

## 第 1 頁：年金改革為何要分期進行？

### 一、年金制度非常複雜

我國的年金制度非常複雜，包括：軍人保險、軍人退撫、公教人員保險(公務員、公校教職員、私校教職員)、公務人員退休、學校教職員退休、私校退撫、政務人員退職、法官退養金、勞工保險、勞工退休、國民年金、老農津貼、農民健康保險條例等 13 種制度，依不同職業別設計老年(退休)經濟安全制度。

### 二、制度內涵差異極大

不同的社會保險與退休金制度的給付條件、資格、財源、保障水準參差不齊。給付型態又有一次給付與年金給付兩種選擇；制度架構也混雜著恩給制、確定給付制(DB)，以及確定提撥制(DC)。而軍公教退休(伍)金制度雖名為提撥制，卻採不足額提撥，再由政府負最終支付責任的確定給付制，與確定給付的軍公教人員保險無異，提撥費率與保險費率分攤，也都是軍公教負擔 35%、政府負擔 65%。再者軍公教人員保險設定高額保險費率作為完全準備，導致保險費率高而給付水準低。形成厚層的軍公教退休金，薄層的軍公教保險給付，與勞工保險較厚、勞退新制較薄的情形剛好相反。

### 三、國保與農保給付偏低

國民年金保險的給付水準與個人所得無關，是以基本工資納保，費率固定，給付水準偏低，40 年年資才 9507 元。而老年農民福利津貼不是社會保險，也不是退休金，而是社會津貼，每月 7256 元。農民健康保險的醫療給付已移入全民健康保險，沒有醫療給付了，只有生育、身心障礙及喪葬給付。但沒有老年給付。因此，老年農民的經濟安全堪慮。

### 四、採納年金改革委員建議

大多數國民難以理解我國的老年經濟安全何須有如此分歧複雜的制度設計。就因為制度太複雜，而且保障差異太大，不容易在一年內一次改革到位。年金改革委員會議中，多位委員提出分階段改革建議。

1. 現階段：在現制軍、公、教、勞、農、國民分立的社會保險與退休(伍)金制度下進行制度內涵改革，使制度內涵原則趨於一致；軍人退撫制度單獨設計。但除軍人服役特性所需的差異設計外，其餘制度內涵仍宜與公教人員一致。
2. 中長期：立基於現階段年金改革成果，俟制度上軌道，穩定實施後，研議各年金制度整合的可行性及其方向，以發揮年金制度作為保障老年經濟安全與社會團結的制度功能。同步建立監控機制，每 5 年或 10 年定期檢討制度運作所面對的挑戰與回應未來社會人口變遷的趨勢。

## 第 2 頁：為何分議題而非以職業別討論

此次年金改革會議就年金制度的主要內涵：**制度架構、給付、領取資格、財源、制度轉換、基金管理、特殊對象**等分組(項)議題進行討論，而不採軍、公、教、勞、農、國民等不同職業別保險與退休金制度分別討論，主要理由是：

### 一、年金改革不是針對特定職業別

蔡總統一再宣示此次年金改革不是針對特定職業別進行改革，而是全面檢討制度改革。因此，針對年金制度共同的議題，在國家年金改革委員會的 20 次委員會議中，除了分別就現行各種年金制度進行簡報，並廣泛討論之外，也將年金制度的主要內涵逐一討論。

### 二、全面檢視職業別年金制度差異

我國的 13 種年金制度復雜歧異，不僅給付條件、領取資格、財源、保障水準參差不齊，制度間轉換、基金管理也各有不同設計。其中也有因歷史背景、制度銜接等帶來的特殊對象保障的特例，國人對於這些現象早有批評，並要求檢討改善。

### 三、檢討年金制度共同面對的困境

我國的各年金制度經歷半個多世紀的演進，除經常被質疑的保障水準不一、政府撥補差別之外，共同也都存在嚴重的財務缺口，其問題核心在於保費偏低或提撥不足、所得替代率太高、請領年齡太早、平均投保(提撥)薪資採計期間太短、基金投資報酬率偏低、平均餘命延長導致支領年數延長等造成的年金財務危機。如果不將這些共同議題逐項檢討，尋求改善，難以使年金制度永續發展。

### 第3頁：為何要加速處理18%優惠存款

#### 一、18%優惠存款的政策目的

民國47年訂定「陸海空軍退伍除役官兵優惠儲蓄存款辦法」，軍人退伍金一次給付可存入臺灣銀行領取優惠利息。49年公務人員、54年教育人員分別比照辦理。63年又發布「退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點」，將公務人員保險養老給付納入優惠利息存款範圍。隔年，學校退休教職員比照辦理。優惠存款政策目的是為了讓早年待遇偏低的軍公教人員，將其退休金一次給付轉存優惠存款，以利息取代月退休(役)金，以及因應60年代石油危機帶來的通貨膨脹壓力的臨時性行政措施。

#### 二、18%優惠存款固定利率

民國49年時臺灣銀行一年期定存利率為17%，優惠存款利率訂為24%。自50年12月1日起的退休金優惠儲蓄存款利率為月息1.8%，年息21.6%。59年底修正，比照一年期存款利率，加50%優惠利率計算，年息為 $9.5\% \times 1.5 = 14.25\%$ 。68年4月再修正，除比照一年期存款利率加50%優惠利率計算外，另對退休金利息給予14.25%的下限保障（當年年息為 $11.13\% \times 1.5 = 16.7\%$ ）。72年12月起，優惠存款利率下限由14.25%提高為18%，而當年銀行一年期定存利率為年息 $7.55\% \times 1.5 = 11.33\%$ ，低於保障下限，故採用18%，這也就是後來通稱的18%優惠存款利率的由來。

#### 三、銀行定存利率已快速下滑

銀行一年期定存利率已經從72年的7.55%，降到90年的2.95%、99年的1.16%、105年的1.07%，軍公教優惠存款利率仍然維持18%不變，導致政府與臺灣銀行補貼優惠存款利息的負擔越來越沉重。

#### 四、軍公教待遇已調升

此外，民國63年各行業起薪教師是3480元（190薪額）、公務人員為1980元（330薪點），而其他行業則是3580元。顯示公教人員起薪偏低。60年代以後幾波的軍公教待遇調高之後，到69年時，公務人員起薪已提高到6580元、教師7480元，已比其他行業就業者起薪平均的6175元高了，而優惠利息存款制度仍然繼續存在，就不合理了。

#### 五、優惠存款只是行政命令

優惠存款利息早年都是以行政命令規定。直到民國99年8月公務人員退休法修正公佈施行，第32條第一項納入「退撫新制實施前任職年資，依前條或退撫新制實施前原規定標準核發之一次退休金及退撫新制實施前參加公務人員保險年資所領取之養老給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款。」第二項規定「兼具退撫新制實施前、後任職年資且支（兼）領月退休金人員，其退休所得如超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比（以下簡稱退休所得比率上限），在依本法支（兼）領之月退休金不作變動之前提下，應調整其養老給付辦理優惠儲存之金額。」但是，軍人、教育人員之退休（伍）金與養老給付優惠存款並未

法制化。此外，依「陸海空軍退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法」規定，軍人退除給與包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。該行政命令已超出優惠存款係以一次退除給與及保險養老給付額度之外，將勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金全部納入優惠存款，也不符優惠存款利息的原訂政策目的，明顯不合理。

#### **六、適用人員一直要到144年以後才終止**

優惠存款一直拖到84年公務人員（85年教育人員、86年軍人）退撫新制實施才停止適用。但是退撫新制實施前的舊年資的一次退休金與軍公教保險養老給付仍然適用優惠利息存款。預估到144年以後才會真正終止。

#### **七、加速改革18%優惠存款有正當性**

據此，改革18%優惠存款利息具有高度的正當性與迫切性。至105年6月底，優惠存款45萬7911戶，金額總計4623億，105年政府負擔優惠存款利息補貼778億(中央425億、地方353億)。調降18%優惠存款絕對符合公平正義原則。

#### **八、18%優惠存款改革原則**

領有軍公教人員退撫新制實施前的舊制年資的一次退休金與軍公教人員保險養老給付而存入優惠存款，其月退休金給付總額在一定金額以上者【例如，基本工資、25,000元(年終慰問金發放基準)、低收入戶最低生活費2倍，或32,160元(公務員委任一職等薪俸)】其優惠存款在一段期間存單約滿後，不再續存，本金交還本人。

## 第 4 頁：為何必須調降所得替代率？

### 一、公共年金的目的是保障適足老年經濟安全

公共年金的設計目的是為了保障老年(退休)後的經濟安全，其額度通常以能維持老年適足的經濟生活水準為原則。而強制性年金保險或有國民基本年金的第二層的附加年金，通常是與在職時的薪資所得相關(Earning-Related Pension)，避免退休前後的生活水準落差過大，故以所得替代率作為比較基準。而僅有國民基本年金的國家，例如，澳洲、紐西蘭、愛爾蘭、以色列、荷蘭等，其基本年金就不會以所得替代率來衡量，而是以年金給付占勞工平均所得的百分比來表達。其中有些國家外加「強制性私人年金」作為第二層年金，例如澳洲、荷蘭、以色列等國。

### 二、各國的年金所得替代率約 50-60%

以 OECD 國家為例，公共年金的毛所得替代率(課稅前)平均大約在 50-60%，表示老年或退休後的生活所需約是退休前的五、六成就可以過著適足的生活。

所得替代率訂得越高，換算成年資給付率(所得替代率/年資)也就高，保險(提撥)費率也必然要高，投資報酬率也要假設較高，才可能實現高的所得替代率。保費(提撥)提高就要繳得多，必然造成受僱者工作期間可支配所得降低、雇主的分攤保費(提撥)負擔增加。據此，OECD 國家的強制性公共年金的毛所得替代率平均為 41.3%，加上強制性私人年金之後，毛所得替代率平均為 52.9%。如果再加上非強制性私人年金(第三層)，毛所得替代率平均也僅提高到 57.6%。

### 三、我國的年金所得替代率超高

目前我國各職業別年金的所得替代率是軍公教人員明顯高於勞工。以 35 年資為例，公教人員的公教保險加退休金並含優惠存款利息的所得替代率，三者合計可達 90-95%，勞工是勞工保險(54.25%)加預期勞退金(20.83%)，兩者合計約 75.08%。但是，軍公教人員以「本俸加專業加給」或以「本俸加學術研究費」之薪俸制度複雜，因此所得替代率採用「本俸 2 倍」作為分母，其實是比實質薪資高。大部分公教人員實質薪資平均約是本俸的 1.6-1.7 倍。因此以本俸 2 倍計算所得替代率，會低估實質薪資的所得替代率，所以應該要再乘以 111.8% 左右。亦即，年資高的軍公教人員的實質薪資所得替代率就會超過 100%。

顯示，我國的軍公教人員、勞工年金所得替代率均比 OECD 國家高出許多，如果不調降，即使調高費率也根本無法支應如此高的所得替代率，以致基金財務缺口日益擴大，破產的日子很快到來。

## 第 5 頁：為何請領年金的年齡要延後？

### 一、我國各種年金制度領取年齡不一

同樣是為了老年經濟安全而設計的年金制度，請領年齡卻參差不齊，公務人員採年資加年齡的 85 制、教育人員 75 制、勞退新制 60 歲、勞工保險 107 年調高到 61 歲(115 年調高到 65 歲)、國民年金 65 歲、老農津貼 65 歲。

### 二、國人平均餘命已超過 80 歲

軍公教人員保險與退休金制度皆未配合人口快速老化、少子女化、平均餘命延長的趨勢調整。臺灣於民國 45 年時的男性平均餘命才 60.17 歲、女性 64.22 歲。59 年時男性平均餘命提高到 66.66 歲、女性 71.56 歲。70 年時男性是 69.74 歲、女性 74.66 歲。90 年時男性是 74.06 歲了、女性 79.90 歲，平均 76.74 歲。105 年男性 77.01 歲、女性 83.62 歲，平均已達 80.2 歲。也就是說，半個世紀來，國人平均餘命已增加 18 歲，且繼續長壽中。

### 三、人口快速老化與少子女化

人口加速老化，扶老比也跟著上升。民國 85 年時，每 8.8 個青壯人口扶養一位老人，到了 104 年時，每 5.6 個青壯人口扶養一個老人。到了 120 年時每 2.6 位青壯人口要扶養一個老人，育齡婦女總生育率僅 1.18 (2015 年)。未來繳保費的人少，領年金的人多。

### 四、延後請領是世界潮流趨勢

目前 OECD 國家有 19 國基本年金的請領年齡為 65 歲；9 國超過 65 歲，最高為 67 歲。未滿 65 歲即可請領的國家只剩 6 個。第二層年金的請領年齡有 13 國是 65 歲；11 國低於 65 歲；有 5 國已超過 65 歲。早退減額年金以 5 年居多，最短為 1 年。

OECD 國家平均領取年金年齡為 65.5 歲，歐盟平均為 65.2 歲。未來年金請領年齡 16 國維持 65 歲。有 12 國已延長到 65 歲以上，最高為 68 歲。只有 6 國仍維持在 65 歲以下。鄰近的日本國民年金從 2013 年起調高到 65 歲、厚生年金與共濟年金到 2025 年也逐年調高到 65 歲。韓國從 1998 年起也逐年調高到 65 歲。

### 五、延後請領年齡要有減額配套

如果請領年金的年齡沒有隨平均餘命延長而延後，領取年金的年數將大幅增加，如果工作年數一樣，繳費期間不變，領年金的時間越長，繳交的保費（提撥

金)當然就不夠給付，基金的財務缺口就會越來越大，後果是下一個世代的人承擔債務。顯然，我們必須儘早將請領年金的年齡延後，且縮短不同職業別間的差距。只是，在延後請領年齡的同時，必須規劃早退人員的減額年金、延退人員的增額年金，以及危險勞務、性質特殊的職務的額外提前請領資格。例如，礦工、職業運動員、警察、消防、幼兒園教保人員、國中小教師等。

## 第 6 頁：為何需要延長平均投保薪資採計期間

### 一、平均投保薪資採計期間越長越合理

平均投保(或提撥)薪資採計期間越長，平均投保(或提撥)薪資與平均實質薪資的差距越小，繳交保費(或提撥金)的總額與領取年金的總額越接近，也就是較不會出現提撥不足(繳少領多)的現象，估計所得替代率的誤差也就越小，以多報少與臨退升遷的道德風險也相對越少，故 OECD34 個國家中有確定給付的所得相關年金制度者幾乎都採計終身工作年資，最少也採計 24 年年資。採計終身工作年資計算年金給付標準，就是工作期間繳多少，老年(退休)時領多少，誰也不佔誰的便宜。

### 二、我國的年金制度平均投保薪資採計期間均太短

每個人的投保(提撥)薪資是依在職時的每月實質薪資計算。但是，退休時卻以最後 1 個月或 60 個月平均投保薪資計算退休金(參考下表)，一定會發生繳少領多的現象。亦即，工作時以每月實質薪資繳保費(提撥)，老年(退休)時卻以較高薪資計算給付，固然對個人有利。但是，必然使基金財務缺口日益擴大，不利於制度永續發展。

年金制度	退休(伍)金計算基準
軍人保險	退伍的最後一個月的保險基數(月支本俸)。
軍人退伍	退伍(除役)生效日之本俸加一倍。
公教人員保險(103 年 6 月 1 日以前)	退休生效日當月俸給數額。
公教人員退休	退休生效日當月本(年功)俸加一倍。
公教人員保險(私校教職員)	退休前 10 年投保年資之實際保險俸(薪)額平均計算。
勞工保險	被保險人加保期間最高 60 個月之月投保薪資平均計算。

## 第 7 頁：為何要逐年調高費率？

投保(提撥)費率的高低與年金給付的所得替代率的高低密切相關。除非基金投資報酬率高於市場利率很多，否則要領取高額的年金，就必須繳交高額的保費，亦即適用較高的保險(提撥)費率。

### 一、我國年金費率普遍偏低

我國的各項年金制度除了勞退新制、私校教職員退撫制度、公教人員保險之外，投保(提撥)費率均偏低(參考下表)，根本無法支撐偏高的年金所得替代率，以致各基金財務缺口日益擴大。

### 二、不調高費率就加速破產

如果不儘速調高費率，依最近一次精算，各基金收支失衡出現的時間分別是：軍人退撫是 100 年、教育人員是 103 年、公務人員是 104 年，勞保是 107 年；各基金用罄時間分別是：軍人退撫是 109 年、教育人員退撫是 119 年、公務人員退撫是 120 年、勞保是 116 年。

### 三、費率調高也應設定上限

然而，費率調整太高將使保費增加，受僱者可支配所得下降、雇主負擔提高、政府的財政負擔也會加重；且提高的費率主要是由現職者繳交，而不是由已退休，或即將退休者承擔，必然造成年輕世代的未來繳費負擔沉重。因此，OECD 主要國家都會儘量使強制性公共年金費率合計不超過投保(提撥)薪資的 20%，例如，德國 18.9%、法國 15.25%、日本 17.5%、韓國 9.0%、瑞典 18.4%、美國 12.4%、加拿大 9.9%、英國 20.95%。

### 四、逐步調高費率

公教人員退休金應從現制法定費率 12-15%、8-12%，調高為 12-18%。

勞工保險應從現制法定費率 6.5-12%，調高為 9.5-18.5%。

費率調高應採取逐年漸進的方式，避免受僱者、雇主、政府負擔突然加重，影響其財務規劃。

表：我國各年金制度的現行費率

年金制度	現行費率	法定費率	精算未來 50 年平準費率
公務人員退休金	12%	12-15%	36.98%
教育人員退休金	12%	8-12%	41.18%
軍人退撫金	12%	8-12%	38.14%
勞工退休新制	6%	6% 以上	-
私校教職員退撫金	12%	12%	-
公教人員保險	8.83%(一次給付) 10.25%(年金給付)	7-15%	8.83%(一次給付) 13.4%(年金給付)
軍人保險	8%	8-12%	9.94%

勞工保險	9.5%(106 年)	6.5-12%	27.3%
國民年金保險	8.5%(106 年)	6.5-12%	22.02%
農民健康保險	2.25%	6-8%	6.81%

## 第 8 頁：請領年金年資宜改為可攜帶

### 一、現行年金請領有最低年資規定

通常年金制度都有規定領取資格，各國皆然，包含國民基本年金規定必須具備國民身分(繳稅義務)，或繳保費年資等，例如領取最低年金所需繳保費年限，最少是瑞士 1 年(領取部分年金，領取全額年金需 44 年)、捷克 35 年，各國平均 26 年。

我國的國民年金因為是奠基在敬老福利津貼，所以有基本保證年金發給在國民年金保險開辦前已是 65 歲以上老人，而沒有另行設計最低領取年金年資。至於，各職業別年金制度都有設計領取年金的最低年資 15 年，再加上年齡條件。

至少 15 年年資的規定是因為累積 15 年以上繳費或提撥年資，才可能讓未來每月領取的年金達到一定的額度，以維持老年或退休後的適足生活。

### 二、年資相互採計仍有限制

目前部分性質相近的年金制度，其適用人員的工作轉換年資可併計，例如軍公教人員之間互轉，年資可併計入退休領取年金的年資。

性質不同的年金制度，國民年金保險的年資可供勞工保險併計年資以符合請領勞工保險老年給付條件。

公教人員保險年資未達請領養老年金給付的最低年資時，如曾經加入勞工保險、國民年金保險，或其他性質相近的保險，也可以併計原來的保險年資，以符合養老年金給付請領條件。但是，曾參加的其他保險年資不計給公教人員保險養老年金給付。

勞工保險被保險人於轉投軍人保險、公務人員保險或私立學校教職員保險時，不合請領老年給付條件者，原參加勞工保險的年資可以保留，於其年老依法退職時，得依規定請領勞工保險老年給付。

### 三、設計年資可攜帶或保留

為因應產業結構改變、就業不穩定的情形增多、受僱者轉換職場的機會增加、個人職涯規劃的多元性、各職域間的流動需求增加，各社會保險與退休(伍)金制度應設計「保留年資」規定，讓受僱者可以在未達請領年齡前，離職轉任不同職域工作後，於法定起支年齡再開始請領其原有職業別年金；或在不同職域工作「年資併計」，以滿足領取年金的最低年資條件，並「分計年金」，無須為了取得年金領取權而於退休前再回任原工作。

## 第 9 頁：如何提升基金管理效率

### 一、基金投資報酬率不如預期

勞工退休金新制基金投資報酬率平均 2.9%，勞工退休金舊制 3.56%，勞工保險基金 3.53%。軍公教退撫基金從 2001 年到 2015 年平均投資報酬率 2.82%。顯示長期趨勢基金投資報酬率並不如預期。其原因部分來自保守的投資標的設計與資產配置，部分來自基金管理制度使然。

### 二、基金管理仍有改善空間

我國各種社會保險或退休金實施積累式退休儲金，幾十年來存在各種管理單位，也相對建置各個監理會，雖然尚未見有大弊端，但是受到從戒嚴到解嚴，體制上仍未健全的影響，以致多年來績效差強人意，對於未來的給付能力，明顯無法支撐。

### 三、改善基金管理的作法

讓基金績效提高，是人人期待的事，但不應被解讀成「給付條件不需要改革」的藉口，我們聽取各界意見後，共有下列改革主張：

1. **建立績效獎金制度**：為避免基金管理單位僅以避免國庫撥補負擔為操作的優先原則，導致違背投資紀律。因此，保證收益的規定應予鬆綁，相對地應建立管理者的績效獎金或建置撥補平衡準備金。
2. **增加利害關係人參與**：為了權責相當，政府應將管理單位或監理單位重新解構，大幅增加基金參與者的角色與席次，或是改為行政法人，人員任用與待遇應更彈性，必要時徵募國外優秀管理者加入。
3. **新舊基金管理績效切割**：原管理者的法定最後給付責任和新管理者的績效應切割，以免新管理者成為原有階段的代罪羔羊，阻礙優秀管理人員加入的意願。
4. **基金獨立操作避免政治干預**：投資範圍應以獲利和風險高低為評估依據，基金操作完全獨立，行政與立法部門退位為監督者，保證最終支付責任則相對適度鬆綁。

## 第 10 頁：基金財務缺口由誰負責

### 一、基金財務缺口的原因

我國各種社會安全制度，以基金積累形式運作的，都有不同程度的財務缺口，不因名詞是否使用潛藏負債而消失。財務缺口有來自歷史上長期費率偏低或提撥不足而形成，也有因給付寬鬆而擴大（給付高而領取條件容易達成），也有來自基金運用績效平庸而產生。

### 二、政府撥補負擔沉重

部分的財務缺口，已因法律明定撥補而得到控制，例如公教人員保險、農民健康保險及軍人保險，但這都是依賴編列公務預算，而缺口最大、影響人數最多的勞工保險卻迄未獲得撥補，後者更因 90 年代在年金化過程中的加碼而使缺口更快速擴大。而軍公教退撫基金每年產生新缺口，這也是為何必需加速改革步伐。

### 三、政府已撥補或待撥補金額

1. 公教人員保險政府撥補 3,543.67 億元（88 年 5 月修法後至 105 年 7 月），未來尚須撥補 1,313 億元。
2. 農保政府撥補 1,488.46 億元（78 年開辦至 105 年 6 月）。
3. 軍公教退撫基金未達法定收益之撥補 34.61 億元（99 年至 105 年）、軍職人員取消免稅配套措施節餘款 32.24 億元（101 年至 104 年）。
4. 軍保待撥補 411 億元。
5. 私校教職員退休金舊制已撥補 63.56 億元、新制法定收益率差額撥補 0.45 億元、新舊制差額撥補 0.54 億元。未來待撥補 228 億。

### 四、政府宜確立新撥補原則

政府為了對所有國人負責，一方面要減少新增的財務缺口，一方面要有效處理既有缺口，避免無力支付，影響國人老人經濟安全。處理原則如下：

1. 不再輕易承諾國家負最後支付責任，以免加諸未來納稅人沉重負擔。
2. 勞保 97 年底以前的一次給付責任，將由政府參照公保、農保、軍保，籌措預算分年撥補。
3. 勞保年金化以後的缺口及軍公教退撫基金的缺口，將由相關當事者調整費率，包括加速調整費率或切割成不同階段基金，以避免缺口惡化且責任不清。
4. 過去應調整費率而未調整的財務缺口，考慮以補繳或續繳方式，讓各方共同承擔，如無法進行，再以減少給付處理。
5. 藉由所有基金監管的徹底改造工程，提升績效，延緩各基金缺口擴大。
6. 優惠存款改革所節省金額，藉由特別條例立法，轉移部份原預算以填補上述各基金缺口。

## 第 11 頁：這次改革有解決年金財務危機嗎？

### 一、年金財務問題原因複雜

我國的年金制度面臨嚴重的財務危機，以各級政府預估或有應付未付負債（過去慣稱的潛藏債務）的額度來看，債務數額龐大。這些累積的債務成因複雜，主要是保費偏低或提撥不足、所得替代率太高、請領年齡太早、平均投保(提撥)薪資採計期間太短、基金投資報酬率未如預期等，不可能單靠改善某一項目，即可達成財務危機的解除。因此，需要同步改革的項目眾多。

### 二、多項內涵同步改革

此次改革重點包括：優先讓 18% 優惠存款儘速走入歷史、調降所得替代率、延長平均薪資採計期間、延後請領年齡、逐年調高保費或提撥費率、改善基金投資報酬率、調降黨職併計公職年資所溢領的年金給付、政務官因併計事務人員年資所超領的年金給付、年金給付一律改為月領而非半年領，以及司法官、公營行庫人員的特殊年金優惠的調整等，預期可使公、教、勞各職業別年金制度的財務狀況維持約一個世代(25-30 年)不會出現破產危機。

各級政府預估或有應付未付負債情形表(截至 105 年 6 月底止) 單位：新臺幣億元

項目	合計	中央政府	地方政府
合計(億元)	175,923	130,540	45,383
1. 舊制軍公教人員退休金	55,395	23,822	31,573
2. 公務人員退休撫卹基金(新制)	23,295	10,036	13,259
3. 勞工保險	89,283	89,283	-
4. 公教人員保險給付	1,090	1,090	-
5. 國民年金保險	4,692	4,692	-
6. 軍人保險	583	583	-
7. 農民健康保險	1,034	1,034	-
8. 地方政府等積欠健保等保險費 補助款暨退休公教人員優惠存 款差額利息	551	0	551

## 第 12 頁：年金改革可以解決老年貧窮問題嗎？

在年金改革委員會議上，有委員建議國家應該建立一個三層年金制度，第一層是以稅收為財源的國民基本年金，每人每月 8 千元，第二層社會保險，至少每月可領到 19,000 元，第三層職業退休金，由雇主與受僱者分攤提撥。

### 一、國民基本年金錢從哪裡來？

首先，來談國民基本年金，以 105 年 6 月國人年滿 65 歲的有 301 萬 5,491 人計算，每人每月發給 8 千元，1 年所需經費約為 2,895 億元，就占 106 年中央政府社會福利預算 4,773 億的 6 成。而社會福利預算占中央政府總預算的 23.9%，大部分是法定支出，挪動的空間很小，要再加上這筆國民基本年金，一定會排擠到其他政事別預算。也有人建議把領取老農津貼的 62 萬多人和國民年金老年基本保證年金的 66 萬多人納入，前者每年預算約 540 億元，後者約 297 億餘元，合計就有 838 億元的現成預算，已經接近國民基本年金 1 年所需經費的三成了。問題是其餘 7 成(每年約 2 千多億元)預算哪裡來？何況，這筆經費會隨著人口老化而年年增加。

### 二、社會保險部分勞工給付偏低的問題

接著來談社會保險每月 19,000 元的老年給付。的確，目前勞保平均每月老年給付金額是 16,179 元，對無一定雇主的職業勞工來說，沒有勞退休金可領，會覺得老年生活保障不足，才會想到要求 8 千元基本年金較能溫飽。但是，部分勞工的勞保老年給付偏低是因為薪資偏低的後果。如果勞保老年給付要達到每月 19,000 元，年資 35 年，平均投保薪資就要超過 3 萬 6 千元。所以提高低薪勞工的薪資水準才是正本之道。而公教人員的公保養老給付是以本俸投保，保險的所得替代率雖然較低，但大多數已有厚厚一層的退休金，足以維持老年退休生活。

### 三、如何解決老年貧窮問題

要解決部分國民的老年貧窮問題，恐怕不是再墊高一層人人有獎的國民基本年金或提高保險年金給付，而是要解決老年婦女與農民保障不足的問題。比較務實的做法是將「農民健康保險」改名為「農民保險」，納入老農津貼改為老年給付，保障現領 7256 元為基本保證年金。未滿 65 歲農民，依精算結果繳交保費，累積年資，提高給付額度。同時，研議提高國民年金給付水準，補助低所得婦女與農民保費。進一步，再思考將農民保險、國民年金保險與勞工保險、公教人員保險、軍人保險合併，建立一個確定給付的大國民年金保險體系。保障對象不同，繳交保費、給付也可以不同。甚至，可以思考將公教人員退休金與保險整合，因為公教保險與退休金制度設計相同，只是費率與保費計算標準不同而已；勞工退休金也可思考納入勞保。這樣的制度設計也可避免保險與退休金合計費率超過 20% 太多，而造成勞雇雙方負擔加重；同時一套單一的國家年金保險制度就完成整合，社會保障制度作為社會團結的功能就可實現。這個整合工程尚須要一些時間進行社會對話，就留給中長期年金改革機制

來研議。至於，個人儲蓄、投資理財就由個人自行處理，無須國家強制介入。

## 第 13 頁：中小教師代謝有路，改革沒有一刀切

為了促成年金改革溫和緩進，顧及校園新陳代謝，年金改革備選方案並未要求中小學教師要 61 歲以後才能領年金，甚至在 50 到 59 歲仍可以提早退休領取減額年金或保留年金權(年資保留)到法定年齡再領取，而先離開職場，甚至也可以轉行到其他職域(年資保留、年金分計)。少部份教師團體刻意曲解年金改革備選方案的資料，用聳動文宣及試算表四處宣傳誤導，實非討論政策應有的態度。

### 一、中小學教師由七五制漸進過渡

目前公務人員退休制度已從 75 制逐漸過渡到 110 年的 85 制，而教師仍是維持實施 75 制退休(例如，年資 15 年加年齡 60 歲；年資 25 年加年齡 50 歲)，以致各界認為中小學教師退休年齡較早，早有建議延後教師退休年齡規定的聲音。因此，此次年金改革建議中小學教師先在 107 年調整到 80 制(例如，年資 15 年加年齡 65 歲；年資 25 年加年齡 55 歲；年資 30 年加年齡 50 歲)；不到 80 制者，但年齡已達 50 歲者給予減額年金可申請退休，以維持校園新陳代謝；108 年起每年延後 1 個基數到 112 年時實施 85 制(例如，年資 25 年加年齡 60 歲；年資 30 年加年齡 55 歲)，剛好漸進讓早年較早進入職場的師專、師院、師大畢業生，依其教育生涯逐漸退離職場。112 年起每年提高 1 歲至 117 年為 60 歲，以後再視職場結構改變調高。

### 二、保障師專畢業師資得以順利退休

民國 49 年到 56 年，全臺 9 所師範學校(3 年制高中)全面改為師範專科學校(五專)，76 年起再全面改制為師範學院，小學師資全面大學化。師專時代培育的小學教師，於 110 年前後退休。

目前 45 歲以上中小學教師，多數為 20-23 歲進入職場，所以到達 53 歲(目前中小學教師平均退休年齡)，往往可以有 30 年年資，即使經過年金改革方案，仍可領取金額不低的退休給付，如果要退休，在年金改革方案中完全有空間。政策目標也以 51 歲到 65 歲都會有人退休的狀態來規劃。舉例來說，師專 80 級目前年齡 46 歲，民國 112 年為 53 歲，服務年資 33 年，經過改革後，即使去掉優存、補償金及實施減額，月退休所得仍可尊嚴養老。

### 三、年輕教師按時退休也不成問題

至於近十餘年才進入教育界服務的教師，更因初任職平均超過 28 歲，未來如和目前教師一樣平均服務 30 年相近，本來就會在 57 歲到 62 歲退休，更沒有拖延其生涯規劃的情況。

部份教師團體假設所有教師都不願接受些許減額，都要等到 60 歲才退休，進而推論出將有「數萬人卡關，師培崩潰」，這種毫無根據的說法，和其之前自我貶抑資深老師已無行情的評論如出一轍，實非理性討論政策的態度。

## 第 14 頁：私校教師年金知多少？

高教工會質疑政府的年金改革方案，無視「所得替代率最低」的私立大專教師群體，竟然全無改善方案，引起全台 3 萬名私立大專教師強烈不滿。高教工會指出當前私立大專教師退休年金，只有公校半數不到，長年下來導致公、私校教師的嚴重待遇落差。

### 一、目前私校教師年金的確偏低

到底我國私校教師的年金有多少？要從私校退撫制度沿革說起。民國 81 年 8 月 1 日起私校教師開始有類似公教人員的恩給制退休金，每校每學期提撥相當學費 3% 的經費支應，不足部分由政府負擔，是屬於一次給付的確定給付制退休金。這種制度會因各校學生人數不同，承擔的責任與給付不同，而且政府每年要承擔 24.5 億的負擔；私校教師更抱怨退休金額度仍然偏低。

### 二、公教保與私校退休金已年金化

民國 98 年立法院通過「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」，99 年 1 月 1 日起施行，私校教師提撥本俸兩倍的 12% 費率，本人分攤其中的 35%、學校儲金準備專戶撥繳 26%（學校儲金準備專戶的財源來自學生的學雜費）、私立學校撥繳 6.5%、政府負擔 32.5%。於退休時，可選擇一次給付或年金給付，年資不足 15 年者，僅能領取一次給付。

除了退休金之外，私校教師也已納入公教人員保險。因為在 99 年以前私校教師無月退金制度，所以在 103 年 6 月 1 日公教人員保險法修正生效時，將私校教師適用養老給付年金化日期提前到 99 年 1 月 1 日，以銜接私校退休金制度。至此，私校教師未來也可領取像公校教師一樣的公教保險養老給付與私校退休金。

只是，因為私校教師的養老給付與退休金實施年金化期間尚不足 7 年。因此，以目前私校高中教師退休薪點 625、大專教師退休薪點 770，任職年資 30 年，全舊制年資計算，領取一次退休金與養老金合計：高中職教師 462 萬元（公教保 169 萬元加退休金 293 萬元）、大學教師 520 萬元（公教保 191 萬元加退休金 329 萬元）。如果將一次退休金平均分攤給退休後平均餘命 20 年，換算每位私校大學退休教師每月平均退休所得 21,667 元、高中職教師平均 19,250 元，與公校教師年金相比較，的確偏低。但保險及退休金年金化之後，情形已有顯著改善。

### 三、私校教師未來年金會改善很多

公教保與私校退休年金化之後，未來私校教師年資 35 年，在保守型的投資報酬率(2%)條件下，高中職教師公保年金給付每月為 21,242 元、退休金為 17,204 元，合計 38,625 元，所得替代率 52.64%，如果再加上增額提撥部分，則合計提高到 44,647 元，所得替代率 60.85%。大學教師合計 46,140 元，所得替代率 42.91%，加上增額提撥則是 53,837 元，所得替代率為 50.07%。

如果條件提高到穩健型投資報酬率(4%)時，高中職教師每月年金給付總額

提高到 45,755 元，所得替代率 62.36%，加上增額提撥時，再提高到 54,272 元，所得替代率達 73.97%；大學教師從 55,784 元，所得替代率 51.88%，增額提高到 66,856 元，所得替代率 62.18%。也就是未來私校教師的年金所得替代率將可以達到與此次年金改革所預期的水準，實現拉近公私立學校教師年金差距的目標。

#### **四、改革後公私校教師年金將拉近**

基於這些未來可預期的改善，此次年金改革就沒有針對私校教師年金進行調整。目前，公私立學校教師間的退休所得差距的確存在。這也是為何過去幾年私校教師一再發聲要求拉齊與公立學校教師退休金的原因。然而，此次年金改革公校教師的年金給付額度、所得替代率勢必會調降，公私立學校教師間的年金差距，自然會縮小。既然私校教師年金改革已上路多時，就無須於此時再進行調整，只會增加改革的複雜度。任何年金改革都是有時間差，須要等待。至於「在私校教師退休年金沒有向上提升前，就是無效的年金改革！」這樣的說法實有欠公允。

## 第 15 頁：政府有違法背離信賴保護原則嗎？

由於本次年金改革擬將 18% 優惠存款取消或降低，讓其儘早走入歷史。致使部分軍公教人員認為這是違反早年政府對其所做的承諾，有違信賴保護原則。同時，認為法律不能溯及既往，要改應該從法律生效以後進入軍公教體系的人員才開始適用。

### 一、年金改革不真正溯及既往

關於年金改革是否能溯及既往，依法是無法「真正溯及既往」的，因為先前法律效果發生的時間點早於改革後法律生效的時間點，致立法者事後才干預到一個已終結的生活事實，原則上應被禁止。也就是，依相關法律規定領取退休（伍）金（含優惠存款利息）者，其已領取的部分自然不能要求其繳回。然而，禁止法律溯及既往原則也不是全然禁止新法規的溯及適用，立法者仍可以在以下條件下讓新法律效用例外溯及既往，例如，舊法有瑕疵及破裂、新法規修正的預見可能性、為了公益保留或輕微保留等情形下，例外溯及既往。

因此，當客觀情事發生變更，基於強烈公益要求，仍得使法律溯及既往，此即「不真正溯及既往」。亦即，本次年金改革後仍將繼續領取退休（伍）金（含優惠存款利息）者，仍應適用新的法律規定。據此，本次年金改革對於現職人員而言，其尚未退休（伍）生效，自當適用改革後生效的新法律規定；對於已退休（伍）人員來說，新法律並未追溯扣減法律生效前已領受的退休金，僅就新法律生效後其未來將領取的退休金予以減縮。這是依大法官針對優惠存款制度所作的第 717 號解釋意旨，係適用於其生效後國家與已退休公教人員、現職人員之間「仍繼續存在之法律關係」，並非溯及適用於新法律生效前業已終結的事實或法律關係，縱使新法律有減損規範對象既存的法律地位或可得到的預期利益，也不受到禁止法律溯及既往原則的限制。

### 二、年金改革兼顧信賴保護與公益

進而，本次年金改革是否違反信賴保護原則？優惠存款制度歷經 95 年及 100 年間等 3 次調整，但因其所堆疊墊高的軍公教退休金所得替代率，仍約在 80-95% 間（25-35 年資），又因大部分軍公教人員的所得替代率計算基準是以本俸兩倍為分母，而大部分軍公教人員的實質薪資僅是本俸的 1.6 到 1.7 倍，因此，依公式計算得出的所得替代率都比實質所得替代率低，年資長的，實質所得替代率甚至會超過百分之百。才會有社會氛圍多傾向年金制度應該繼續加以改革，這是現職及退休人員可預見的客觀事實；且從「法規變動所欲追求之公益」與「人民

信賴法規存續之信賴利益」兩者加以衡量，審酌現今整體社會經濟的客觀環境已迥異於退撫新制實施之初，現行軍公教人員年金制度確實存在退休所得過高的事實，衍生社會福利資源不合理分配及年金財務負擔沈重等問題；如果不及時改革，恐造成政府及退撫基金財務缺口持續擴大，所累積的沈重財務缺口將轉嫁由後代子孫承受，嚴重者，將損及國家永續發展。

### 三、訂定老年基本生活保障以求衡平

於是，基於世代正義及國家整體利益的考量，不得不在充分衡酌現職及退休軍公教人員的信賴利益下，基於公益比重與變革迫切性，以不利於現職及退休人員法律地位的方式，進行制度調整。但為了考量年金改革對被改革者的衝擊、經濟弱勢者的老年經濟安全保障，以及社會公平正義，自當擬議合理的過渡規定，將軍公教人員因信賴而減損的利益降到最低，以兼顧公益及信賴利益之衡平。這也就是在所得替代率調降、優惠存款取消、黨職年資併公職年資等的改革同時，先訂定「老年基本生活保障」門檻，每月年金總所得低於此一門檻者，其優惠存款、黨職年資併公職年資不予調整的原因，以保障其老年經濟生活無虞。

## 第 16 頁：年金改革必須勇敢跨出第一步

### 一、退撫新制設計不當需要改革

我國軍公教年金改革，從民國 62 年起就研究要將早年完全由政府負擔的恩給制退休（伍）金改為提撥制，遲疑多年，到 77 年才將公務人員退休撫卹法送進立法院，又過 4 年才通過立法。84 年 7 月 1 日公務人員才施行、教育人員則到 85 年 2 月 1 日、軍職人員更晚到 86 年 1 月 1 日才上路。

當時的改革目的是要提高軍公教人員的退休（伍）金給付水準，同時也幫政府減輕財政負擔。然而，當年的改革卻成為今天要被改革的對象。因為當時的制度設計有以下缺失：

- （一）以本俸 2 倍作為計算所得替代率的分母，藉此拉低計算公式得出的所得替代率，實際上是拉高實質所得替代率，再加上原本就將退休金的計算基準採計最後一個月的薪資，也就是薪資最高點。
- （二）給予支領月退者的年資補償金。
- （三）提高年資短者的優惠存款月數從優逆算，來讓兼具新舊制年資的退休人員，30 年年資以上者的所得替代率超過百分之百，造成退休後領的錢比在職期間還多的荒謬現象。

### 二、財務缺口靠政府無止盡的撥補

更糟糕的是，為了立法通過，又以不足額提撥作為減少當時政府財政壓力的手段，將財務缺口開向未來。然後再將政府負最終支付責任入法，錢不夠就是政府要拿錢出來撥補。於是，從 85 年起，政府已撥補公教人員保險 3,543.67 億元，未來尚須撥補 1,313 億元、私校教職員退休金舊制已撥補 63.56 億元、新制法定收益率差額撥補 0.45 億元、新舊制差額撥補 0.54 億元，未來待撥補 228 億。其實，不只這些，未來還有龐大的各級政府預估或有應付未付負債（過去慣稱的潛藏債務）需準備償還，其中屬於軍公教人員的部分約 8 兆 363 億元（包括舊制軍公教人員退休金 5 兆 5,395 億元、公務人員退休撫卹基金 2 兆 3,295 億元、公教人員保險 1,090 億元、軍人保險 583 億元）。

### 三、幾次改革不成功在於決心不夠

這麼龐大的財務窟窿，當時的制度設計者理應心知肚明，獲利者現在卻用一句「信賴保護」來捍衛自己的權益。眼看財務缺口越來越大，直到 95 年民進黨執政時，銓敘部才提出「退休所得合理化改革案」，沒有直接廢除 18% 優惠存款，而是以所得替代率最高不超過 95%，來降低政府支付軍公教人員退休金的財政壓力。遺憾的是該方案被質疑為「肥大官，瘦小吏」，改革失敗。當年的問題出在所得分母納入專業加給與主管加給，致有利於主管級高官，不利於基層公教人員。

99 年公務人員退休金再次改革，反而將優惠存款入法；同時，將月退休金改為 85 制，調整後的退休所得替代率定為 75%（年資 25 年）到 95%（年資 35 年）。其實，35 年資者所得替代率往往超過百分百。

100 年 18% 優惠存款再調整方案，將部長級以上政務人員優惠存款額度從 333 萬，降為 200 萬上限，五功十、七功六、九功七的非主管人員的優存額度再降低，軍公教人員退休所得替代率 25-35 年資者，仍然在 80-95% 間，並未有效解決我國年金制度所得替代率超高的問題。

#### **四、不堅定跨出第一步以後更艱難**

101 年馬政府再度啟動年金改革，最後仍難逃失敗命運，其關鍵在於被改革者的反彈力道強，且方案欠缺跨部會的整合。可見，不分政黨都知道我國年金制度非改不可；而且也都知道改革非常困難，獲益者不輕易放棄既得利益本是人之常情，關鍵在執政者是否有改革決心。如果今天不跨出改革的第一步，等到年金紛紛破產才要來改革，已經來不及了。

## 第 17 頁：確定提撥制真的對年輕人有利嗎？

此次年金改革有一種批評的聲音是對於「此次改革只能將過去歷史留下來的不合理制度調整回到常態，讓年金制度永續發展，並維持一個世代(25-30 年)財務不會出現破產危機。」感到失望，認為這樣的改革成果只對現年 45 歲以上的人有好處，35 歲以下的人最倒楣。據而建議改革之後的新年金應全部改為「確定提撥的個人儲蓄帳制度」。這種說法，表面上是幫年輕人喊冤，其實是將臺灣的年金制度推向一個已經被世界銀行公認為失敗的「年金私有化」實驗，像極了 1980 年代的智利，終結社會保險，改成確定提撥制的退休金。

### 一、確定提撥制沒有比較好

確定提撥制就是每月確定提撥薪資中的一定比率（提撥率）作為以後退休金的財源，由雇主與受僱者分攤提撥，要領多少就得提撥多少，提撥金進入受僱者個人名下的帳戶。除了提撥金之外，另靠基金的投資報酬率多寡，決定未來可以多領多少退休金，所以是「不確定給付」。如果投資報酬率高，每人分得的紅利當然多。反之，退休金就可能縮水，甚至血本無歸。這種制度對政府最有利，完全不必負基金虧損責任。但是，對年輕人不見得有利，因為基金投資不是穩賺不賠。

### 二、智利模式已是過去式

智利模式實施失敗的原因：

1. 勞工退休金的所得替代率偏低。
2. 來自美國華爾街的個人儲蓄帳管理公司要求經營利潤過高。
3. 從社會保險轉銜到個人儲蓄帳的行政成本也偏高。
4. 無法證實會帶來經濟效益。

智利模式被認為是「不成功的改革」，必須「再改革」。智利政府於實施年金改革 20 年後，改革聲浪再起。終於在 2008 年另建立一個由稅收支應的最低保證年金，將所得較低的 60% 人口納入。這無異給強力推動年金私有化的美國新自由主義經濟學者上了一堂改革不成功的課。我們現在還要跟進嗎？

### 三、國人不放心不確定給付

確定提撥制的確可以幫政府擺脫最終支付責任。我們的勞退新制就是屬於確定提撥的個人儲蓄帳，但是所得替代率也偏低，勞雇雙方都不贊成再提高提撥率，勞工仍然寄望在勞工保險的老年給付上。軍公教的退休金本來設計也是確定提撥，卻硬是被改為確定提撥加確定給付制，將政府負最終支付責任入法，可見國人還是擔心確定提撥不足以保障老年經濟安全。何況，要終結現有不合理的制度的成本很高，過渡期間也很長，不如想像中簡單，一刀兩斷了結。

## 第 18 頁：自己的退休金真的都是自己繳的嗎？

反對年金改革的人士口口聲聲說：自己的退休金自己繳的，政府不能說要改就改，要遵守信賴保護原則。

### 一、保險與退休金都不完全是自己繳的

其實，軍、公、教、勞工的保險與退休金都不是完全由自己繳交或提撥的，軍公教本人繳交或提撥只占 35%，政府(雇主)分攤了 65%。勞工是本人繳 20%、雇主 70%、政府負擔 10%。勞退新制則是僱主提撥至少 6%、勞工本人自願提撥。當然，政府分攤軍公教保費與提撥金的部分屬於雇主責任，法律既然明訂，除非修法，否則政府就必須負責。

不過，反對者沒說清楚的是：軍公教人員退休金與勞工保險均是不足額提撥，或是保費偏低，而且所得替代率又偏高。以精算 50 年平準費率來看，公務人員退休金要提撥 36.98%、教育人員要提撥 41.18%，軍人要提撥 38.14% 才夠，而現在的費率卻都只有 12%。勞工保險保費要到 27.3% 才不會透支，現在費率則僅 9.5%，不論如何提高基金投資報酬率都無法支撐所要領走的退休金或老年給付。提撥不足或保費偏低，加上所得替代率偏高的結果就使基金財務缺口不斷擴大。至於，18% 優惠利息更不是軍公教人員自己提撥的。

### 二、基金財務缺口年年擴大

101 年馬政府喊出要年金改革時，各級政府預估或有應付未付負債(過去慣稱的潛藏債務)有 14 兆 9052 億，4 年過去了，105 年債務增加到 17 兆 5923 億元。每年以 6718 億元的虧損速度在成長，這就是我們面對的殘酷現實。絕不是一句自己的退休金自己繳、自己領，政府不能改，說得通的。

### 三、財政改革不是年金不改的藉口

進而，有人說不能因為國家財政困難就拿軍公教人員退休金開刀，政府亂花錢放煙火、蓋蚊子館、對企業減稅，才是國家財政困難的元兇，國家應該進行稅制改革，多向富人課稅，同時，堅守財政紀律，少花錢在辦跨年晚會，多花錢給退休金。這種主張無視於當前不合理的年金制度的龐大財務缺口，而寄託在財稅改革之後拿錢來撥補。如果不合理的制度不改，再多的稅制改革結餘也填補不了每年快速擴大的財務缺口。再說，稅制改革的成果，都拿來撥補這個無底洞，合理嗎？財政制度當然要健全，不合理的稅制當然該改革。不合理的年金制度，難道不必改嗎？