

退休制度及老年經濟安全— 增強世代融合及減少給付的職業差距

計畫主持人：王麗容

協同主持人：薛承泰、辛炳隆

(一) 研究背景與研究範圍：

近年，老年經濟安全經由社會保險體制的社會安全給付問題，包括不同職業保險之被保險對象的給付保障是否應有適度的保障差異調整，或是保費和給付財務上的合理性所產生的世代負擔的正義性，在社會形成一股”社會不安”和”階級對立”，以及政治上的對立，當前最需要進一步了解這樣氛圍的社會和經濟的正當性，減少政治性因素的干擾，因此有本研究的提出。

目前臺灣老年經濟安全的保障制度主要是採社會保險制，以身分類別為作為類別式保險(categorical insurance)主要依據，詳細類別如柯雅齡(2011)所指出的六種(詳見表一)。這些社會保險之間本是獨立規劃互不干擾，但是因為是採集體福利意識主軸的社會保險制，政府是主要的規劃者和執行者，因此容易變成社會政治經濟議題中，公平性、效率性以及正義性的討論。在不同類屬之間的保險，設計理論基礎和設計緣由及其”正當性”等，政府似乎尚需要統整和嚴謹的說明，以消弭社會中存在許多不平而鳴的聲音和不患寡而患不均社會衝擊聲浪。對未來，制度設計上如何減少不同類屬的制度落差所帶來的不公平和不正義等，需要更清楚的釐清。本研究將以勞工保險，軍人保險，公務人員保險等三種為主要研究內範圍，作為臺灣老年經濟安全制度再建構的檢視依據。

表 1:臺灣社會保險制度

身分別	第一層(基礎年金)	第二層(職業年金)
一般勞工	勞工保險老年給付	勞工退休金
軍人	軍人保險老年給付	軍公教人員退撫制度
公務人員	公教人員保險老年給付	軍公教人員退撫制度
私校人員	公教保險老年給付	私校教職員工退撫制度
農、漁民	老年農民福利津貼	無
非就業者	國民年金	無

柯雅齡(2011)。「臺灣各類老年年金給付之適足性與公平性差異」，國立成功大學老年學研究所碩士論文。

(二) 研究議題文獻分析

臺灣老年經濟安全制度主要是依照就業身分區分，依 1994 年世界銀行「三層年金」，第一層——強制性公共基礎年金及第二層——強制性職業年金，以及第三層自由商業年金的觀念，目前臺灣的老年經濟安全保障，第一層保障含強制社會保險包括了各種保險的基礎年金尤其是公勞保的退休年金和農民的福利津貼以及國民年金等，第二層保障則含有勞工退休金、軍公教人員退撫制度及私校教職員工退撫制度所訂定的職業別退休金給付，第三層保障視所有勞動者經由市場機制向民間私營機構或是非營利組織購買的老年保險給付。複雜的保險體制似乎也提供各種保險受益人和各有所屬的治制利益團體在政治角力中的複雜論述，增加臺灣在規劃高齡社會設計老年經濟安全的複雜度。

表 2: 勞工及公務人員社會保險公式表

	第一層	第二層
勞工	勞保新制 1. 一次金請領：退休前三年或最高五年的勞保平均月投保薪資×投保年資 2. (每月)年金請領:A、B 擇優 A: 平均月投保薪資×投保年資×0.775%+3000 B: 平均月投保薪資×投保年資×1.55% 上述 A、B 兩式中之平均月投保薪資採勞工加保期間最高 60 歲個月的勞保投保薪資平均計算。	勞退 1. 個人退休金專戶(主) 每月提撥退休金=勞工每月工資×(企業提撥率+勞工自願提撥率)+累積運用收益 2. 年金保險(輔)
公務人員	公保 1. 原來之一次金給付: 退休或資遣前薪等×年資×1.2 個基數(年資×基數≤36) 2. (每月)養老給付年金化草案: 年金給付:最後保險俸給×年資(足月)×0.65 一次金給付:保險年資每滿 1 年給付 1.2 個月,最高為 36 個月,畸零月數按比例發給。	公退 1. 一次退休金: 退休生效日在職同等級人員之本俸×2×年資×1.5 2. 月退休金: 退休生效日在職同等級人員之本俸×2×年資×0.02 3. 兼領 1/2 一次退休金與 1/2 月退休金

本研究首先想以歐洲的老年退休制度，來了解我們各種保險所提供的老年經濟安全的適足性問題。在老年經濟安全的適足性上，第一層的基礎年金是保障人民基礎生活，以消除絕對貧窮及達到財富重分配的效果，以此作為衡量「絕對適足性」的標準。依照 2011 年內政部公布之臺灣省最低生活費標準(貧窮線)每人每月 9,829 元，並以基礎年金試算年資 40 年之最低每月給付額來比較，發現公教保險不論年金化給付(6,715)或一次金給付(4,695)，均低於貧窮線標準，只有

勞工保險達到(10,714)，換言之，勞保的老年給付的第一層保障，只有勞工保險的老年年金給付，是滿足臺灣最低生活標準(貧窮線)的給付，公務人員體系這一部份的保障，在設計時可能不是重點，而是以第二層職業年金為重。再依第二層的職業年金，相對於退休前的收入所見出來的年金，以維持退休前的生活水準為目標，若採用退休金的所得替代率來衡量相對適足性，我們發現，勞工退休金以年資為35年或40年，投資年利率是2%、4%或不設算投資效益，其所得替代率落在10%至32%間，但公教人員，如以年資25年至40年，其所得替代率會落在50%至70%(參考柯雅齡，2011)，兩種保險的第二層經濟安全保障顯然有很大差距。在本研究中將此職業年金定位為「相對適足性」。

其次，本研究也將公平性或是繳費的正義性來看公勞保的制度。若是繳費與給付的對等性，係指薪資級距較高組之給付金額相對於第一組給付金額之倍數分析，在勞工保險不論年資為何，給付倍數隨薪資級距上升而上升，且相同薪資級距者，年資增加，給付倍數也是增加，符合繳費與給付的對等性，而公保及公退中，各種年資下，隨著薪資級距上升皆使給付倍數升高，符合繳費與給付的對等性；若是評估邊際犧牲相等性，可以計算基尼係數評估，公保及公退退休前後皆為0.0877，低於勞保及勞退退休前後的基尼係數(勞保退休前後分別為0.1646及0.1601，勞退退休前後分別為0.3388及0.2839至0.3003)，可見公保及公退所得分配是較均等的(柯雅齡，2011)。

由分析的結果可知，制度的設計導致社會因為職業不同所得到的保障不同，認為受公教保險的人獲得過多的照顧，社會進而陸續出現修正不合宜制度的聲音，本研究將本著Evidence-based原則，提出改進措施，作為國家發展老年經濟安全保障的基礎。

(三) 研究目的

本研究主要有二項，一是討論當前退休保險制度相關議題及問題，如軍公教退撫制度朝「延後退休金起支年齡」、「檢討退休所得替代率」及「逐步走向確定提撥制」，二是要提出具體的老年社會保險改革方案，從臺灣當前社會保險之提撥率、給付額等面向進行探討分析，以達成增強世代融合及給付的職業差距的適可性。

以下為預期所要研究的內容：

1. 探討臺灣老年經濟安全保障制度中的公老保的給付差異公平性和正義性分析。
2. 公勞保退休保險制度的差異給付和歐洲國家相比的未來性發展
3. 增強世代融合及減少給付的職業差距的適可性的老年經濟安全制度與措施。

(四) 計畫預期效益

本計畫欲利用嚴謹的社會科學方法，探討當前各類退休制度及政府改革的方向，並利用數據資料的分析了解實際的狀況，提出解決問題的方法，建構出較完整的社會保險體制，另外舉辦工作坊及公聽會，邀請專家學者商討制度的改革對策，廣納社會意見，以期能減少社會對立、提供政策的設計及執行建議。