，更涉及世代所得重分配，其精算健全性與商業保險不同，能夠**如期提供保險給付的履行能力**(Myers,1955；Rejda,1999)，能夠長期精算平衡(**actuarial balance**)就可稱其達到精算健全性，所謂的長期精算平衡係指，長期的保費收入以及利息收入足以支付給付支出以及行政費用(Myers, 1955)。但Rejda(1999)特別指出，**能夠支持制度永續發展的費率規劃，必須是落在後繼世代實際能夠接受的範圍**。

過渡性的修正措施，固然有其階段性的必要與效用，但若欲求得制度財務的長期平衡，根本之計仍須從法規面建立前瞻性與動態性的財務規範，才能讓運作面有法源依據來進行收支調控。以勞保老年年金收入面而言，首先，先行調整給付公式後，法制化勞保投保薪資分級表上限的調整，評估將自僱者及受僱於未滿 5 人企業的受僱者，予以強

制納保的可行性，藉此擴大老年年金在收入面的費基，以求得收入面較穩定的成長基礎。其次，宜先確定勞保基金的投資績效定位，並可參考日本厚生年金及德國法定年金的修正模式，增訂適切的年金給付調整因子，將不確定投資報酬率，適度轉換為較具可預測性的人口結構與總體經濟因子。第三，有關政府的財務責任，面對政府依不同職業別的被保險人，予以不同保險費負擔比率的現有規定，雖行之有年，短期內修正成不再負擔保險費或將保險費負擔比率均一化，有其實務的困難性，故建議可從政府定額補助支出面開始修正，一方面透過導入稅收財源協助平穩保險費財源的變動性，另一方面亦可做為未來政府逐步退出保險費補助責任的前置準備。

參考文獻

一、中文部分

1. 王靜怡、鄭清霞(2016)。〈我國勞保老年年金世代年金權益探討_從世代會計觀點〉。《社會政策與社會工作學刊》，20(2)，83-124。
2. 行政院主計總處(2018)。〈「臺灣地區失業率(民國 89 年至民國 106 年)」〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：
http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc4/timeser/comuse_c_t14.asp?chk1=0&chk2=0&chk3=3&chk31=0&chk32=0&chk33=0&chk34=0&chk35=0&chk36=0&chk4=0&chk41=0&chk42=0&chk5=0&chk6=0&chk7=0&R1=1&yearb=89&yeare=106。
3. 邵靄如(2012)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書》。勞工保險局 101 年度委託研究報告。
4. 厚生勞動省(2021a)。〈公的年金各制度の財政収支状況〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000128082.html>。
5. 厚生勞動省(2021b)。〈厚生年金保險〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：
<https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/toukei/nenpou/2008/index.html>。
6. 傅從喜、林志鴻、張秋蘭、藍科正(2008)。《德國、日本、美國及韓國社會年金保險制度面臨問題及改革方向之研究》。內政部委託研究報告。
7. 勞工委員會(2013)。〈勞保年金改革方案草案說明簡報〉。網址：
<http://www.eysc.ey.gov.tw/Upload/RelFile/105/696516/4e307025-8f10-404f-ae05-60c840760adb.ppt>。
8. 勞工保險局(2021a)。〈勞工保險簡介〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：<https://www.bli.gov.tw/0000105.html> 4 4 4 4。
9. 勞工保險局(2021b)。〈2020 年勞工保險統計年報〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：<https://www.bli.gov.tw/0013087.html>。
10. 勞動部(2017)。〈勞保年金改革相關說明〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：<https://www.mol.gov.tw/topic/3078/31137/31141/>。
11. 勞動部勞動基金運用局(2021)。〈勞工保險基金投資運用情形〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：<https://www.blf.gov.tw/8812/8945/8989/8994/>。
12. 鄭清霞(2016a)。〈勞工保險老年年金自動調整機制之探討〉。《靜宜人文社會學報》，10(1)，87-122。
13. 鄭清霞(2016b)。〈台灣長期照護保險的費率預測與調整規劃〉。《社會政策與社會工

- 作學刊》。20(1)·49-84。
14. 鄭清霞、王靜怡(2014)。〈社會性長期照護保險的財務處理〉。《台灣社會福利學刊》。12(1)·65-119。
 15. 鄭清霞、洪明皇、王靜怡、李佩芳(2017)。〈台灣年金改革的老年基本年金規劃〉。《台灣社會福利學刊》。13(2)·117-160。
 16. 魏吉漳、周瑞芝(2016)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書》。勞工保險局 104 年度委託研究報告。
 17. 魏吉漳、周瑞芝(2018)。《勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估精算評估報告書》。勞工保險局 107 年度委託研究報告。

二、外文部分

1. 總務省統計局(2021)。〈日本統計年鑑〉。資料搜尋日期：2021 年 10 月 17 日。網址：<https://www.stat.go.jp/data/nenkan/index2.html>。
2. Becker, G.S. and Barro, R.J. (1988). A Reformulation of Economics and Sociobiology. *Journal of Economic Literature*, 14, 817-826.
3. Börsch-Supan, A. H. and Wilke, C. B. (2003). The German Public Pension System: How it was, How it Will Be. Retrieved October 17, 2021 from : https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10525/w10525.pdf
4. Brand, M. (2007). Social Security Systems in Transition: A Comparison of Germany and Poland. Retrieved October 17, 2021 from : <http://martin-brand.de/wp-content/uploads/paper-the-system-of-social-security-in-poland-and-germany1.pdf>.
5. Bruckner and Hungerford (2021). Failure to Contribute: An Estimate of the Consequences of Non-and Underpayment of Self-Employment Taxes by Independent Contractors, and On-Demand Workers on Social Security. *Indiana Journal Law and Social Equality*, 9(1), 52-93.
6. Bucci, V. (2019). Presumptive Taxation Methods: A Review of the Empirical Literature, *Journal of Economic Surveys*. Retrieved October 17, 2021 from : <http://dx.doi.org/10.1111/joes.12304>
7. Cigno, A. (1993). Intergenerational Transfers Without Altruism. *European Journal of Political Economy*. 9, 505-518.
8. Enders, W. and Lapan, H. (1982). Social Security Taxation and Intergenerational Risk Sharing. *International Economic Review*, 23, 647-658.
9. Eurostat (2021). Environmental Tax Revenues. Retrieved October 17, 2021 from : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_tax/default/table?la

ng=en

10. Feldstein, M. and Samwick, A. (2002). Potential Paths of Social Security Reform. *Tax Policy and the Economy*, 16, 181-224.
11. Feldstein, M. (1996). The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform. *The American Economic Review*, 86(2), 1-14.
12. Gordon, R. and Varian, H. (1988). Intergenerational Risk Sharing. *Journal of Public Economics*, 37, 185-202.
13. Government Pension Investment Fund (2020). Our Performance. Retrieved October 17, 2021 from : <https://www.gpif.go.jp/en/performance/past>
14. Government Pension Investment Fund (2020). Our Performance: Past Performance. Retrieved October 17, 2021 from : <https://www.gpif.go.jp/en/performance/past-performances.html>
15. Homburg, S. (1990). The Efficiency of Unfunded Pension Schemes. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146, 640-647.
16. International Social Security Association (2012). Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the Self-Employed. Retrieved October 17, 2021 from : https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2_handbook-extension-selfemployed-26571.pdf
17. Kashiwase, K., Nozaki, M. and Tokuoka, K. (2012). Pension Reforms in Japan, IMF Working Paper, WP/12/285. Retrieved October 17, 2021 from : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12285.pdf>
18. Mineva and Stefanov (2018). Evasion of Taxes and Social Security Contributions. Retrieved October 17, 2021 from : https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/2020_01/Undeclared/Evasion_of_Taxes_and_Social_Security_Contributions_Sep2018.pdf
19. Ministry of Health, Labour and Welfare (2011). Annual Health, Labour and Welfare Report 2008-2009. Retrieved October 17, 2021 from : <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw3/index.html>
20. Myers, R. J. (1955). Old-Age and Survivors Insurance Administrative Expenses. *Social Security Bulletin*, 18(7), 17-19.
21. Nakashima, K. (2009). Current Status and Issues of Japan's Public Pension. NLI Research Institute.
22. OECD (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. Retrieved October 17, 2021 from : <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

23. Rejda, G. E. (1999). *Social Insurance and Economic Security*. USA: Prentice-Hall.
24. Sakamoto, J. (2005). *Japan's Pension Reform*. SP Discussion Paper N0.0541. <https://siteresourcesqa.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0541.pdf>
25. Siebert, H. (2003) *Germany's Social Security System under Strain*. Kiel Working Paper No. 1155. Retrieved October 17, 2021 from : <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=eb06339b-2726-928e-0216-1b3f15392dd8&lng=en&id=103035>
26. Sinn, H.W. (2000). *Why a Funded Pension System is Needed and Why It is Not Needed*. *International Tax and Public Finance*, 7, 389-410.
27. *Statistic Portal of the Pension Insurance* (2021). *Rentenversicherung in Zeitreihen*. Retrieved October 17, 2021 from : <https://statistik-rente.de/drv/>
28. Yashiro, N. and Oshio, T. (1999). *Social and Retirement in Japan*, from *Social Security and Retirement around the World*, edited by Jonathan Gruber and David A. Wise, University of Chicago Press

全球化與高齡化浪潮下的台灣銀髮與 高齡就業及老年經濟安全： 催生社會團結經濟與融合性就業政策

中正大學勞工關係學系教授 周玟琪

- 壹、 經濟全球化與少子女高齡化的雙重挑戰
- 貳、 台灣全球化、高齡化與社會發展不均等現況與影響
- 參、 我國 55 歲以上銀髮與高齡就業率偏低且性別差異大
- 肆、 我國老年經濟安全、老年貧窮現況與勞保年金改革
- 伍、 落實中高齡者與高齡者就業促進法與催生社會團結經濟與融合性就業政策

摘 要

本文從全球化經濟的不均等受益與少子女高齡化的老年經濟安全風險之雙重發展脈絡，檢視我國勞工權益與就業機會不均等的現況，如 55 歲以上銀髮人才或 65 歲高齡者就業率低、性別差異大與衍生出的老年經濟安全風險、老年貧窮及老年貧窮女性化等問題，進而倡議為何需要透過發展「社會團結經濟」與「融合性就業促進政策」，落實台灣於 2019 年 11 月 15 日立法院三讀通過的「中高齡者與高齡者就業促進法」。本文亦將建議勞保年金改革，需同時搭配銀髮及高齡就業促進政策之推動，才能有助於化解世代不均與強化老年經濟安全；其次，結合「社會投資」與「社會創新」政策，並「肯定每一份工作的獨特價值」，透過有助於生命豐富、健康促進與社會連結的工作機會提供，降低失能期間與醫療支出；同時，透過擴大永續且創新的公共服務之社會投資，包括教育訓練與職涯多樣可能之工作機會提供，以支持想要工作者，不論男性與女性，不論年齡高低，只要有意願與能力，都能找到友善家庭照顧需求的就業機會，進而實踐經濟安全、健康促進、社會參與及世代互助，最後才有可能達到永續發展的目標。

壹、經濟全球化與少子女高齡化的雙重挑戰

經濟全球化與少子女高齡化，在過去三十年間，正從各方面衝擊著台灣。如果我們未能更全面正視，台灣雖是全球第21大經濟體，第15大出口經濟體，在瑞士洛桑管理學院的世界競爭力報告，台灣甚至進入第8名(國發會 2021:17)。從2019年到2021年，台灣的經濟重返亞洲四小龍之首；但是在這些表面光鮮亮麗的經濟發展背後所付出的社會代價，卻是驚人的，而且大家正一起承擔這些集體不良社會後果，我們的確應再次省思與檢視經濟發展的結果是否創造與增進大多數人民的幸福。

首先，台灣目前全年總工時仍是全世界最長的第4名，全年總工時約為2,021小時，韓國約為1,908小時，排名第6名(勞動部國際勞動統計 2020:94)，製造業勞動者每小時勞動報酬成本僅有9.8美元(包含直接工資、社會保險支出、勞工相關稅賦)，韓國為23.0美元、日本為26.5美元、英國為28.4美元、美國為39美元、德國為43.2美元(勞動部國際勞動統計 2019:99)。勞動報酬占國內生產毛額GDP的比重也從1990年的51.71%下降至2020年的46.03%(行政院主計總處國民所得統計摘要 2020:23)。台灣接單海外生產的比重，卻從1999年的12.24%，上升到2020年的54%，台灣引以為傲的資訊通信產品，更是超過90%以上在海外生產(國發會重要統計資料手冊 2021:38)，「台灣接單，海外生產」模式對於台灣將損及技術優勢、跨國勞工替代，亦將導致本國失業率上升與薪資下滑，進而造成所得差距擴大等社會代價(林向愷 2015)。

台灣經濟成長領航的電子及半導體產業等相關受益就業人數大約不到100萬人(製造業總人口數為301萬人)，服務業總就業人數為680萬人，代工及出口為主的製造業以全球競爭為由調薪有限，低薪低物價卻對本國服務業產業發展與升級不利。台灣的外籍勞工人數從2009年的35萬1千人，目前已增加一倍以上，2020年為70萬9千人，占本國勞動力的比率已來到5.9%，日本為2.5%，韓國為1.9%(2017年)(勞動部國際勞動統計 2020:65)。台灣每戶五分位所得差距，在1980年時為4.17倍，但在1990年擴大為5.18倍，2001年達到6.39倍，之後的二十年幾乎都維持在6倍左右，2020年為6.13倍(主計總處 2021)。

表 1 台灣 1990-2020 年全球化、高齡化與就業及社會保障

年分	全球化			高齡化				就業			社會保障		
	經濟成長率 (%)	台灣接單海外生產 (%)	外籍勞工人數 (萬)	生育率 (%)	出生人口數目 (萬)	老年人口比率 (%)	老年人口數目 (萬)	勞動報酬占 GDP 份額 (%)	營業盈餘占 GDP (%)	青少年失業率 (%)	每戶五等分位所得差距 (倍)	老年戶長占最低所得組 (%)	社會福利支出占政府歲出總預算 (%)
1990	8.40	n.a.	0.4	1.72	32.0	6.22	126.9	51.7	29.6	5.05	6.41	23.0	n.a.
1995	9.02	n.a.	25.7	1.80	33.6	7.64	163.1	50.8	29.8	5.28	5.34	n.a.	n.a.
1996	8.66	n.a.	27.0	1.80	32.5	7.86	169.2	49.8	31.6	6.93	5.38	n.a.	n.a.
1997	8.39	n.a.	24.8	1.80	32.6	8.06	175.2	49.2	32.4	6.92	5.41	n.a.	n.a.
1998	7.60	n.a.	27.0	1.50	27.1	8.26	181.0	48.2	33.3	7.32	5.51	n.a.	n.a.
1999	4.68	12.2	29.5	1.60	28.4	8.44	186.5	47.7	34.0	7.34	5.50	n.a.	n.a.
2000	5.34	12.4	32.7	1.70	30.5	8.62	192.1	47.6	34.2	7.36	5.55	n.a.	n.a.
2001	-2.02	16.0	30.4	1.40	26.0	8.81	197.3	48.1	32.9	10.44	6.39	40.7	n.a.
2002	5.05	19.4	30.3	1.34	24.7	9.02	203.1	46.0	34.9	11.91	6.16	39.8	n.a.
2003	2.76	19.5	30.0	1.23	22.7	9.24	208.8	45.9	35.0	11.44	6.07	n.a.	n.a.
2004	6.15	26.6	31.4	1.18	21.6	9.48	215.0	45.2	34.9	10.85	6.03	n.a.	n.a.
2005	3.80	35.8	32.7	1.12	20.6	9.70	221.7	45.7	35.3	10.59	6.04	48.3	n.a.
2006	4.45	43.1	33.9	1.12	20.6	10.0	228.7	46.0	33.9	10.31	6.01	47.3	n.a.
2007	6.29	43.1	35.8	1.10	20.4	10.2	234.3	45.1	34.6	10.65	5.98	47.5	n.a.
2008	-1.86	45.6	36.5	1.05	19.6	10.4	240.2	46.5	31.6	11.81	6.05	45.7	16
2009	-1.49	46.1	35.1	1.03	19.2	10.6	245.8	45.3	32.3	14.49	6.34	46.2	15
2010	8.83	49.5	38.0	0.90	16.6	10.7	248.8	44.0	34.3	13.09	6.19	46.7	16
2011	1.44	50.5	42.6	1.07	19.8	10.9	252.8	45.4	32.3	12.47	6.17	45.6	17
2012	2.91	50.9	44.6	1.27	23.5	11.6	260.0	45.8	31.8	12.66	6.13	47.7	20
2013	4.04	52.5	48.9	1.07	19.5	11.5	269.4	44.6	33.8	13.17	6.08	49.4	20
2014	6.47	53.6	55.2	1.17	21.1	12.0	280.9	44.0	34.9	12.63	6.05	53.1	20
2015	4.90	55.4	58.8	1.18	21.3	12.5	293.9	44.2	35.3	12.05	6.06	52.5	20
2016	2.93	54.6	62.5	1.17	20.8	13.2	310.6	44.1	35.1	12.12	6.08	53.5	20
2017	2.44	53.5	67.6	1.13	19.5	13.9	326.8	44.5	34.8	11.92	6.07	53.8	20
2018	2.18	52.4	70.7	1.06	18.1	14.6	343.3	45.6	33.0	11.54	6.09	55.7	22
2019	2.96	52.6	71.8	1.05	17.5	15.3	360.7	46.0	32.3	11.88	6.10	56.8	20
2020	3.12	54.0	71.9	0.99	16.5	16.1	378.7	n.a.	n.a.	11.61	6.13	59.3	22

資料來源：行政院主計總處 40-110 年國民所得摘要。國發會(2021)重要統計資料手冊。國發會、內政部、勞動部等相關互動式資料檢索網站等。

在台灣經濟國際化與全球化發展背後，我們可看出低薪、低物價、長工時、勞動報酬份額減少與薪資中位數所得分配朝向低所得端傾斜的分佈之代價與不同產業差別發展的現狀，因此，國家在勞資關係不對等的前提下，如果不斷的對資本讓步，甚至在2008年以吸引資金回流，大幅降低遺產稅與贈與稅至僅有20%，而不是多數國家都採用的40-50%，也使得我國的稅賦收入占GDP比重僅有12.1%，日本為19.2%、韓國20.1%、美國18.4%、英國為26.5%、德國為24.1%、法國為30.5%(國發會重要統計資料手冊2021:57)。由於政府稅收政策有利於富人，導致2020年遺產與贈與稅僅有423億元，占比為1.76%，而所得稅(包括營業所得稅及綜合所得稅)則從1990年的26.6%，在2020年已上升到40.9%(包含營業所得稅4,771億元；綜合所得稅5,047億元)(呂建德 2019；國發會 2021)。所得稅主要來源即為受雇階級或是自雇的中產階級，國家降低超高所得之富人稅與資本所得稅，導致整體稅收結構反而傾向所得稅，不利於國家經濟發展的成果共享理念，也不利於民主政治票票等值的基本理念，當勞動階級辛勤工作，在「財富至上」迷思中的社會得不到應有的肯定、尊重與適性發展機會，導致人民相對剝奪感與絕望感深，不利於台灣內部的社會團結與融合。

在居住權保障方面，也因為稅制與資金熱錢回流的設計失衡，導致房地產買賣成為交易獲利工具，而不是基本需求滿足，導致受薪階級買房或是取得基本住屋需求權利受到剝奪，結果出現我國房價所得比居於全球前幾名的不合理狀況，但社會集體要共同面對的後果即是，臺灣從1984年生育率降至2.1人的替代水準；2003年人口生育率1.23人(低於1.3人)，跨入「超低生育率國家」，並在2010年與2021年生育率來到全球最低。但我們高達99.9%普及化的健保，成就台灣的女性平均壽命達到84.7歲與男性的78.1歲；平均健康餘命在2018-2019年為72.3歲，高於美國66.1歲，也高於英國70.1歲與德國70.9歲(衛福部 2020)。少子女化的趨勢翻轉不易，再加上高齡者平均壽命持續延長，無怪乎我國的人口高齡化速度不斷的加速中，德國在1972年即邁入高齡社會(65歲以上人口數超過14%；2001年德國總理施洛德所展開的大幅度勞動市場改革，一般通稱為哈茨改革，主要是遇到高失業與人口老化問題，當時德國65歲以上人口比率大約是16.6%，與台灣2021年接近)，期間經過33年，並在2008年邁入超高齡社會；英國亦是在1975年邁入高齡社會，並將在2025年與台灣同時邁入超高齡社會，也就是英國經過50年才從高齡社會跨到超高齡社會；但台灣卻在2018年進入高齡社會之後僅有短短7年，就將與韓國、英國在2025年皆進入超高齡社會。

台灣依據國際社會保障支出標準(Social Protection Expenditure, SPE)計算所得結果，雖然與2000年相較，19年間增加1兆2,502億元，平均年增4.9%，占GDP比重升2.9個百分點，平均每人增5.0萬。看起來有所成長，但在2019年2兆864億元的社會保障支出實際上僅占國民生產毛額比重11%，與韓國接近(經濟合作發展組織OECD國家倒數)，低於OECD國家平均值20%左右、亦低於美國的19%、英國的21.5%、日本的23.1%與法國的31.7%。在2019年與高齡相關的社會給付在2019年達到1兆385億元(占50.5%)

為最多，其次為疾病與健康6,931億元(占33.7%)，兩者合計已超過八成。高齡相關的社會給付在2000年為3,616億元，但在2019年已達到1兆385億元，二十年間上升已達到2.87倍(衛福部 2020)。未來隨著高齡人口持續快速上升，我們如未能同時兼顧就業促進與支持，將使國家整體社會保障支出壓力持續上升，且生產性就業人口如未能同步提升，將不利於財政的永續性。另外，建立與落實更為公平的稅收體系，亦將有助於稅基擴大，建置更為完善的社會保障網。

2021年8月底台灣老年人口數已達到388萬9,986人，老年人口比率達到16.59%，我們目前不僅15-64歲傳統工作年齡人口已從2016年開始下降，2020年出生人口數已小於死亡人口數，2028年15-64歲工作年齡人口占總人口比率將減少至三分之二以下，正式結束人口紅利(國發會 2021)；15-64歲與65歲人口相對值所計算出的扶老比也來到22.5%，並開始持續上升。

內政部不動產資訊平台公布「僅老年人口居住宅數」最新統計，2021年第2季全戶都為65歲以上老人的住宅高達62.7萬宅，較十年前33萬宅幾乎翻倍成長；僅一名老人獨居的宅數，也從十年前22.6萬宅增至47.7萬宅，量增逾一倍；而全國獨居老人宅數占僅老人宅數的比率已高達76%(內政部 2021)。而且本研究將在後面的進一步分析發現，我國低所得的老年家戶，目前已出現所得入不敷出的情況，而且老年經濟戶長落入最低20%所得組的比率，已從2001年的40.31%上升到2020年的59.31%，20年間成長超過19% (主計總處歷年家庭收支調查報告)。

2019年11月15日在立法院通過「中高齡者與高齡者就業促進法」，並在2020年12月4日與其他六個子法公告施行，雖然這已是政府踏出的重要關鍵一步，唯制度與結構調整都需要時間因應，鄰近的韓國與台灣人口老化程度接近，但是他們在1991年12月未達老年人口數7%之高齡化社會標準即通過「中高齡者與高齡者就業促進法」(Aged Employment Promotion Act)，並在1992年開始實施(韓國為2000年進入高齡化社會；台灣為1993年)；日本在1971年10月實施「中高年齡者雇用促進特別措施法」(後來於1986年改為高年齡者雇用安定法)，當時的人口老化程度超過7%。台灣則是在進入高齡社會，也就是老年人口數達到14%後才通過相關促進專法，但是在2007年勞動部所委託進行的「高齡社會勞動政策白皮書研究報告」，當時在短中長期發展策略，即有提到建議參考日本與韓國經驗，研擬「中高齡者與高齡者就業促進法」(周玟琪 2007:135)，但是又經過十二年我們才通過了專法。

行政院已於2021年9月27日核定跨部會的「高齡社會白皮書」的行動策略，在第五項強化社會永續發展，僅提到「提升高齡人力就業」與第三項促進世代和諧與共融提到強化跨世代的就業與創業。未來在相關推動的政策優先順位，建議要能融入55-64歲銀髮人才就業率提升的優先重要性與不同生命歷程之延續性影響；另外對於照顧長輩所造成的「照顧離職」或「隱形照護」所需的「家庭照顧(安排)假」與相關的津貼保險與法制改革，也宜有具體的政策宣示與相關法規改革與支持(衛福部 2021:50-52)。整體而

言，鑑於我國超高齡社會即將到來，政府恐怕需要有更為積極、系統性與整合性的有效推動策略與執行效果監督與評估，例如日本內閣府於1995年11月公布高齡社會對策基本法，並由內閣總理大臣下設高齡社會對策委員會，以就業、所得；健康、福利；學習與社會參與；生活環境與調查研究為五大基本推動策略；結合地方政府與民間團體等共同推動，並有「育兒、介護休業法」與推動「照顧不離職」目標。韓國亦在2005年制定「低生育高齡社會基本法」，在青瓦台設立直屬總統的委員會，每五年制定基本推動計畫，包括2006年的「高齡相關產業振興法」與2007年的「長期照顧保險法」、「社會企業促進法」等，對於家庭與照顧兼顧支持，韓國則是訂有「性別工作平等法與工作及家庭兩立支援法」。

貳、台灣全球化、高齡化與社會發展不均等現況與影響

隨著全球化受損圈的日益增大，國家發展經濟的同時，國家治理的民主正當性為能維護大多數民眾福祉的宗旨，受到挑戰。我國憲法第 15 條指出國家應保障人民之生存權、工作權及財產權；憲法第 152 條指出，「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」；第 153 條指出「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。」；第 155 條指出「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。」。

台灣在 1999 年 12 月 10 日所開始生效的聯合國「經濟社會文化權利國際公約」與「公民與政治權利公約」(在台灣慣稱「兩公約」)，而兩公約所揭示的保障人權規定，具有國內法律效力。其中「經濟社會文化權利國際公約」第 4 條：「本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相抵觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。」；第 6 條：「確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」；第 7 條：「確認人人有權享受公平與良好之工作條件，獲得公允的薪資，以維持本人與家屬合理生活水平。」。

在國際上，聯合國也因為關注經濟成長不均、社會不平等、貧富差距等諸多重大問題，經過兩年半由下而上密集的協商，2015 年聯合國宣布了「2030 永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)，指引全球共同努力、邁向永續(United Nations 2015)。當時，有 193 個國家同意在 2030 年前，努力達成 17 項 SDGs 目標。我國亦參考聯合國 SDGs，於 2019 年核定「臺灣永續發展目標」，其中多數目標亦是我國國家發展計畫致力推動的跨部會協力目標，包括對應聯合國 SDGs 第 1 項「消除貧

窮」與第 10 項「縮小國內及國家間不平等」。另聯合國 SDGs 第 8 項指出「促進包容且永續經濟成長，達到全面有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作」；第 4 項指出「優質教育：確保公平以及高品質的教育，及提倡終身學習」；第 5 項指出「實現性別平等，並賦予婦女權力」；第 17 項指出多元夥伴關係建立的重要，改善政府與民間的合作關係與提升政府的行政效能，才能協力促進永續發展目標的落實，並增列第 18 項永續發展目標為「非核家園」。本文所倡議的「社會團結經濟」與「融合性就業政策」基本上可呼應與有助於聯合國與臺灣永續發展目標的落實。

國際勞工組織 2013 年亦將尊嚴勞動的基本要素(Decent Work Agenda)，包括以下十大面向：1、提供就業機會(employment opportunities)；2、提供適宜薪資與生產力工作(adequate earnings and productive work)；3、提供合適的工作時間(decent working time)；4、支持工作、家庭與個人生活的平衡(combining work, family and personal life)；5、禁止強制勞動行為(work that should be abolished)；6、提供穩定與就業安全的工作(stability and security of work)；7、平等的就業機會與對待(equal opportunity and treatment in employment)；8、提供穩定與安全的工作環境(stability and security of work)；9、提供完善的社會安全網(social security)；10、建構具備代表性的勞資社會對話平台(social dialogue, employers' and workers' representation)。

國際勞工組織(2015)亦將尊嚴勞動與聯合國的永續發展目標加以連結，強調尊嚴勞動不僅是目標，更是促進永續發展目標的引擎(Decent work is not just a goal—it is a driver of sustainable development)。國際勞工組織理事主席 Guy Ryder 指出，尊嚴勞動提供勞動者有工作收入給個人與勞工家庭，將有助於在地經濟的消費。勞工的購買力將有助於企業的永續發展，並希望能有助於回饋改善勞工之薪資與勞動條件；同時勞工也會繳納稅賦給國家，提供國家促進就業與幫助失業的勞工。因此提供就業機會、確保工作權益、強化社會保障與促進社會對話，做為國際勞工組織落實尊嚴勞動的四大支柱(ILO Decent Work Agenda 1999)。同時尊嚴勞動的推動，將有助於改善不平等與提高全球化的社會防禦能力(Social Resilience Ability)，透過讓勞工從事一份有益人群的工作，產生尊嚴、希望與正義感、進而發展互助與平等的社會共同體。

國際勞工組織 2019 年成立滿百年，全世界勞動者正逢經濟全球化(globalization)及區域整合(regional integration)，過程中勞動人權倍受挑戰，台灣在 2021 年 9 月 22 日也正式申請加入跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)。CPTPP 成員國人口規模將近 5 億(占全球 7%)，總 GDP 超過 11 兆美元(占全球 13.1%)，貿易值占我國貿易總值超過 24%。在台灣積極加入國際與區域經濟組織，對於核心勞動人權(Core Labor Standards)與更公平的全球化與社會正義，如 2008 年國際勞工組織公佈公平全球化發展的社會正義宣言(Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)與 1998 年頒布「工作基本原

則與權利宣言」(Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work)·也應是政府責無旁貸的任務。在 CPTPP 第十九章「勞動」部分·的確即宣示需要落實國際勞工組織在 1998 年所公布的工作基本原則與權利·並提到締約國中可彼此合作的議題之一·即包括創造就業、促進具生產性及優質的就業環境·包括就業導向(job-rich growth)的成長政策、促進永續企業及企業家精神；也包括多元的、多世代的機會與挑戰與社會保障議題·如退休金制度與就業協助方案等(台灣石油工會 2018)。

台灣目前正同時面臨快速人口老化與全球化經濟競爭壓力·對於市場競爭所需要的效率與獲利·與社會安全保障所需要的社會與團結經濟(Social and Solidarity Economy, SSE)·與積極有活力且能負責任的回應社會挑戰之公共部門(Viable Public Sector)·是國際勞工組織在 1919-2019 年反思過去百年過程及面對未來工作·呼籲發展新的替代性或補充性的發展典範(alternate/complementary development paradigm)·透過「融合性經濟成長」(inclusive growth)達到永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)·而非過去的「排除性經濟成長」(exclusive growth)·讓生產的成果能讓更大多數人獲益·改善生產獲利分配機制與縮小所得分配兩極。而且在世界各國亦同時面臨銀髮經濟之際·對於過去非正式經濟的正式化(the formalization of the informal economy)·以創造出更多友善的就業機會·其中推動社會與團結經濟之企業與組織(Social and Solidarity Economy Enterprise and Organizations, SSEEOs)·主要指涉的包括勞動合作社、互助組織、協會、基金會、非營利與社會企業等·這些單位主要是能產生就業整合效果·並在追求經濟發展地同時·落實社會發展與民主參與的精神·這是在地可以系統性防禦全球經濟危機所帶來傷害的社會防護與安全網(ILO 2017)·Gonzales(2007)亦曾指出社會經濟(Social Economy)是因應全球化對於福利國家發展的挑戰所發展出的論述觀點·希望能兼顧經濟效率與社會正義。

1970 年代開始·如德國、英國除了因應企業外移與失業率上升等問題·同時也面臨人口老化的挑戰(當時德國與英國正進入高齡社會·65 歲以上人口數超過 14%·台灣則是在 2018 年進入高齡社會)。加上國際金本位的布萊頓森林協議的瓦解·國際匯率從固定匯率改成浮動匯率·使得二次大戰後盛行的凱因斯主義面臨挑戰·1980 年由美國雷根總統、英國首相柴契爾夫人所領軍的「新自由主義」經濟思維·漸漸的轉化過去政府的基本角色·甚至亦將住宅市場化；但後來另一種發展路線·如英國的社會學紀登斯教授所倡議的「第三條路」(The Third Way)·則由 1997 年執政的「工黨」布萊爾首相所積極支持·包括積極性的社會投資·來促進社會整合與經濟效率。而且工黨執政後·也非常重視政府行政效能的提升·新工黨政府非常重視「有連結的政府」(Joint Government)；1997 年將工作與年金部門整合；亦將地方就業服務部門·轉型為增值型的就業中心(Job Centre Plus)·以透過單一窗口滿足民眾多元的需求。社會福利設計·也不只是採取「事後的」(repairing)、「殘補式」(residual welfare)福利提供·強調最低工資、最低福祉保障；而是「預防的」(preparing)與「制度式的」(institutional welfare)·

強調合理生活品質與基本權益保障及重視不同生命週期的需求(life-course based)，重視對於人力資源的培育、重視支持移除不利勞動與進而支持家庭照顧需求的福利設計。面對全球化下劇烈的經濟、社會變遷，傳統的社會福利政策必須調整；強調社會投資、促進就業、社會互助、社會整合的積極性社會與勞動政策(周玫琪 2002)。前總統陳水扁除了曾至英國瞭解「第三條路」的實踐，也在 2002 年「全國社會福利會議」中，提出「積極性社會福利」的願景，認為應將社會福利當作社會投資，規劃兼顧社會正義與經濟發展的社會福利制度(周玫琪、劉進興 2002)。2012 年行政院核定的「社會福利政策綱領：邁向公平、包容與正義的新社會」，亦有提到「政府應結合社會福利、衛生醫療、民政、戶政、勞動、教育、農業、司法、營建、原住民等部門，加強跨部會整合與績效管理，以提供全人、全程、全方位的服務，增進資源使用的效率。正義的新社會在於提供所有國民平等的發展機會，以國民福祉為優先，針對政治、經濟、社會快速變遷下的國民需求，主動提出因應對策。尤其著重積極福利，藉由社會投資累積人力資本來促進經濟與所得的穩定成長，進而提升國民生活品質，維繫社會團結與凝聚。並以社會救助與津貼、社會保險、福利服務、健康與醫療照護、就業安全、居住正義與社區營造等六大項目為本綱領之內涵等。」。

人口快速的高齡化，的確已開始對臺灣出現許多挑戰與問題，包括我國勞工保險自從 2009 年實施年金制度，從 2017 年起已開始入不敷出，首度收支逆差 275 億元，累計至 2020 年已超支 1,243 億元，政府雖然已從 2020 年開始撥補 200 億元，2021 年預計撥補 220 億元，2022 年預計撥補 300 億元。目前勞保年金改革如果僅有「繳多、領少、延後退休」的思維與改革方向，恐怕反而會產生不良副作用，因為年輕勞動者會認為世代間不公平，更擔心未來是否會有領不到的風險。世界各國在推動年金改革的同時，多半會搭配進行相關就業促進與就業率提升的目標實踐，這是台灣有待強化之部分(OECD 2006；轉引自周玫琪 2007)。

台灣的整體國民租稅負擔比率僅有 12.1%，低於韓國 20.1%、日本 19.2%、美國 18.4%、英國 26.5%、德國 24.1%、法國 30.5%(國發會 2021:49)。各級政府社會福利支出淨額在 2020 年達到 6,957 億元，福利服務占比為 29.9%，社會保險占了 54.3%，醫療保健達到 794 億元，十年之間成長超過一倍，占比為 11.4%(2010 年為 380 億元，占比為 9.15%)；而國民就業支出淨額在 2011 年為 53 億元，達到 1.19%，接下來呈現逐年遞減，在 2020 年僅有 29 億元，占比僅有 0.42%(國發會 2021:87)。呂建德(2014)在國發會所委託進行的「我國社會福利服務模式之研究」亦曾指出，我國的社會支出低於其他工業先進國家，福利服務與工作相關的就業經費比重偏低，長期而言對於國民生活福祉之保障與國家永續發展不利。在積極勞動市場政策的部分，也發現對於年齡越大、教育程度越低者，越需要「提升技能以增加工作選擇」與「學習到自己想學的知識與技能」，政府所提供的服務越是不足。在憲法增修條文第 10 條，載有「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」，但從下表我們很明顯的可以看到「社會救助」與「國

民就業」並未隨著擴大中的貧富差距而有所提高，在經濟發展的同時，未能積極保護社會相對弱勢者，維護他們的生存權與工作權。

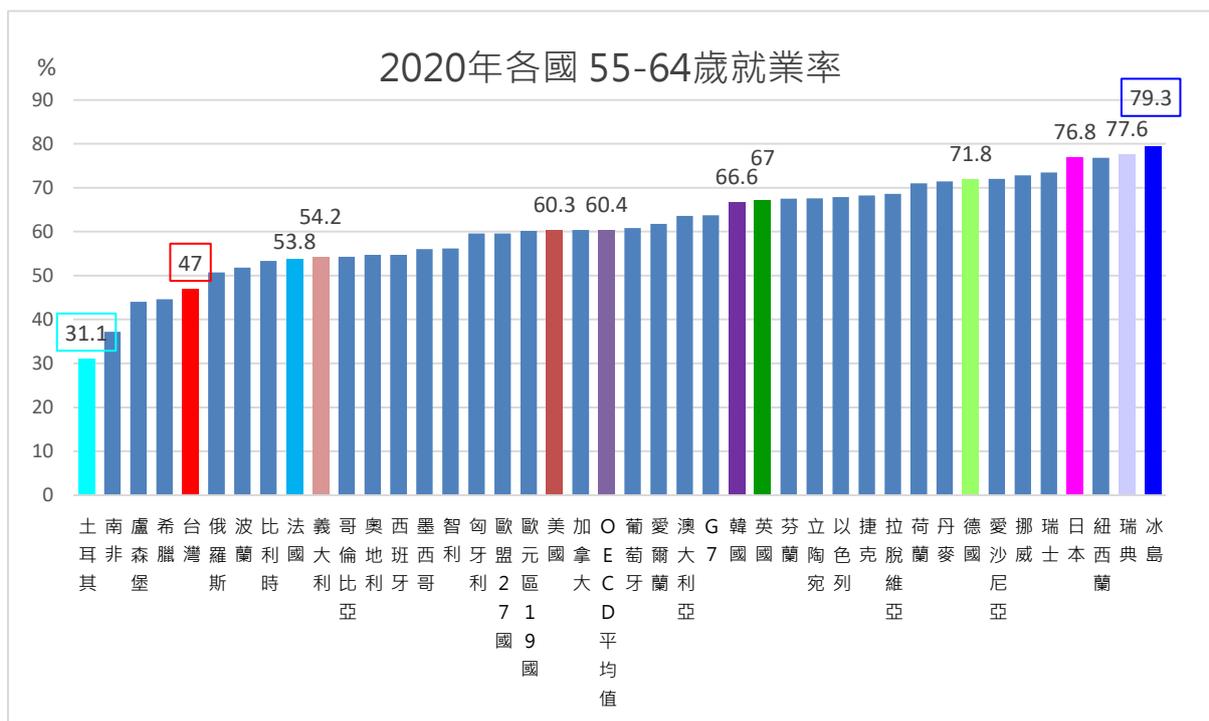
表 2 我國 2010-2020 年各項社會福利支出按照不同項目與比率區分

年份	各項社會福利支出淨額						社會福利支出所占比率		其他項目占 GDP 比率	
	總計 (億元)	社會 保險 (%)	社會 救助 (%)	福利 服務 (%)	醫療 保健 (%)	國民就業 (億元, %)	政府 支出 (%)	國民 生產 毛額 GNP (%)	教育 經費 占 GDP (%)	賦稅 收入 占 GDP (%)
2010	4,154	48.9	7.4	33.4	9.2	48 (1.16)	16.2	3.0	5.3	11.5
2011	4,469	50.4	7.0	33.1	8.4	53 (1.19)	17.1	3.2	5.3	12.4
2012	5,404	56.2	6.8	30.0	6.5	34 (0.63)	20.2	3.7	5.4	12.2
2013	5,369	59.8	6.7	26.2	6.7	30 (0.56)	20.1	3.6	5.3	12.0
2014	5,171	56.9	4.3	31.3	7.1	27 (0.52)	19.5	3.2	5.1	12.2
2015	5,320	58.4	4.0	30.1	7.0	29 (0.54)	20.1	3.2	5.0	12.5
2016	5,485	59.7	3.8	29.2	6.8	28 (0.52)	20.0	3.2	4.9	12.7
2017	5,638	60.5	3.6	28.6	6.9	29 (0.51)	20.3	3.2	4.9	12.5
2018	5,880	62.3	3.4	27.0	6.8	30 (0.51)	20.7	3.2	5.0	13.0
2019	5,911	60.3	3.3	28.0	7.9	30 (0.51)	20.3	3.1	4.8	13.0
2020	6,957	54.3	3.9	30.0	11.4	29 (0.42)	21.5	3.5	n.a.	12.1

資料來源：國發會重要統計資料手冊(2021)，本研究另行統整資料製表。

參、我國 55 歲以上銀髮人才與高齡就業率偏低且性別差異大

台灣的 15-24 歲青少年失業率自從 1994 年以教育改革開放前的失業率為 4.75%，到了 2001 起失業率開始超過 10%，是平均失業率 4.57% 的兩倍以上，但到 2021 年 8 月青少年失業率達到 12.89%，是平均失業率 4.24% 的三倍以上。同期，表面上看起來 55 歲以上失業率平均大約 2%，但我國 55-64 歲就業率在 2020 年卻僅有 47%，未達我國常採用的經濟合作發展組織(OECD) 38 個國家的平均值 60.4%，僅優於土耳其、南非、盧森堡與希臘(44.6%)(如圖 1)。我國就業政策的主責機關勞動部，多年來以青年失業率偏高為由，相對未能更為積極因應人口老化，進行 55 歲以上銀髮與高齡的就業促進，因為歸因於怕影響青年高失業率的處理，結果出現青年失業率其實 20 年間都沒有明顯下降並時有惡化趨勢，但 55-64 歲就業率卻明顯的偏低之「兩敗俱傷」的局面與形成「世代對立與矛盾」，及早因應處理化解，才能免於未來陷入「兩代同垮」困境。

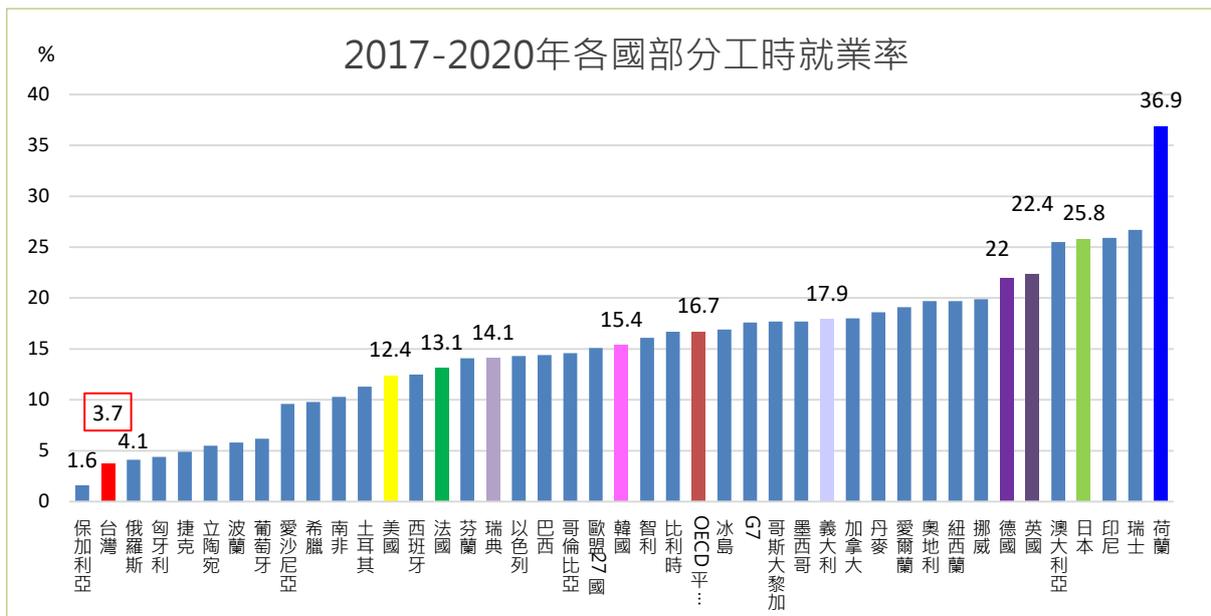


資料來源：OECD(2021), Employment rate by age group (indicator). doi: 0.1787/084f32c7-en (Accessed on 06 October 2021) /台灣-行政院主計總處。

圖 1 台灣與 OECD 國家 55-64 歲就業率之比較

我國 65 歲以上就業率也是相對很低，與我們一樣低的法國與義大利，他們的老年經濟安全之於政府的財政支持相對高，雖然這也同時形成政府財政永續性的挑戰；但是台灣 65 歲以上老年貧窮率採國際比較標準，已來到至少超過 22.6%，韓國的老人貧窮率已達到 43.8%，但是台灣老人的所得來源的比重來自工作所得僅有 9.5%(日本為 40.2%、韓國為 52.5%)(OECD 2019)，來自子女與配偶為 28.4%(衛福部 2017)，隨著少子女化與家戶單身化趨勢，加上我國政府賦稅收入還低於日本與韓國，未來政府可以因應超高齡社會的財政能力，面臨很大的挑戰。

同時，我國部分工時占就業者比率為 3.7%(勞動部 國際勞動統計 2020)，也在 OECD 國家名列後段，低於 OECD 平均值 16.7%(如圖 2)。我國一方面未能適度支持勞動者從事部分工時，對於家庭照顧責任的公共支持亦不足，是導致我國 55 歲以上退出勞動市場或是無法就業的原因之一 (衛福部 2017)；同時退休後如想從事部分工時工作機會，也因為政府對雇主的健保與勞保負擔設計相對不夠友善，機會相對不多。台灣女性二度就業不易，使得我國女性就業率沒有如韓國 M 型翻轉，及日本近年由於安倍前首相所推動之改革已朝向如歐美國家相對鐘型的分配。以 2020 年為例，55-59 歲女性就業率更直接下滑至 43.7% (50-54 歲時仍有 62.7%)，同年齡的韓國女性為 60.6%、日本為 72.8% (勞動部 國際勞動統計 2020)。



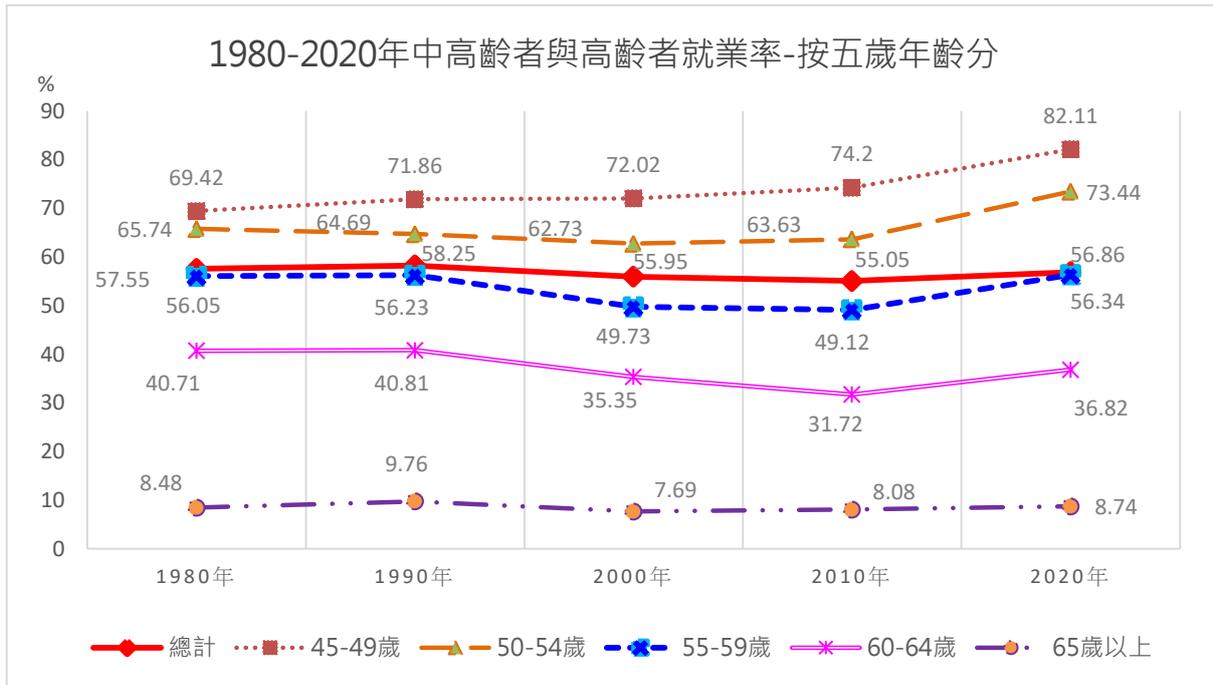
說明：德國、澳大利亞為 2019 年資料、印尼為 2017 年資料。

資料來源：OECD(2021), Part-time employment rate (indicator). doi: 10.1787/f2ad596c-en (Accessed on 06 October 2021) /台灣：行政院主計總處-人力運用調查。

圖 2 台灣與 OECD 國家部分工時就業率之比較

從 1980-2020 年間，我們可發現我國的中高齡者就業，長期以來都僅有 45-49 歲與 50-54 歲此兩個年齡層，是高於平均整體。甚至我國在 1992 年因應 1989 年外籍勞工引進與本國就業促進，制定通過「就業服務法」，並在第 24 條中，將中高齡者與獨立負擔家計者等視為「特定對象」，並規定國家應制定相關就業促進計畫，因而在 1999 年所推動的「中高齡就業促進措施」至今，我們可發現，主要的變化也落在 45-49 歲就業率從 69.4% 上升到 82.1%，50-54 歲就業率從 65.7% 上升到 73.4% (如圖 3)。

另外值得注意的是，從 1980-2020 年間，55-59 歲就業率、60-64 歲就業率與 65 歲以上就業率，都是低於整體平均值。對於 55-59 歲就業率的變化，我們甚至可發現 1990-2010 年呈現下降趨勢，此與當時產業外移，中高齡勞工被資遣裁員等因素可能有關。2000-2010 年幾乎沒有改變，但是從 2010 年的 49.1% 上升到 2020 年的 56.3%。對於 60-64 歲就業率的變化，亦是在 1990-2000 年間，從 40.8% 下降到 35.4%，並在 2000-2010 年間持續下降到 31.7%，在 2010-2020 年才開始呈現翻轉趨勢，從 31.7% 上升到 36.8%。而對於 65 歲以上就業率，亦是從 1990 年起呈現下降趨勢到 2000 年，目前有微幅的增加趨勢，但比率不到 1%。此成長可能與 2005 年起正式施行勞退新制提撥、2008 年強制退休年齡從 60 歲延到 65 歲，及就業保險法在 2009 年從 60 歲延後至 65 歲、2007 年修正就業服務法第 5 條納入禁止年齡歧視，與 2009 年實施勞保老年給付年金化，並從 2018 年起開始延後全額年金領取，每兩年延後一歲，2018 年為 61 歲、2020 年為 62 歲、2022 年為 63 歲，2024 年為 64 歲，2026 年須年滿 65 歲始能請領勞保年金等制度調整有關。



資料來源：中華民國統計資料網

<https://www.stat.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/sex/1.xls> 勞動部勞動統計查詢網(2021.10.11)。

圖 3 我國 1980-2020 年中高齡者及高齡者就業率-按五歲年齡分

台灣的就業政策將 45-64 歲中高齡者作為就業服務法第 24 條特定對象，進而有額外的就業促進資源，未來恐怕應該儘早調整至專注於提升與協助 55 歲以上偏低的就業率，才不至於形成資源的錯置(Displaced)與擴大社會不平等程度。另外 55 歲以上就業率的性別差異也非常顯著，女性 60-64 歲就業率甚至不及 60-64 歲男性就業率的一半，55-59 歲就業率的男女性別差異亦達到 26%。而且不只年輕女性可能因為結婚生育而離職；台灣的 55 歲以上女性銀髮人才也可能因為要照顧長輩而離職，從下表我們可發現在 50-54 歲時女性就業率仍有 62.7%，但到了 55-59 歲即大幅下降為 43.7%；60-64 歲下降為 24.0%；65 歲以上降為 4.6%，對預防女性老年貧窮化風險相當不利，需要加以改善。

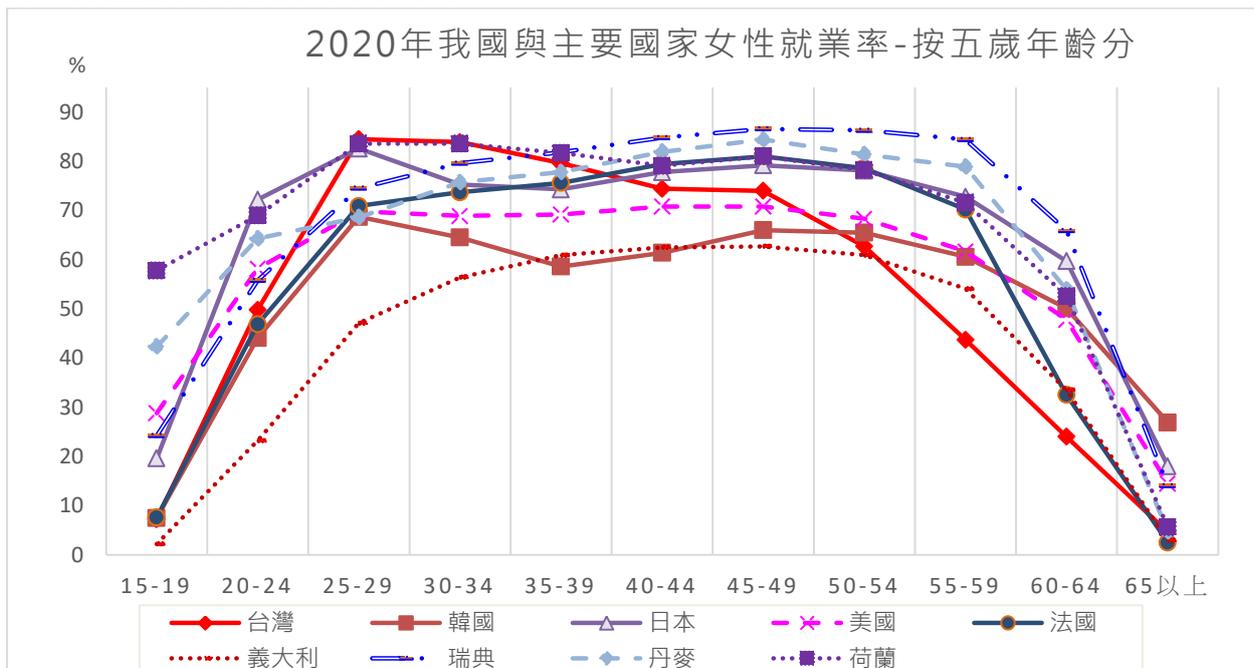
表 3 2011-2020 年各年齡分層的就業率與性別差異

性別	總計			男性				女性			
	15-64	45-64	65+	50-54	55-59	60-64	65+	50-54	55-59	60-64	65+
2011 年	62.7	58.8	7.9	80.1	66.5	45.5	12.0	50.9	34.8	18.2	4.2
2012 年	63.1	59.1	8.1	80.6	67.5	46.3	12.5	52.1	36.0	18.5	4.2
2013 年	63.4	59.4	8.3	80.2	66.9	47.8	12.8	53.5	37.8	19.0	4.4
2014 年	63.9	60.4	8.7	81.2	67.8	48.7	13.3	55.3	39.4	22.4	4.7
2015 年	64.5	60.7	8.8	81.9	69.1	48.7	13.6	56.1	39.7	22.8	4.6
2016 年	64.9	61.1	8.6	82.1	69.1	49.8	13.6	58.0	40.8	22.6	4.3
2017 年	65.7	61.6	8.6	82.9	70.0	49.0	13.8	59.4	40.2	23.9	4.1
2018 年	66.4	62	8.4	84.5	69.4	49.2	13.2	60.0	40.7	23.6	4.4
2019 年	67.2	62.3	8.3	85.7	69.0	49.2	12.8	60.5	42.0	23.5	4.5
2020 年	67.5	62.5	8.7	84.7	69.6	50.6	13.8	62.7	43.7	24.0	4.6

資料來源：本研究從互動式資料庫與中華民國統計資訊網-性別統計指標下載。

<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=37200&ctNode=517&mp=4>

台灣 50-54 歲到 55-59 歲女性就業率下降的國際比較結果，我們可發現不論在韓國與日本，減少幅度大多數國家都少於 10 個百分點，但台灣的降幅卻達到 19 個百分點。即使是義大利這個也是較依賴個別家庭照顧長者的國家，他們 55-59 歲女性就業率都仍然高於台灣，而且義大利在 1988 年即進入高齡社會並於 2006 年已進入超高齡社會，分別提早台灣 30 年與 20 年。



資料來源：109 年國際勞動統計(2020: 3-10—3-14)。

圖 4 2020 年我國與主要國家女性就業率-按五歲年齡分

表 4 2020 年我國與主要國家女性就業率之比較表

國家 年齡	台灣	韓國	日本	美國	法國	義大利	瑞典	丹麥	荷蘭
15-19	7.2	7.5	19.6	28.8	7.6	2.2	24.2	42.3	57.8
20-24	49.8	44.1	72.2	58.2	46.9	23.2	55.8	64.3	69.0
25-29	84.5	68.7	82.6	69.8	70.9	47.1	74.5	68.6	83.6
30-34	83.9	64.5	75.3	68.9	73.7	56.4	79.6	75.7	83.6
35-39	79.6	58.6	74.3	69.2	75.6	60.9	81.8	77.8	81.7
40-44	74.4	61.4	77.8	70.8	79.4	62.5	84.8	81.9	79.1
45-49	74.0	66.0	79.2	70.8	81.0	62.7	86.6	84.4	81.0
50-54	62.7	65.5	78.1	68.3	78.6	60.9	86.3	81.4	78.2
55-59	43.7	60.6	72.8	61.7	70.2	54.1	84.4	78.9	71.6
60-64	24.0	50.1	59.7	47.8	32.5	33.5	65.9	53.9	52.6
65 以上	4.6	26.9	18.0	14.5	2.5	2.9	14.0	4.7	5.6

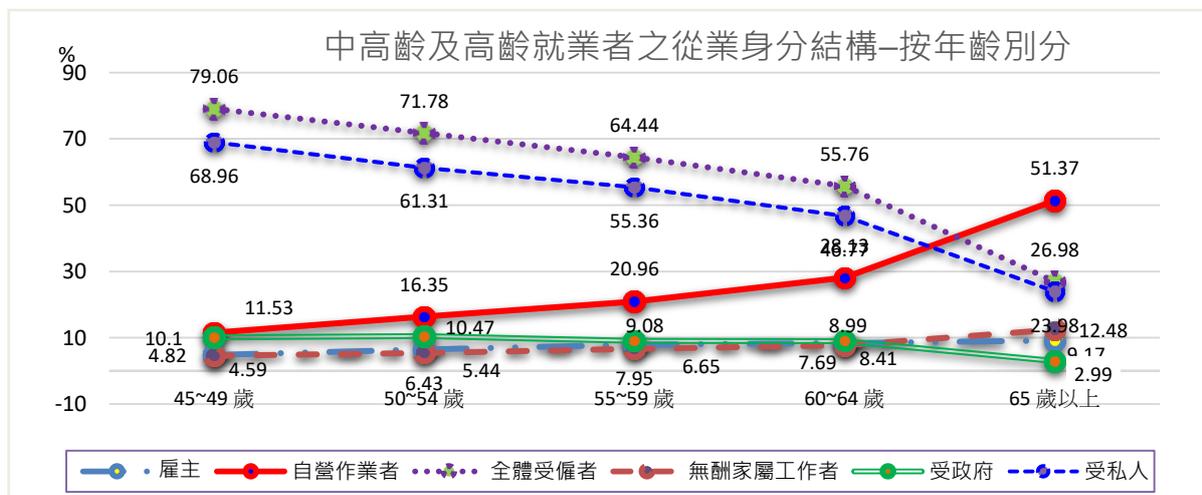
資料來源：勞動部 109 年國際勞動統計(2020: 3-10—3-14)。

說明：台灣 - 行政院主計總處「人力資源調查」。各國 - Data extracted from OECD. Stat。

附註：(1) 人口及就業者資料為 OECD.Stat，與各國官方發布資料略有差異。

(2) 各年齡層資料以千人計，總計有捨入誤差。

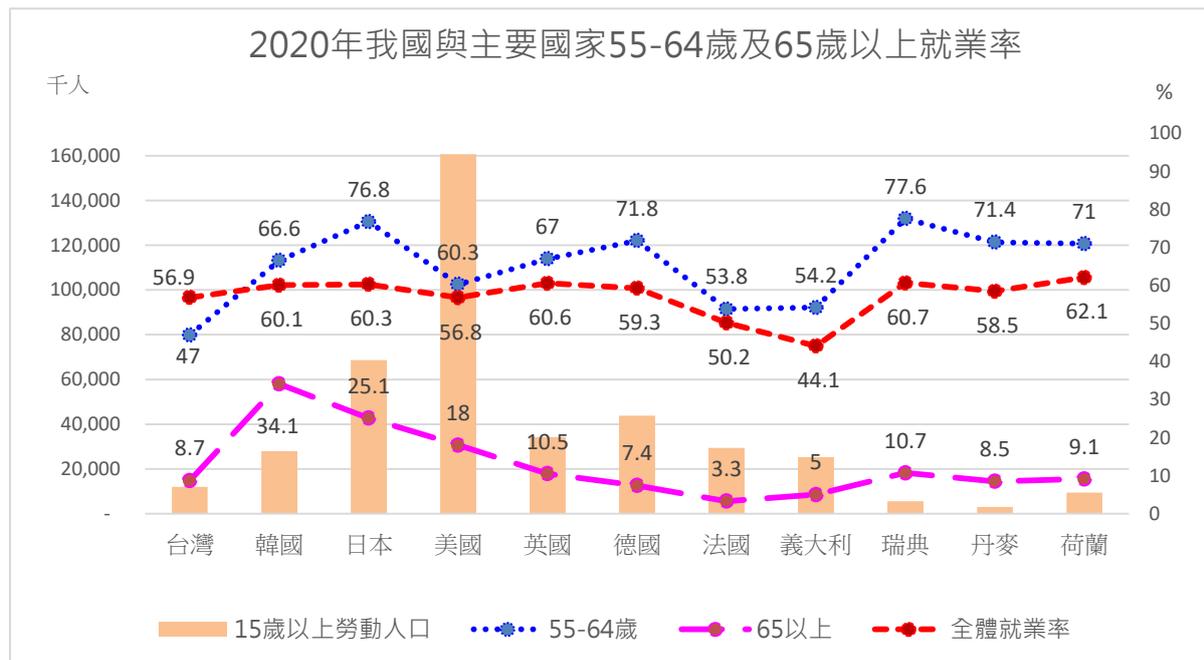
我國 109 年度全體就業者受雇比率為 79.8%，總受雇人數為 917 萬 8 千人左右。中高齡及高齡就業者從業身分受雇人數為 315.6 萬人，占 67.3%；自營作業者占 92.9 萬人，占 19.8%。如進一步分齡觀察，可發現 45-49 歲受私人雇用比率仍有 68.96%，50-54 歲降為 61.31%，但 55-59 歲受私人雇用比率僅有 55.36%，60-64 歲降為 46.77%，65 歲以上受私人雇用降為 23.98%。同時我們也發現從 55-59 歲開始，勞工成為以勞務承攬為主的自營作業者，成長幅度明顯隨著年齡增加而上升。



資料來源：勞動部 109 年中高齡及高齡(45 歲以上)勞動參與狀況。

圖 5 中高齡及高齡就業者之從業身分結構-按年齡別分

如果我們與其他國家 55-64 歲就業率與 65 歲以上就業率進行比較，我們可發現在所參照的國家中，台灣 55-64 歲就業率低於全體就業率，人口高齡化與台灣目前接近的韓國，兩國 55-64 歲就業率差距達到 20%。但當我們對照其他主要國家，如韓國、日本、美國、英國、德國等國，都可發現 55-64 歲就業率普遍的高於全體就業率；65 歲以上就業率則以韓國最高、日本次之，瑞典、美國、英國高於台灣；而德國、法國、義大利等國都低於台灣。因此，未來我國對於 55-64 歲就業率的提升至少要先以達到平均值作為努力方向與目標。並從個人生命週期延續與支持家庭照顧的方向，協助勞工不至於因為照顧家中長者大幅降低就業參與，尤其是女性。



資料來源：https://stats.oecd.org/2021 年 10 月 11 日 12:42 UTC (GMT) 從 OECD. Stat 提取的數據及中華民國統計資料網-主計總處統計專區。

圖 6 2020 年我國與主要國家 55-64 歲與 65 歲以上就業率之比較

自從 2000 年起，OECD 國家 55 歲以上勞工就業率明顯的上升，同時失業率維持在低點，55-64 歲就業率從 2000 年的 43.9% 上升為 2018 年 61.5%，上升了將近 17.6%，其中我們也可發現德國的成長幅度更超過 33%、荷蘭成長 30%、義大利成長 26%，僅有一些相對發展中國家，如印度、巴西、南非等國不升反降(OECD 2019)。

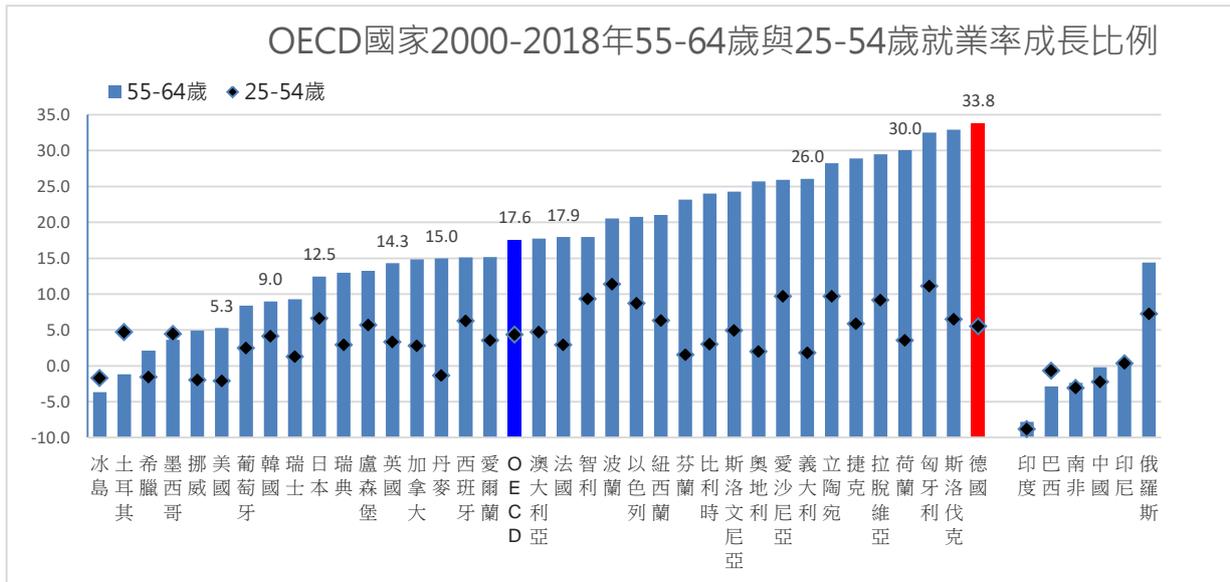


圖 7 OECD 國家 2000-2018 年 55-64 歲與 25-54 歲就業率成長對照圖

肆、台灣老年經濟安全、老年貧窮現況與勞保年金改革

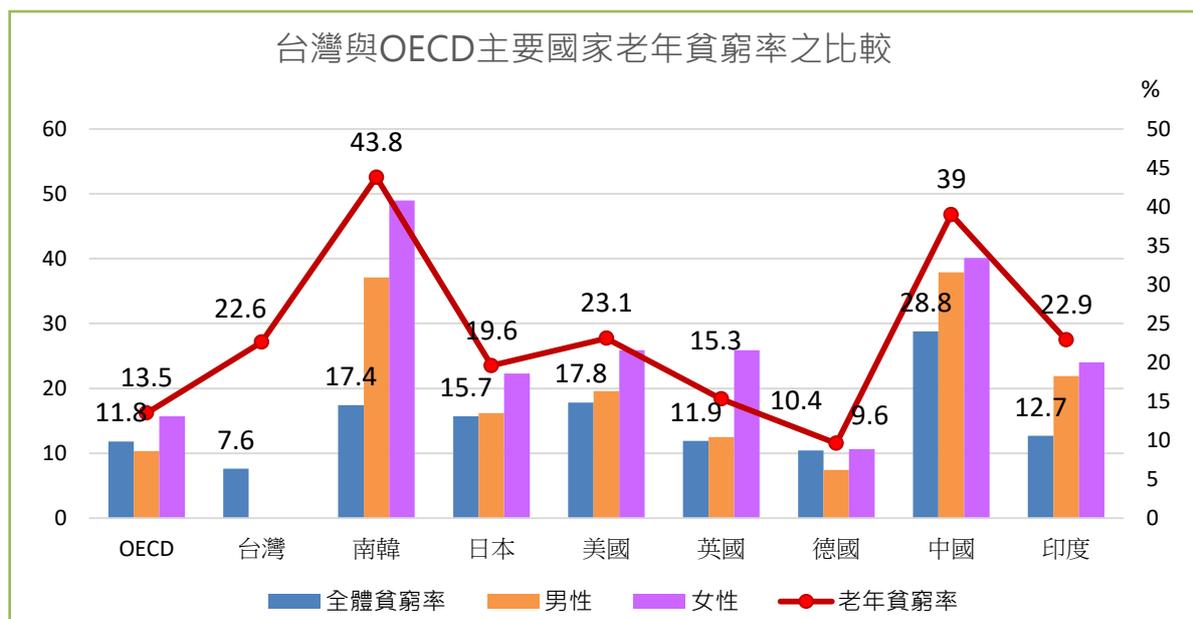
比較台灣的老年貧窮率與全體人口貧窮率，從表 5 我們可發現 OECD 國家平均之老年貧窮率為 13.5%(採取的相對貧窮指標為可支配所得低於 50%)，而且女性老年貧窮率都普遍大於男性老年。韓國的老年貧窮率為 43.8%，全體人口貧窮率為 17.4%；日本老年貧窮率為 19.6%，全體人口貧窮率為 15.7%。台灣的老年貧窮率也已達到 22.6%，全體人口貧窮率 7.6%，低於日本、韓國。對照法國、義大利、希臘 65 歲以上老年就業率雖然與台灣都是低於百分之十，但是他們的老年貧窮率卻分別僅有 3.4%、10.3%與 7.8%。

表 5 老年貧窮率依不同國家別、年齡層與性別區分及與全體人口貧窮率對照

國家	65 歲及以上老年貧窮率					全體人口貧窮率
	65 歲及以上	年齡		性別		
		66-75 歲	75 歲以上	男性	女性	
韓國	43.8	35.5	55.9	37.1	49.0	17.4
日本	19.6	16.7	22.9	16.2	22.3	15.7
美國	23.1	19.7	28.3	19.6	25.9	17.8
英國	15.3	12.1	19.7	12.5	17.7	11.9
法國	3.4	2.8	4.1	2.6	3.9	8.3

國家	65 歲及以上老年貧窮率					全體人口 貧窮率
	65 歲及 以上	年齡		性別		
		66-75 歲	75 歲以上	男性	女性	
德國	9.6	8.9	9.4	7.4	10.6	10.4
瑞典	11.3	7.9	16.5	7.3	14.8	9.3
丹麥	3.0	2.0	4.5	2.1	3.7	5.8
荷蘭	3.1	2.0	4.9	2.8	3.5	8.3
義大利	10.3	10.0	10.6	7.9	12.1	13.7
希臘	7.8	7.6	7.9	6.4	8.8	14.4
OECD 平均	13.5	11.6	16.2	10.3	15.7	11.8
台灣	22.6*	-	-	-	-	7.6

說明：呈現與比較的資料主要皆為 2016 年資料，台灣亦是採相同年度與可支配所得 50% 進行計算，計算結果取自盧森堡 LIS 跨國數據中心；* 如果根據低於可支配所得 60% 來計算老年相對貧窮率，則我國有 32.1% 的老年貧窮率。台灣的整體平均率之國際比較指標取自行政院主計總處社會指標之福祉衡量指標。



說明：低於所得中位數 50% 作為貧窮線。大部分國家為 2018 年之資料，OECD 為 2016 年資料，美國為 2017 年資料，英國、瑞典為 2019 年之資料。
資料來源：OECD(2019:187) / 行政院主計總處(2021)。

圖 8 台灣與 OECD 主要國家老年貧窮率之比較-按性別分

如再根據行政院主計總處(2010)參考 OECD 同樣基準，計算出台灣全體平均貧窮率為 7.6%，65-75 歲之老年貧窮率為 26.7%，75 歲以上略降為 23.2%。2009 年 OECD 國家 66-75 歲老年貧窮率平均為 11.6%，75 歲以上為 15.2%，我國的老年貧窮風險高出 OECD 國家甚多(陳靜雯 2017)。鄭清霞(2014)以可支配所得低於 60% 所計算出的老

人家庭與非老人家庭的貧窮率，指出 2003-2006 年老人家庭貧窮率都大於 19.67%，非老人家庭則由 12.13% 降到 10%。2007 年老人與非老人家庭貧窮率的差距明顯縮小，分別是 18.07% 與 10.64%。在 2008 年，老人家庭貧窮率大幅躍升到 19.63%，非老人家庭則降到 10.29% 的低點，差距明顯又拉大。2009-2012 年間，兩類家庭的貧窮率差距變小且穩定，但 2013 年老人家庭貧窮率從 18.36% 上升到 18.85%，非老人家庭則由 11.07% 大幅降為 9.59%，差距又拉大。

在 65 歲以上老人所得來源，主要包括政府的移轉性收入、個人的職業年金、資產所得與工作所得四大項目。根據 OECD(2019) 所進行的國際比較結果，我們可發現韓國老人的所得來自個人工作的比重最高達到 52.5%、其次是日本的 40.2%、美國 35.3%、OECD 國家平均為 24.6%，法國雖然工作所得占比最低僅有 6.0%，但是其來自政府與就業及社會保險給付占比高達 78.1%，台灣僅有 46.6%。相對的多透過政府的移轉性與就業及社會保險所得，多數 OECD 國家著重國家社會保障占比多高達七成以上，除了日本為 49.2%、美國為 48.9%、韓國為 25.0%，而台灣為 46.6%；相對屬於強調個人責任，國家社會對老年保障占比相對較低。

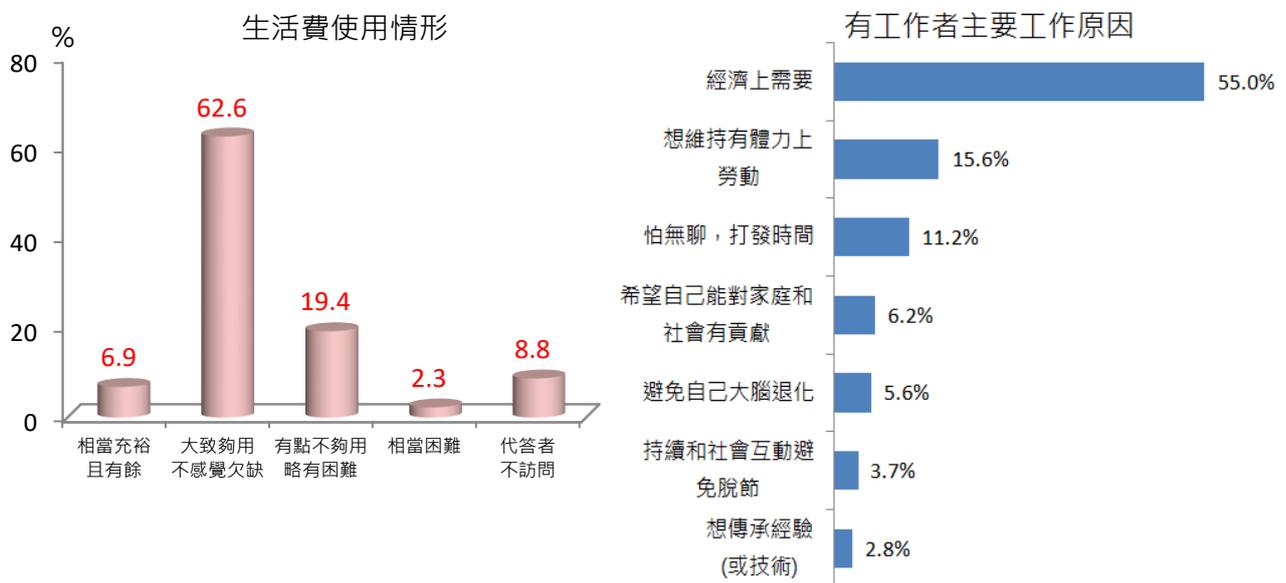
表 6 老人所得來源的比重分佈按不同國家與不同所得來源進行比較

國家	來自政府的公共移轉 與個人職業/保險	來自個人 工作所得	來自個人 資產所得	來自子女 與配偶
韓國	25.0	52.5	22.5	-
日本	49.2	40.2	10.6	-
美國	48.9	35.3	15.9	-
英國	71.2	17.5	11.3	-
德國	75.4	14.6	10.0	-
瑞典	70.2	16.9	12.9	-
法國	78.1	6.0	16.0	-
義大利	75.1	19.0	5.9	-
OECD 平均值	65.4	24.6	10.0	-
台灣	46.6	9.5	14.8	28.4

註：OECD 各國老人所得來源，總計 100 的項目，並未包括有子女與配偶此項目，台灣在此項占比的比重卻高於個人工作所得與個人資產所得。(台灣部分加總不及 100%，主要係因為靠子女或孫子女奉養比率為 24.3% 與靠配偶或同居人提供為 4.1%，其他如親友救助或金融借貸佔比為 0.7%。)

資料來源：OECD 統計網(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=69414#>)；台灣資料係依據衛福部(2017)，老人生活狀況調查 65 歲以上長者主要經濟來源的分佈。

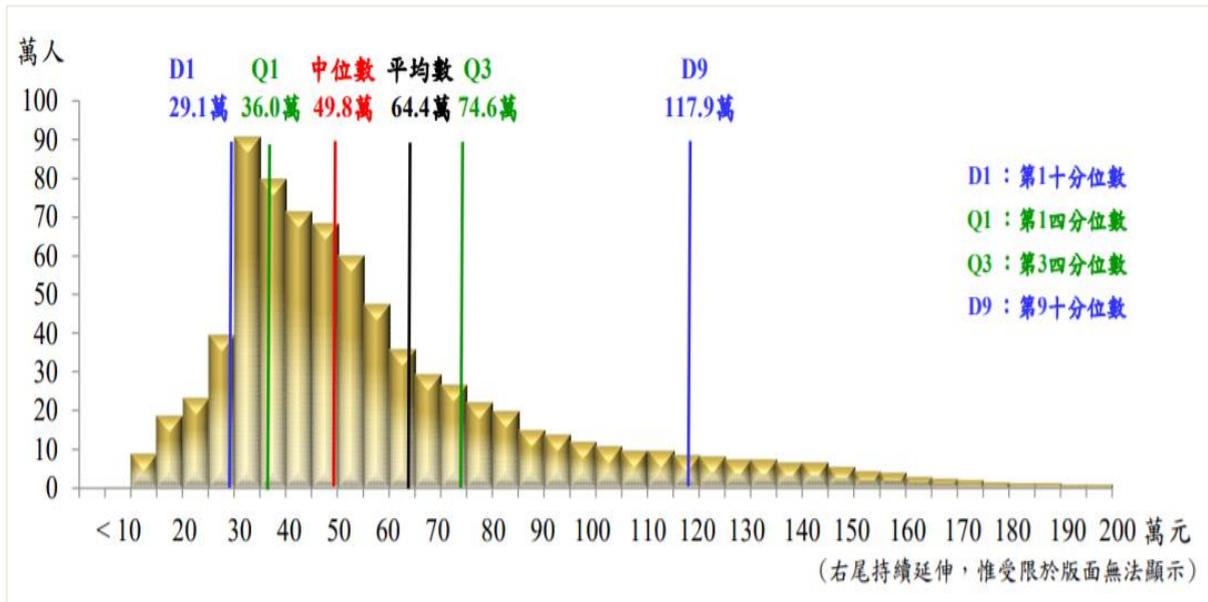
台灣 65 歲以上老人所得來源來自工作的比重大約僅有 9.5%；來自子女與配偶者共計為 28.4%；來自個人的就業與其他相關社會保險占 31.1%；來自政府救助與津貼為 15.5%；來自個人資產與投資所得為 14.8% (衛福部 2017)。也就是台灣老人的工作所得占比最低，依靠子女與配偶達到 28.4%，超過個人的就業與社會保險與政府救助與津貼，這在高齡少子女化及單身化的趨勢持續發展過程中，可以預期的將面臨很大的挑戰，因為來自政府的移轉所得份額有限、個人就業與社會保險所得亦成長有限，如果個人工作所得占比無法提高，將面臨明顯的困境，因此根據衛福部的調查亦可發現目前已有 21.7% 的 65 歲以上受訪老人表示生活費「有點不夠用」到「相當困難」；僅有 6.9% 回答「相當充裕且有餘」。65 歲以上有工作的主要原因，也可發現有高達 55% 是因為經濟上因素；希望有所貢獻、避免社會脫節、傳承經驗技術或怕無聊等社會連結因素共有 23.9%；再其次是想維持體力上有勞動與避免大腦退化等健康促進因素為 21.2%。



資料來源：衛生福利部 106 年「老人狀況調查」(資料時間 106 年 9 月，前次調查期間為 102 年 6 月)。

圖 9 我國 65 歲以上老人生活費用不足的比率與工作的主要原因

在 2019 年受雇員工平均所得為 64.4 萬元，中位數所得為 49.8 萬元，但 25 歲以下年輕人之中位數所得為 34.9 萬元，25-29 歲中位數所得為 47.3 萬元及 65 歲以上中位數所得為 40.4 萬元，為三個低於中位數所得的年輕與年老群體，而且 15-24 歲與 65 歲以上，有將近一半以上受雇人口所得低於或是接近每月 3 萬元左右，年齡越大者其薪資中位數與平均數之間的差距並同時擴大中，65 歲以上高齡者差距達到 23.6 萬元(主計總處 2020)。最低百分之十從 2012 年到 2019 年更上升了 25.3%；最低百分之二十所得組從 2012 年到 2019 年亦上升了 23.2%，是成長幅度最高的兩個群體。



資料來源：行政院主計總處 2019 年工業及服務業受雇員工薪資收入分佈圖

圖 10 2019 年工業及服務業受雇員工薪資收入分佈

表 7 2019 年薪資中位數與四等分位薪資依性別、年齡層、教育程度與規模別

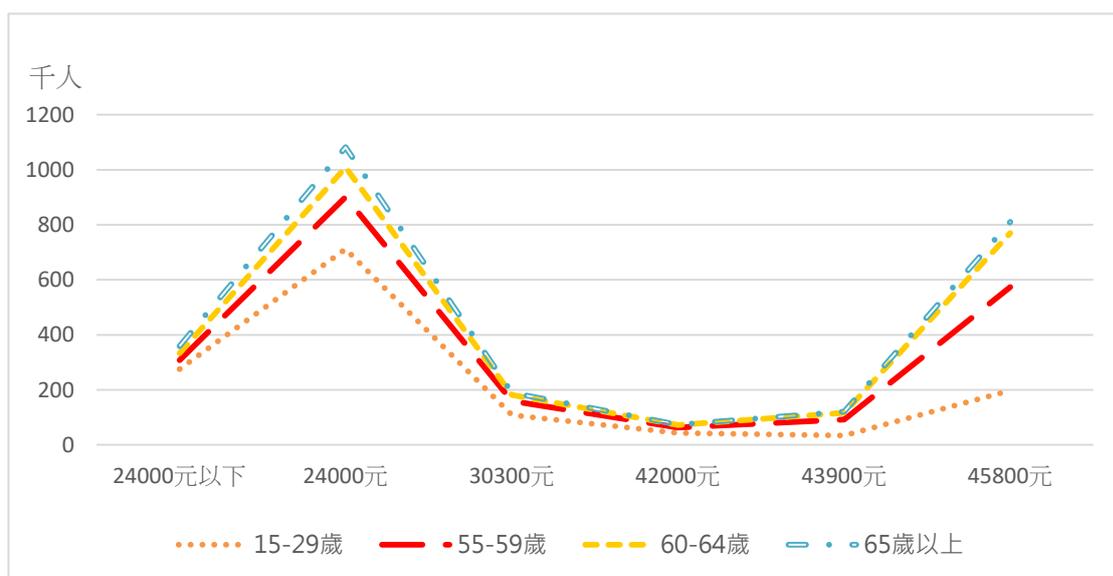
單位：萬元

	四等分位組之分界點				平均數	中位數與 平均數 差距	中位數對 平均數 比值
	1	2	3	4			
總計	36.0	49.8	74.6		64.4	-14.6	0.774
性別							
男	38.2	53.0	81.1		69.8	-16.8	0.759
女	34.4	46.5	67.7		58.2	-11.7	0.798
年齡別							
未滿 25 歲	27.3	34.9	44.3		37.0	-2.1	0.943
25-29 歲	36.0	47.3	61.3		52.4	-5.1	0.902
30-39 歲	38.6	53.6	77.0		63.7	-10.1	0.840
40-49 歲	39.3	57.2	92.0		74.7	-17.5	0.765
50-64 歲	37.2	53.6	88.6		75.5	-21.9	0.711
65 歲以上	30.2	40.4	63.8		64.0	-23.6	0.630
教育程度別							
國中及以下	32.3	40.1	52.2		45.3	-5.2	0.887
高中(職)	33.8	44.3	60.0		51.7	-7.4	0.857
大專	38.1	53.9	80.7		67.1	-13.2	0.804
研究所	60.6	95.9	139.2		116.3	-20.4	0.824
規模別							
4 人以下	30.3	35.5	48.2		41.6	-6.1	0.855
5-99 人	34.3	43.9	60.3		53.7	-9.8	0.819
100-299 人	41.6	53.1	77.8		68.6	-15.5	0.775
300-499 人	43.0	55.2	81.8		71.4	-16.2	0.774
500 人以上	48.9	69.3	107.8		86.5	-17.2	0.801

資料來源：行政院主計總處 2019 年主計總處薪資中位數。

從以上的資料顯示，我們的確需要進一步思考台灣的經濟發展、就業政策與家庭照顧政策的總體協調策略，加上人口快速老化與少子女化，已到了需要進一步檢視其社會保障體系之周全性，本文將聚焦於台灣的全球經濟發展軌跡與對照我國的就業參與，尤其是 55 歲以上就業率的提升，目前國際上因應人口老化所採取的政策方向主要以活力老化與世代團結為主，而活力老化推動成果的指標檢視，即包括 55-59 歲、60-64 歲、65-69 歲、70-74 歲就業率的改善(Active Ageing Index, AAI)，因為就業機會的提供，除了是基本人權與平等權的落實之外，亦攸關老年經濟安全維護、避免陷入老年貧窮風險(陳明芳 2013；周玟琪 2019)。

我國勞工保險在 2020 年平均投保薪資額度為 32,356 元；占平均月經常性薪資比率 76.7%；產業勞工之平均投保薪資較高為 34,333 元、公司行號員工平均投保薪資為 33,096 元、職業工會加保平均投保薪資為 28,239 元。在 2021 年 7 月產業及公司行號員工加保人數為 696 萬 7,175 人、新聞文化公益及合作事業員工加保人數為 36 萬 6,586 人；政府機關及公私立學校員工為 39 萬 7,426 人；自願投保者人數為 45 萬 3,925 人；漁會甲類會員及漁業勞動者人數總計為 26 萬 5,913 人；職業工會加保人數為 211 萬 5,833 人，大約是總投保人數的 20%。在 2021 年 7 月底統計資料可發現，投保薪資額度為基本工資及以下占比達到 35.6%，超過三分之一；而以最高投保薪資加保人數達到 26.3%；隨著符合領取勞保年金人數持續快速上升，無怪乎從 2017 年開始出現入不敷出的結果。勞工在職場亦可能面臨被迫提早退休或離職問題，導致我國勞工原本受雇勞工身份別占將近七成五，但是到領取老年給付條件滿足之時，卻變成超過五成五以職業工會身份領取(孫友聯 2020)，目前的投保薪資也已出現兩極化的失衡狀況，加速惡化目前的勞保財務，也對於年輕世代形成不均等負擔，挑戰合理的世代契約，影響年輕人加保意願。



資料來源：2021 年 7 月勞工保險統計月報。

圖 11 勞工保險投保薪資按年齡層分

台灣的勞工保險 2021 年有超過 1,058 萬加保人數，是我國勞動者老年給付的主要來源之一，但是自從 2017 年起勞工保險已呈現入不敷出的窘境，累計自 2020 年超支的額度已超過 1,000 億元，雖然政府從 2020 年開始撥補 200 億元，2021 年撥補 220 億元，在 2022 年將撥補 300 億元，但如果沒有結構性的改革勞工保險，僅是一味的訴求「繳多、領少與延後退休」恐怕無法根本解決問題，我們國家當時在通過勞保年金化的 2008 年，將年資給付率從原來行政院 2003 年第一版的 1%，提高到第三版的 1.3%，最後在立法院 2008 年 7 月三讀通過加碼至 1.55%，但勞工保險年資給付率在日本僅為 0.55%、韓國為 0.87%、美國為 0.75%、德國為 0.97%(孫友聯 2020)，十多年前在立法院的不當放寬，造就了目前快速惡化的勞保財務。另外我國勞保老年給付採計薪資為最高六十個月，與世界各國所採取的合理計算方式(如採取平均十年、十五年、甚至是終身平均所得)也有所偏離，制度未能合理建構，導致民眾從職業工會加保拉高最後投保薪資，也形成了我國受雇勞工身份占勞保投保人數比重為 74%，但是最後領取勞保老年給付人數，受雇勞工身份僅剩下 39%；我國職業工會加保身份者平均為 20%，平均加保金額為 28,000 元，但是到了接近領取老年給付人數比重卻大幅上升為 55%，平均領取金額也大幅上升。這些制度面的不合理設計，因而導致民眾扭曲的投保行為，也可能同時反映出我國銀髮及高齡受雇就業困難，也導致勞保加保之集體利益受損，甚至衝擊年輕人加入勞工保險意願，這些都是必須要因應的問題。

台灣的年金改革問題，世界其他各國經歷人口老化也都必須面對，經濟合作發展組織(OECD)在 2001 年就業、勞動與社會事務委員會(Employment, Labor and Social Affairs, ELSA)即展開各會員國對人口老化與就業政策問題的因應，進而出版 Ageing and Employment Policies 各國的報告，當時 OECD 國家 50-64 歲就業率平均不到六成(台灣目前低於四成)，但相對 25-49 歲年齡層就業率高達七成五，因此當時 OECD 即指出隨著人口老化非勞動力的成長，將可能使得國內生產毛額每年下降 1.7%，低於 1970-2000 年的水準達到 30%。而公共支出方面，預計有 40%-60%與高齡支出相關。台灣目前的社會保障支出，高齡相關部分已達到 50.5%、疾病與健康支出為 33.7%、失業僅 0.8%、住宅也僅有 0.8%。高齡相關給付從 2010 年的 5,503 億元，達到 2019 年的 1 兆 385 億元，成長已超過將近一倍，但是主要是社會保險支出，高齡相關的社會救助與福利服務僅有 5.4%(主計總處社會保障支出統計 2020)。OECD 當時經過模擬推估，即指出透過就業率提升減輕財政壓力，每晚十年就要多投入四分之一的成本(2005-2015 年)；每晚二十年則要多投入四分之三的成本(2005-2025 年)，才能達到 2050 年相同的財政支出目標(OECD 2001；轉引自周玟琪 2007：12)。台灣的超高齡社會人口挑戰已迫在眉睫，我們的確必須更全面的從財政、經濟、就業、年金、社會保障等面向，加倍的投入相關資源才能及時扭轉目前的泥沼。

表 8 2010-2021 年勞工保險年金領取人數與老年年金給付與收支平衡狀況

年分	老年年金領取人數(人)	老年年金給付金額(億元)	收支平衡狀況(億元)
2010	118,502	150.0	769
2011	188,716	259.1	906
2012	318,973	427.6	-14 (擠兌潮)
2013	497,373	802.4	-32 (擠兌潮)
2014	614,960	1053.8	519
2015	731,428	1308.4	440
2016	884,481	1605.2	88
2017	1,041,873	1971.2	-275
2018	1,165,766	2276.0	-253
2019	1,273,387	2552.9	-228
2020	1,397,302	2825.5	-487
2021	-	-	-701 (預估)

資料來源：勞工保險統計年報(2020)；台灣勞工陣線孫友聯(2020)；僅代表普通事故保險的保費收支平衡情況。

在我國家庭收支狀況歷年調查報告(2010-2020 年)·我們也發現在每戶五等分位最低 20%所得組中·在 2001 年經濟戶長為 65 歲以上老年人所占的比率為 40.31%·但到了 2020 年已提高到 59.31%·超過最低所得組人數的一半以上·65 歲以上老年人處於最低所得組的比率也在二十年中已上升將近二十個百分點(可參見表 1)·而且在 2020 年最低所得組·我們可發現皆已出現入不敷出情況·有將近 105 萬 65 歲以上家戶戶長·所得已出現入不敷出的情況·可支配所得為 33 萬 8,989 元；消費支出為 36 萬 1,129 元·兩者的差距為 2 萬 2,140 元。

表 9 2020 年台灣老人經濟安全圖像：每戶五等分位最低所得組入不敷出且有性別差異

類型	戶數(戶)	平均每戶人數(人)	可支配所得(元)	消費支出(元)	收支平衡狀況(元)
全體家庭	8,829,466	2.92	1,079,648	815,100	
男性	6,094,054	3.15	1,162,153	865,701	
女性	2,735,412	2.42	895,842	702,368	
65 歲及以上	2,080,608	1.93	671,672	560,003	
最低 20%所得組	1,765,893	1.60	354,959	372,529	-17,570
男性	953,740	1.75	360,905	393,167	-32,626
女性	812,153	1.42	347,977	348,293	-1,506
65 歲及以上	1,047,322	1.57	338,989	361,129	-22,140

類型	戶數(戶)	平均每戶人數(人)	可支配所得(元)	消費支出(元)	收支平衡狀況(元)
最高 20%所得組	1,765,894	4.09	2,176,394	1,346,345	
男性	1,411,369	4.18	2,197,869	1,358,036	
女性	354,525	3.70	2,090,905	1,299,804	
65 歲及以上	114,649	3.34	2,540,466	1,346,901	

資料來源：行政院主計總處 2020 年家庭收支調查，本研究另行整理製表。

而根據國發會所統整的低收入戶與中低收入戶的資料，我們可發現此為一般所謂的落入國家社會救助法的「貧窮線」之絕對貧窮人口比率，在 2020 年我國計有 2.65% 的人口落入絕對貧窮線。從 2007 年到 2020 年，低收入人口數從 22 萬人增加到 30 萬人；同一時期，中低收入人數從 2011 年社會救助法新增此項目之後，一開始為 12 萬人，在 2020 年已大幅上升為 32 萬 5,681 人。

表 10 我國 2007-2020 我國低收入戶與中低收入戶人數之成長趨勢

年底	低收入戶				中低收入戶			
	戶數(戶)	占總戶數比率(%)	人數(人)	占總人口比率(%)	戶數(戶)	占總戶數比率(%)	人數(人)	占總人口比率(%)
2007	90,862	1.21	220,990	0.96	-	-	-	-
2008	93,032	1.22	223,697	0.97	-	-	-	-
2009	105,265	1.35	256,342	1.11	-	-	-	-
2010	112,200	1.41	273,361	1.18	-	-	-	-
2011	128,237	1.59	314,282	1.35	35,420	0.44	120,042	0.52
2012	145,613	1.78	357,446	1.53	88,988	1.09	282,019	1.21
2013	148,590	1.79	361,765	1.55	108,589	1.31	334,391	1.43
2014	149,958	1.79	357,722	1.53	114,522	1.37	349,130	1.49
2015	146,379	1.73	342,490	1.46	117,686	1.36	356,185	1.52
2016	145,176	1.70	331,776	1.41	119,081	1.39	358,161	1.52
2017	142,814	1.65	317,257	1.35	117,776	1.36	350,425	1.49
2018	143,941	1.65	311,405	1.32	115,570	1.32	338,468	1.43
2019	144,863	1.64	304,470	1.29	115,937	1.31	334,237	1.42
2020	146,342	1.64	300,241	1.27	114,840	1.29	325,681	1.38

資料來源：國發會(2021) 8 月份重要統計資料手冊。

台灣自 2008 年 10 月開辦國民年金保險，對於 25-64 歲未就業者採取柔性強制納保(指可補繳 10 年內保費)，基本上我國的社會保險採取不同職業別與身份別分立的制度，在 2020 年年底各項社會保險人數總計達到 1,530 萬 1 千人，所有納保人口中，勞保被保險人有 1,055 萬 5 千人。其次，為國民年金被保險人 310 萬 6 千人(總統府國家年金改革委員會 2020)。由於國民年金保險繳納在過去曾有將近一半以上因為失業或家庭經濟等因素無法繳納保費，所幸在此處政府已於 2020 年 6 月 3 日修正國民年金法第 12 條及第 40 條，明定新增中低收入戶補助對象，比照所得未達標準 1.5 倍者，補助保費 70%，以及遺屬年金工作收入由月投保金額修正為基本工資。

伍、落實中高齡者與高齡者就業促進法與 催生社會團結經濟與融合性就業政策

目前台灣 45 歲以上人口占 15 歲以上總人口的比率已超過 50%；如果以 15-64 歲傳統工作年齡人口計算，可發現 45-64 歲的比率已達到 41.2%，而 15-29 歲的青年所占的比率為 26.1%；30-44 歲壯年的比率為 32.6%。國發會也預估到 2030 年我國 55 歲及以上占勞動力人口之比率將從 2020 年的 16.6% 上升到 2030 年的 23.8%(國發會 2021)；並預估到 2040 年 45-64 歲中高齡占 15-64 歲人口的比率將占 51.4%(國發會，2020)。15-64 歲與 65 歲以上人口相對值所計算出的扶老比也來到 22.5%，並開始持續上升，顯示「勞動力銀灰化」與「世代負擔不均等」的趨勢，已成為我們要共同面對且無可逃避的挑戰(周玟琪 2019)。

傳統上將 15-64 歲定義為工作年齡人口，可能需要被翻轉，因為台灣目前初入職場的平均年齡大約已來到 21.6 歲，而 65 歲以上的人口也不盡然全是依賴人口。一般在估算扶老比多以每一百位 15-64 歲傳統工作年齡人口所需扶養 65 歲以上人口來計算，因此在 2020 年的扶老比為 22.5%。但是我們已可發現台灣年輕勞動力初入職場年齡落在 20 歲之後，因此，如果以 20-64 歲工作人口數計算扶老比，我們可發現扶老比上升為 24.1%。但是隨著我國老人健康餘命持續延長，目前已達到 72.3 歲，因此，如果將 65-69 歲納入工作年齡人口，我們可發現扶老比則下降為 13.6%。也就是以 2020 年的台灣，我們可以說大約 4.1 位 20-64 歲扶養 1 位 65 歲以上長者；但是一旦我們將 65-69 歲納入工作年齡人口，則扶老比降為 7.4 位 20-69 歲扶養 1 位 70 歲以上長者。因此，支持 55 歲以上就業的成長，將有助於緩解年輕與壯年世代的扶老壓力，有明顯的世代互助與世代團結效果。

表 11 促進 55 歲以上就業對改善青壯年世代負擔及強化世代團結效果

年分	15-64 歲 扶老比	20-64 歲 扶老比	20-69 歲 扶老比	15-64 歲： 65 歲以上	20-64 歲： 65 歲以上	20-69 歲： 70 歲以上
2012	15.0	16.6	11.3	6.7 : 1	6.0 : 1	8.9 : 1
2018	20.1	21.7	12.4	5.0 : 1	4.6 : 1	8.1 : 1
2020	22.5	24.1	13.6	4.5 : 1	4.1 : 1	7.4 : 1
2030	36.8	39.6	24.5	2.7 : 1	2.5 : 1	4.1 : 1
2040	50.5	53.7	36.3	2.0 : 1	1.9 : 1	2.8 : 1
2050	67.7	72.5	47.9	1.5 : 1	1.4 : 1	2.1 : 1
2060	78.5	84.2	57.4	1.3 : 1	1.2 : 1	1.7 : 1
2070	84.0	90.3	65.7	1.2 : 1	1.1 : 1	1.5 : 1

資料來源：國發會(2020) 2020-2070 年人口推估報告，本研究另行整理繪製。

2019 年 11 月 15 日立法院三讀通過「中高齡者與高齡者就業促進法」。在第一條立法宗旨，即開宗明義提到「為落實尊嚴勞動，提升中高齡者勞動參與，促進高齡者再就業，保障經濟安全，鼓勵世代合作與經驗傳承，維護中高齡者及高齡者就業權益，建構友善就業環境，並促進其人力資源之運用」。未來如何幫助在職者穩定就業、退休者再就業、失業者能再就業、促進青銀世代經驗技術傳承、建置退休人才資料庫、建置普及化的「地方銀髮人才服務據點」，以開發臨時性、季節性、短期性、部分工時與社區服務等就業機會與媒合，都將有助於我國高齡長者在地老化與在地就業的理想實踐與立法宗旨的落實，也將直接有助於工作壽命的延長與工作價值的擴展；並透過漸進式退休與世代互助團結，促進台灣社會內部融合，進而落實永續發展願景。

基本上勞動市場的結構性調整與因應，宜儘早規劃以利漸進調整。目前我國產業結構與各類雇主，可能因為行職業屬性的差異，面臨國內勞動力銀灰化與老化的衝擊程度不等，但長工時、低薪、低生育且長壽是共同面臨的處境。台灣在生產與社會福利體系的發展，相對較為強調經濟發展與經濟效率，在勞資的不對等權力關係與集體勞資關係(包含工會協商能力)不容易推動，國家治理的正當性來源，除了促成資本積累(capital accumulation)，也包括落實其促進大多數民眾福祉的正當性(political legitimacy)與社會團結與融合(social solidarity and inclusion)。因此，支持與扶植有理念與有能力之公民社會的發展，是國家在平衡勞資失衡與人口老化因應，可以做的也是應該做的，否則年輕人在高房價與低薪、再加上子女照顧甚至是父母親照顧之公共支持體系不足情形而且部分工時工作機會也不足，又遇到勞工保險與健康保險保費增加給付降低雇主僱用意願，世代不均的問題有待面對。政府透過「社會團結經濟」與「融合性就業政策」，結合「社會投資」與「社會創新」理念，可發展以內需產業為主的「文化與生活創意產業」與「照顧服務產業」，除了一方面減緩全球化經濟對本國就業與所得分配的影響；另一方面可創造公共就業機會，有助於改善女性、中高齡與高齡者的就業可能性，甚至

由於國家的適當介入，有助於確保工作者的勞動條件，近年的照顧服務員的薪資，隨著成立合作社改善勞動所得，同時也促進私部門提高照顧服務員薪資以降低流動，就是其中一個例子。

因此，在因應人口快速老化，老年人口快速增加，減少的工作年齡人口與老年人的消費不足，都有可能影響經濟。而我們如果沒有有效的策略與制度建構，來支持年長者平等的就業機會，與創造友善的工作環境，不論是組織文化、職務再設計與對家庭照顧責任的理解與支持，結果在英美式自由經濟的競爭邏輯脈絡下，我們就可以發現台灣目前仍在私人組織受雇的年長勞工比率逐年下降，不論是公立與私立工作者即可能達法定資格即自己申請退休，或是被僱用組織非自願提早退休的結果。但在歐洲相對較為強調國家應有確保所有國民享有發展機會的自由，而不是只顧及富人或雇主的需求，或僅是提供殘補式或補救性的社會福利，相反的是透過提供多元及平等的就業機會與賦權(enabling or empowering)，讓每個從事工作的人肯定自己的工作價值進而接納自己，同時又因為對社會此共同體或社區生活有所貢獻與互助來提高個人的幸福感與群體的認同感，因而更樂於工作與提高生產力。

老年經濟安全的基礎條件，除了穩健的年金體系(體系的財務永續性與個體給付適足性之間的平衡)，亦需要建立友善的工作環境，提供有意願與能力的高齡就業者都有適合的就業機會，透過就業參與之自立與自主，達成經濟安全、健康促進、社會連結、世代合作與永續發展的五大工作與就業價值；並透過有助於就業融合的社會團結經濟策略及重建「為人民而生」的財稅與貨幣政策及加上政府的效能提升與改善公私協力關係，如此我們才有可能一同預見一個有未來、有希望，而不是失衡發展的台灣！

參考文獻

一、中文部分

1. 內政部，2021。「僅老年人口居住宅數」，不動產資訊平台公布。
2. 行政院主計總處，2000-2020。歷年家庭收支狀況調查報告。
3. 行政院主計總處，2016。婦女婚育與就業狀況調查。
4. 行政院主計總處，2020。108年工業及服務業受僱員工全年總中位數及分布統計結果。
5. 行政院主計總處，2021。國民所得統計摘要(民國40-109年)。國發會，2021，8月份重要統計資料手冊。
6. 台灣石油工會，2018。跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)第十九章勞工篇。
7. 呂建德等，2014。我國社會福利服務模式提供之研究。國發會委託研究報告。
8. 呂建德、葉崇陽，2019。台灣所得分配惡化的政治經濟基礎：一個政治的解釋。第十一章，收錄於許宗力主編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐。
9. 林向愷，2015。「台灣接單，海外生產」模式與台灣經濟長期表現。社區發展季刊，第151期。
10. 周玟琪，2002。全球化與積極性社會福利政策：歐洲國家的創新做法與台灣的政策選擇。台灣智庫通訊，第四期。
11. 周玟琪、劉進興，2002。台灣對全球化經濟的回應--積極及促進社會團結的社會政策。自由時報。
12. 周玟琪，2007。因應高齡社會勞動政策白皮書委託研究報告。行政院勞工委員會委託研究報告。
13. 周玟琪，2019。迎向人盡其才與年齡融合的超高齡社會：因應台灣勞動力已銀灰化的未來。國土及治理季刊。第七卷第一期，P 45-57。
14. 周玟琪，2020。高齡社會就業、勞動短缺與 AI 科技時代已經來臨：挑戰與因應。就業安全，6月號，P71-82。
15. 陳靜雯，2017。台灣老年貧窮風險與年金制度。國發會，P1-22。
16. 陳明芳，2013。活力老化與老年經濟安全體系：歐陸與台灣的對話。人文及社會科學集刊，25:2，P175-219。
17. 孫友聯，2020。2020年勞保年金的危機與轉機。內部簡報資料。
18. 國發會，2020。2020-2070年人口推估報告。
19. 國發會，2021。2030年整體人力需求推估。
20. 國發會，2021。8月份重要統計資料手冊。
21. 勞動部，2019。108年國際勞動統計。
22. 勞動部，2020。109年國際勞動統計。
23. 衛福部，2017。老人生活狀況調查。

24. 衛福部，2020。89-108 年社會保障支出分析。
25. 衛福部，2021。高齡社會白皮書。
26. 鄭清霞，2014。老年貧窮與適足保障之研究。國發會委託研究報告。
27. 總統府國家年金改革委員會，2020，年金制度統計資料互動式查詢。

二、外文部分

1. Gonzales, V. (2007)。Globalization, Welfare Reform and the Social Economy: Developing an Alternative Approach to Analyzing Social Welfare Systems in the Post-Industrial Era。The Journal of Sociology and Social Welfare, 34(2): 187-211。
2. ILO，2008。Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work。
3. ILO，2008。ILO Declaration of Social Justice for a Fair Globalization。
4. ILO，2015。Decent Work Agenda: Four Pillars。
5. ILO，2015。Decent Work is Not Just A Goal –It Is a Driver Of Sustainable Development。
6. ILO，2017。Social and Solidarity Economy and the Future of Work。
7. ILO，2019。ILO Centenary Declaration for the Future of Work。
8. OECD，2014。All on Board Making Inclusive Growth Happen。
9. OECD，2018。The Framework for Policy Action on Inclusive Growth。Meeting of OECD Council at the Ministerial Level。
10. OECD，2019。Pensions at a Glance 2019，OECD and G20 Indications。
11. OECD，2020。Promotion an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer, OECD Publications。http://doi/10.1787/59752153-en.
12. OECD，2021。Employment Rate by Age Group (indicator). doi: 0.1787/084f32c7-en (Accessed on 06 October 2021)。
13. OECD，2021。Part-Time Employment Rate (indicator). doi: 10.1787/f2ad596c-en (Accessed on 06 October 2021)。



制度 變動 態

國內大事紀(109 年 1 月至 110 年 12 月)

國內制度簡表

國際比較資料

國內大事紀 (109 年 1 月~110 年 12 月)

109 年

月份	事 件
1 月	1 月 1 日起，因應基本工資調整為 23,800 元，「勞工保險投保薪資分級表」、「勞工退休金月提繳工資分級表」及「全民健康保險投保金額分級表」配合修正實施。
	1 月 1 日起，國民年金老年基本保證年金及原住民給付參照消費者物價指數(CPI)成長率調整為每月新臺幣 3,772 元。
	1 月 1 日起，老年農民福利津貼參照消費者物價指數(CPI)成長率調整為每月新臺幣 7,550 元。
	1 月 1 日起，中低收入戶老人生活津貼參照消費者物價指數(CPI)成長率調整，未達最低生活費 2.5 倍者，調整為每月新臺幣 7,759 元，最低生活費 1.5 倍以下者，調整為每月新臺幣 3,879 元。
	1 月 1 日起，榮民就養給付參照消費者物價指數(CPI)成長率及政府財政情形調整為每月新臺幣 14,558 元。
	1 月 1 日起，私校教職員退撫制度陸續啟動「人生週期預設選項」，讓未選擇投資標的之教職員，可藉由人生週期基金動態的資產配置及長期複利效果，提升退職所得；並開放新制施行後退休、資遣教職員可選擇留存或繳回退休金、資遣給與辦理分期請領及自主投資，以完善未來退休生活。
3 月	3 月 16 日起，私校教職員退撫制度尚未選擇投資組合之教職員，其每月新增提撥儲金將自動配置於人生週期基金。
6 月	6 月 3 日總統修正公布「國民年金法」，增訂符合社會救助法規定之中低收入戶為保險費補助對象，並比照所得未達 1.5 倍之保險費補助比率；有關第 40 條遺屬年金給付條件所設每月工作收入限制，參照勞工保險條例第 63 條規定，將月投保金額修正為基本工資，以符合目前社會現況及各社會保險內涵趨於一致。
	6 月 10 日總統公布「農民退休儲金條例」，行政院定自 110 年 1 月 1 日施行。農民退休儲金由農民與政府共同提繳農退儲金，作為年滿 65 歲農民未來退休養老使用，並與老農津貼共同構成老年農民經濟安全保障之制度。未滿 65 歲且未領取相關社會保險老年給付之農保被保險人，依其意願按月提繳農退儲金，提繳金額為勞動部公告之勞工每月基本工資乘以提繳比率計算，其提繳比率則由農民在 1%至 10%範圍內自行決定，農民日後如有調整提繳比率的需要，可於每年 5 月或 11 月向農會提出申請。
7 月	7 月起，勞退新制開辦屆滿 15 年，依規定提繳年資滿 15 年者，得選擇請領月退休金或一次退休金。
	7 月 16 日起，私校教職員退撫制度尚未選擇投資組合之教職員，其既有庫存部位(歷年累積提撥儲金)將採 2 年 4 次分批自動調整至「人生週期基金」，產生之損益將由教職員自行承擔。
8 月	8 月 28 日考試院會同行政院公告，軍公教人員退休撫卹基金提撥費率，由現行

月份	事 件
	12%·自 110 年 1 月 1 日起每年調升 1%·至 112 年為 15%。
11 月	11 月 12 日行政院農業委員會修正發布「從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法」·增訂農民依民法第 850 條之 1 規定·以完成農育權設定之農地參加農保之資格條件·以保障其加保權益。 11 月 20 日因應 110 年基本工資調整為 24,000 元·修正發布「勞工保險投保薪資分級表」及「勞工退休金月提繳分級表」·並自 110 年 1 月 1 日起施行。
12 月	12 月 10 日行政院農業委員會發布「農民退休儲金條例施行細則」·自 110 年 1 月 1 日施行·該施行細則係依據「農民退休儲金條例」第 32 條規定訂定之。

110 年

月份	事 件
1 月	1 月 1 日起·勞保普通事故保險費率調高 0.5%·按被保險人月投保薪資 10.5%計算(不含就業保險費率 1%)。 1 月 1 日起·因應基本工資調整為 24,000 元·「勞工保險投保薪資分級表」·「勞工退休金月提繳工資分級表」及「全民健康保險投保金額分級表」配合修正·自 1 月 1 日起實施。 1 月 1 日起·公務人員退休撫卹基金提撥費率調整為 13%·每年調升 1%·至 112 年調整為 15%。 1 月 1 日起·國民年金保險費率自 9%調整為 9.5%。 1 月 1 日起·全民健康保險一般保險費費率由 4.69%調升至 5.17%·補充保險費費率依法連動調整至 2.11%。 1 月 1 日起·開辦農民退休儲金·施行「農民退休儲金條例」及「農民退休儲金條例施行細則」。
4 月	4 月 28 日修正公布「勞工保險條例」第 29 條條文·考量禁止扣押專戶之保障不應只限於年金給付·本條例所定老年給付一次金及其餘勞保給付·亦具有社會照顧性質·參照就業保險法第 22 條規定·修正本條例所定保險給付均得開立專戶存入·專戶內之存款並不得作為抵銷·扣押·供擔保或強制執行之標的·以保護弱勢勞工或受益人之基本經濟安全。 4 月 30 日總統公布「勞工職業災害保險及保護法」·鑒於勞工保險普通事故保險與職業災害保險之保障目的不同·將現行職業災害保險規定自勞工保險條例抽離·單獨立法·除擴大納保範圍(新增 4 人以下事業單位·家事移工等強制納保)·提高投保薪資(自下限基本工資至上限 72,800 元)·提升各項給付保障(如失能年金依失能程度給付·不再依年資給付)外·並整合職業災害勞工保護法之規定·此外·因不同保險事故·同時請領職災保險及其他社會保險年金給付時·職災保險得考量給付金額·種類·其他生活保障因素者·予以減額調整(上限為 50%)·施行日期依行政院 110 年 7 月 19 日令·自 111 年 5 月 1 日起施行。
10 月	10 月 28 日考試院會同行政院重行釐定·自 111 年 1 月 1 日起·公教人員保險適用年金制度者之費率自 12.53%調降為 10.16%;不適用年金制度者之費率自 8.28%

月份	事 件
	調降為 7.83%。
11 月	11 月 24 日因應 111 年基本工資調整為 25,250 元，修正發布「勞工保險投保薪資分級表」及「勞工退休金月提繳分級表」，並自 111 年 1 月 1 日起施行。
12 月	12 月 7 日立法院三讀通過修正「農民健康保險條例」部分條文，增訂第 5 條之 1 放寬 50 歲以下、且未領取陸海空軍軍官士官服役條例第 23 條第 1 項第 2 款退休俸或退伍金之退伍軍人，於實際從農時得以參加農保，鼓勵該等人員盡早投入農業生產；修正第 7 條被保險人之自有農地被徵收或徵收前已與需地機構協議價購，致土地面積不符合加保規定，得續保一定期間，但年滿 65 歲且加保年資累計達 15 年者，不受續保一定期間之限制，避免老年農民因其農地被徵收或協議價購，影響其參加農保之資格；修正第 24 條刪除生育給付有關投保天數之限制，被保險人參加農保期間，本人或其配偶有分娩或早產者，得請領生育給付，避免因職域轉換導致影響請領生育給付之權益等。
	12 月 7 日立法院三讀通過修正「農民退休儲金條例」，配合「農民健康保險條例」部分條文修正草案增訂第 5 條之 1 規定，放寬 50 歲以下符合資格之退伍軍人加保，為保障該等對象之退休生活，於農退條例增訂第 3 條之 1，始符合該規定參加農保者亦得提繳農民退休儲金。
	12 月 28 日立法院三讀通過「陸海空軍軍官士官服役條例」、「公務人員退休資遣撫卹法」、「公立學校教職員退休資遣撫卹條例」、「政務人員退職撫卹條例」等修正案，修正重點如下： <ol style="list-style-type: none"> 1. 明定軍公教及政務人員依規定繳付的退撫基金費用，不計入繳付年度薪資收入課稅，新制回溯至 110 年 1 月 1 日施行，即 111 年度報稅時即可適用。 2. 明定軍公教退撫給與之調整機制，於消費者物價指數變動累積成長率達正負 5% 時，應予以調整，且為避免消費者物價指數變動達正負 5% 以上需時甚久，同時規範「至少每 4 年啟動調整一次」的機制。 3. 退休軍公教再任私校專任教師而停領退休俸者，將發給退休俸。

國內制度簡表

一、社會保險暨職業退休金制度

身份	勞工	軍職人員	公教人員	農民	未就業國民				
	第一層 (社會保險)	勞工保險 (普通事故保險)	軍人保險	公教人員保險	農民健康保險	國民年金保險			
實施日期	39 年 3 月	39 年 6 月	公：47 年 9 月 私校：69 年 10 月	74 年 10 月	97 年 10 月				
法令依據	勞工保險條例	軍人保險條例	公教人員保險法	農民健康保險條例	國民年金法				
主管機關	勞動部	國防部	銓敘部	行政院農業委員會	衛生福利部				
承保機關(保險人)	勞工保險局	臺銀人壽保險軍人保險部	臺灣銀行公教保險部	勞工保險局	勞工保險局				
監理機關	勞動部	無	公教人員保險監理委員會	農民健康保險監理委員會	國民年金監理會				
投保單位	勞工受僱或所屬單位	服務機關	服務機關	所屬農會	個人				
適用對象	年滿 15 歲以上、65 歲以下勞工	現役軍官、士官、士兵	1.法定機關(構)編制內之有給專任人員 2.公私立學校編制內之有給專任教職員	農會會員、年滿 15 歲以上 從事農業工作之農民	年滿 25 歲、未滿 65 歲 未能參加相關社會保險者				
給付項目	生育、傷病、失能、老年、死亡	身障、退伍、死亡、育嬰留職停薪、 眷屬喪葬	失能、養老、死亡、眷屬喪葬、育嬰留職停薪、 生育	生育、身障、喪葬	身障、老年、喪葬、遺屬、生育				
保險費率 (%)	法定	6.5-12 (不含就業保險費率 1%)	8-12	7-15	6-8				
	現行 (110 年)	10.5 (不含就業保險費率 1%)	9.94	12.53(適用年金制度者)、8.28(不適用年金制度者) (111 年 1 月 1 日起分別調降為 10.16%、7.83%)	2.55	9.5			
月投保薪資	24,000-45,800 元(111 年 1 月 1 日起為 25,250-45,800 元)		月支本俸	本俸(薪)或年功俸(薪)	10,200 元	18,282 元			
保險費 負擔比率	被保險人	有一定雇主	20	35	35	30	低收、重度以上身障	0	
		職業工會	60				中低收、所得未達一 定標準、輕/中度身障	30-45	
		漁會甲類會員	20				一般身分	60	
	雇主	有一定雇主	70	-	-	-	-	-	
		有一定雇主	10	65	65 (公務人員及公校)	32.5 (私校)	70	低收、重度以上身障	100
		職業工會	40					中低收、所得未達一 定標準、輕/中度身障	55-70
漁會甲類會員	80	一般身分	40						
費率調整機制及 政府法定責任	1.階梯費率 6.5%(98 年)至 12%(116 年)。但保險基金餘額 足以支付未來 20 年保險給付時，不予調高 2.如有虧損，在中央勞工保險局未成立前，應由中央主管機 關審核撥補(\$69)		1.費率由承保機構聘請精算師或委託精算 機構定期精算，並由主管機關評估保險實 際收支情形及精算結果，報請行政院覈 實釐定，並應送立法院備查(\$10) 2.105 年 1 月 1 日以後之虧損，除戰爭、 武裝衝突或其他不可抗力因素應計給之 給付金額由中央政府審核撥補外，應調 整費率挹注(\$5)	1.費率由承保機構委託精算機構定期精算，並由主管 機關評估保險實際收支情形及精算結果，報請考試 院會同行政院覈實釐定(\$8) 2.保險財務如有虧損，其屬於 88 年 5 月 30 日以前 之保險年資應計給之養老給付金額部分，由財政部 審核撥補；其餘虧損部分，應調整費率挹注(\$5)	本保險年度結算如有虧損，除由辦 理本保險業務機構之主管機關審核 撥補，並得申請中央主管機關予以 補助外，中央主管機關應即檢討虧 損發生原因；如認為應調整保險費 率時，應即依規定程序予以調整 (\$44)	1.階梯費率 6.5% (97 年)至 12% (120 年)，但保險基金餘額足 以支付未來 20 年保險給付 時，不予調高 2.本保險之財務，由政府負最後 支付責任(\$49)			
在保人數(萬人)	1,055.5(109/12)	21.7(109/12)	59.4(109/12)	104.6(109/12)	310.6(109/12)				
基金運用規模(億元)	7,625(109/12) ^(註 1)	175(109/12)	3,257(109/12)	-	4,178(109/12)				
未來基金餘額分析 (依最新精算結果)	1.最適精算假設下之長期平衡費率應為 27.94% 2.預估 115 年基金累積餘額將轉為負值		-	1.精算未來 50 年平準費率：10.16%(適用年金制度 者)及 7.83%(不適用年金制度者) 2.維持上述費率情況下，準備金足以支應未來 50 年 之給付	1.開辦即發生虧損，短絀由國庫撥 補，不足額向勞保基金借貸。至 109 年 12 月底，累積虧損 1,676 億元 2.精算長期平衡費率為 6.95%	1.保險最適提撥率 20.24% 2.費率維持 9.5%，基金於 137 年用盡；費率每 2 年調高 0.5% 至 12%，基金於 140 年用盡			
領取老年給付(年金)資格比較									
請領年金年齡	62 歲 (111 年為年滿 63 歲，113 年為年滿 64 歲，115 年 以後為年滿 65 歲)		(現行僅得領取一次金。給付規定：滿 5 年 者，給付 5 個基數；6-10 年，每超過 1 年增給 1 個基數；11-15 年，每超過 1 年 增給 2 個基數；第 16 年起，每超過 1 年 增給 3 個基數；保險滿 20 年者，每超過 年給付 1 個基數，最高以 45 個基數為限。 計 30 年年資可達 45 個基數。)	一次金：退休(職)、資遣、繳費滿 15 年且年滿 55 歲退保 者，可領取一次金，年資每滿 1 年給與 1.2 個月 ^(註 2) ，最 高 42 個月，但辦理優惠存款者最高 36 個月 年金：適用私校教職員、無月退休(職、伍)給與及優惠存 款制度之被保險人，除須符合一次金請領條件外，尚須符 合下列年資及起支年齡條件：(1)65 歲，投保年資 15 年； (2)60 歲，投保年資 20 年；(3)55 歲，投保年資 30 年	1.農保本身無老年給付，以「老年農民 福利津貼」替代 2.老農津貼(每月 7,550 元)領取資格： (1)年滿 65 歲國民 (2)在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每 年居住超過 183 日 (3)申領時參加農保之農民且加保年資 合計 15 年以上者 (4)申領時已領取勞工保險老年給付之 漁會甲類會員且會員年資合計 15 年 以上 (5)已領取社會保險老年給付者，於 87 年 11 月 13 日以後再加入農保者或 加入勞工保險之漁會甲類會員，不得 申領。 (6)自 102 年 1 月 1 日起，申請領取老 農津貼之老年農民應符合排富條款 (7)於 103 年 7 月 18 日前已參加農保， 且持續加保，於申領時加保年資合計 6 個月以上未滿 15 年者，發給半額 津貼	65 歲			
請領年金資格要件	保險年資合計滿 15 年			一次金：退保當月保險俸(薪)額 年金：退保前 10 年平均保險俸(薪)額 最高 35 年		年滿 65 歲			
老年給付計算基準	最高 60 個月投保薪資予以平均			0.75%-1.3% (總給付率最高 45.5%)		18,282 元			
採計年資上限	無			每提前 1 年減給 4%，最多減給 20%		最高 40 年			
年資給付率	1.55%					1.3%			
展延及減額年金	每延後 1 年加發 4%，最多加發 20%；每提早 1 年減給 4%， 最多減給 20%					-			
與其他保險之 銜接機制	1.與國保採年資併計、分別給付機制 2.與其他保險採年資保留機制			1. 退保時如不合請領公保養老給付條件，得於之後成就 其他社會保險請領條件或 65 歲時，再依公保退保時 年資，請領公保養老給付(\$26) 2. 公保及勞保年資均未達 15 年，但合計勞保年資達 15 年者，可依基本年金率(0.75%)及公保年資請領公保 年金給付(\$49)		國保年資可供勞保及公保(具有 任期之公職被保險人)併計年 資，以成就勞保及公保老年年 金給付條件。			

身份	勞工			軍職人員	公教人員		農民	未就業國民
第二層 (退休金制度)	勞工退休金制度		約聘僱人員 離職儲金	軍公教人員退休撫卹制度	政務人員離職儲金	私立學校教職員退休撫卹 制度	農民退休儲金	(無退休金制度)
	舊制	新制						
法令依據	勞動基準法	勞工退休金條例	各機關學校聘僱人員離職給與辦法	公務人員退休資遣撫卹法、公立學校教職員退休資遣撫卹條例、陸海空軍軍官士官服役條例	政務人員退職撫卹條例	學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例	農民退休儲金條例	
實施日期	73年8月	94年7月	84年7月	84年7月、85年2月、86年1月	93年1月	99年1月	110年1月	
主管機關	勞動部	勞動部	銓敘部	銓敘部、教育部、國防部	銓敘部	教育部	行政院農業委員會	
費率(%)	法定	2-15	6	12	軍、公、教：12-18	12	12	10以下
	現行 (110年)	每年3月底前 足額提撥	6	12	13	12	12	10以下
雇主責任	雇主負擔	雇主提撥不得少於 6%	政府與約聘僱 人員各按12% 費率負擔50% (6%)	65%	65%	65%(私立學校、學校主管 機關各32.5%)	農民於基本工資10%範 圍內提繳後，政府提繳相 同金額	
員工責任	-	員工可相對提撥，以 6%為上限	-	35%	35%	35%	-	
費率調整機制及 政府法定責任	雇主按月提撥之 勞工退休準備金 匯集為勞工退休 基金，最低收益 不得低於當地銀 行2年期定期存款 利率之收益；如 有虧損，由國庫 補足(\$56)	勞工退休金運用收 益，不得低於當 地銀行2年期定期 存款利率計算之 收益；如有不足 由國庫補足之 (\$23)	-	1.自110年1月1日起，每年調高1%，分3年調整， 至112年調高至15% 2.由政府負最後支付保證責任，當退撫基金3年 實際平均運用收益低於臺灣銀行2年期定期存款 利率計算之收益，由國庫補足其差額(軍\$29、公\$7、 教\$8、退撫基金管理條例\$5)	-	儲金統一管理運用時之收 益及選擇風險程度最低之 投資組合運用收益不得低 於當地銀行2年期定期存 款利率計算之收益，如有不 足，由國庫補足之(\$10)	農民退休儲金運用收 益，不得低於以當地銀行 2年期定期存款利率計算之 收益；有不足者，由國庫 補足之(\$15)	
人數(萬人)	70.9(109/12) ^(註3)	708.4(109/12)	-	67.2(109/12)	-	5.0(109/12)	4.6(110/01)	
基金運用規模(億元)	8,976(109/12)	27,225(109/12)	-	6,403(109/12)	-	610(109/12)	-	
未來基金餘額分析 (依最新精算結果)	-	-	-	1.精算未來50年最適提撥率：公務人員26.27%、教 育人員30.24%、軍職人員12.34% 2.維持現行提撥費率12%，預估基金用盡年度(新制) ：公務人員130年、教育人員129年、軍職人員未來 50年內不會用盡	-	-	-	
領取月退休金(年金)資格比較								
請領年資年齡		60歲		1.公教人員：年資滿15年，請領年齡逐年延後至65歲 (公120年、教122年起)，高級中等以下學校校長及 教師為58歲，危勞職務維持70制(15年+55歲) 2.軍職人員：年資滿20年，無年齡限制；或年資滿15 年且年滿60歲		年資滿25年，無年齡限 制；或年滿60歲(分期請領 於每年1月及7月發放)	65歲	
請領年資資格要件		工作年資滿15年		1.公教人員：「最後在職15年之平均俸(薪)額(逐年調整至 118年起)」2倍×月退休金給付率，並按審定退休年資， 依上述法令附表3規定之退休所得替代率計算上限金額 2.軍職人員：「現役同官階俸級人員服役最後1/5年資 之本俸平均數」2倍×55%，每增加年資1年，俸率 增加2%	參加離職儲金制度之政務人員 於退職或死亡後，一次核發 公、自提儲金本息(\$5、\$81)	以一次給付應領取總額，投 保符合保險法規定之年金 保險或由儲金管理會提供 分期請領之設計，作為定期 發給之退休金(\$20)	退休儲金專戶本金及累 積收益，依據年金生命 表，以平均餘命及利率等 基礎計算所得之金額 (\$15)	
月退休金計算基準		勞工個人之退休金專 戶本金及累積收益， 依據年金生命表，以 平均餘命及利率等基 礎計算所得之金額 (\$23)		1.公教人員：40年 2.軍職人員：無		-	-	
採計年資上限		-		1.公教人員：所得替代率最高62.5%(逐年調降至118 年起) 2.軍職人員：軍官俸率最高90%、士官俸率最高95%		-	-	
所得替代率		-		1.公教人員：每提前1年減給4%，最多減給20% 2.軍職人員：無		-	-	
展延及減額年金		無，符合失能或身心 障礙相關條件，可提 前請領，無年齡限制 (\$24-2)		1.公教人員：每提前1年減給4%，最多減給20% 2.軍職人員：無		無，惟配合私校組織變更、 停辦或精簡者，符合相關條 件者，得辦理彈性退休	無，符合失能或身心障礙 相關條件，可提前請領， 無年齡限制(\$16)	
與其他退休金制度 之銜接機制		-		公教人員退撫制度與其他退休金制度採年資併計、分別 給付機制；軍職人員無		-	-	

註1：勞工保險基金運用規模僅含普通事故保險。

註2：此係公保被保險人88年5月31日以後保險年資之給付標準，而88年5月30日以前之保險年資，依原公務人員保險法或原私立學校教職員保險條例規定標準計算。

註3：勞工退休金舊制人數係指實際適用人數。

資料來源：勞動部勞工保險局網站(<https://www.bli.gov.tw/>)、臺灣銀行網站(<http://www.bot.com.tw/Pages/default.aspx>)、勞動部網站(<https://www.mol.gov.tw/>)、公務人員退休撫卹基金網站(<http://www.fund.gov.tw/mp.asp?mp=1>)、財團法人中華民國私立學校教職員退休撫卹離職資遣儲金管理委員會網站(<http://www1.t-service.org.tw/bin/home.php>)、勞動部勞動基金運用局網站(<https://www.blf.gov.tw/>)、勞動部、勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估(107年)、國民年金保險費率精算及財務評估報告(109年)、公教人員保險第8次保險費率精算(109年)、公務人員退休撫卹基金第7次精算評估報告(108年)。

二、老年福利津貼比較表

津貼名稱 比較項目	老年基本保證年金 ^(註 1)	原住民給付 ^(註 2)	老年農民福利津貼	中低收入老人生活津貼	榮民就養給付	總計
實施日期(年月)	97 年 10 月(91 年 1 月)	97 年 10 月(91 年 1 月)	84 年 6 月	87 年 6 月	57 年 11 月	
法令依據	國民年金法	國民年金法	老年農民福利津貼暫行條例	中低收入老人生活津貼發給辦法	國軍退除役官兵就養安置辦法	
主管機關	衛生福利部	衛生福利部	行政院農業委員會	衛生福利部、各縣市政府	國軍退除役官兵輔導委員會	
適用對象	<ol style="list-style-type: none"> 年滿 65 歲在國內設有戶籍，且於最近 3 年每年居住超過 183 日，且未經政府補助收容安置，或領有各類退休給與或津貼之國民 符合排富條款：財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計未達新臺幣 50 萬元；個人所有之土地及房屋價值合計未達新臺幣 500 萬元 	<ol style="list-style-type: none"> 年滿 55 歲至未滿 65 歲之原住民在國內設有戶籍，且未經政府補助收容安置，或領有各類退休給與或津貼之國民 符合排富條款：財稅機關提供保險人公告年度之個人綜合所得稅各類所得總額合計未達新臺幣 50 萬元；個人所有之土地及房屋價值合計未達新臺幣 500 萬元 	<ol style="list-style-type: none"> 年滿 65 歲國民在國內設有戶籍，且於最近 3 年內每年居住超過 183 日 申領時參加農保之農民且加保年資合計 15 年以上者，或申領時已領取勞工保險老年給付之漁會甲類會員且會員年資合計 15 年以上 已領取社會保險老年給付者，於 87 年 11 月 13 日以後再加入農保者或加入勞工保險之漁會甲類會員，不得申領 自 102 年 1 月 1 日起，申請領取老農津貼之老年農民應符合排富條款^(註 3) 於 103 年 7 月 18 日前已參加農保，且持續加保，於申領時加保年資合計 6 個月以上未滿 15 年者，發給半額津貼 	<ol style="list-style-type: none"> 年滿 65 歲，實際居住於戶籍所在地直轄市、縣(市)，且最近 1 年居住國內超過 183 日 未接受政府公費收容安置 家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過本部或直轄市政府當年公布最低生活費標準^(註 4)之 2.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍 全人口存款本金、投資及有價證券按面額計算之合計金額，未超過一定數額。(1 人為新臺幣 250 萬元，每增加 1 人，以增加 25 萬元為限) 全人口所有之土地或房屋未逾越合理之居住空間者。其評定基準，由直轄市、縣(市)政府定之 未入獄服刑、因案羈押或依法拘禁 	因作戰、因公或其他原因身心障礙，或年滿 61 歲，且具一定條件及資產調查之榮民	
給付額度(元/每月)	3,772	3,772	7,550	低收入(未達 1.5 倍)：7,759 中低收入(達 1.5 倍以上，未達 2.5 倍)：3,879	14,558	
109 年度受益人數(人)	498,971	42,920	577,548	173,011	32,770	1,325,220 (占老年人口比率 35.0%)
109 年度給付總額(億元)	233	19	523	138	64	977

註 1：敬老福利生活津貼自 91 年 1 月實施，主管機關為內政部，法令依據為「敬老福利生活津貼暫行條例」，至 97 年 10 月國民年金開辦後，併入國民年金法第 31 條，改發老年基本保證年金，並逐步落日。

註 2：原住民敬老福利生活津貼自 91 年 1 月實施，主管機關為原住民族委員會，法令依據為「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」，至 97 年 10 月國民年金開辦後，併入國民年金法第 53 條(仍由原住民族委員會編列預算)，改發原住民給付，並逐步落日。

註 3：老農津貼之排富規定，自 102 年 1 月 1 日起，始申請領取老農津貼之老年農民依財稅機關提供中央主管機關公告年度之農業所得以外之個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上，或扣除農地、農舍、尚未徵收及補償之公共設施保留地、未產生經濟效益之原住民保留地及未產生經濟效益具公用地役關係之現有道路後，個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上者，不能領取老農津貼；惟沒有農舍者，其個人所有實際居住之唯一房屋，該房屋評定標準價格及其土地公告現值合計未超過新臺幣 400 萬元者，得按其價值全數扣除；超過者，以扣除新臺幣 400 萬元為限。另自 107 年 1 月 1 日起，對於已領取老農津貼者，於其個人所有之土地及房屋未新增下，因土地公告現值或房屋評定標準價格調升，得不受土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元之限制。

註 4：109 年度各縣市最低生活費用標準：臺北市為 17,005 元、新北市 15,500 元、桃園市 15,281 元、臺中市 14,596 元、臺南市 12,388 元、高雄市 13,099 元、臺灣省 12,388 元、金門縣及連江縣 11,648 元。

資料來源：各制度受益人數暨發放金額等，查閱各主管機關網站公布資料或洽承辦人員。

國際比較資料

一、OECD 主要國家強制性年金制度類型

國家	第一層年金	第二層年金	
		公共年金	私人年金
澳洲	標的給付	-	提存式確定提撥制
加拿大	基礎年金(以居住為條件)+標的給付	確定給付	-
智利	標的給付	-	提存式確定提撥制
法國	最低年金	確定給付+點數方案	-
德國	-	點數方案	-
希臘	基礎年金(以居住為條件)	確定給付+名義上確定提撥制	-
義大利	-	名義上確定提撥制	-
日本	基礎年金(以繳費為條件)	確定給付	-
韓國	基礎年金(以繳費為條件)	確定給付	-
葡萄牙	最低年金	確定給付	-
西班牙	最低年金	確定給付	-
瑞典	標的給付	名義上確定提撥制+提存式確定提撥制	提存式確定提撥制
英國	基礎年金(以繳費為條件)	-	提存式確定提撥制
美國	-	確定給付	-

註 1：第一層年金通常提供某種絕對、最低的退休生活保障，其給付額度與在職時的所得無關，包括：(1)基礎年金(basic)：分為以居住為條件(residence-based)及以繳費為條件(contribution-based)的給付等 2 類，分別依據居住年數及繳費年資提供不同額度的給付；(2)標的給付(targeted)：提供符合居住年數要求，且經濟狀況較差的退休者較高額度給付，亦即須經所得或資產調查的年金給付；(3)最低年金(minimum)：提供繳費式年金或所有年金方案合計後的最低給付額度。

註 2：第二層年金為所得相關年金，主要在維持退休後的生活水準與在職時不會落差太大，分為公共年金和私人年金 2 類，公共年金包括確定給付(DB, defined benefit)、點數方案(points)、提存式確定提撥制(FDC, funded defined contribution)及名義上確定提撥制(NDC, notional defined contribution)等 4 類；私人年金包括確定給付及提存式確定提撥等 2 類。

註 3：瑞典及英國第二層年金中的私人年金為半強制性(quasi-mandatory)方案，係建立在集體協議的基礎上，且具有相當高的涵蓋率。

註 4：本表係呈現各國最新立法狀況(適用於 2018 年進入職場的 22 歲工作者)。

資料來源：OECD(2021) Pensions at a Glance 2021：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing。

二、OECD 主要國家年金制度概況(1)

國家	年金毛所得替代率 (以收入在全國平均水準者為例)(%) ^(註 1)			公共年金制度內涵								
	強制性 公共年金	強制性公共 年金+強制性 私人年金	志願性 年金	第一層年金額度占毛平均薪資比率 (2020) (%)			年金繳費率(2020) (以收入在全國平均水準 者為例) (%)		法定退休年齡 (歲·男/女)		年資給付 率(%) ^(註 1)	給付計算基準 (平均薪資) ^(註 1)
				基礎年金	標的給付	最低年金	總費率	受僱者/雇主	現況 ^(註 2)	未來 ^(註 1)		
澳洲	0.0	31.3	-	-	27.0	-	-	-	66	67	-	-
加拿大	38.8	38.8	24.5	12.9 (以居住為條件)	19.2	-	10.5	5.25/5.25	65	65	0.83	終身
智利	0.0	31.2	-	-	16.5	17.7	-	-	65 (最低年金、 標的給付) 65/60 (提存式 確定提撥制)	65 (最低年金、 標的給付) 65/60 (提存式 確定提撥制)	-	-
法國	60.2	60.2	-	-	28.4	20.2	27.8 ^(註 3)	11.3/16.5 ^(註 3)	63.5 (確定給 付、最低年金) 64.5 (點數方案)	65 (確定給付、 最低年金) 66 (點數方案)	1.16	最佳 25 年 (確定給付制) 終身(點數方案)
德國	41.5	41.5	14.1	-	19.3	-	18.6	9.3/9.3	65.7	67	-	終身
希臘	72.6	72.6	-	21.8 (以居住為條件)	-	-	26.5	6.7/19.8	62	66	1.14 ^(註 5)	終身
義大利	74.6	74.6	-	-	19.8	22.7	33.0	9.19/23.81	62	71	-	終身
日本	32.4	32.4	23.1	15.1 (以繳費為條件)	18.0	-	18.3	9.15/9.15	65	65	0.55	終身
韓國	31.2	31.2	-	11.9 (以繳費為條件)	7.8	-	9.0	4.5/4.5	62	65	0.51	終身
葡萄牙	74.9	74.9	-	-	27.0	28.6	22.7	7.2/15.5	65.3	68	2.13 ^(註 3)	最佳 40 年
西班牙	73.9	73.9	-	-	20.4	35.5	28.3 ^(註 4)	4.7/23.6 ^(註 4)	65	65	2.70 ^(註 5)	最後 25 年
瑞典	41.3	53.3	-	-	22.2	-	17.8	7.0/10.8	65	65	-	終身
英國	21.6	49.0	-	16.7 (以繳費為條件)	21.6	-	25.8 ^(註 3、4)	12/13.8 ^(註 3、4)	66	67	-	-
美國	39.2	39.2	42.1	-	15.6	-	10.6	5.3/5.3	66	67	1.23 ^(註 3)	最佳 35 年
OECD 平均	42.2	51.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

註 1：指 2020 年進入職場且持續工作之 22 歲工作者，其未來的一般退休年齡、年資給付率、給付計算基準，以及於一般退休年齡退休時的年金所得替代率。

註 2：指 22 歲進入職場，持續工作而於 2020 年退休者之一般退休年齡。 註 3：繳費率或年資給付率隨收入而有不同。

註 4：西班牙及英國係涵蓋 2020 年該國不同社會安全制度之費率。

註 5：年資給付率隨服務年資而有不同。

資料來源：OECD(2021) Pensions at a Glance 2021：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing，本文自行製表。

三、OECD 主要國家年金制度概況(2)

國家	扶老比 (老年人口/工作年齡人口,%)		老年貧窮率 (老年人口之所得低於等值化家戶可支配 所得中位數 50%的比率,%)	年金公共支出占 GDP 比率 (%)		公共年金基金規模 (2020 或最近年度)	
	2020	2050	最近資料年度	2018-2020	2050	公共年金基金占 GDP 比率(%)	公共年金基金金額 (百萬美元)
澳洲	27.7	41.6	23.7	2.6	2.3	8.2	110,571
加拿大	29.8	44.9	12.3	5.3	6.2	25.6	438,314
智利	19.7	44.6	17.6	-	-	4.4	10,787
法國	37.3	54.5	4.4	14.8	14.3	6.7	186,400
德國	36.5	58.1	9.1	10.3	12.2	1.2	45,492
希臘	37.8	75.0	7.5	15.7	13.6	-	-
義大利	39.5	74.4	11.3	15.4	16.2	5.4	107,828
日本	52.0	80.7	20.0	10.1	9.3(2040)	33.0	1,714,783
韓國	23.6	78.8	43.4	1.3	5.9	45.1	795,652
葡萄牙	38.6	71.4	9.0	12.7	12.6	8.5	19,898
西班牙	32.8	78.4	10.2	12.3	13.0	0.2	2,419
瑞典	35.9	45.5	11.4	7.6	7.0	31.8	171,626
英國	32.0	47.1	15.5	7.7	8.3	1.8	47,282
美國	28.4	40.4	23.1	5.0	5.8	13.4	2,811,716
OECD 平均	30.4	52.7	13.1	9.0 ^(註 1)	10.4 ^(註 1)	13.9 ^(註 2)	6,777,376 ^(註 2)

註 1：指有完整時間序列資料的 29 個 OECD 國家平均。

註 2：指有設立公共年金基金的 OECD 國家，其公共年金基金合計金額，以及該合計金額占總 GDP 之比率。

資料來源：OECD(2021) Pensions at a Glance 2021：OECD and G20 Indicators, OECD Publishing，本文自行製表。

老年經濟安全制度專刊：第 5 期

發行者：國家發展委員會 人力發展處

編輯委員：林至美 謝佳宜

責任編輯：沈志勳 賴宜櫻

編撰人員：

制度概況

我國老年經濟安全制度現況(109 年)

壹、概論	邱雅芳
貳、社會保險	賴宜櫻
參、職業別退休金	蔡宜縉
肆、高齡化商業保險	阮玥慈

國際情勢

跨國工作者之老年經濟安全保障	吳啟新
數位時代下電傳工作者勞動與社會保障之探討	成之約

名家觀點

高齡化趨勢下的勞保老年年金財務規劃：借鏡德國與日本	王靜怡、鄭清霞
全球化與高齡化浪潮下的台灣銀髮與高齡就業及老年經濟安全： 催生社會團結經濟與融合性就業政策	周玟琪

制度動態

國內大事紀(109 年 1 月至 110 年 12 月)	賴宜櫻
國內制度簡表	賴宜櫻
國際比較資料	蔡宜縉

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

老年經濟安全制度專刊. 第 5 期/國家發展委員會人力
發展處編著. -- 初版. -- 臺北市：國家發展委員會
人力發展處, 民 110.12

面；公分

ISBN 978-986-5467-77-7(平裝)

1.CST：老人福利 2.CST：社會安全 3.CST：年金

544.85

110022208

老年經濟安全制度專刊 第 5 期

編著者：國家發展委員會 人力發展處

出版機關：國家發展委員會 人力發展處

地址：10020 臺北市中正區寶慶路 3 號 4 樓

電話：02-23165300

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國 110 年 12 月

版次：初版 第 1 刷

電子出版品：本書同時刊載於國家發展委員會網站，網址為

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A76B7230ADF29736&s=78D44431464E02FA>

定價：新臺幣 400 元

編號：(110)015.0803

G P N：1011002300

I S B N：978-986-5467-77-7(平裝)

展售處：

三民書局：10045 臺北市中正區重慶南路 1 段 61 號

TEL：886-2-23617511 FAX：886-2-23613355

<http://www.sanmin.com.tw/>

五南文化廣場臺中總店：40042 臺中市中山路 6 號

TEL：886-4-22260330 FAX：886-4-22258234

<http://www.wunan.com.tw/>

國家書店松江門市：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓

TEL：886-2-25180207 FAX：886-2-25180778

國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>



國家發展委員會
人力發展處



GPN 1011002300
ISBN 978-986-5467-77-7
定價 400元(平裝)