

「退休制度及老年經濟安全—增強世代融合及降低給付的職業差距」計畫-期中報告



研究背景 .....	1
研究文獻探討 .....	6
研究方法 .....	8
研究範圍與限制 .....	9
工作計畫排程表 .....	10
國內年金制度之現況分析 .....	11
國外經驗之參酌-以德國、英國為例 .....	22
德國社會保險之經驗分析 .....	24
英國社會保險之經驗分析 .....	27
結論 .....	29
附件 .....	34
國民黨、民進黨版年金改革重點歸納 .....	34
行政院年金改革草案 .....	36
參考文獻 .....	37

## 研究背景

本研究主要探討我國社會保險制度自開辦後，其制度之變革以及所面臨之相關問題，同時援引國外社會保險制度之設計與改革經驗，以做為我國目前年金制度改革之參考。我國社會保險制度之設計濫觴始於對日抗戰期間之民國 32 年軍公教退伍和撫卹制度，年金給付方式採「恩給制」，由政府單位統一負擔財源撥補撫卹，而後歷經國共內戰、國府播遷來台，國內政治經濟等大環境改變後，政府為求給付基礎之穩定，於民國 84 年進行改制，原先之「恩給制」確定走入歷史，給付制度則改為現行之「儲金制」<sup>1</sup>；而勞工保險則開辦於民國 39 年，初期係委託當時具有官方色彩的「台灣人壽」之「勞工保險部」協助辦理勞工保險等相關事項，直至民國 49 年由內政部頒訂「勞工保險條例」方正式施行，才成立了「台灣省勞工保險局」專責辦理<sup>2</sup>，其後於民國 85 年正式改制為「勞工保險局」，勞保制度始正式回歸公辦公營之體制內。

再者，軍公教退撫制度與勞工保險推行至今，運作已超過半個世紀，途中歷經數次變革，然近年因國際政經情勢不穩，加上國內產業西進中國之影響，連帶影響我國國內經濟發展，導致社會整體就業情況惡化及薪資水準停滯不前甚至倒退<sup>3</sup>，為穩定及振興國內經濟，政府舉債赤字一度達到 GDP 比率 3.5%<sup>4</sup>，每人平均負債達 22.4 萬元左右<sup>5</sup>，民眾普遍經濟負擔加重，加之因社會風氣、高教門檻

---

<sup>1</sup> 〈關於退撫基金〉，公務人員退休撫卹基金，2013 年 5 月 20 日查詢，  
<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=739&CtNode=418&mp=1>

<sup>2</sup> 〈勞工保險局業務簡介〉，行政院勞委會，2012 年 4 月 3 日，頁 3，  
<http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.bli.gov.tw%2Ffile.aspx%3Fuid%3DkpSINx1eO14%253D&ei=Xn-iUaDrKsejkQXN7oG4CQ&usq=AFQjCNF2aihFrPZ6rYxGw24UILJFxlJ7Q&sig2=UwUeSYrMCOwNRewVlmg0fw>。

<sup>3</sup> 尹啟銘，〈解讀台灣薪資為何長期不振〉，經建會，101 年 10 月 1 日，  
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017561>。

<sup>4</sup> 〈我國財政赤字逐年降低，債務成長業已趨緩〉，財政部國庫署，2012 年 9 月 6 日，  
<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=68941&ctNode=657>。

<sup>5</sup> 〈國債鐘因年底例行性大額支出致債務略增〉，財政部國庫署，2013 年 4 月 8 日，  
<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=70333&ctNode=2449>。

放寬和女性經濟獨立等因素影響下，因而間接衍生出出生率降低、「少子化」之問題，我國由民國 70 年代開始，新生兒出生數量由原先的 41 萬 4069 人，逐年遞減至目前的 22 萬 9,481 人(101 年底為止，詳見圖 1.我國歷年新生兒出生數(1981-2012))，民國 101 年平均出生率為 0.85，不到 1%<sup>6</sup>，以美國中央情報局(Central Intelligence Agency, CIA)之資料顯示，我國出生率於全球 230 個地區中排名 215<sup>7</sup>，與南韓、新加坡、香港和澳門等地名列全球出生率「後段班」的行列，顯見出生率低落之情況已日趨嚴重，加之因醫藥、生技產業之進步，我國國人平均壽命也由 65.25 歲逐漸拉長至 71.01 歲，女性平均壽命甚至超越平均壽命達到 74.14 歲(詳見圖 2.國人平均壽命(1998-2011))，我國人口結構逐步邁入少子化和高齡化的情況，在兩相相互加乘影響下，高扶養率或人口依賴率再再增加了保險給付的困難度。依據經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告」，我國老年人口將由目前的 11%，逐步升高至 39%的水準<sup>8</sup>，而勞動人口則由 74%降為 51%<sup>9</sup>，老年人口也將由現行的 260 萬 2 千人，增加到 746 萬 1 千人<sup>10</sup>；隨著國人壽命的延長，每人年金請領時間增長，唯投入勞動市場人口卻逐漸減少情況下，勞工保險的安全性和穩定性備受社會關注。

加之，前總統陳水扁於 2005 年 10 月 10 日國慶日時正式宣佈將改革「軍公教優惠存款利率」18%，以及馬英九總統於 2010 年 7 月 13 日，於立法院三讀通過，軍公教優惠存款利率 18%由原先的行政命令提升為具有法律位階效益，社會各階層年之年金問題再度躍上版面，然 2012 年 10 月中旬又發生軍公教退休人員「年終慰問金」爭議<sup>11</sup>，以及後續衍生之「三層發放」(月退俸 2 萬元以下全額發

<sup>6</sup> 內政部戶政司、統計處，〈出生數、出生率、死亡數、死亡率〉，中華民國統計資訊網，2013 年 5 月 24 日查詢，<http://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>。

<sup>7</sup> “The World Factbook”，Central Intelligence Agency，2013 年 5 月 24 日查詢，<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2054rank.html#top>。

<sup>8</sup> 〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 25，101 年 8 月。

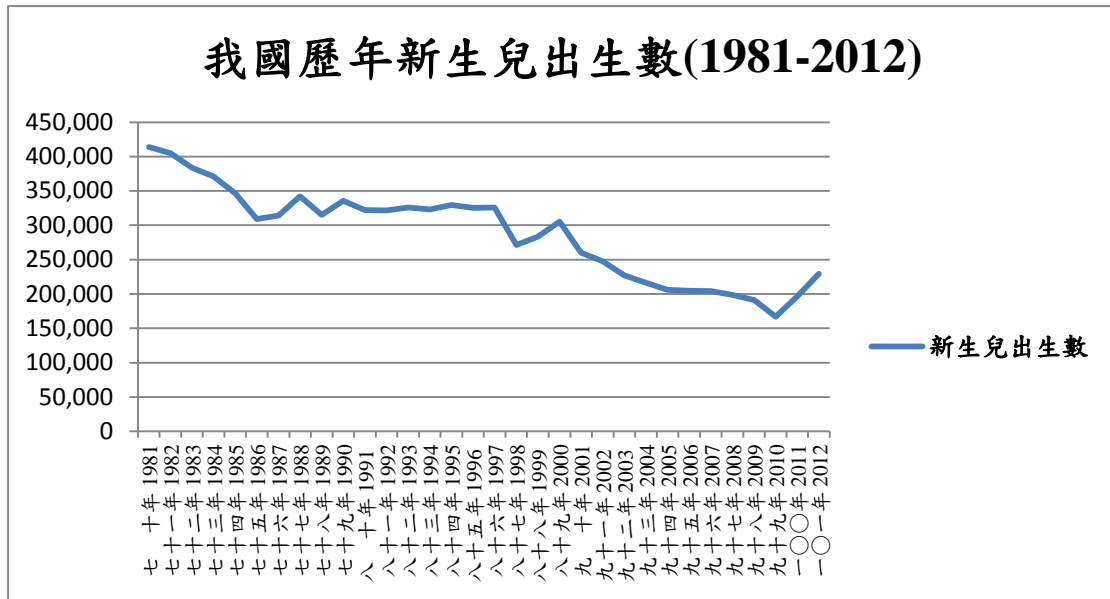
<sup>9</sup> 〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 25，101 年 8 月。

<sup>10</sup> 〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 12，101 年 8 月。

<sup>11</sup> 蔡和穎，〈表態！馬總統：年終慰問金是年金問題縮影〉，中央通訊社，2012 年 12 月 17 日，<http://www.cna.com.tw/Topic/Popular/3415-1/201212170011-1.aspx>。

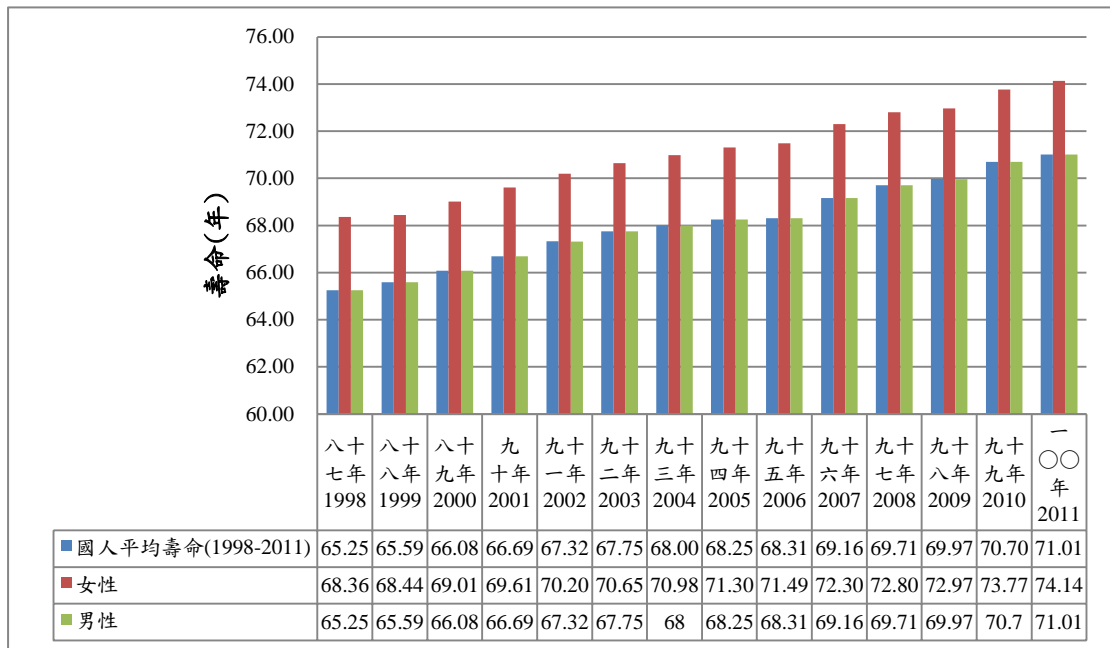
放，2 至 3 萬元發放一半，3 萬元以上則發 2 成)、全額刪除、「一刀切」(月退俸 2 萬元以下請領)等標準，又再度使「軍、公、教、勞」之退休給付等問題推升至世代剝削、職業不平和階級對立層面，愈顯現行年金制度改革的迫切性。

圖 1.我國歷年新生兒出生數(1981-2012)



資料來源：內政部戶政司、統計處，〈出生數、出生率、死亡數、死亡率〉，中華民國統計資訊網，2013年5月24日查詢，<http://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>。

圖 2.國人平均壽命(1998-2011)



資料來源：〈內政統計年報〉，內政部，5月24日查詢，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

反觀國外之各國年金制度之設計，歐洲國家為社會保險制度之先驅，最早為十九世紀末從德國正式開辦，至二十世紀其影響逐漸擴及周遭國家，如英國和北歐國家。西方的社會保險常被區分為兩大實施模式--俾斯麥模式及貝佛里奇模式；前者重視「社會保險」精神但對保險人所得重分配程度則較低，而後者則傾向以「普及式」方式提供最基本的國家社會保障<sup>12</sup>，但因應社會變遷和國家財政的變化，各國制度多走向兩者混合搭配，相容並蓄。因此，本研究也將以歐洲國家的社會保險制度的設置及施行輔助此研究，以外國經驗做為目前台灣年金制度改革的參考與借鏡。

---

<sup>12</sup> 林慧芬，〈由英國、德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(研)092-004 號，2003 年 3 月 13 日，  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-004.htm>。

## 研究文獻探討

依 1994 年世界銀行「三層年金」之概念，第一層為強制性公共基礎年金，第二層為強制性職業年金，第三層則為自由商業年金的觀念：第一層為強制性公共年金，其主要目的為保障投保者退休後之基本生活，不致陷入絕對貧窮之情況，採強制納保，該項社會保險包括了各種保險的基礎年金特別是公保和勞保的退休年金和農民的福利津貼以及國民年金等，第二層為強制性職業年金，功能則為保障退休前之工作所得，避免老年後陷入相對貧窮之狀況，裡面包含勞工退休金、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，最後一層則是為個人儲蓄或商業年金，例如商業壽險等等，主要功能則為進一步提升老年生活品質及水準<sup>13</sup>，所有勞動者得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；總的來說，絕大多數國家社會保險制度之設計皆具有上述三層之功能，兼具重分配(redistribution)、儲蓄(saving)及保險(insurance)<sup>14</sup>之效力，確保民眾老年經濟生活不致於陷入貧困、匱乏之狀態，額外增加國家及社會成本之負擔。然也因為如此，複雜的保險體制也導致各種年金保險受益人和各自所屬的利益團體，進行複雜的政治角力，也致使台灣目前年金改革充滿了變數。

然而，談到社會保險之設計理念就不得不談到德國，德國社會保險制度之創立已百餘年，為國際間社會保險之濫觴，然德國社會保險之設計與推動並非一蹴可及，其歷經了數十次重大變革，例如為因應冷戰結束後東西德統一，人口結構及社會發展之變遷，需針對社會保險制度做一改革，故 1992 年時，將勞工年金保險與職員年金保險合併為「一般年金保險」<sup>15</sup>，同時強制延後退休年齡，以及 2001 年時，針對年金計算

---

<sup>13</sup> 柯亞齡，〈各類老年年金給付之適足性與公平性差異〉，國立成功大學碩士論文，頁 10-11，2010 年 8 月。

<sup>14</sup> 林慧芬，〈由英國德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向〉，國家政策論壇，秋季號，2003 年 7 月，<http://old.npf.org.tw/monthly/0303/theme-215.htm>。

<sup>15</sup> 傅從喜，〈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，頁 34，



方式進行修正確保年金基礎穩定，如此不斷地調整與修正，方具有今日之規模，除穩定提供德國民眾基本之社福保障外，也顯示出德國之社會保險制度雖由國家主導，但其靈活性得因應不同時期之整體環境並加以調整<sup>16</sup>，也更進一步闡釋了社會保險制度並非「萬年不變」的「恆久法」，而是處於一動態調整的社會保障制度，需與時俱進；此外，英國著名社會學者威廉·貝佛裡奇(William Beveridge)於第二次世界大戰期間提出《社會保險報告書》，放大私部門於社會保險中的地位，國家僅須提供基礎保障即可，也間接導致後來歐洲社會保險制度除具有國家提供一定之保障外，個人須自理之私部門保障概念也一併融入；故本研究除就我國年金制度之改革方向和爭議問題進行探討外，同時輔以以德國和英國兩個歐洲國家之社會福利制度一併進行討論，作為改革之參考和依據。

---

2008年9月。

<sup>16</sup> 侯仁義，〈德國年金制度之研究--及其對臺灣年金制度形成之啟示〉，國立臺灣大學經濟學碩士論文，頁17，2001年7月。

## 研究方法

本文主要研究方法為文獻分析法，文獻分析法為就各種平面、數位資料、檔內容做深入性分析，包含官方版年金改革草案、行政院新聞稿、立法院審查之相關報告、新聞媒體和雜誌之報導、書面資料、研究報告等等，透過大量蒐集相關資料和查找，加以歸類為一論述，同時輔以德國和英國年金制度相關研究報告，以及國際勞工組織(ILO)和經濟合作與發展組織(OECD)之相關數據和資料，兩相對照與參酌。

此外，本研究也將採焦點團體法、公聽會及工作坊之方式，針對目前年金改革之主要爭議及問題點，邀請社會各階層代表與專家學者共同會商，討論現行制度之問題點以及相關的改革對策與未來可能的方向，海納社會各方之意見，以期能降低因年金保險制度之差易所衍生而來的社會對立與抗爭，提供較符合我國國情、制度之改革方法和執行建議。

## 研究範圍與限制

### 研究範圍

傳統上，年金制度之研究多以國外制度之內容為主，其後方才為國內制度之對照與比較，然而本研究則著重以本國現行制度以及未來修法重點做為主要討論核心，以及造成我國年金制度面臨「破產危機」之重點所在，同時輔以國外相關年金制度之改革經驗，如此除較符合我國國情外，也進一步點出了國內現行年金制度執行時所面臨之問題，以期提出對我國年金制度改革較有實質層面及意義之建言。

### 研究限制

本研究限制在於此次年金制度之改革茲事體大，除行政院所提之版本外，國民黨、民進黨等國內主要政黨皆各自提出版本以期於立法院進行併案審查，而主要利害關係人如全國勞工聯合總工會、全國工業總會、全國教師會和全國公務人員協會等職業工會皆透過各種管道以求將其意見反映於政府單位和立法機關，故可預期在未正式經立法院院會三讀通過前，年金改革之最後定案條文仍存有變動可能性存在，故僅能就現階段取得之版本與所蒐集之資料進行討論與研析。

### 工作計畫排程表

工作排程/日期	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
計畫案草案撰寫	■	■	■									
計畫案審核			■	■								
公聽會計畫書撰寫				■	■	■						
計畫討論會議1					■							
計畫期中報告討論、撰寫與修改				■	■	■						
公聽會工作坊召開1						■	■					
計畫討論會議2							■					
公聽會工作坊召開2								■				
計畫討論會議3									■			
公聽會工作坊召開3										■		
計畫討論會議4											■	
年終計畫檢討案撰寫											■	■
計畫討論會議5												■
計畫資料蒐集與整理	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

## 國內年金制度之現況分析

我國社會保險之開辦始於民國 32 年，最早的投保對象為軍公教階層，採「恩給制」，由政府單位負擔主要財源，並於民國 84 年改制為現行之「儲金制」；再者，為因應國內社會變遷及經濟發展，民國 39 年，勞工保險也正式開設，並由民國 49 年正式回歸公營體制內；二者之制度至今皆已運作超過半個世紀，歷經數次變革，然近年因國際政經情勢不穩，連帶影響我國國內經濟發展，導致社會整體就業情況惡化及薪資水準停滯不前甚至倒退，為穩定提振國內經濟，政府舉債赤字一度達到 GDP 比率 3.5%<sup>17</sup>，每人平均負債達 22.4 萬元左右<sup>18</sup>，民眾普遍經濟負擔加重，出生率降低及少子化和高齡化的結果，高扶養率或人口依賴率再再增加了保險給付的困難度。

依據經建會「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計報告」，我國老年人口將由目前的 11%，升至 39% 的水準<sup>19</sup>，而勞動人口則由 74% 降為 51%<sup>20</sup>；隨著國人壽命的延長，每人年金請領時間增長，唯投入勞動市場人口卻逐漸減少情況下，勞工保險的安全性和穩定性備受社會關注。2012 年 10 月又發生軍公教退休人員「年終慰問金」爭議<sup>21</sup>，又使「軍、公、教、勞」之退休給付等問題再度躍上版面，愈顯現行年金制度改革的迫切性。

勞委會曾經於 2012 年 10 月公布軍、公、教、勞之年金精算結果，依照出生率及勞動人口下降推算，勞工保險基金最快將於民國 107 年達到基金收支失衡狀態，116 年基金用盡，而軍公教退撫基金中又以軍人保險最先進入基金收支失衡，

<sup>17</sup> 〈我國財政赤字逐年降低，債務成長業已趨緩〉，財政部國庫署，2012 年 9 月 6 日，<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=68941&ctNode=657>。

<sup>18</sup> 〈國債鐘因年底例行性大額支出致債務略增〉，財政部國庫署，2013 年 4 月 8 日，<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=70333&ctNode=2449>。

<sup>19</sup> 〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 25，101 年 8 月。

<sup>20</sup> 〈「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，頁 25，101 年 8 月。

<sup>21</sup> 蔡和穎，〈表態！馬總統：年終慰問金是年金問題縮影〉，中央通訊社，2012 年 12 月 17 日，<http://www.cna.com.tw/Topic/Popular/3415-1/201212170011-1.aspx>。

同時也將於 108 年用盡基金(詳見表 1.勞保及軍公教退撫基金費率及收支平衡表)，可見年金問題已成為政府不能不重視的問題。

表 1.勞保及軍公教退撫基金費率及收支平衡表

制度	現行費率/ 法定費率 (%)	平衡費率 (%)	基金餘額 (億元)	基金收支 失衡年度	基金用盡 年度
勞保	現行：8 法定：6~12	27.84	4677 (101/12)	107 年	116 年
軍公教退 撫	現行：12 法定：12~15	軍：36.7 公：40.7 教：42.3 平均：40	5215 (101/11)	軍：100 年 公：109 年 教：107 年	軍：108 年 公：120 年 教：116 年

資料來源：1.〈勞保年金改革對勞工老年經濟生活之影響公聽會〉書面報告，行政院經濟建設委員會，頁 2，102 年 4 月 25 日。2.勞工保險普通事故保險費率精算及財務評估(101 年 9 月)、公務人員退撫基金第 4 次精算報告(以 100 年 12 月 31 日為精算基準日)。

依據行政院於 102 年 4 月 25 日提交至立法院研議之草案版本，將從現制調整為新制，「繳多、領少、退休晚」已成為此次年金改革之重點<sup>22</sup>(詳見表 2.各職業別年金差異表(現制)及表 3.各職業別年金差異表(102/04/25 更新))，然而此舉也造成不少民怨；目前軍、公、教、勞各方主要關注、抗議的論點主要有下列五點：

1.退休金所得替代率：以勞工為例，現行勞工保險計算方式為勞退加勞保加自提退休金，若不含商業保險，屬兩層式年金，所得替代率約落在 54%至 75%(詳見表 4.各職業類別所得替代率計算方式及利率)間，與軍公教相距不遠，然就計算方式來

<sup>22</sup> 邱燕玲、楊久瑩，〈年金改革政院版 勞工繳多領少 軍公教改革縮水〉，自由時報，2013 年 4 月 26 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/apr/26/today-fo6.htm>。

看，勞工所得替代率之計算為勞保加上勞退，但是勞退部分為 2004 年 6 月 30 日才由立法院三讀正式通過實施，新舊制銜接上已造成所得替代率計算結果不同，加之我國中小企業平均壽命約 13 年左右<sup>23</sup>，公司行號存續的時間與勞工工作年資相比要來的短，因此雇主退休金提撥之穩定性相對軍公教而言較差，勞工在面對公司惡意倒閉時，甚至有領不到勞退金之情況<sup>24</sup>，兩相加總下，更拉大各職業別間所得替代率之差距，因而造成勞工團體大表不滿<sup>25</sup>，紛紛揚言將透過一連串的抗爭行動來爭取自身的權益<sup>26</sup>。

2.年金給付最後計算標準：依據現階段行政院版之草案，勞工投保薪資計算標準為 144 個月(12 年)(詳見表 3. 各職業別年金差異表(102/04/25 更新)，勞工團體對此認為平均薪資年限時間已拉的過長，容易稀釋平均薪資水準導致年金基數減少，應以 90 個月理想值<sup>27</sup>，而公教人員則認為以最後 15 年平均均俸計算，與勞工的 144 個月(12 年)之制度相差過遠，應與勞工版本的 144 個月一併計算方為公平客觀。此外，而軍公教階層對所得替代率之計算也頗有微詞，例如教職中的中小學校教師之計算方式，統一為本俸乘以 1.7% 下去計算，但大學教師之計算方式卻進一步細分為教授本俸乘以 2，副教授乘以 1.9，助理教授本俸乘以 1.8<sup>28</sup>，同時更以退撫新舊制來做更進一步的區分，在面對如此複雜且明顯有階級之分的計算方式下，導致許多國中小及大專院校教授反映此一計算方式不公，認為都繳一樣的薪津，得到的退休照顧卻完全不同<sup>29</sup>，顯有偏頗。

3.投保薪資上限：依據現行之規定，勞工投保薪資所得上限為新台幣 43900

<sup>23</sup> 廖瑞真，〈中小企業如何打破成長魔咒？〉，天下雜誌，374 期，2007 年 6 月 20 日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=3105>。

<sup>24</sup> 湯雅雯，〈吊頸表憤怒 關廠勞工絕食抗議〉，聯合報，2013 年 4 月 29 日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/7862527.shtml>。

<sup>25</sup> 許秩維，〈2 萬勞工上街頭 抗議年金修惡〉，中央社，2013 年 5 月 1 日，<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201305010038-1.aspx>。

<sup>26</sup> 蔡永彬、朱芳瑤、仇佩芬，〈勞働 3.5 萬人上街怒爭年金〉，中國時報，A7 版，2013 年 5 月 2 日。

<sup>27</sup> 〈不挺政院版年金 藍營力爭 144 個月 # 年金改革雜音多 勞團建議 90 個月〉，台視新聞，2013 年 4 月 23 日，<http://www.ttv.com.tw/news/newsContentC.htm>。

<sup>28</sup> 〈公立學校教職員退休撫卹條例草案總說明〉，行政院，頁 118-120，2013 年 4 月 25 日。

<sup>29</sup> 甘芝萁，〈大學教授退休金基數 擬維持現制〉，聯合晚報，2013 年 4 月 25 日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS4/7852565.shtml>。

元，勞工團體認為此一「天花板條款」長期以來即對於超過此一薪資所得者是不公平的<sup>30</sup>，原因在於無法真實反應在所得替代率上，薪資水準較高卻無法獲得更多的保障。

4.保險費率調升：依據現行制度，勞工保險費率為 8%，並依據年金之財務結構需要，逐年調升至最高 12%，然新制卻將由現行的 8%，大幅度調升至 19.5%，軍公教退撫制度也將由現行的 12%，調高至 18%，此消息一出，令各界輿論譁然，認為調升幅度過高，工商界認為一旦調高勞保費率之後，雇主負擔加重，到 2036 年前將負擔 4 兆 9660 億元<sup>31</sup>，此舉將嚴重衝擊國內經濟發展、致使廠商營運困難<sup>32</sup>，最後只能選擇關廠或是加速外移；同時勞工團體也認為，現行整體就業環境不佳，薪資面臨「凍漲」的情況，調高保費費率無疑是加重勞工負擔，同時也壓縮了勞工薪資成長幅度<sup>33</sup>，此外，軍公教階層也認為，保費費率由現行的 12% 調升至 18%，已調升 6%，負擔明顯加重，再者，政府和軍公教人員之負擔比例又由現行的 65%(政府)對 35%(軍公教)，縮減為 60%(政府)對 40%(軍公教)，軍公教階層等同於一次調升了 11% 的費率，政府態度擺明了完全不想負起應負的責任<sup>34</sup>；由上述情況可以得知，無論軍公教勞各階層對於此次年金修法皆表示反對。

5.政府基金營運績效：除前述之問題外，行政院此次推動之年金改革方案後，特別強調將加強四大基金營運績效，不少立法院重量級立委也要求應以「新加坡模式」，整併現行之四大基金並成立「國家主權基金」<sup>35</sup>，以求透過大型國內外投資，加強基金整體營運績效，達到延長基金維持時間，減緩營運壓力，弭平基

<sup>30</sup> 楊久瑩，〈勞保投保薪資上限 43900 元擬拉高〉，自由時報，2013 年 4 月 27 日，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/apr/27/today-life9.htm?Slots=Life>。

<sup>31</sup> 〈勞保費率 工總籲府負擔提高至 30%〉，蘋果日報，2013 年 05 月 17 日，  
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130517/180315/>

<sup>32</sup> 〈年金改革 企業盼降負擔比率〉，聯合報，A6 版，2013 年 5 月 18 日。

<sup>33</sup> 吳玲瑜，〈費率喊漲 薪資凍漲 勞保年金改革 上班族更薪苦〉，台灣時報，第 1 版，2013 年 5 月 5 日。

<sup>34</sup> 李來希，〈我們的意見與主張〉，全國公務人員協會，頁 5-6，102 年 5 月 1 日。

<sup>35</sup> 陳舜協，〈藍營：政府基金應拚績效並整合〉，中央社，102 年 5 月 30 日，  
<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201305300251-1.aspx>。



金財政收支不平衡等問題，而勞委會也認為透過投資國內不動產、類股等標的，加強基金績效表現，力求維持每年超過 4% 以上的營收<sup>36</sup>，但勞委會雖然對此信心滿滿卻不願就基金營運績效做出具體保證，也遭致軍公教勞各階層之團體批評認為政府根本毫無誠意解決問題、不想負責任<sup>37</sup>，然而，倘若深入觀察，原因有二，第一，國際投資環境自 2008 年金融海嘯過後，基本上處於不穩定之狀態，收益難有表現；圖 3.OECD 國家之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽(2001 年 12 月至 2010 年 12 月，2007 年 12 月至 2011 年 12 月)，由此圖可以看出大部分經濟合作與發展組織成員國之基金營運績效，在全球缺乏穩定之投資標的的情況下，皆面臨投資失利之狀況；第二，我國勞保基金績效表現，以勞委會所公布之資料顯示，截至 2012 年 12 月底為止，基金操作表現為 4.35%(詳見表 4.勞工保險基金投資運用表(2012 年 10 月 31 日，單位：新台幣元))，其中投資標的又以國內股票為主，共佔了 26.40%，而近 4 年之國內股票投資績效平均僅 4.28%(詳見圖 4.勞保基金近 4 年國內自行經營股票績效一覽)，而退撫基金之績效，截至民國 2013 年 4 月為止，也僅 4.05% 之成長幅度(詳見圖 5.公務人員退休撫卹基金近 5 年績效)，97 年至 101 年之績效表現更僅有 1.18%，顯示府院所提之提高基金運作績效，在現階段國內外經濟情勢下，恐難有亮眼之表現。

總的而論，行政院於 4 月 25 日送呈立法院審查之版本雖非最後確定版，但草案一出已造成社會各階層之輿論反彈，顯示出目前年金改革方案仍舊需要尋求社會各階層之意見並加以揉合，找出最妥適之方案，方能順利推動修法之動作，也才符合公平正義以及維護國家財政收支平衡之任務。

---

<sup>36</sup> 新聞聯絡室，〈勞保基金依法投資不動產，以提增投資績效〉，勞委會，2013 年 5 月 7 日，[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:O18HEBYVNMJ:www.cla.gov.tw/cgi-bin/Category/obj\\_load%3Fmeta\\_uid%3D66299+&cd=2&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&client=firefox-a](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:O18HEBYVNMJ:www.cla.gov.tw/cgi-bin/Category/obj_load%3Fmeta_uid%3D66299+&cd=2&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&client=firefox-a)。

<sup>37</sup> 李來希，〈我們的意見與主張〉，全國公務人員協會，頁 4-5，102 年 5 月 1 日。

表 2.各職業別年金差異表(現制)

職業	請領條件	年金給付最後計算標準	提撥率 (%)	保險費率 (%)	所得替代率(上限)	投保薪資上限	優惠存款利率
勞工	年滿 60 歲，年資 15 年(75 制)，或擔任具有危險、堅強體力等特殊性質的工作滿 15 年，年滿 55 歲並退保者	最高 60 個月，平均月投保薪資乘以 1.55	有雇主 20，無雇主 60	8，每兩年調高 0.5，最高 12	無上限 (依薪資所得及新舊制橫跨之計算，受投保薪資上限影響，25%~45%)	43900	無
軍職	服役期滿 20 年	最後本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12%	無上限 (依階級及加給等計算，70%~90%不等)	無	民國 84 年以前，18%
公職	60 歲(85 制)	最後本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12%	無上限 (依職等計算，80%~95%不等)	無	民國 84 年以前，18%
教職	50 歲(75 制)	最後本俸乘以 2	個人 35(政府 65)	12%	無上限 (依職等計算，97%左右不等)	無	民國 84 年以前，18%

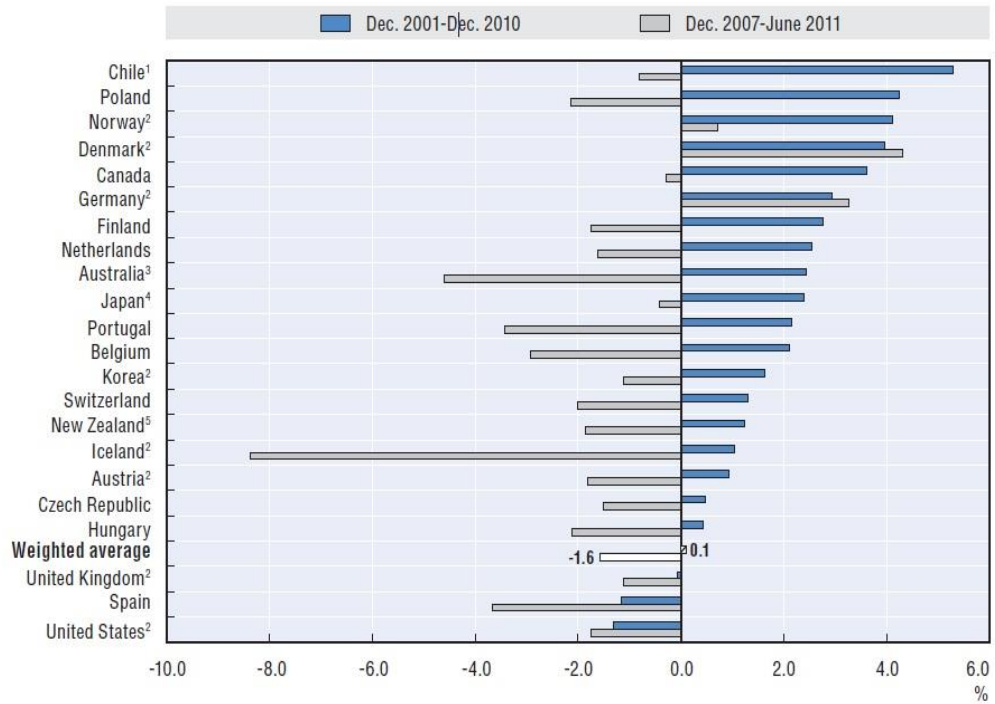
綜合資料來源：〈勞工保險條例〉、〈公立學校教職員退休撫卹條例〉與〈陸海空軍軍官士官服役條例〉修法草案，行政院，2013 年 4 月 25 日。〈公務人員退休撫卹法〉草案，考試院，2013 年 4 月 11 日。〈三大年金〉，行政院勞工委員會全球資訊網，2013 年 5 月 10 日查詢，<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=BzT7KsXpkwY%3d>。〈關於退撫基金〉，公務人員退休撫卹基金，2013 年 5 月 10 日查詢，<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=739&CtNode=418&mp=1>。〈軍公教及勞工退休制度修法重點退照表〉，自由時報，A12 版，頁次 2-1，2013 年 4 月 26 日。〈年金改革內容〉，聯合報，A04 版，2013 年 4 月 26 日。

表 3.各職業別年金差異表(未來新制，102/04/25 更新)

職業	請領條件	年金給付最後計算標準	提撥率 (%)	保險費率 (%)	所得替代率(上限)	投保薪資上限	優惠存款利率
勞工	年滿 60 歲，年資 15 年	最高 144 個月 (12 年)平均加保薪資，三萬以下維持 1.55，三萬以上乘以 1.3	有雇主 20，無雇主 60	逐年調高 0.5，達 12 時再精算，最高上限 19.5	75%	43900	無
軍職	服役 20 年以上或 60 歲以上服役 15 年	本階 3 年均奉乘以 2 倍	40(政府提撥 60)	18	84%	無	民國 84 年以前，逐年調降至 9%
公職	65 歲(90 制)	最後 15 年平均本俸乘以 1.7(跨新舊制者則為 1.6)	40(政府提撥 60)	18	80%	無	民國 84 年以前，逐年調降至 9%
教職	65 歲(90 制)，高中以下 60 歲(85 制)	最後 15 年平均本俸乘以 1.7(依教職不同有所變動最高 2.0)	40(政府提撥 60)	18	80%	無	民國 84 年以前，逐年調降至 9%

資料來源：〈勞工保險條例〉、〈公立學校教職員退休撫卹條例〉與〈陸海空軍軍官士官服役條例〉修法草案，行政院，2013 年 4 月 25 日。〈公務人員退休撫卹法〉草案，考試院，2013 年 4 月 11 日。〈行政院勞保年金改革案〉，工商時報，A04 版，2013 年 4 月 26 日。〈年金改革內容〉，聯合報，A04 版，2013 年 4 月 26 日。

圖 3.經濟合作與發展組織會員國之年金基金淨投資近年平均營運績效一覽  
(2001 年 12 月至 2010 年 12 月，2007 年 12 月至 2011 年 12 月)



資料來源：”OECD Pensions Outlook 2012”，Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), May 14, 2012, <http://www.oecd.org/>

表 4. 勞工保險基金投資運用表(2012 年 10 月 31 日，單位：新台幣元)

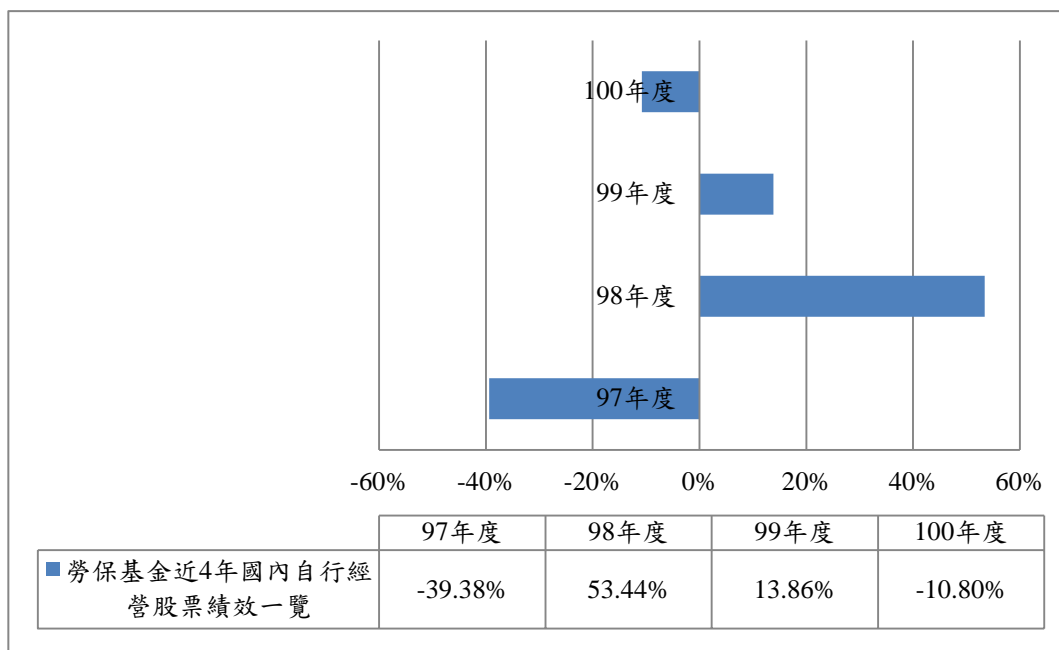
投資項目	金額	%
壹、國內業務	302,224,015,153	56.52
一、約當現金	89,385,697,726	16.72
(一)銀行存款	80,311,905,100	15.02
1.活期存款	546,005,100	0.10
2.定期存款	79,765,900,000	14.92
(二)短期票券	9,073,792,626	1.70
二、權益證券	141,162,609,836	26.40
(一)自行操作	98,197,775,041	18.36
(二)委託經營	42,964,834,795	8.04
三、債務證券	31,512,722,468	5.89
(一)政府公債	0	0.00
(二)公司債	5,500,000,000	1.03
(三)金融債券	25,290,000,000	4.73
(四)金融資產證券	500,000,00	0.09
(五)債券型基金	222,722,468	0.04
四、房屋及土地	1,843,653,939	0.34
五、政府或公營事	4,065,000,000	0.76
(一)經建貸款	0	0.00
(二)農保借款	4,065,000,000	0.76
六、被保險人貸款	34,254,331,184	6.41
貳、國外業務	232,468,638,596	43.48
一、約當現金	21,151,763,544	3.96
(一)外幣存款	21,151,763,544	3.96
(二)貨幣型基金	0	0.00
二、權益證券	69,459,140,760	12.99
(一)自行操作(境外)	27,999,189,759	5.24
(二)委託經營	41,459,951,001	7.75
三、債務證券	138,772,206,309	25.95
(一)自行操作	80,916,425,458	15.13
1.國外有價證券	27,193,202,337	5.09

投資項目(接續)	金額(接續)	%(接續)
2.債券型基金	53,723,223,121	10.04
(二)委託經營	57,855,780,851	10.82
四、另類投資	3,085,527,983	0.58
合計	534,692,653,749	100.00
年度累計收益數	21,791,373,586	
年度累計收益率		<b>4.35</b>

資料來源：〈勞工保險基金投資運用〉，勞委會，2012年10月31日，

<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=awZoj1dKrGM%3d>。

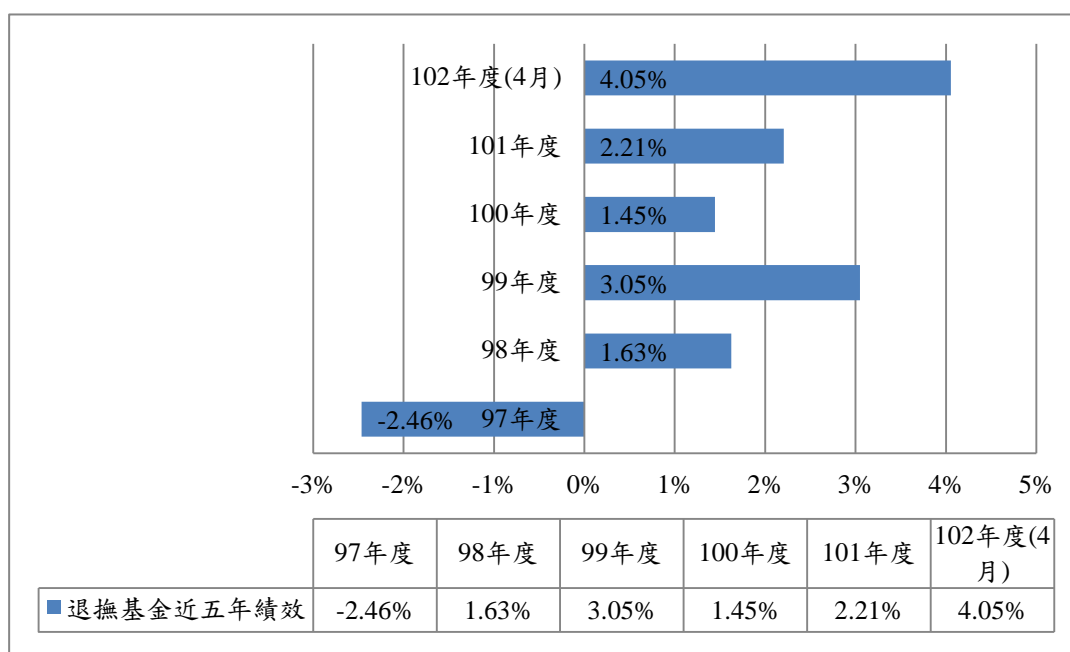
圖 4.勞保基金近 4 年國內自行經營股票績效一覽



資料來源：〈勞保基金國內股票自行經營績效表〉，勞委會，2013 年 5 月 20 日查詢，

<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=6hi9Nr5zq5k%3d>。

圖 5.公務人員退休撫卹基金近 5 年績效



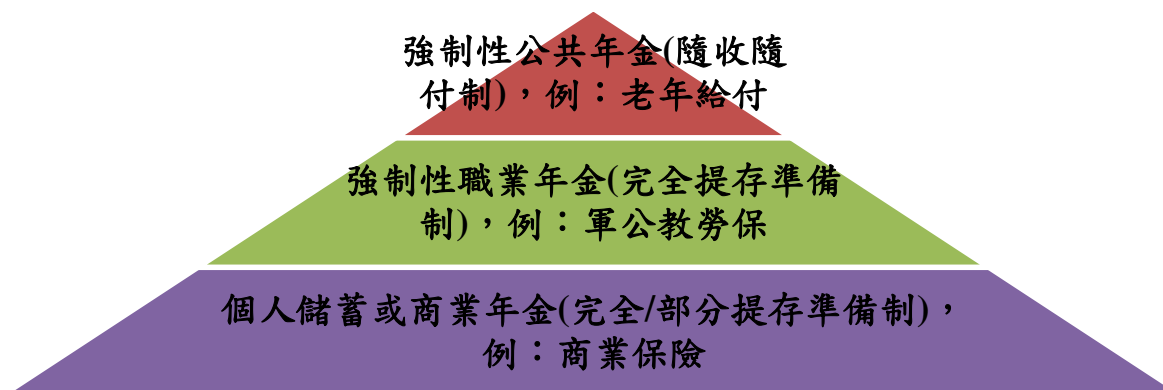
資料來源：〈退撫基金歷年績效表〉，公務人員退休撫卹基金，2013 年 5 月 20 日查詢，

<http://www.fund.gov.tw/lp.asp?ctNode=544&CtUnit=165&BaseDSD=7&mp=1>。

## 國外經驗之參酌-以德國、英國為例

世界銀行(World Bank)於 1994 年針對老人社會福利政策，提出之三層年金概念，目前世界各國之年金制度大體上可分為下列三層(詳見圖 6.三層年金概念圖)：第一層為強制性公共年金，例如我國之老年給付，其主要目的為保障投保者退休後之基本生活，不致陷入絕對貧窮之情況，第二層為強制性職業年金，例如現行之勞保及退撫基金，功能則為保障退休前之工作所得，避免老年後陷入相對貧窮之狀況，最後一層則是為個人儲蓄或商業年金，例如商業保險、定存給付等等，主要功能則為進一步提升老年生活品質及水準<sup>38</sup>；總的來說，絕大多數國家社會保險制度之設計皆具有上述三層之功能，兼具重分配(redistribution)、儲蓄(saving)及保險(insurance)<sup>39</sup>之效力，確保民眾老年經濟生活不致於陷入貧困、匱乏之狀態，增加國家及社會成本之負擔。

圖 6.三層年金概念圖



資料來源：柯亞齡，〈各類老年年金給付之適足性與公平性差異〉，國立成功大學碩士論文，頁 2，2010 年 8 月。

<sup>38</sup> 柯亞齡，〈各類老年年金給付之適足性與公平性差異〉，國立成功大學碩士論文，頁 10-11，2010 年 8 月。

<sup>39</sup> 林慧芬，〈由英國德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向〉，國家政策論壇，秋季號，2003 年 7 月，<http://old.npf.org.tw/monthly/0303/theme-215.htm>。



然而，談到社會保險之設計理念就不得不談到德國，德國社會保險制度之創立已百餘年，為社會保險之濫觴，然德國社會保險之設計與推動並非一蹴可及，其歷經了數十次重大變革<sup>40</sup>，方具有今日之規模，除穩定提供德國民眾基本之社福保障外，也顯示出德國之社會保險制度雖由國家主導，但其靈活性得因應不同時期之整體環境並加以調整<sup>41</sup>，也更進一步闡釋了社會保險制度並非「萬年不變」的，而是一動態調整，須與時俱進；此外，英國著名社會學者威廉·貝佛里奇(William Beveridge)於第二次世界大戰期間提出《社會保險報告書》，放大私部門再社會保險中的地位，也間接導致後來歐洲社會保險制度除具有國家提供基本保障之理念外，私部門之保障概念也一併融入；故以下即以德國和英國兩個歐洲國家之社會福利制度做一探討。

---

<sup>40</sup> 傅從喜，〈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，頁 34，2008 年 9 月。

<sup>41</sup> 侯仁義，〈德國年金制度之研究--及其對臺灣年金制度形成之啟示〉，國立臺灣大學經濟學碩士論文，頁 17，2001 年 7 月。

## 德國社會保險之經驗分析

綜觀各國退休制度之設計，目前最早同時最為人所熟知和探討的即為歐洲地區，歐陸諸國中又以德國為先驅，德意志帝國首相俾斯麥為應付國內日漸抬頭的工會勢力及馬克思等社會主義者的挑戰，遂於 1883 年 6 月 15 日頒布了一系列例如《疾病保險法》、《工傷事故保險法》和《老年和殘疾保險法》等法條<sup>42</sup>，此為社會保險制度之濫觴，此舉不僅保障了民眾的基本權利外，也弭平了國內對於革命的呼聲。

德國年金制度之設計為三層制，第一層為強制性的基礎年金方案，第二層為補充性的職業年金方案，第三層則為私人自願性的老年經濟安全措施<sup>43</sup>；第一層強制性基礎年金之設計與我國老人年金設計制度相仿，屬義務投保，需繳納一定保險費，年滿 65 歲之男女，依照投保年資、均薪、退休年齡及給付種類之不同發給金額，採強制性投保<sup>44</sup>（詳見表 5.德國法定退休金規定總覽）；第二層則為補充性職業年金方案，然其設計與我國與我國勞工退休金之提撥類似，不同點在於採投保人選擇性加入公司企業保險，並由雇主提撥一定金額作為員工退休金之用（德國當局則給予減稅等優惠獎勵），形成一定之規模經濟，由資產管理公司或退休金管理公司負責管理與營運，並同時設有退休金管理協會（Pensions Sicherungs Verein, PSV）<sup>45</sup>，保障員工避免因公司或管理單位破產致使退休金泡湯之情況發生（與我國此次年金修法之重點，「政府負擔最終給付責任」意義相同），第三層則為私人、自願性老年經濟安全措施，此類為商業性保險之範疇，舉凡壽險、儲蓄險和高收益衍生性金融商品等等，皆屬此一項目。

<sup>42</sup> 楊靜利，〈社會保險的意義與福利體系〉，台灣社會福利學刊，第 1 期，2000 年 9 月 15 日，頁 158-159。

<sup>43</sup> 傅從喜、施世駿、陳銘芳，〈英國、德國私營部門參與年金改革之研究〉，行政院經濟建設委員會，頁 55，2010 年 1 月。

<sup>44</sup> 〈他山之石-退休金制度改革及基金投資新思維為時勢所趨〉，勞動保障雙月刊，行政院勞委會，2005 年 5 月，<http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=ASNwAQMnKb8%3d>。

<sup>45</sup> 伍錦霖、楊永芳、周思源，〈德國資產管理機構與職業退休金之運作實務〉，公務人員退休撫卹基金監理委員會，頁 26-28，2010 年 9 月 17 日。

表 5. 德國法定退休金規定總覽

財務處理方式	到期支付制 (Pay As You Go)
投保方式	強制性投保
年金給付最後計算標準	終身攤平(以全部工作薪資之平均加以計算)
保險費率	19.9%
保費分攤方式	雇主負擔 9.95% 受雇者負擔 9.95%
所得替代率	42%左右
每年繳費限額	上限為 63,600 歐元
法定退休年齡	男/女 65 歲(計畫將增加至 67 歲, 緩衝期間 2012 至 2029, 對象為 1964 年後出生者)

資料來源：伍錦霖、楊永芳、周思源，〈德國資產管理機構與職業退休金之運作實務〉，公務人員退休撫卹基金監理委員會，頁 24，2010 年 9 月 17 日。〈所得替代率及費率各國比較〉，勞工委員會，2008 年 5 月 5 日，<http://www.coolloud.org.tw/node/22178>。

探究德國進行年金改革之主因，德國自第二次世界大戰過後，嬰兒潮世代之人口近年來也逐步邁入高齡化趨勢，人口結構及社會型態逐漸改變，加上歷經國際金融海嘯及歐洲債信危機，德國身為歐洲地區最強大之經濟體，外在之負擔相對其他歐盟各國而言較為沉重，整體政府預算負擔加重，然為避免因政府投入資源降低致使年金制度面臨系統性風險問題，德國方面則採取減少第一層強制性基礎年金之給付，改以租稅優惠、獎勵等措施鼓勵企業增加第二層補充性職業年金，

以彌補在職及退休者於第一層年金減少時之損失，此舉除可減少政府財政負擔外，也可促進產業發展，將營運獲利與員工分享，也可舒緩勞雇關係之緊張，減少社會貧富差距問題。

由於設計及計算方式之不同，倘若欲比較台灣與德國年金制度之差異性，僅能做大致之估算，在歷經 2001 年的年金改革、鼓勵勞動者向私有化年金靠攏後<sup>46</sup>，現行德國一般勞動階層之基礎年金所得替代率平均約近 7 成上下(詳見表 5.德國法定退休金規定總覽)，公務體系之人員也因德國財政困難，一體納入 2001 年的年金改革制度中，並由原先的所得替代率 75% 降至 71.5%<sup>47</sup>，顯示德國無論一般勞動階層或是政府單位員工，其所得替代率皆有下降之趨勢，二者差距也較台灣之年金制度所得替代率來的小。

---

<sup>46</sup> 傅從喜、施世駿、陳銘芳，〈英國、德國私營部門參與年金改革之研究〉，行政院經濟建設委員會，頁 77-78，2010 年 1 月

<sup>47</sup> 廖振威，〈公務人員退休所得替代率之探討〉，國立政治大學碩士畢業論文，頁 19-20，2006 年 12 月。

## 英國社會保險之經驗分析

英國社會福利學者威廉·貝佛里奇(William Beveridge)於 1942 年第二次世界大戰期間提出了《社會保險報告書》，談到以國家及市場經濟為主要導向推展社會保險制度。英國的年金制度設計之思考方向與德國不同，其私有化年金部分比例較德國為多，與德國設計略有差異，其主要分為三層，第一層為國家基礎年金，第二層則為國家第二年金，第三層則為私人年金部分；國家基礎年金採均一化保費和均一化給付，為符合中低收入者可負擔之費用，採最低保費計算，然也致使其僅擁有最低限度之保障，對於高所得收入者其保障明顯不足，因而產生第二層之國家第二年金制度以輔佐第一層國家基礎年金，第二層國家年金制度針對於低收入所得者，以平均薪資為衡量基礎，讓所有薪資在平均薪資 45% 以下的勞工<sup>48</sup>，能夠獲得薪資水準之 45% 給付，以提高其基本保障，最後再輔以第三層私人、商業化年金部分。

至於公務體系部分，除與勞動階層一致，第一層為國家基礎年金外，第二層則為職業年金部分，政府單位每月提撥一定金額至公務人員退休基金帳戶，另公務人員可自行選擇是否再提撥金額至退休基金帳戶<sup>49</sup>，由政府單位委外監管，保障收益，最後一層則為私人及商業化年金。

至此，可以看出德國和英國之年金制度設計有明顯不同，德國制度之走向傾向由國家負責一定之保障，最後才輔以私人商業化年金部分，政府腳色較吃重，英國之制度設計則較傾向政府僅提供基本保障，其他部分則交由個人儲蓄或私人商業化年金來承擔，政府所承擔之責任較小，由表 6. 英國法定退休金規定總覽中可以看出，英國無論退休年齡等政策之規劃，均較德國規範為寬鬆，然而，其所得替代率也較德國為低，第一層年金部分僅 31.9%。顯示出兩國對於年金政策

---

<sup>48</sup> 傅從喜、施世駿、陳銘芳，〈英國、德國私營部門參與年金改革之研究〉，行政院經濟建設委員會，頁 20-21，2010 年 1 月。

<sup>49</sup> 廖振威，〈公務人員退休所得替代率之探討〉，國立政治大學碩士畢業論文，頁 18-19，2006 年 12 月。

之規劃與制定有著本質上的不同。

表 6. 英國法定退休金規定總覽

財務處理方式	65 歲
投保方式	強制加保
年金給付最後計算標準	終身攤平(以全部工作薪資之平均加以計算)
所得替代率	31.9%左右
法定退休年齡	男性為 65 歲，女性為 60 歲(女性法定退休年紀預計拉長至 65 歲)

資料來源：〈所得替代率及費率各國比較〉，勞工委員會，2008 年 5 月 5 日，  
<http://www.coolloud.org.tw/node/22178>。王麗玲，〈勞保基金財務問題 與解決方案〉，頁 5，2012  
年 11 月 15 日。

## 結論

總的而論，歐洲各國近年來皆為因應戰後嬰兒潮世代人口老化、出生率降低導致勞動人口減少之問題，皆逐步進行國內年金制度之改革，以減少政府財政赤字等問題，2008 年全球金融海嘯以及 2009 年年底的歐洲債信危機，更加速推升了此一情況；近來希臘財政樽節及大砍國內福利措施，施行緊縮政策，此一情況皆被我國各階層廣泛討論，擔憂若現行社福政策不改，台灣未來恐將陷入「希臘化」之窘境，然希臘陷入此一情況除與國內社福制度有關外，其整體產業經營和發展及與鄰近國家之關係也是導致其國家財政陷入困境的原因之一，若把年金改革與台灣希臘化做一連結某種程度上而言似乎過於憂慮了。

然而，依據經濟合作與發展組織(OECD)之報告指出，在 OECD 34 個會員國中，平均所得替代率約落在 57%左右，歐洲國家中又以希臘和冰島達到 95%以上，其餘國家例如奧地利，丹麥，匈牙利，盧森堡，荷蘭和西班牙等國則落在 70%至 90%間，墨西哥、英國、愛爾蘭則在 35%以下 (詳見表 7.OECD 各會員會平均所得替代率一覽、表 8.OECD 會員國及世界主要經濟體所得替代率一覽表)，對照我國之勞工保險和軍公教退撫制度，其平均所得替代率約在 75%-85%左右，較多數先進國家而言明顯較高。

此外，由圖 7.世界各國年金請領年齡與所得替代率關係圖中也可以看出，目前世界各國對於年金所得替代率之規劃，大多傾向延後退休年齡，欲獲得 50%以上之所得替代率，其退休年齡勢必得延後至 65 歲以上方才可得之，退休時間越晚，相對領的就較多，然而兩相對下，我國平均退休年齡約落在 61 歲左右(表 9.台灣平均實際退休年齡)，但無論軍公教之各階層所得替代率卻皆超過 50%以上，顯示出我國現行之年金制度不僅要應付少子化、勞動人口減少、國人平均餘命拉長等問題外，請領制度上之「退休早、領的多」，也是造成年金制度財政失衡的原因之一。

再者，除上述問題之外，勞工保險中存在所謂「漏水」問題也是致使整個基金營運失衡原因之一，許多雇主長期以來為節省勞保中雇主所應付之人事成本開銷，皆以最低投保薪資來替勞工加保，並以「工作獎金」、「全勤加給」等名目來拉高薪資水準至實質所得水位，而也因雇主以最低投保薪資來提勞工投保，勞工所應自付額度之部分相對較輕，也造成勞工「樂的接受」雇主的「好意」，直至最後退休階段(5年，60個月)，才正式拉高薪水與實質所得相符，因而演變為「A勞保」之問題<sup>50</sup>，與職業工會存在「假勞工」投保問題(未就業者依規定應採國民年金來加以計算，然因與勞保之最後給付額有一定落差，因而衍生出未就業者於各職業工會中加保之情形)<sup>51</sup>，二者皆種下勞保財務狀況加速惡化的遠因。

雖然我國雖於金融海嘯中受傷的較歐美洲諸國來的輕，財政紀律也較希臘等國嚴謹，國內人口現況仍處於紅利其，但是人口逐漸老化、出生率降低、勞動人口減少等情況，已難以應付國內之高所得替代率問題，迫使我國不得不就現行的軍公教勞之四大年金制度進行改革，避免基金破產的問題發生，但如何改、怎麼做、目標為何，仍有賴社會各階層一同研析與討論。

---

<sup>50</sup> 薛承泰，〈觀念平台－薪資位階本益比 攤開來看〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(評) 102-038 號，2013年5月21日，<http://www.npf.org.tw/post/1/12276>。

<sup>51</sup> 陳舜協，〈勞團盼處理假勞工 勞委會清查〉，中央社，2013年2月3日，<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201302030058-1.aspx>。

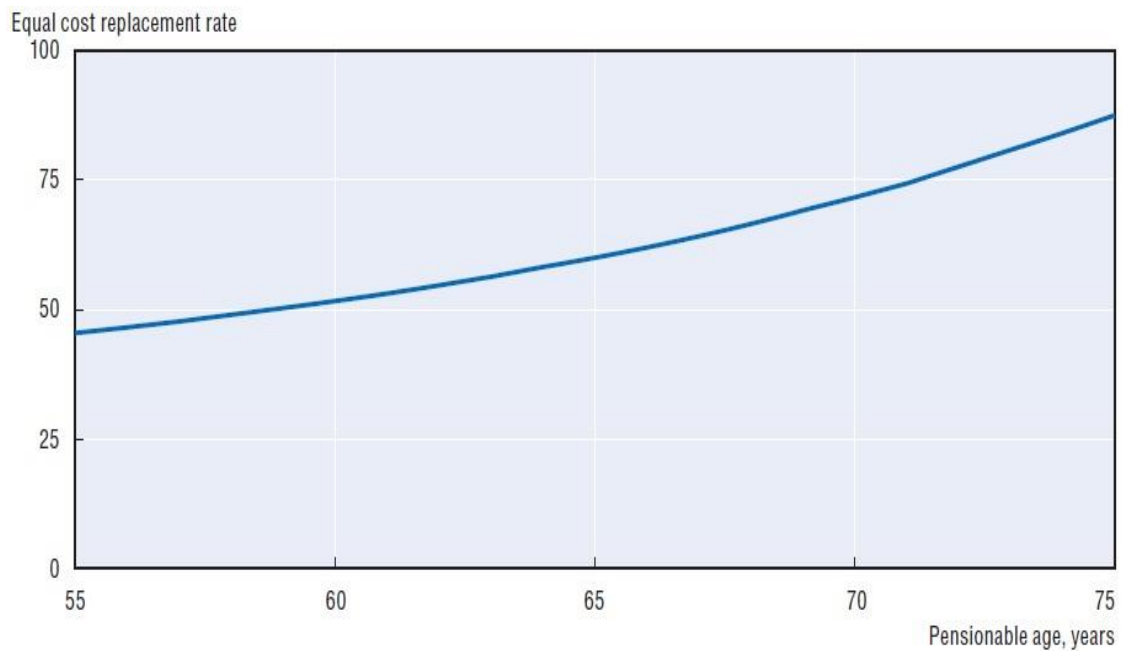


表 7.OECD 各會員會平均所得替代率一覽

OECD 會員國	平均所得替代率
希臘、冰島	95%
奧地利，丹麥，匈牙利，盧森堡，荷蘭、 西班牙	70%-90%
英國、愛爾蘭、墨西哥	35%

資料來源：”Pensions at a glance 2011”，OECD, pp.118-119, March 8, 2011, <http://www.oecd.org/>。

圖 7.世界各國年金請領年齡與所得替代率關係圖



資料來源：”Pensions at a glance 2011”，OECD, p.35, March 8, 2011, <http://www.oecd.org/>。

表 8.OECD 會員國及世界主要經濟體所得替代率一覽表

	Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)					Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)			
	Median earner	0.5	1	1.5		Median earner	0.5	1	1.5
<b>OECD members</b>					<b>OECD members (cont.)</b>				
Australia	52.6 (50.1)	73.3 (70.8)	47.3 (44.8)	38.6 (36.1)	Norway	52.9	63.4	53.1	41.7
Austria	76.6	76.6	76.6	72.3	Poland	59.0 (43.2)	59.0 (45.3)	59.0 (43.2)	59.0 (43.2)
Belgium	42.6	60.1	42.0	32.7	Portugal	54.4	63.3	53.9	53.1
Canada	48.5	76.6	44.4	29.6	Slovak Republic	57.5	57.5	57.5	57.5
Chile	48.4 (37.5)	60.0 (49.2)	44.9 (34)	41.8 (28.9)	Slovenia	62.4	64.3	62.4	62.4
Czech Republic	57.3	80.2	50.2	37.4	Spain	81.2	81.2	81.2	81.2
Denmark	84.7	120.6	79.7	66.1	Sweden	53.8	68.3	53.8	68.7
Estonia	50.9	60.2	48.0	44.0	Switzerland	59.3 (58.5)	65.2 (64.7)	57.9 (57.1)	40.9 (40.3)
Finland	57.8	66.4	57.8	57.8	Turkey	69.5	76.4	64.5	64.5
France	49.1	55.9	49.1	41.3	United Kingdom	37.0	53.8	31.9	22.6
Germany	42.0	42.0	42.0	42.0	United States	42.3	51.7	39.4	35.3
Greece	95.7	95.7	95.7	95.7	<b>OECD34</b>	<b>60.6</b>	<b>72.1</b>	<b>57.3</b>	<b>52.0</b>
Hungary	75.8	75.8	75.8	75.8	<b>Other major economies</b>				
Iceland	109.1	144.9	96.9	87.0	Argentina	81.1 (73.8)	90.7 (83.4)	78.1 (70.8)	73.9 (66.6)
Ireland	34.9	57.9	29.0	19.3	Brazil	85.9	85.9	85.9	85.9
Israel	85.3 (75)	100.1 (89.9)	69.6 (61.2)	46.4 (40.8)	China	82.5 (65.1)	97.9 (78.5)	77.9 (61.0)	71.2 (55.2)
Italy	64.5 (50.6)	64.5 (50.6)	64.5 (50.6)	64.5 (50.6)	India	72.4 (68.4)	95.2 (90.9)	65.2 (61.4)	55.0 (51.4)
Japan	36.3	47.9	34.5	30.0	Indonesia	14.1 (12.4)	14.1 (12.4)	14.1 (12.4)	14.1 (12.4)
Korea	46.9	64.1	42.1	31.9	Russian Federation	65.1 (57.9)	73.0 (65.9)	62.7 (55.5)	59.2 (52.1)
Luxembourg	90.3	97.9	87.4	83.8	Saudi Arabia	100.0 (87.5)	100.0 (87.5)	100.0 (87.5)	100.0 (87.5)
Mexico	46.3 (46.3)	57.5 (57.5)	30.9 (28.7)	29.6 (26.4)	South Africa	13.1	21.2	10.6	7.1
Netherlands	89.1	93.0	88.1	86.5	EU27	62.9 (61.0)	70.1 (68.2)	61.6 (59.7)	58.3 (56.4)
New Zealand	47.8	77.5	38.7	25.8					

資料來源：”Pensions at a glance 2011”, OECD, p.119, March 8, 2011, <http://www.oecd.org/>。

表 9.台灣平均實際退休年齡

項目別	總計	女性	男性	差異(女－男)
90-95 年	61.0	59.0	61.9	-2.9
91-96 年	61.4	59.4	62.2	-2.8
92-97 年	61.4	59.9	62.1	-2.2
93-98 年	60.7	59.5	61.3	-1.8
94-99 年	60.6	59.5	61.1	-1.6
95-100 年	61.0	59.3	61.9	-2.6

資料來源：〈勞工退休年齡分析〉，勞委會，101 年 7 月 19 日，頁 3，

[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=41d35566](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41d35566)。

## 附件

### 國民黨、民進黨版年金改革重點歸納

#### 「國民黨版改革重點」：

##### 軍公教部分：

1. 採 90 制(工作 25 年，65 歲退休)，國小教師等特殊職業除外。
2. 年金給付最後計算標準維持 15 年均奉乘以 2(原先有意擬定為 10 年)，並分 10 年逐年調降為 15 年均奉乘以 1.6。
3. 軍公教所得替代率降一率降為 80%。
4. 優惠存款利率 18%採級距遞減，存款 200 萬以下維持 18%，200 萬至 500 萬為 12%，500 萬以上則為 9%。(立委廖正井提議，本周黨團大會再討論)
5. 基金報酬率調高為 6%。

##### 勞工部分：

1. 投保薪資上限 43900 元調高為 45800 元，調高 1900 元(勞委會初步估算，將增加 59 億元收入，但給付額多出 189 億，資金缺口達 130 億。倘若依此方案實施，勞保基金將由民國 131 年提前至 128 年破產)。
2. 其餘部分爭議過大暫不處理，本周黨團大會再行議決。

#### 「民進黨版改革重點」：

##### 軍公教部分：

1. 採 90 制(工作 25 年，65 歲退休)，與勞工同步，警、消、醫護等危勞職務除外。
2. 年金給付最後計算標準維持 12 年，與勞工同步，並將乘以倍數降為 1.7。
3. 軍公教所得替代率降一率降為 70%。

#### 勞工部分：

1. 軍公教年金改革未定案前勞工部分不宜更動。

#### 備註：

因行政院送立院審議版本爭議過大之關係，致使兩黨皆有意提出各自版本，國民黨黨團對軍公教退撫改革黨內已有初步之共識，然勞工部分則認為爭議過大，待黨團大會再行討論，目前暫無草案出爐。

民進黨團則認為軍公教退撫改革部分因與勞工同步，也待黨團大會再討論過後另行提案，此外，民進黨也認為在現階段軍公教退撫未改革完畢前，不宜針對勞工部分做更修，故暫無草案可供查詢。

目前行政院之版本，5月10日立法院院會國民黨團以壓倒性票數通過，進入付委，交付委員會實質審查中；然立法院第八屆第三會期已於民國102年5月31日結束，朝野對於年金改革案暫時不予處理，留待6月底和7月底之立法院臨時會，而原先通過之軍人保險條例修正案因台灣團結聯盟立法院黨團提出復議，故另定期處理。

## 行政院年金改革草案

行政院已於民國 102 年 4 月 25 日正式將「勞工保險條例」、「公立學校教職員退休撫卹條例」與「陸海空軍軍官士官服役條例」部分條文修正草案送交立法院進行審查，以下總列舉此次修法之重點(詳細條文請詳見附件)：

行政院年金改革草案重點歸納

項目	職業	軍公教	勞工
保險費率		調升至 18%	調升至 19.5(%)
年金給付最後計算標準		1. 一般中小學教職員：最後 15 年平均本俸乘以 1.7% 2. 大學以上：教授為本俸乘以 2%，副教授為本俸乘以 1.9%，助理教授本俸乘以 1.8%	最高 144 個月(12 年)平均加保薪資，三萬以下維持 1.55%，三萬以上乘以 1.3%
提撥率		35%(政府提撥 65%)→40%(政府提撥 60%)	維持現制(有雇主者自負 20%，無雇主者則為 60%)
增列備註：			
1. 老人年金計算和給付方式：平均月投保薪資於 3 萬元以下，平均月投保薪資×保險年資 × 0.775% + 3,000 元			
2. 軍職眷屬喪葬列為保險項目之一			

資料來源：「勞工保險條例」、「公立學校教職員退休撫卹條例」與「陸海空軍軍官士官服役條例」  
修法草案，行政院，2013 年 4 月 25 日。

## 參考文獻

### 中文官方文獻

1. 〈關於退撫基金〉，公務人員退休撫卹基金，2013年5月20日查詢，  
<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=739&CtNode=418&mp=1>
2. 〈勞工保險局業務簡介〉，行政院勞委會，2012年4月3日，  
<http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.bli.gov.tw%2FFile.aspx%3Fuid%3DkpSINx1eO14%253D&ei=Xn-iUaDrKsejkQXN7oG4CQ&usg=AFQjCNF2aihFrPZ6rYxGw24UILJFxlJ7Q&sig2=UwUeSYrMCOwNRewVlmg0fw>。
3. 尹啟銘，〈解讀台灣薪資為何長期不振〉，經建會，101年10月1日，  
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017561>。
4. 〈我國財政赤字逐年降低，債務成長業已趨緩〉，財政部國庫署，2012年9月6日，  
<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=68941&ctNode=657>。
5. 〈國債鐘因年底例行性大額支出致債務略增〉，財政部國庫署，2013年4月8日，  
<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=70333&ctNode=2449>。
6. 內政部戶政司、統計處，〈出生數、出生率、死亡數、死亡率〉，中華民國統計資訊網，2013年5月24日查詢，  
<http://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4693&mp=3>。
7. 〈「中華民國2012年至2060年人口推計」報告〉，行政院經濟建設委員會，101年8月。
8. 〈我國財政赤字逐年降低，債務成長業已趨緩〉，財政部國庫署，2012年9月6日，  
<http://www.mof.gov.tw/ctview.asp?xItem=68941&ctNode=657>。
9. 〈公立學校教職員退休撫卹條例草案總說明〉，行政院，頁118-120，2013年4月25日。
10. 〈勞保基金依法投資不動產，以提增投資績效〉，勞委會，2013年5月7日，  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:O18HEBYVNMIIJ:www.cla.gov.tw/cgi-bin/Category/obj\\_load%3Fmeta\\_uid%3D66299+&cd=2&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&client=firefox-a](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:O18HEBYVNMIIJ:www.cla.gov.tw/cgi-bin/Category/obj_load%3Fmeta_uid%3D66299+&cd=2&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw&client=firefox-a)。
11. 〈勞工保險條例〉修法草案，行政院，2013年4月25日。
12. 〈公立學校教職員退休撫卹條例〉修法草案，行政院，2013年4月25日。
13. 〈陸海空軍軍官士官服役條例〉修法草案，行政院，2013年4月25日。
14. 〈公務人員退休撫卹法〉草案，考試院，2013年4月11日。
15. 〈勞保年金改革對勞工老年經濟生活之影響公聽會〉書面報告，行政院經濟建設委員會，102年4月25日。
16. 〈勞工退休年齡分析〉，勞委會，101年7月19日，

- [http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=41d35566](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41d35566)。
17. 〈勞保基金國內股票自行經營績效表〉，勞委會，2013年5月20日查詢，  
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=6hi9Nr5zq5k%3d>。
  18. 〈退撫基金歷年績效表〉，公務人員退休撫卹基金，2013年5月20日查詢，  
<http://www.fund.gov.tw/lp.asp?ctNode=544&CtUnit=165&BaseDSD=7&mp=1>。
  19. 〈勞工保險基金投資運用〉，勞委會，2012年10月31日，  
<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=awZoj1dKrGM%3d>。

### 英文官方文獻

1. “The World Factbook”，Central Intelligence Agency，2013年5月24日查詢，  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2054rank.html#top>。
2. “Pensions at a glance 2011”，OECD，March 8, 2011，<http://www.oecd.org/>。
3. “Pension Markets In Focus 2012”，OECD，September, 2012，  
<http://www.oecd.org/>。
4. “Europeaid Annual Report 2010”，European Commission，September 21, 2012，  
<http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/>

### 期刊與學術論文

1. 〈他山之石-退休金制度改革及基金投資新思維為時勢所趨〉，勞動保障雙月刊，行政院勞委會，2005年5月，  
<http://www.bli.gov.tw/en/sub.aspx?a=ASNwAQMnKb8%3d>。
2. 林志鴻，〈德國長期照顧制度之發展、現況及未來〉，研考雙月刊，32卷6期，2008年。
3. 楊靜利，〈社會保險的意義與福利體系〉，台灣社會福利學刊，第1期，2000年9月15日。
4. 柯亞齡，〈各類老年年金給付之適足性與公平性差異〉，國立成功大學碩士論文，2010年8月。
5. 侯仁義，〈德國年金制度之研究--及其對臺灣年金制度形成之啟示〉，國立臺灣大學經濟學碩士論文，2001年7月。
6. 廖振威，〈公務人員退休所得替代率之探討〉，國立政治大學碩士畢業論文，2006年12月。

### 研究報告

1. 傅從喜，〈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，2008年9月。
2. 傅從喜、施世駿、陳銘芳，〈英國、德國私營部門參與年金改革之研究〉，行



政院經濟建設委員會，2010年1月。

3. 伍錦霖、楊永芳、周思源，〈德國資產管理機構與職業退休金之運作實務〉，公務人員退休撫卹基金監理委員會，2010年9月17日。
4. 詹火生，〈主要國家因應人口老化社會福利政策之研究〉，經建會，2006年12月1日。

### 評論專著

1. 薛承泰，〈觀念平台－薪資位階本益比 攤開來看〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(評)102-038號，2013年5月21日，<http://www.npf.org.tw/post/1/12276>。
2. 薛承泰，〈生涯薪資 解勞保掀頂困境〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(評)102-041號，2013年5月23日，<http://www.npf.org.tw/post/1/12286>。
3. 林慧芬，〈由英國、德國及瑞典年金制度實施經驗省思我國政策方向〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(研)092-004號，2003年3月13日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/092/SS-R-092-004.htm>。
4. 柯木興、林建成，〈淺談英國年金改革對IPOD世代的影響〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(研)096-001號，2007年1月23日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/096/SS-R-096-001.htm>。
5. 柯木興，〈人口老化對年金保險制度的影響〉，財團法人國家政策研究基金會，社會(評)100-031號，2011年5月3日，<http://www.npf.org.tw/post/1/9114>。
6. 李來希，〈我們的意見與主張〉，全國公務人員協會，102年5月1日。
7. 王麗玲，〈勞保基金財務問題 與解決方案〉，2012年11月15日。

### 報紙、雜誌與網路新聞

1. 吳玲瑜，〈費率喊漲 薪資凍漲 勞保年金改革 上班族更薪苦〉，台灣時報，第1版，2013年5月5日。
2. 〈年金改革 企業盼降負擔比率〉，聯合報，A6版，2013年5月18日。
3. 〈軍公教及勞工退休制度修法重點退照表〉，自由時報，A12版，頁次2-1，2013年4月26日。
4. 〈年金改革內容〉，聯合報，A04版，2013年4月26日。
5. 蔡永彬、朱芳瑤、仇佩芬，〈勞働 3.5 萬人上街怒爭年金〉，中國時報，A7版，2013年5月2日。
6. 廖瑞真，〈中小企業如何打破成長魔咒？〉，天下雜誌，374期，2007年6月20日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=3105>。
7. 蔡和穎，〈表態！馬總統：年終慰問金是年金問題縮影〉，中央通訊社，2012年12月17日，<http://www.cna.com.tw/Topic/Popular/3415-1/201212170011-1.aspx>。
8. 邱燕玲、楊久瑩，〈年金改革政院版 勞工繳多領少 軍公教改革縮水〉，自由

- 時報，2013 年 4 月 26 日。
9. 湯雅雯，〈吊頸表憤怒 關廠勞工絕食抗議〉，聯合報，2013 年 4 月 29 日，  
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT5/7862527.shtml>。
  10. 許秩維，〈2 萬勞工上街頭 抗議年金修惡〉，中央社，2013 年 5 月 1 日，  
<http://www.cna.com.tw/News/FirstNews/201305010038-1.aspx>。
  11. 〈不挺政院版年金 藍營力爭 144 個月 #年金改革雜音多 勞團建議 90 個月〉，台視新聞，2013 年 4 月 23 日，  
<http://www.ttv.com.tw/news/newsContentC.htm>。
  12. 邱燕玲、楊久瑩，〈年金改革政院版 勞工繳多領少 軍公教改革縮水〉，自由時報，2013 年 4 月 26 日，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/apr/26/today-fo6.htm>。
  13. 甘芝萁，〈大學教授退休金基數 擬維持現制〉，聯合晚報，2013 年 4 月 25 日，  
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS4/7852565.shtml>。
  14. 楊久瑩，〈勞保投保薪資上限 43900 元擬拉高〉，自由時報，2013 年 4 月 27 日，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2013/new/apr/27/today-life9.htm?Slots=Life>。
  15. 〈勞保費率 工總籲府負擔提高至 30%〉，蘋果日報，2013 年 05 月 17 日，  
<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130517/180315/>
  - 16.
  17. 陳舜協，〈藍營：政府基金應拚績效並整合〉，中央社，102 年 5 月 30 日，  
<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201305300251-1.aspx>。
  18. 陳舜協，〈勞團盼處理假勞工 勞委會清查〉，中央社，2013 年 2 月 3 日，  
<http://www.cna.com.tw/News/aIPL/201302030058-1.aspx>。